

# **FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y BIBLOQUISMO IMPERFECTO: LA ESTRATEGIA DE LOS GRUPOS EN LA CÁMARA BAJA**

CRISTINA PAUNER CHULVI

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: DEL BIPARTIDISMO AL BIBLOQUISMO. 2. EL FENÓMENO DE LA FRAGMENTACIÓN EN LA CONFIGURACIÓN DE BLOQUES. 3. DIFERENCIA IDEOLÓGICA Y DIVISIÓN EN POLÍTICA: LA POLARIZACIÓN. 4. LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN UN PARLAMENTO FRAGMENTADO. 4.1. Investidura. 4.2. Función legislativa. 5. ESPECIAL MENCIÓN A LA FUNCIÓN DE DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS EN UN PARLAMENTO POLARIZADO. 6. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 13.04.25  
Fecha aceptación: 01.07.25

# FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y BIBLOQUISMO IMPERFECTO: LA ESTRATEGIA DE LOS GRUPOS EN LA CÁMARA BAJA<sup>1</sup>

CRISTINA PAUNER CHULVI<sup>2</sup>

Universitat Jaume I de Castelló

## 1. INTRODUCCIÓN: DEL BIPARTIDISMO AL BIBLOQUISMO

A partir de las elecciones de 2015 se produjo una novedad en la realidad parlamentaria española que abandona el bipartidismo imperfecto que había venido ri-giendo en España desde los inicios de la Transición y se inaugura un nuevo ciclo caracterizado por la fragmentación del escenario político con la entrada de nuevos partidos en un Parlamento fragmentado<sup>3</sup>, ciclo que ha devenido en una etapa de bloquismo polarizado<sup>4</sup> abandonándose la razonable combinación de estabilidad y representatividad que había basado la dinámica parlamentaria durante un período de algo más de tres décadas (1982-2015)<sup>5</sup>.

La entrada de nuevos partidos modificó las dinámicas de competición electoral establecidas hasta el momento en Europa, abriendo “una estructura de competición que

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este trabajo fue presentada en el XXII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE) sobre “El Parlamentarismo del siglo XXI”, celebrado los días 27 y 28 de marzo de 2025 en la Universidad de Sevilla.

<sup>2</sup> Catedrática de Derecho Constitucional. Departamento de Derecho Público. Universitat Jaume I. Campus del Riu Sec. 12071 Castelló de la Plana. Email: pauner@uji.es. ORCID ID. <https://orcid.org/0000-0003-2863-0664>.

<sup>3</sup> Parlamento en el que se han producido situaciones inéditas como investiduras fallidas, repetición de elecciones o mociones de censura que analiza con rigor RALLO LOMBARTE, A. (2020). *Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

<sup>4</sup> LÓPEZ AGUILAR, J. F. “Polarización, mentiras: la tribalización de la política en la era de la polarización”, *Huffington Post*, 3 de agosto de 2023.

<sup>5</sup> BLANCO VALDÉS, R. L. (2017). “El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, pp. 63-97, p. 73.

en muchos países europeos ya estaba cerrada”<sup>6</sup> extendiendo el modelo de ejecutivos de coalición a muchos países que, como España, no lo habían experimentado antes.

Aunque los resultados electorales han ido variando desde la XI Legislatura hasta la actual (XV Legislatura), la fragmentación parlamentaria persiste y el sistema político español está más tensionado porque ha aumentado la distancia entre partidos políticos y entre votantes y partidos<sup>7</sup>.

Las cifras sobre la fragmentación y la pérdida de votos de los partidos tradicionales son elocuentes. En las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015, el PSOE y el PP recibieron el 50,71% de los votos emitidos descendiendo al 45,5% de los votos en las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019. En las pasadas elecciones del 23 de julio de 2023 los dos partidos mayoritarios han concentrado el 64,7% de los votos en el Congreso de los Diputados por lo que se aprecia una variación interesante que parece haber suavizado por primera vez la tendencia a la fragmentación parlamentaria aunque nos mantenemos en un sistema de partidos de pluralismo polarizado<sup>8</sup>.

Las elecciones generales han conformado un hemiciclo dividido en dos mitades y la distribución de escaños coloca a la derecha a dos fuerzas parlamentarias —PP y Vox— y a la izquierda a un partido hegemónico —PSOE— y una amplia gama de otras formaciones políticas<sup>9</sup>. Realmente, las urnas configuraron un Congreso donde ninguno de los dos bloques tiene mayoría absoluta, esto es, 176 representantes, “el número mágico de diputados necesario para garantizar un orden constitucional mínimo e impedir su bloqueo”<sup>10</sup> y que ningún grupo parlamentario ha alcanzado desde

<sup>6</sup> DELGADO SOTILLOS, I. (2024). “El impacto de la fragmentación política en los sistemas políticos fragmentados”, en *II Jornadas parlamentarias: El Parlamento fragmentado y la forma de gobierno*, Palacio del Congreso de los Diputados, 30 y 31 de enero de 2023, pp. 55-81, p. 56.

<sup>7</sup> En el *Informe sobre la democracia en España 2023* se indica que la democracia española estuvo marcada por el distanciamiento ideológico entre los españoles y la normalización del voto emocional frente al racional lo que nos lleva a la paradoja de que “en una sociedad cada vez más plural, que admite cada vez más expresiones diferentes, hay cada vez menos capacidad de entender y aceptar ese pluralismo, así como de construir, a partir de ahí, un todo capaz de englobar a todas esas opciones” [BARTOMEUS, O. (2024). “Polarización, democracia y relevo generacional”, en *Informe sobre la democracia en España 2023: La renuncia al centro*, Informe n. 17, Fundación Alternativas, Madrid, pp. 103-115, p. 108].

<sup>8</sup> Rodríguez Teruel y Field defienden una visión más optimista del resultado de los comicios celebrados en 2023 con elementos que nos indican que España está transitando de un sistema de partidos cercano al pluralismo polarizado de Sartori hacia uno de pluralismo limitado o moderado [RODRÍGUEZ TERUEL, J. y B. FIELD (2024). “Las dinámicas centrífugas de la competencia política y los pactos de gobierno”, en *Informe sobre la democracia en España 2023: La renuncia al centro*, cit., pp. 85-100, p. 96]. Profundizamos en esta cuestión en el siguiente apartado.

<sup>9</sup> Concretamente, el PP ha logrado 137 escaños mientras que el PSOE ha obtenido 121 escaños; EH Bildu, 6 escaños y PNV, 5 escaños; Vox tiene 33 escaños; Sumar, 31 escaños; ERC y Junts, 7 escaños cada uno y el grupo Mixto, donde se integraron BNG, UPN y Coalición Canaria, contaba con 3 escaños. A principios de diciembre de 2023, Podemos abandonó el grupo plurinacional Sumar y sus 4 representantes pasaron a integrarse en el Grupo Mixto. En febrero de 2024, un diputado del grupo parlamentario Socialista pasó al grupo Mixto quedando, por tanto, integrado por 7 miembros.

<sup>10</sup> RALLO LOMBARTE, A. (2020). *Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020)*, cit., p. 52.

2016. Estábamos, por tanto, ante un escenario político que, de nuevo, obligaba a los partidos a alcanzar acuerdos y pactos entre sí para mantener la Legislatura viva.

Tras una primera sesión de investidura no otorgada al candidato del PP, Pedro Sánchez (PSOE) obtuvo la Presidencia del Gobierno en la primera votación con el apoyo de la mayoría absoluta de la Cámara con 179 votos a favor, contando con los apoyos de todos los escaños del PSOE, Sumar, PNV, EH Bildu, ERC, Junts, BNG y CC, y 171 votos en contra.

A partir de aquí, llegados a mitad de Legislatura, diversos episodios han revelado que no existe una mayoría ideológicamente estable y cohesionada que sostenga al Gobierno sino un Ejecutivo de coalición minoritario en una Cámara fragmentada.

Esta situación trae su causa, en primer lugar, en el posicionamiento de varias de las formaciones que compusieron el bloque de investidura que garantizaron el apoyo al candidato a la presidencia en base a acuerdos que no implicaban el compromiso para sostenerlo durante toda la Legislatura<sup>11</sup>. En segundo lugar, el Gobierno de coalición reeditado entre el PSOE y las formaciones reunidas en torno a Sumar también ha protagonizado numerosos episodios de distanciamiento cuando no de clara oposición, motivados por la necesidad de visibilizar su propio programa.

Como veremos, un elemento definitivo para explicar las nuevas dinámicas es la doble competición a la que se enfrentan los grupos políticos: en su dimensión “externa” que enfrenta a bloques de derecha y de izquierda y en su dimensión “interna” que se refiere a la contienda intra bloque. En este juego complejo de competencia electoral externa e interna, los partidos mayoritarios dirigen su discurso al electorado en su conjunto tratando de atraer al mayor número de votantes, a semejanza del clásico partido atrapalotodo (*catch-all-party*), mientras que han de competir dentro de su espacio electoral natural y trasladar mensajes que marquen distancia frente a partidos cercanos ideológicamente que pueden absorber sus votos<sup>12</sup>. Esto ha radicalizado los discursos y los ha hecho alejarse del centro ideológico. Precisamente, la lucha por la diferenciación respecto del oponente político ensancha la distancia entre partidos e impide llegar a consensos y, dentro de la estrategia de crispación, los pactos políticos son vistos como cesiones por el partido rival e, incluso por los votantes que suelen rechazar el logro de acuerdos entre los que piensan diferente.

<sup>11</sup> Como explica De Lázaro, “una vez obtenido el respaldo mayoritario en la investidura no está asegurada la mayoría suficiente para poder gobernar porque el primero puede haberse logrado gracias a una abstención técnica de un grupo o grupos contrincantes que pasan después a la oposición o bien porque la investidura se ha logrado mediante negociaciones bilaterales y no con un acuerdo multilateral entre todos los partidos implicados. En la negociación bilateral pueden haberse incluido compromisos inaceptables para el resto de apoyos de forma que el candidato o candidata verá rechazadas las iniciativas que pretendan aplicar su programa de Gobierno por la misma Cámara que lo ratificó mayoritariamente en la investidura” [DE LÁZARO REDRUELLO, G. (2018). “¿Parlamentarismo sin mayorías o parlamentarismo sin gobierno?”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 182, pp. 129-177, p. 139].

<sup>12</sup> AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (2023). “Estabilización del sistema político y fractura interna de los partidos. Crónica política y legislativa del año 2022”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 127, pp. 151-176, p. 155.

En consecuencia, en este escenario, junto con el asunto de la fragmentación, aparece el fenómeno de la polarización. Los dos fenómenos comparten su capacidad para provocar que nuestro sistema político se radicalice rompiendo con el ideal de consenso que forma la esencia de la Constitución española de 1978.

Porque la vida parlamentaria española ha continuado plasmándose en una política binaria rígida que dibuja dos visiones de España irreconciliables, “no negociables entre sí”<sup>13</sup>, aunque las negociaciones se produzcan con intensidad en el interior de cada bloque. Esta política rígida portadora de polarización impide el entendimiento necesario entre las grandes fuerzas políticas para lograr una cooperación que permita el funcionamiento regular de la institución parlamentaria.

Afortunadamente, contamos con numerosa doctrina constitucionalista que ha estudiado el paso de una situación de bipartidismo corregido al actual bloquismo, y se han publicado excelentes análisis abordando las consecuencias de la fragmentación en el funcionamiento del Parlamento hasta la XIV Legislatura<sup>14</sup>, mandato en el que se planteó la cuestión de si el recién estrenado Gobierno de coalición respondía a una situación coyuntural o iba a tener continuidad.

En esta investigación trataré de aportar un análisis centrado en las posiciones de las fuerzas políticas dentro de sus bloques lo que me llevará también a revisar el impacto de esas conductas en el funcionamiento del Congreso de los Diputados durante el periodo transcurrido de la XV Legislatura. Mi trabajo queda, por tanto, enmarcado en un ámbito temporal e institucional muy acotado.

Una vez conformadas las Cortes Generales, parece que podemos afirmar que la fragmentación parlamentaria es un fenómeno que ha venido para quedarse y resta por analizar si la nueva composición ha conllevado una paralización de la actividad parlamentaria, si ha conducido a la inestabilidad o, en última instancia, a la ingobernabilidad. Entendemos que, quizás, el fenómeno más interesante y diferenciador de este periodo es el comportamiento de los partidos que integran los grupos parlamentarios porque el reactivo de la inestabilidad parlamentaria surge de la combinación del pluripartidismo y la polarización del sistema partidista.

En este punto, las fluctuaciones de apoyos que se dan en el interior de cada bloque parlamentario son un interesante elemento de estudio, apoyos de las diputadas y diputados en el ejercicio de sus funciones y que, avanzando conclusiones, han revelado más inestabilidad en el llamado bloque de la izquierda frente a una mayor permanencia del bloque de la derecha que ha mantenido la unidad en un número superior de votaciones aún con excepciones que se señalarán.

Por ello, dedico también una especial atención al impacto de este nuevo escenario en algunas funciones de las Cámaras como la función legislativa y, particularmente,

---

<sup>13</sup> VALLESPÍN OÑA, F. “Orfandad representativa”, *El País*, 27 de noviembre de 2022.

<sup>14</sup> Muchos de estos análisis aparecen citados en la presente investigación. Sirvan como referencia básica, las actas de las *II Jornadas parlamentarias: El Parlamento fragmentado y la forma de gobierno*, Palacio del Congreso de los Diputados, 30 y 31 de enero de 2023 y VVAA (2023). “Encuesta sobre Nuevas dinámicas en la forma de Gobierno”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 52, pp. 15-94.

la designación de cargos públicos. El contexto de pluripartidismo, fragmentación y polarización impacta mucho en esta función puesto que ha transformado en ineficaz el mecanismo de reparto de cuotas (*lotizzazione*) que ha estado funcionando en el pasado. Las nuevas fuerzas políticas de ámbito nacional son ahora indispensables para lograr las mayorías reforzadas que se exigen para los nombramientos y en un clima poco propicio al acuerdo, las negociaciones devienen mucho más complejas. Y el acuerdo entre los dos grandes partidos se dificulta por la compleja situación de competición electoral descrita arriba, orientada a generar una mayoría electoral al tiempo que se marcan diferencias para singularizarse y competir con partidos menores.

## 2. EL FENÓMENO DE LA FRAGMENTACIÓN EN LA CONFIGURACIÓN DE BLOQUES

La diversidad de grupos parlamentarios que se han conformado en el Parlamento español ha sido una constante en tres Legislaturas efectivas —descartamos la XI y la XIII por su escasa duración—. El fenómeno de la fragmentación parlamentaria que ha derivado de aquel multipartidismo debe analizarse tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. En el presente apartado, abordamos el análisis cuantitativo que nos servirá para constatar la existencia de un Parlamento fragmentado y su influencia en la configuración de bloques. En el siguiente apartado, dedicado al análisis cualitativo, nos aproximamos al nivel de polarización existente.

Según Nieto-Jiménez, las principales características de la fragmentación parlamentaria son (1) un excesivo número de grupos parlamentarios, (2) que ninguno de ellos alcance por sí solo la mayoría absoluta, y (3) el número elevado de formaciones parlamentarias para sacar adelante la Legislatura<sup>15</sup>.

No es necesario detenerse en justificar la centralidad de los grupos en el Parlamento. Tanto la regulación constitucional como la reglamentaria han diseñado unas cámaras donde el grupo parlamentario es el sujeto activo de todos los procedimientos de las Cortes Generales y “en cuanto expresión del partido político, el auténtico protagonista de la organización y funcionamiento parlamentario”<sup>16</sup> desdibujando el papel del diputado individual<sup>17</sup>. El propio Tribunal Constitucional ha declarado que los gru-

<sup>15</sup> NIETO-JIMÉNEZ, J. C. (2022). “Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 196, pp. 159-192, pp. 164 y 165. Este autor parte de las referencias al riesgo de «fragmentación excesiva» expuestas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 4) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencia de la Gran Sala, de 8 de julio de 2008, en el caso Yumak y Sadak contra Turquía, pár. 125). Con posterioridad, y sobre el mismo concepto, STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 7 y STEDH, caso Bakirdizi y EC contra Hungría, de 10 de noviembre de 2022, pár. 46.

<sup>16</sup> LÓPEZ GUERRA, L. (2023). *La Constitución de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2<sup>a</sup> ed., p. 92.

<sup>17</sup> GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2011). “El Parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 28, pp. 205-242, p. 240.

pos «han venido desarrollando una actividad fundamental para el funcionamiento de los trabajos de las Cámaras legislativas, que no podrían darse en la actualidad sin su existencia, y sin las importantes atribuciones que, contra lo que sucedía en el pasado en unos Parlamentos que se basaban en las prerrogativas del parlamentario individual, les atribuyen los Reglamentos de aquéllas» (STC 316/2006, de 18 de diciembre, FJ 5).

Junto con este protagonista, en nuestra democracia representativa, la relación institucional de confianza entre el Parlamento y el Ejecutivo es otro elemento fundamental. Esto significa que, en la modalidad de Gobierno parlamentario, el Ejecutivo es la expresión de una mayoría parlamentaria con cuyo apoyo ha de contar para su supervivencia<sup>18</sup>. Ese vínculo de confianza tiene su origen en el momento en que se otorga el voto de investidura a la persona que va a encabezar la acción de gobierno. Mientras ese vínculo de confianza se mantenga, el Gobierno parlamentario se sostiene y ejerce sus poderes y competencias constitucionales.

A partir de estos datos, el sistema electoral aparece como un tercer elemento determinante que explica el funcionamiento real del Parlamento. En nuestro caso, se optó por un sistema electoral proporcional corregido, esto es, un sistema electoral formalmente proporcional pero que se decanta por el principio de representación mayoritaria sobrerepresentando a los partidos mayoritarios. La corrección introducida en el caso español al sistema proporcional, propenso a producir cámaras multipartidistas, sirve a los efectos de evitar la excesiva fragmentación del Parlamento, propiciar la estabilidad del Ejecutivo y consolidar un sistema de partidos conformado por un número no demasiado elevado de formaciones<sup>19</sup>.

Aquella condición de estabilidad fue el rasgo distintivo del parlamentarismo anterior a 2015 caracterizado por un Gobierno que supera sin obstáculos el proceso de investidura y puede ir sacando adelante su programa con el apoyo de sus diputadas y diputados. De hecho, “la gobernabilidad ha sido una de las señas de identidad de la política española constitucional, quizás con la única salvedad de su periodo inicial”<sup>20</sup>.

Pero, a pesar de toda esa estructura, a partir de la XI Legislatura hasta la actual se confirman todos los elementos que permiten identificar a un Parlamento fragmentado. En primer lugar, un aumento del número efectivo de grupos parlamentarios constituidos y de partidos con representación en el Congreso: desde los 8 grupos y 19 partidos representados en la XI Legislatura se han alcanzado los 9 grupos y 29 partidos en la actual XV Legislatura. En segundo lugar, ninguno de los dos partidos mayoritarios ha alcanzado la mayoría absoluta en la Cámara baja. Y, en tercer lugar, en la última década, el número de formaciones políticas con representación en el

<sup>18</sup> LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2022). “Parlamentarismo, arquetipos y experiencias (Una historia europea)”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 114, pp. 81-125, p. 86.

<sup>19</sup> SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2017). “El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, pp. 237-260, p. 247.

<sup>20</sup> BLANCO VALDÉS, R. L. (2017). “El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad”, cit., p. 66.

Congreso que han sido necesarias para que prospere una votación de investidura ha sido muy elevado. Dejando al margen las dos ocasiones de disolución de las cámaras por imposibilidad de investir a un presidente del Gobierno (XI y XIII Legislatura), en la XIV Legislatura Pedro Sánchez logró su investidura con el apoyo de 8 formaciones políticas diferentes<sup>21</sup> y en la XV Legislatura, con el apoyo de 7 formaciones<sup>22</sup>.

Por lo tanto, en la XV Legislatura se confirma la existencia de fragmentación política en el Parlamento. Pero hay algunos elementos que pueden estar indicando un punto de inflexión en la tendencia a la fragmentación del voto en este momento. Además, la conformación de los bloques en el Congreso no se ha producido conforme a lo que pudiera sugerir la línea de pactos del pasado inmediato y una serie de situaciones políticas han llevado a que los grupos se resitúen de forma diferente en el escenario fragmentado.

En relación con el momento de ruptura de la tendencia a la fragmentación del voto, hay que señalar que el año 2023 se caracterizó por la confluencia de comicios a nivel autonómico, local y general. Ante las convocatorias electorales, tanto el PP como el PSOE concurrieron con la expectativa de mejorar los resultados y distanciarse de los partidos rivales. Una perspectiva optimista que acabó confirmada por la recuperación de más de la mitad de los votos entre ambas organizaciones políticas (en concreto, el 64,7%) y habiendo rebasado con holgura cada una de ellas el centenar de escaños en el Congreso de los Diputados. Entre finales de 2023 y 2024 se produce el reverso con la crisis de los nuevos partidos —Ciudadanos<sup>23</sup> y Podemos<sup>24</sup>— que no superaron el reto de enfrentarse con éxito a un tercer ciclo electoral.

Los resultados electorales de los comicios generales confirmaron una tendencia que, según algunos análisis, “subrayan el retorno de algunas pautas del sistema de

---

<sup>21</sup> Pedro Sánchez presenta su candidatura sin ser diputado y reúne los apoyos de las diputadas y diputados de su grupo parlamentario, de Unidas Podemos y de los llamados PANE (Partidos de Ámbito No Estatal): ERC, PNV, PdeCAT, Compromís, Bildu y Nueva Canarias.

<sup>22</sup> NIETO-JIMÉNEZ, J. C. (2022). “Fragmentación y polarización parlamentarias …”, cit., pp. 184 y 185.

<sup>23</sup> El declive de Ciudadanos comenzó en las elecciones autonómicas y municipales de marzo de 2023 en las que no logró obtener representación en ninguna de las autonomías en las que hubo comicios ni en los consistorios de las principales ciudades. Posteriormente, no concurrieron a las elecciones generales del 23J y las elecciones europeas de junio de 2024 certificaron su defunción al no lograr mantener ningún diputado en el Parlamento Europeo encadenando un nuevo fracaso tras quedar fuera del Parlament de Cataluña en las elecciones autonómicas de mayo de 2024.

<sup>24</sup> En diciembre de 2023, Podemos se escinde de Sumar, plataforma con la que había concurrido a las elecciones medio año antes. La alianza Sumar fue lanzada por la vicepresidenta segunda y ministra de Trabajo y Economía Social Yolanda Díaz, del lado de Izquierda Unida de la alianza Unidas Podemos, para revitalizar la izquierda (del PSOE) ante la disminución del apoyo. Sumar agrupó a varios partidos de izquierda, extrema izquierda y verdes bajo su paraguas, incluidos Podemos, Izquierda Unida, Más País y partidos de base regional, como Catalunya En Comú, el valenciano Compromís y los independientes. Podemos se unió a la plataforma después de un conflicto públicamente visible con el liderazgo de Sumar.

partidos tradicionales”<sup>25</sup>. En esta línea apuntaba Rallo con mayor anticipación cuando afirmaba que “la estabilidad constitucional disfrutada durante casi cuatro décadas y perdida en el último cuatrienio únicamente se recuperará cuando, superada la amenaza del *sorpasso* político entre las fuerzas políticas, tanto de derechas como de izquierdas, se alcance la consolidación del sistema de partidos surgido de la implosión sufrida en 2015”<sup>26</sup>, *sorpasso* que técnicamente se habría alejado en los comicios de julio de 2023<sup>27</sup>.

Por cuanto se refiere a la conformación de los bloques en la Cámara baja es interesante analizar cómo se ha podido integrar en el bloque de apoyo a un Ejecutivo de izquierdas todo un conjunto de fuerzas políticas periféricas de carácter conservador para lo que es necesario referirse a las consecuencias del fin del proceso independentista de Cataluña. El PSOE optó por una política de distensión en Cataluña con la concesión de indultos y cambios en el Código Penal, decisiones que provocaron el rechazo frontal por parte de la derecha. Situación que fue definitiva para la conformación de los bloques políticos a derecha e izquierda: la condena de los partidos políticos de derecha (PP y Vox) ante la solución catalana redujo el margen de acuerdo con los partidos de la derecha nacionalista. Esa misma política facilitó la mayoría parlamentaria en torno al PSOE incorporando también al PNV y Junts al que sumó el apoyo de los partidos nacionalistas no estatales de izquierda (Bildu, ERC o BNG)<sup>28</sup>.

### 3. LA PREPONDERANCIA DE POSICIONES EXTREMAS EN LOS BLOQUES: LA POLARIZACIÓN

La existencia de fragmentación parlamentaria puede conectarse con la polarización pero no implicarla necesaria y automáticamente. Esto es, se trata de dos factores independientes y es posible que se produzca una situación de fragmentación

<sup>25</sup> RODRÍGUEZ TERUEL, J. y B. FIELD (2024). “Las dinámicas centrífugas de la competencia política y los pactos de gobierno”, cit., p. 93.

<sup>26</sup> RALLO LOMBARTE, A. (2020). “Reformas, estabilidad y gobernabilidad. Los límites del Derecho Constitucional para solucionar la crisis de gobernabilidad”, *Temas para el Debate*, n. 304, pp. 20-22, p. 21.

<sup>27</sup> En cifras electorales, el PP cuadruplicó los votos obtenidos por Vox y el PSOE se aleja de Sumar que cae respecto a los resultados obtenidos en 2019 con las otras formaciones de izquierda (UP, Más País y Compromís). Si atendemos a la situación real, la conclusión es algo diferente como explica atinadamente López Ortega: “(...) la expectativa de que la izquierda de la izquierda culmine el *sorpasso* al PSOE es evanescente ya. Algo que no sucede al otro lado del Rubicón ideológico, porque, aunque remotas, las posibilidades de que Vox adelante al PP *todavía* pueden ser reales” (LÓPEZ ORTEGA, A. “La posición del PP será determinante para la democracia liberal: hay algunos buenos síntomas”, *Agenda Pública*, 10 de marzo de 2025).

<sup>28</sup> En el pasado, el papel de bisagra lo habían monopolizado PNV y CiU. La pérdida de terreno de estos frente a otros nacionalismos de izquierda (Bildu, ERC o BNG) hacía las negociaciones para formar mayorías más complejas, pero le aseguraba al PSOE un caudal de apoyos que en ningún caso podrían pactar con el PP.

parlamentaria sin que esa pluralidad de fuerzas políticas se sitúe en los extremos o polos ideológicos<sup>29</sup>.

La polarización se refiere a la distancia ideológica existente entre los partidos de un sistema determinado y hay acuerdo en entenderla no tanto como un riesgo para la pervivencia del sistema democrático mismo sino para su mayor o menor gobernabilidad y calidad<sup>30</sup>. En su aspecto cualitativo, “un Parlamento fragmentado se caracteriza por la dificultad para alcanzar acuerdos entre distintas fuerzas políticas suficientes para garantizar la elección de presidente o presidenta, y por la inestabilidad delcurrir de la vida política, que originaría una recurrente dificultad para mantener en el curso del tiempo mayorías que aseguren la permanencia del Gobierno y la aprobación de las leyes”<sup>31</sup>. Por tanto y con carácter general, la polarización es un asunto problemático en un Parlamento fragmentado porque puede impedir que las formaciones políticas sean capaces de superar su distancia ideológica y alcanzar pactos.

Con todo, algunos autores<sup>32</sup> matizan que, aunque pueda ser frustrante, la polarización política no es necesariamente disfuncional y señalan que incluso puede ser beneficiosa y conllevar algunas consecuencias positivas. En primer lugar, los electores tienen mayor facilidad para entender las posiciones de cada partido ya que, como explica Vallespín<sup>33</sup>, la cartelización de los partidos ha provocado que apenas sean distinguibles entre sí. En segundo término, la polarización contribuye a mejorar la calidad de la representación porque mejora la capacidad de control sobre lo que hacen políticos y gobiernos. En tercer lugar, aumenta el compromiso político e incentiva la participación<sup>34</sup>. Finalmente, reduce los niveles de volatilidad al aumentar la distancia ideológica entre partidos y hace menos probable el cambio en las preferencias electorales.

Frente a ello, el listado de problemas atribuidos a la polarización es extenso y, cualitativamente, plantea desafíos más graves para la democracia. En primer lugar,

<sup>29</sup> Así, se pueden encontrar bajos niveles de polarización en sistemas muy fragmentados y altos niveles de polarización en sistemas de partidos no fragmentados [DELGADO SOTILLOS, I. (2024). “El impacto de la fragmentación política en los sistemas políticos fragmentados”, cit., p. 60].

<sup>30</sup> NIETO-JIMÉNEZ, J. C. (2017). “Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 196, pp. 159-192, p. 167.

<sup>31</sup> CARRASCO DURÁN, M. (2022). “El Parlamento fragmentado como Parlamento desracializado: investidura, formación de gobierno y actividad legislativa”, en J. Tudela y M. Kölling (eds.), *Calidad democrática y Parlamento*, Marcial Pons, Madrid, pp. 83-108, p. 84.

<sup>32</sup> CARMONA CONTRERAS, A. (2024). “Encuesta sobre Nuevas dinámicas en la forma de Gobierno”, cit., p. 20; DELGADO SOTILLOS, I. (2024). “El impacto de la fragmentación política en los sistemas políticos fragmentados”, cit., pp. 61 y 62; y TALISSE, R. B. (2021). *Sustaining Democracy. What we owe to the other side*, Oxford University Press, Oxford.

<sup>33</sup> VALLESPÍN OÑA, F. (2020). “Las principales amenazas a la democracia liberal”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n. 97, pp. 327-343, p. 332.

<sup>34</sup> Las elecciones federales en Alemania han sido un buen ejemplo que confirma este extremo: celebradas en un contexto de máxima polarización por el tratamiento de temas como la crisis en migración, economía y seguridad y la amenaza del partido de extrema derecha AfD, Alternativa para Alemania, la tasa de participación fue la mayor desde la reunificación alemana en 1990: el 82,5%.

genera situaciones de conflicto o parálisis. En segundo término, una alta polarización hace muy difícil que los partidos y los políticos alcancen acuerdos y compromisos, lo que viene a desencadenar efectos perniciosos a nivel institucional. Sevilla lo explica así “La crispación y polarización, fomenta la división y la confrontación, rompiendo el *demos* común y anulan cualquier posibilidad de diálogo y acuerdo entre diferentes. Transforman al adversario en enemigo y acaba con la posibilidad del diálogo transversal, esencia constitutiva de la democracia, fragmentando a la sociedad en “buenos” y “malos”. Es el clima que necesita la partitocracia para justificar un choque de legitimidades entre poderes, avanzar en su proyecto de colonización de los poderes y controles institucionales”<sup>35</sup>. Delgado, por su parte, presta atención al papel que juegan los partidos excluyentes o antisistema (que se oponen al *establisment* político) y los partidos populistas de derecha y de izquierda que son más propensos a tolerar prácticas antidemocráticas (poca tolerancia a la derrota electoral como resultado legítimo del proceso político, a la alternancia en el gobierno, a controles y equilibrios entre poderes, al respeto de los derechos de las minorías)<sup>36</sup>. Por tanto, concluye también que la polarización puede conducir a un retroceso democrático porque se cuestiona ampliamente la legitimidad democrática del sistema.

Recientemente, junto con la polarización ideológica, ha cobrado fuerza la idea de polarización afectiva que se asocia a cuestiones emocionales y no siempre está asociada con una división entre bloques ideológicos<sup>37</sup>. Esta polarización afectiva consiste en una actitud por la cual las personas adoptan sentimientos favorables hacia los líderes y votantes del partido con el que se identifican y sentimientos hostiles hacia las personas con opiniones diferentes, líderes y votantes de otros partidos a los que se percibe como enemigos. A medida que la sociedad se clasifica en grupos identitarios y se centran en la hostilidad hacia quienes no están de acuerdo, las personas se vuelven menos capaces de gestionar el desacuerdo y, con el tiempo, se convierten en ciudadanos que creen que la democracia solo es posible cuando todos están de acuerdo con ellos, una postura profundamente antidemocrática como sentencia Talisse<sup>38</sup>.

Además, la polarización afectiva y la política se refuerzan: cuando la ciudadanía está dividida en dos bandos que están obsesionados con la animosidad contra el otro, los políticos tienen incentivos para amplificar la hostilidad hacia sus oponentes<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> SEVILLA, J. “Partitocracia”, *Agenda Pública*, 24 de septiembre de 2024.

<sup>36</sup> DELGADO SOTILLOS, I. (2024). “El impacto de la fragmentación política en los sistemas políticos fragmentados”, cit., pp. 61 y 62.

<sup>37</sup> Por todos, RODRÍGUEZ, D., SANTAMARÍA, D. y MILLER, L. (2022). “Electoral competition and partisan affective polarization in Spain”, *South European Society and Politics*, n. 27(1), pp. 27-50 y bibliografía allí citada.

<sup>38</sup> TALISSE, R. “When Is Political Polarization Good and When Does It Go Bad?”, April, 16, 2024. Disponible aquí: [https://greatergood.berkeley.edu/article/item/when\\_is\\_political\\_polarization\\_good\\_and\\_when\\_does\\_it\\_go\\_bad](https://greatergood.berkeley.edu/article/item/when_is_political_polarization_good_and_when_does_it_go_bad)

<sup>39</sup> Sobre la peligrosa lógica de la polarización, MCCOY, J. (2019). “Polarization harms democracy and society”, *Dialogue in Polarised Societies*, n. 36, pp. 3 y 4.

No es necesario extenderse demasiado para detectar muchas de las pautas de comportamiento descritas arriba en el discurrir de la vida política española.

En primer lugar, hay que referirse a comportamientos poco edificantes en el Parlamento y reclamar algo tan básico como la función pedagógica de la política. Gráficamente, Carmona denuncia que la dinámica de confrontación y discusión parlamentaria de ideas ha dado paso a una situación de autoafirmación del propio discurso político y la descalificación de los otros. Aunque referido a la pasada Legislatura, el escenario todavía es reconocible: “De esta forma, emerge un devenir parlamentario dominado por narrativas paralelas, trufadas de descalificaciones y rechazos recíprocos, en el que el espíritu de debate constructivo tiende a ocupar un ámbito marginal, cuando no inexistente”<sup>40</sup>.

En segundo lugar, las causas de esa lógica bipolar pueden explicarse, básicamente, por motivos de competición electoral. Como explican Rodríguez Teruel y Field<sup>41</sup>, el proceso de recuperación del predominio electoral de los dos partidos mayoritarios en los comicios de 2023 pasó porque aquellos admitieran como aliados necesarios para gobernar a los nuevos partidos que competían por su mismo electorado más a la izquierda o más a la derecha. Esta aceptación será decisiva para determinar las políticas de pactos después de las elecciones y ha implicado la renuncia a competir por el centro y aumentar la polarización. Así, el PSOE ha tenido que aceptar demandas del nacionalismo y el PP se ha acercado a Vox —llegando a coaligarse en gobiernos autonómicos y locales— lo que le ha cerrado la puerta a pactos con partidos moderados<sup>42</sup>. En consecuencia, los discursos y posiciones de estos partidos mayoritarios se polarizan porque han de rivalizar con sus competidores situados en los extremos produciéndose lo que se califica como “sobrepuja electoral” que impulsa a los partidos más moderados a incorporar propuestas más radicales con el objetivo de captar el voto que antes iba a formaciones situadas en los extremos<sup>43</sup>.

Y, en tercer lugar, la polarización puede ser un resultado que derive de los gobiernos de coalición porque obligan a radicalizar el discurso político y determinan la agenda política del Gobierno. Una cultura de pactos es lo que se reclama para conseguir la estabilidad constitucional porque los acuerdos son indispensables en democracia para superar situaciones de bloqueo y parálisis institucional cuando no hay mayorías definitivas en el Parlamento. Pero la experiencia española ha dado muestras de que estos pactos han obstaculizado la adopción de otros en ámbitos decisivos que

<sup>40</sup> CARMONA CONTRERAS, A. (2024). “Encuesta sobre Nuevas dinámicas en la forma de Gobierno”, cit., p. 73.

<sup>41</sup> RODRÍGUEZ TERUEL, J. y B. FIELD (2024). “Las dinámicas centrífugas de la competencia política y los pactos de gobierno”, cit., p. 86.

<sup>42</sup> En julio de 2024, el líder del partido Vox anunciaba la ruptura de todos los pactos de gobierno suscritos con el PP por discrepancias con la posición de este último en materia de inmigración.

<sup>43</sup> BIGLINO CAMPOS, P. (2024). “Estado de Derecho e instituciones democráticas: ¿un modelo en crisis”, en Díez-Picazo Giménez, G. y G. Salas Galván (coords.), *Estado de Derecho e instituciones democráticas en el actual contexto sociopolítico*, XXIX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional-CEPC, Madrid, pp. 13-40, p. 27.

requerían un consenso político reforzado como la tan demorada renovación de órganos constitucionales.

#### 4. LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN UN PARLAMENTO FRAGMENTADO Y POLARIZADO

En la XV Legislatura el Ejecutivo se ha conformado bajo la fórmula de Gobierno de coalición en una votación de investidura que se superó gracias al apoyo parlamentario de muchos grupos que han quedado fuera del Gobierno.

Dejando al margen los pactos bilaterales que se hayan podido alcanzar<sup>44</sup>, estos grupos no comprometen su apoyo más allá de la investidura ni se someten de manera estable al criterio del Gobierno reservándose un grado de autonomía para decidir sobre las iniciativas que debaten en el Parlamento. De forma que encontramos situaciones en que dejan en minoría al partido gobernante, bien porque apoyan iniciativas de la oposición, bien porque se abstienen.

Configuradas así las relaciones con el Ejecutivo, las principales características de este periodo parlamentario son, en primer lugar, la de confrontación entre bloques derivada de la fragmentación y la polarización anteriormente analizadas; en segundo lugar, la inestabilidad derivada de la confrontación en el interior de los bloques.

Habitualmente, la unidad de actuación (votaciones conjuntas y apoyos a iniciativas parlamentarias) es la pauta en el bloque conservador si bien esta acción concertada se da básicamente en las funciones legislativa y de control. Veremos en el siguiente apartado que se aprecian las primeras grietas intra bloque cuando revisemos las votaciones para la designación de cargos públicos. En el caso del bloque de izquierdas, la posibilidad de que el partido del Gobierno no reciba el apoyo de sus socios de investidura es mucho más frecuente.

Sin esa mayoría estable de Gobierno, la doctrina<sup>45</sup> afirma que estamos ante una disfunción del sistema parlamentario. En nuestra opinión, un gobierno en minoría como el actual padece de inestabilidad y dificultades para sacar adelante sus propuestas y comprobamos que, en legislaturas anteriores, estos problemas condujeron a prácticas parlamentarias disfuncionales pero puede constatarse que la actividad parlamentaria se ha mantenido en esta Legislatura por lo que la inestabilidad detectada no ha sido sinónimo de ingobernabilidad.

---

<sup>44</sup> Un resumen del contenido de los Acuerdos de investidura alcanzados por el PSOE y sus socios parlamentarios en RODRÍGUEZ TERUEL, J. y B. FIELD (2024). “Las dinámicas centrífugas de la competencia política y los pactos de gobierno”, cit., p. 95.

<sup>45</sup> Por ejemplo, TUDELA ARANDA, J. (2021). “Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento”, *Cuadernos Constitucionales*, n. 1, pp. 95-119, p. 98.

#### 4.1. *Investidura*

Como sostiene García Fernández<sup>46</sup>, el primer factor de gobernabilidad es la existencia de Gobierno y el siguiente es la posibilidad de aprobar leyes y, muy especialmente, los presupuestos.

Efectivamente, el momento más crítico en un Parlamento fragmentado es el de la investidura porque permite establecer la relación de confianza entre Gobierno y Congreso. Y hace posible que el Gobierno ejerza el impulso político con el sustento de la mayoría parlamentaria mientras mantenga esa confianza. Desde que en el sistema constitucional español se ha producido la fragmentación política y parlamentaria se han advertido dos situaciones: bien que no se consiga investir a ningún candidato y tengan que repetirse las elecciones; o bien que, aún investido, el presidente no pueda ejercer el Gobierno al no contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria. El fracaso de la investidura, inédito hasta la XI Legislatura, ha pasado a ser frecuente<sup>47</sup>.

En este contexto, la doctrina se ha volcado en debatir y analizar las posibilidades técnicas para facilitar el proceso de investidura mediante reformas constitucionales o reglamentarias, apelando en todo caso a la cultura del pacto<sup>48</sup>. En el fondo, se afirma, “el riesgo de repetición electoral —art. 99 CE— no ha sido un acicate para alcanzar acuerdos, sino que al contrario parece dificultarlos porque las negociaciones para la investidura se hacen pensando en la posibilidad de una repetición electoral, posicionándose para ello cada uno de los grupos políticos desde el inicio de la negociación”<sup>49</sup>.

Intentar resumir los argumentos esgrimidos en aquel debate queda muy lejos del objeto de nuestra investigación. La disyuntiva entre repetir elecciones o investir a un gobierno minoritario no es fácilmente resoluble porque supone optar entre inestabilidad político-institucional y la inestabilidad gubernamental<sup>50</sup>. Pero, como trataremos de examinar en los apartados siguientes, esquivada la repetición electoral en la XV Legislatura, la actividad parlamentaria ha podido mantenerse garantizándose la

<sup>46</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2020). “Alternativas para los procedimientos de investidura del Presidente del Gobierno: ¿se debe reformar el artículo 99 de la Constitución?”, *Temas para el Debate*, n. 304, pp. 25-27, p. 25.

<sup>47</sup> XI Legislatura, fracaso de Pedro Sánchez en marzo de 2016; XII Legislatura, fracaso de Mariano Rajoy en septiembre de 2016; XIII Legislatura, Sánchez en julio de 2019; XV Legislatura, fracaso de Alberto Feijóo en septiembre de 2023.

<sup>48</sup> Por todos, REVENGA SÁNCHEZ, M. (2017). “La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, pp. 97-120.

<sup>49</sup> MONTILLA MARTOS, J. A. (2024). “Fragmentación parlamentaria y forma de gobierno en España (2015-2023)”, cit., pp. 25 y 26. Muy crítico con la falta de disposición constructiva de los dos principales partidos en los períodos de conformación de nuevos gobiernos, REVIRIEGO PICÓN, F. (2021). «Fragmentación parlamentaria, cese del Gobierno y permanencia en funciones», en Gutiérrez Gutiérrez, I. y Salvador Martínez, M. (eds.) *División de poderes en el Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid, pp. 421-438, p. 437.

<sup>50</sup> RALLO LOMBARTE, A. (2020). “Reformas, estabilidad y gobernabilidad...”, cit., p. 22.

gobernabilidad durante el tiempo de mandato transcurrido. Y ello a pesar también de que el peso del grupo del gobierno ha ido disminuyendo sucesivamente.

Siguiendo a Montilla se distinguen 3 etapas parlamentarias: en la XII Legislatura, en una primera etapa, desde las elecciones de 2016 a la moción censura 2018, el grupo del gobierno comenzó su andadura con 170 diputadas y diputados (137 PP, 32 Ciudadanos y 1 CC). Pero tenía en contra a 180 representantes, por lo que estábamos ante un *gobierno sin mayoría parlamentaria*. En la segunda etapa, desde junio de 2018 a la disolución de las Cortes Generales en marzo 2019, se configura un *gobierno hiperminoritario* conformado por 84 representantes, sin suscribir ningún acuerdo de investidura, por lo que el grupo del gobierno ha de buscar apoyos para cada decisión adoptada en el Congreso. En la tercera etapa, fracasada la investidura en la XIV Legislatura, desde 2019 a 2023, nos hallamos con un *gobierno de coalición* PSOE-Unidas Podemos que no sumaba la mayoría absoluta (155 escaños) sino que necesitaba, además, el apoyo de otros grupos políticos. Situación que vemos reproducida y agravada en la siguiente etapa, tras las elecciones de 2023. En esta XV Legislatura, se ha vuelto a conformar un *gobierno de coalición minoritario* PSOE-Sumar que vuelve a quedar lejos de la mayoría absoluta (152 escaños) y que necesita el apoyo externo de otros grupos.

Aunque, como vemos, los resultados electorales presenten oscilaciones en torno al aumento o disminución del peso de los grupos mayoritarios, creo que nos encontramos ante una situación estructural de fragmentación política que aleja la posibilidad de retorno del bipartidismo. Y es en este contexto fragmentado en el que el bibloquismo ha sustituido al bipartidismo para que resulte investido el líder del partido mayor del bloque.

A partir de 2016, el elemento decisivo para entender cómo se construyen las nuevas relaciones entre partidos tiene que ver con el elemento cuantitativo, multipartidismo, y cualitativo, la compleja posición ideológica que ocupan y que ya no se puede identificar en términos de izquierda-derecha exclusivamente, sino que se añade el componente territorial, dos ejes que habían permanecido en compartimentos estancos hasta entonces<sup>51</sup>. Dentro de esta condición cualitativa se incluye: el abandono de la posición de partidos bisagra que ostentaban los partidos nacionalistas catalanes a partir de la apuesta por la vía separatista; la entrada de nuevos partidos (Ciudadanos), algunos situados en la extrema ideológica (Unidas Podemos y Vox), o la multiplicación por dos de fuerzas nacionalistas (antes solo dos: CiU y PNV; ahora cuatro: Bildu, PNV, ERC y Junts)<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Sobre esta traslación del patrón ideológico al patrón territorial como primer síntoma del cambio, véase DELGADO SOTILLOS, I. (2024). “El impacto de la fragmentación política en los sistemas políticos fragmentados”, cit., pp. 73-80.

<sup>52</sup> Ver nota a pie n. 28. Por eso se afirma que, en el sistema bipartidista, la influencia de los partidos nacionalistas catalanes era un elemento moderador mientras que, en la actualidad, se ha convertido en un elemento de radicalización en el que predomina la exigencia independentista con el mantenimiento de una ideología más liberal y conservadora (Junts) o social y de izquierdas (ERC) [RODRÍGUEZ

Lo que se aprecia en la actualidad es que, una vez constituido el Ejecutivo en virtud de un acuerdo múltiple, se ha articulado una mayoría que no es sólida y dificulta la ejecución del programa de gobierno que sale adelante con apoyos que se negocian “tema a tema” con un resultado *a priori* imprevisible. Situación que se puede explicar a la luz de las relaciones entre los partidos que conforman el bloque que apoyó la investidura.

#### 4.2. Función legislativa

El análisis de la función legislativa es obligado cuando se examina la actividad de un Parlamento puesto que es una función principal y, a nuestros efectos, ayuda a evaluar el nivel de consistencia de los apoyos dentro del bloque de investidura y refleja muy bien el grado de inestabilidad real del Ejecutivo. Porque las consecuencias de la fragmentación son distintas para la actividad legislativa cuando ha venido acompañada de inestabilidad, provocando un descenso en el número de leyes aprobadas. Por el contrario, “si las fuerzas políticas se adaptan al nuevo escenario, esto es, si actúan de manera que la fragmentación no conlleve un grado de inestabilidad”<sup>53</sup> es posible legislar a un ritmo normal.

Sorpresivamente, ha sido en esta Legislatura caracterizada por la división política, y tras “un tortuoso recorrido político-parlamentario a lo largo de más de un lustro provocado por causas ajenas a la esencia de la reforma”<sup>54</sup>, en la que se ha aprobado la reforma constitucional del artículo 49<sup>55</sup>. La proposición de reforma se presentó conjuntamente por los grupos parlamentarios del PSOE y PP, con tramitación directa y en lectura única, y fue aprobada en el Congreso de los Diputados por los votos favorables de todos los grupos parlamentarios y el voto en contra de Vox. El aspecto procedural fue objeto de críticas por parte de algunos grupos parlamentarios, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, poniendo en evidencia discrepancias en ambos bloques. Así, se planteó la oposición a la tramitación en lectura única en la Cámara baja (por Vox y PNV) y críticas a la inadmisión de enmiendas parciales por falta de conexión de homogeneidad presentadas tanto en el Congreso (por PNV y Sumar/Compromís) como en el Senado (por Izquierda Confederal) a lo que vino a unirse la pretensión anunciada por Vox de promover un referéndum de ratificación, anuncio que no se materializó finalmente. Tal como ocurrió con los

TERUEL, J. y B. FIELD (2024). “Las dinámicas centrífugas de la competencia política y los pactos de gobierno”, cit., p. 79].

<sup>53</sup> CARRASCO DURÁN, M. (2020). “Legislar en Parlamentos fragmentados. El caso de las Comunidades Autónomas”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 109, pp. 293-326, p. 323.

<sup>54</sup> RALLO LOMBARTE, A. (2024). “La reforma del artículo 49 de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 132, pp. 13-43, p. 16.

<sup>55</sup> Con la modificación se amplían los derechos de las personas con discapacidad y se elimina del texto la expresión “disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos” (BOE núm. 43, de 17 de febrero de 2024).

intentos políticos y parlamentarios precedentes frustrados durante años, la actuación de los grupos se ha mantenido en las dinámicas de confrontación y, en el peor de los casos, por interés fáctico ante una iniciativa que, por contenido, es ajena al debate ideológico o territorial que suele justificar aquellas dinámicas.

La fragmentación tampoco ha supuesto automáticamente una paralización de la actividad legislativa, sino que ha dependido de la materia regulada y los apoyos que el gobierno ha podido atraer en cada iniciativa. Con todo, se mantienen algunas prácticas del pasado muy criticadas por debilitar el procedimiento legislativo.

En relación con la *iniciativa legislativa*, el Ejecutivo ha impulsado un total de 61 proyectos de ley, ha dictado 21 Reales Decretos-leyes, 15 de los cuales han sido validados por el Congreso de los Diputados, mientras que las Cortes han aprobado 18 leyes, 9 de carácter orgánico<sup>56</sup>. A la vista de las cifras, se debe concluir que en esta Legislatura se legisla, aunque fue llamativo el parón legislativo del primer periodo de sesiones, desde la constitución de la XV Legislatura en agosto de 2023 hasta junio de 2024, en que el Congreso había aprobado tan solo 5 iniciativas.

Pero en un escenario parlamentario fragmentado, las iniciativas han de negociarse entre varios grupos lo que, unido al carácter voluble de los apoyos parlamentarios, da origen a muchos incidentes en el procedimiento legislativo que pierde el carácter lineal de tiempos pasados y exige “una acomodación en las actitudes y una flexibilidad, que facilite la resolución de las incidencias que puedan producirse”<sup>57</sup>.

Entre estas incidencias de la actividad legislativa, destacamos, primero, la oposición de partidos que sostienen al Gobierno a las propias propuestas del Ejecutivo. Algunos ejemplos son suficientemente reveladores puesto que se trata de cuestiones nucleares en el mantenimiento de los apoyos de los grupos nacionalistas al Gobierno. Así, los integrantes de Podemos han avanzado su rechazo a la delegación de competencias en materia de inmigración a Cataluña. O la Ley Orgánica de modificación de la LOPJ y Estatuto del Ministerio Fiscal cuyo texto ha salido adelante sólo con el apoyo de los dos grandes partidos mientras que Vox y Junts han votado en contra y Sumar se ha abstenido. O el rechazo de la toma en consideración de la reforma de la Ley del Suelo planteada por el PSOE. En este caso, los votos negativos procedieron del PP, Sumar, Junts, ERC, Bildu y Podemos superando ampliamente los votos a favor de PSOE, PNV y Coalición Canaria, así como la abstención de Vox.

Aunque quizás, el episodio más reconocible en este apartado fue la tramitación de la propuesta de ley del grupo plurinacional Sumar para eximir el salario mínimo interprofesional de la tributación por IRPF, una proposición que se unió a otras dos tramitadas en la Cámara baja por PP y Podemos<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Datos extraídos hasta abril de 2025.

<sup>57</sup> CARRASCO DURÁN, M. (2020). “Legislar en Parlamentos fragmentados. El caso de las Comunidades Autónomas”, cit., p. 321.

<sup>58</sup> Ante esta iniciativa, el Gobierno llegó a agotar hasta el último día el plazo para pronunciarse sobre la admisión de la misma o, por el contrario, interponer un voto presupuestario. Finalmente, el

Y, segundo, la producción legislativa del Parlamento se nutre muy a menudo de las proposiciones de Ley presentadas por grupos parlamentarios incidiendo en aquella imprevisibilidad de los apoyos. Desde 2015, los grupos que han formado parte del acuerdo de investidura han actuado frecuentemente de manera autónoma apoyando la toma en consideración y la aprobación de propuestas surgidas en grupos de la oposición parlamentaria. Como se explica gráficamente, “el trámite de toma en consideración ya no tiene por qué constituir la «guillotina» que solía ser en el pasado”<sup>59</sup>.

Esta actuación “independiente” respecto al compromiso de investidura ha sido relativamente frecuente en esta XV Legislatura, por ejemplo, la abstención de Sumar, socio de la coalición, permitió que prosperase la iniciativa del PP de modificación de la Ley de Defensa Nacional que contó con los apoyos de Vox y Podemos.

En segundo lugar, está la *presentación de enmiendas del grupo parlamentario del Gobierno a proyectos de Ley*, iniciativa que proviene del propio Ejecutivo. Un ejemplo es el paquete de 34 enmiendas socialistas al Proyecto de Ley de Función Pública del Estado, que trae causa de un pacto entre los sindicatos y el Ministro de Transformación Digital y Función Pública.

En relación con la tramitación de enmiendas, cabe analizar la actuación de la Mesa en una importante función de ordenación del trabajo parlamentario, concretamente, sobre la ampliación sucesiva de los plazos de presentación de enmiendas. La práctica de “Mesa de bloqueo” se denuncia como obstrucciónista porque impide la tramitación de iniciativas legislativas. En este sentido, la actual Legislatura no puede considerarse ejemplar ya que el número de autorizaciones de prórroga concedidas por la Mesa del Congreso es elevado, más de 600 prórrogas, y afectan a proposiciones de ley presentadas por grupos ajenos al gobierno de coalición, principalmente, de la oposición<sup>60</sup>.

Finalizaremos este apartado con una mención a la *función presupuestaria* que, tratándose del tipo legislativo con más carga política, ha resultado muy afectada por la fragmentación parlamentaria en esta Legislatura. Como explica Guillén López, “La vinculación entre fragmentación parlamentaria y ley de presupuestos ha sido más compleja de lo que en principio podía preverse. Así, durante el ciclo que se abre con XI Legislatura ha habido presupuestos prorrogados (2017 y 2018 y 2020), presupuestos rechazados (2019, detonante de la disolución anticipada de las Cortes y convocatoria de elecciones generales de 28 de abril de 2019) pero también presupuestos

---

Ejecutivo vetó las proposiciones de ley impulsadas por el PP y Podemos sobre la deducción y alcanzó un acuerdo a la presentada por Sumar.

<sup>59</sup> CARRASCO DURÁN, M. (2022). “El Parlamento fragmentado como Parlamento desracializado...”, cit., p. 97.

<sup>60</sup> Un estudio crítico con este bloqueo donde se enumeran las proposiciones de Ley en fase de enmiendas y el número de ampliaciones de las prórrogas en GARRIDO, H. “No PSOE, no BOE. La Mesa del Congreso bloquea en fase de enmiendas todas las proposiciones de ley sin firma socialista”, Demócrata. *Información parlamentaria*, 17 de enero de 2025.

aprobados, notoriamente los de los años 2021, 2022 y 2023, que se corresponden con la Legislatura del gobierno de coalición”<sup>61</sup>.

En cambio, en la XV Legislatura se ha quebrado el principio de anualidad presupuestaria ya que continúan prorrogados los PGE de 2023 (prórroga en 2024 y 2025). Las dificultades para conseguir apoyos para aprobar los Presupuestos parecen insalvables a la vista de las tensiones que se acumulan entre todos los socios de investidura, especialmente, ERC y Junts, cuya suma de votos es necesaria<sup>62</sup>. Por lo tanto, el último año que se aprobaron Presupuestos fue en 2022<sup>63</sup> con el respaldo de 10 formaciones diferentes. En la XV Legislatura, el Gobierno no ha logrado todavía aprobar las cuentas ante el Congreso antes de que expirara el año.

Y, en íntima conexión con la tramitación de la Ley de Presupuestos, el accidentado e inconcluso recorrido de los objetivos de estabilidad presupuestaria pone de nuevo en evidencia la imposibilidad del Gobierno para mantener el apoyo de los socios de investidura. De manera muy sintética, cabe recordar que los objetivos de estabilidad presupuestaria<sup>64</sup> preceden a la elaboración de los proyectos de presupuesto de las Administraciones Públicas a los que han de acomodarse y aquellos son propuestos por el Consejo de Ministros, debiéndose aprobar por el Congreso y el Senado y si los rechazan, tanto uno como otro, en el plazo máximo de un mes se remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento. En julio de 2024, el Gobierno sufría un revés al rechazarse por el Pleno del Congreso los objetos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las administraciones, un resultado decantado por el voto en contra de Junts<sup>65</sup>.

## 5. ESPECIAL MENCIÓN A LA FUNCIÓN DE DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS EN UN PARLAMENTO POLARIZADO

La fragmentación parlamentaria afecta directamente a la función de designación de órganos atribuida constitucionalmente a las Cámaras. Una función que viene siendo objeto de polémica permanente en los últimos años por el bloqueo excepcional al

---

<sup>61</sup> GUILLÉN LÓPEZ, E. “Encuesta sobre Nuevas dinámicas en la forma de Gobierno”, cit., p. 65.

<sup>62</sup> Se trata de acuerdos como la delegación de la competencia en inmigración a la Generalitat negociado con Junts; la quita de la deuda para Cataluña, compromiso asumido con ERC, y que finalmente se ha extendido al resto de comunidades de régimen común así como el traspaso de Rodalías, pactos que formaban parte del acuerdo de investidura.

<sup>63</sup> Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

<sup>64</sup> Un detallado y crítico análisis sobre la elaboración de los presupuestos y los objetivos de déficit en ORÓN MORATAL, G. “El procedimiento presupuestario y la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Blog Martín Queralt Abogados*, 14 de marzo de 2024.

<sup>65</sup> Con este fracaso que complica la tramitación de los PGE de 2025, el Gobierno acumula tres intentos fallidos en las Cortes Generales para aprobar los objetivos de estabilidad presupuestaria ya que, en febrero y marzo y con vistas todavía a la preparación de los PGE de 2024, había fracasado la aprobación de los objetivos en el Senado abocando a una situación no contemplada en la Ley.

que es sometida su renovación. Por tanto, la problemática es anterior a la aparición de los nuevos partidos y la multiplicación de fuerzas con representación parlamentaria aunque, como veremos, en el actual escenario multipartidista y polarizado se ha agravado la situación previa “ya maltrecha por la orientación cortoplacista y partidista que presidía su ejercicio práctico”<sup>66</sup>.

La XV Legislatura ha resultado especialmente interesante para reflexionar sobre esta función ya que se ha resuelto la acuciante renovación del CGPJ, una designación que había provocado una crisis institucional resuelta tras más de cinco años de parálisis<sup>67</sup>. Aunque, de nuevo, ha de señalarse el año 2015 como el punto de inflexión en la configuración de nuestro Estado de partidos con impacto también en la función de designación parlamentaria, precisamente, porque la minoría parlamentaria juega un papel destacado en la designación parlamentaria de cargos públicos por la exigencia constitucional de mayorías reforzadas para su elección. La acumulación de renovaciones pendientes, incluida la mencionada del CGPJ<sup>68</sup>, corrobora las mayores dificultades para llegar a ese consenso en el escenario pluripartidista.

En el origen de los retrasos está el descubrimiento por parte de los grupos parlamentarios mayoritarios del potencial inherente a la función de designación en términos de “control” sobre la composición de los consejos resultantes<sup>69</sup>, una práctica de “reparto del botín” y la manipulación de los tiempos en beneficio de determinadas fuerzas —al momento minoritarias— pero con expectativas de mejorar ese resultado en un futuro no muy lejano. El enconado nivel de confrontación política en la actividad parlamentaria actual tampoco ayuda. Así, este manejo estratégico de las renovaciones por parte de los partidos políticos implicados en la designación tiene

<sup>66</sup> Una completa y acertada reflexión sobre el tema en BAAMONDE GÓMEZ, L. (2024). “Parlamento fragmentado y designación de cargos públicos”, en *II Jornadas parlamentarias...*, cit., p. 151. También GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2018). “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de Constitución”, *Revista de Derecho Político*, n. 101, pp. 67-98, p. 93.

<sup>67</sup> La magnitud de este problema constitucional provocó sucesivas advertencias de la Comisión Europea en sus informes sobre el Estado del Derecho en España [*Informe sobre el Estado de Derecho en 2024. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*, Bruselas, 24.7.2024, SWD (2024)809]. Además en cumplimiento de la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, de reforma de la LOPJ, el CPGJ ha elaborado un informe con una propuesta de reforma sobre el sistema de elección de los vocales judiciales. Sobre el tema, BIGLINO CAMPOS, P. (2023). “Los estándares europeos sobre elección de los Consejos Judiciales”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 38, pp. 2-20 y QUERALT JIMÉNEZ, A. “El CGPJ no es el órgano de gobierno de los jueces”, *Agenda Pública*, 17 de febrero de 2025.

<sup>68</sup> En noviembre 2021 se desbloqueó la designación del Defensor del Pueblo, pendiente desde 2017 y la del Tribunal de Cuentas con el mandato caducado desde julio de 2021. También se acordó la renovación de la Agencia Española de Protección de Datos, aunque el proceso no pudo consumarse hasta enero de 2025 por la presentación de varios recursos contra la preselección. En enero de 2023 se consiguió renovar el tercio de magistrados del Tribunal Constitucional a propuesta del Congreso de los Diputados retrasada desde 2019; y en junio de 2024 se produjo la renovación del CGPJ que estaba pendiente desde 2018.

<sup>69</sup> BAAMONDE GÓMEZ, L. (2022). “La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la «cesta institucional»”, *Revista de Derecho Político*, n. 113, pp. 71-93, p. 76.

unas consecuencias nefastas “no solo por los problemas de funcionamiento que tales dilaciones acarrean a los órganos en cuestión, sino porque vienen a afectar a su misma legitimidad en un sistema democrático”<sup>70</sup>.

Centrándonos en la actual Legislatura, si bien el número de órganos que ha habido que designar no es extenso, el análisis de las designaciones realizadas nos permitirá obtener algunas conclusiones sobre el efecto del bloquismo en esta función y el comportamiento de los grupos en cada bloque.

La primera indicación que debe hacerse es que los dos grupos parlamentarios mayoritarios —Popular y Socialista— alcanzan sobradamente la mayoría de tres quintos (210 votos) exigidos por la Constitución para el nombramiento de órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial) y de relevancia constitucional (Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo) ya que suman 257 diputadas y diputados.

Analizando los nombramientos realizados<sup>71</sup>, la primera renovación que ha debido abordar el Congreso de los Diputados en esta Legislatura ha sido la de los 11 miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto-ley 5/2024, de 22 de octubre, por el que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para adoptar medidas urgentes relativas al régimen jurídico aplicable a la Corporación RTVE.

Estamos ante un nuevo caso que ejemplifica las dificultades en llegar a acuerdos para la renovación de un órgano y la necesidad de ajustar la legislación a la realidad del Parlamento fragmentado y enfrentado. La mencionada Ley 17/2006 prevé que la elección parlamentaria de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE se lleve a cabo por una mayoría cualificada de dos tercios de cada Cámara. Se trata de una mayoría que busca un elevado consenso parlamentario, pero que, en ocasiones, ha conducido a importantes situaciones de bloqueo y paralización, al no alcanzarse las mayorías exigidas a pesar de sucesivas modificaciones normativas<sup>72</sup> hasta el Real Decreto-ley 5/2024. La propia Exposición de Motivos se refiere

---

<sup>70</sup> LÓPEZ GUERRA, L. (2020). “Vexata quaestio: sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de titulares de órganos constitucionales”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 108, pp. 71-104, p. 73.

<sup>71</sup> Otras designaciones importantes no serán objeto de análisis pormenorizado porque en ellas se ha mantenido sin variaciones la votación en bloques. Nos referimos a la propuesta de nombramiento de la presidencia y adjunto a la presidencia de la AEPD aprobada en la Comisión de Justicia (19.02.2025); los consejeros de la CNMV en la Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital (22.01.2025); y la propuesta de designación del presidente de la Agencia EFE en la Comisión Constitucional (21.12.2023).

<sup>72</sup> Nos referimos a la Ley 5/2017, de 29 de septiembre que estableció subsidiaria y transitoriamente la mayoría absoluta en segunda vuelta y el Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, que habilita al Gobierno para proponer el nombramiento de un administrador provisional único para la Corporación. El TC ha avalado la constitucionalidad de estas modificaciones en sus sentencias 150/2017, de 21 de diciembre y 134/2021, de 24 de junio.

a la variada representación política e ideológica en la Cámara, fruto del pluralismo político y del principio democrático que propugna la Constitución Española lo que, en conexión con nuestro sistema electoral, “pueden dar lugar a una representación parlamentaria muy fragmentada en el Congreso de los Diputados” y a la dificultad derivada para alcanzar las mayorías parlamentarias requeridas.

Así, el texto rebaja la mayoría parlamentaria en segunda vuelta por mayoría absoluta de diputadas y diputados en el Congreso que elegirá a once de los quince miembros del Consejo de Administración (los cuatro restantes pasan a ser elegidos por el Senado), modificaciones que apuntan, precisamente, al desbloqueo. Lo primero, porque facilita el acuerdo sin necesidad de contar con el apoyo del partido mayoritario de la oposición o embarcarse en complejas negociaciones multipartidistas; lo segundo, porque permite dar entrada a grupos parlamentarios que no estaban en la composición anterior.

Finalmente, ni PP ni Vox participaron en la elección de los once consejeros ni de la presidencia de la Corporación<sup>73</sup> en protesta por la reforma de la Ley. Aunque no nos ocupemos en este análisis de la Cámara Alta, es relevante a nuestros efectos que los 4 consejeros fueron propuestos por el PP, resultando elegidos en segunda votación con los únicos apoyos de ese grupo parlamentario y sin los votos de los senadores de Vox en una muestra más de la inestabilidad de los bloques parlamentarios.

Otro ejemplo de las dificultades para conformar un órgano constitucional y responder a la nueva composición parlamentaria tuvo lugar con la elección de los cinco vocales de la Junta Electoral Central procedentes del cupo de académicos que, aclaramos, no son elegidos por el Pleno de las Cámaras sino son designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados (art. 9.1 LOREG), “(...) propuesta conjunta se realiza mediante un escrito suscrito por los portavoces de los grupos o fuerzas políticas”<sup>74</sup>. La LOREG completa el proceso de designación con una fórmula para salvar los supuestos de bloqueo y no designación en plazo, que debe realizarse en los 90 días siguientes a las elecciones, atribuyendo a la Mesa del Congreso de los Diputados la función de designar a los vocales en consideración a la representación existente en la Cámara (art. 9.2 LOREG).

Precisamente, fue la Mesa del Congreso la que votó a favor de los cinco candidatos propuestos por el PP (dos), PSOE (dos) y Sumar (uno), que resultaron elegidos, y en contra del candidato de Vox<sup>75</sup> que quedó fuera. Este partido anunció inmediatamente la presentación de sendos recursos ante el Tribunal Constitucional y el

---

<sup>73</sup> Acuerdos de 14 y 28 de noviembre de 2024, respectivamente, del Pleno del Congreso de los Diputados (*BOE* núm. 282, de 22 de noviembre de 2024 y núm. 290, de 2 de diciembre de 2024).

<sup>74</sup> GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2012). “La problemática de la integración de órganos por el Parlamento”, *Asamblea*, n. 27, pp. 11-23, p. 18.

<sup>75</sup> En la votación de la Mesa del Congreso, el PSOE votó en contra del candidato de Vox y a favor del resto; el PP en contra del de Sumar y a favor de los demás, y Sumar a favor de los candidatos del PSOE y en contra de los del PP y Vox.

Tribunal Supremo por quedar excluidos del derecho de representación e incumplir la proporcionalidad de los miembros que conforman el Congreso de los Diputados. Se ha señalado que, de haberse aplicado un reparto que trasladase la representación de estos grupos parlamentarios, el grupo parlamentario Vox hubiera contado con un vocal por tratarse de la tercera fuerza parlamentaria con 33 escaños en el Congreso frente a los 27 escaños de Sumar. En contra de este argumento, desde Sumar se esgrime que la candidata propuesta viene avalada por un acuerdo con ERC, EH Bildu y BNG que suman 41 diputadas y diputados, por encima de los que dispone Vox<sup>76</sup>.

La situación revela una fractura en los integrantes del bloque conservador que ha llevado a la denuncia pública del partido Vox por un “pacto de exclusión” que achaca al bipartidismo, extremo negado por el PP, y cuya genuina explicación reside en las posibilidades reales de que el partido de ultraderecha adelante al PP si se atiende a factores que son favorables al primero. Así, por un lado, el contexto internacional de avance de la extrema derecha y, muy especialmente, el regreso de Trump en EEUU. Y, por otro lado, unas previsiones demoscópicas que confirman el trasvase de votos del PP a Vox, partido que ha fidelizado a su electorado conservando más del 81% del mismo, y con sondeos electorales que le favorecen mejorando en intención de voto el resultado que obtuvo en las elecciones de julio de 2023<sup>77</sup>.

## 6. CONCLUSIONES

La XV Legislatura ha vuelto a alumbrar un Congreso de los Diputados altamente fragmentado y polarizado en la línea de lo conocido en la realidad parlamentaria española desde 2015. Y se ha constituido, por segunda vez, un Gobierno de coalición minoritario investido por fuerzas parlamentarias que no conforman el Ejecutivo.

A la vista del periodo de Legislatura transcurrido hemos podido extraer algunas conclusiones sobre el impacto que la nueva conformación parlamentaria ha tenido en las políticas de bloques y en las funciones que ejerce la Cámara Baja. La reflexión sobre este escenario multipartidista debe comenzarse corrigiendo la afirmación de que las elecciones de 2015 a 2023 son las que han dibujado una presencia política plural puesto que esta ha sido una constante en la Cámara Baja. De hecho, es lo que cabe derivarse del pluralismo político y del principio democrático que propugna la Constitución española. El hecho diferencial del nuevo marco político creado por estos

<sup>76</sup> El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el criterio aplicado para el reparto de cargos designados. La última ocasión ha sido resuelta por la STC 116/2023, de 25 de septiembre, que rechazó el recurso de amparo presentado por Vox en el que se impugnaba la decisión de la Mesa del Parlament de Cataluña sobre reparto de senadores autonómicos. Muy crítica con la actuación de los parlamentos autonómicos en esta función a los que describe como “espacios propicios a las patologías parlamentarias”, SEIJAS VILLADANGOS, E. (2023). “Encuesta sobre Nuevas dinámicas en la forma de Gobierno”, cit., p. 92.

<sup>77</sup> LÓPEZ ORTEGA, A. “La posición del PP será determinante para la democracia liberal...”, cit.

comicios está en que los dos partidos mayoritarios ya no han disfrutado de la cómoda hegemonía parlamentaria con la que sustentan gobiernos monocolor y se ha dado paso a Ejecutivos de coalición y la conformación de dos grandes bloques parlamentarios. Son las relaciones entre los grupos que integran esos bloques las que permiten comprender mejor el grado de polarización política, deducir cómo ha ejercido el Congreso sus competencias y si el Gobierno ha podido avanzar en la ejecución de su programa.

Empezando por el final, el día a día parlamentario ha mostrado un Gobierno que se enfrenta regularmente a dificultades para sacar adelante sus propuestas y ha de recurrir a negociaciones bilaterales con los grupos que se integran en el bloque “de izquierdas” porque apoyaron su investidura pero quedaron fuera del Gobierno. Y hemos comprobado que, por un lado, llegados a la mitad de la Legislatura, el Congreso ha ejercido su actividad legislativa aunque se han mantenido prácticas parlamentarias disfuncionales ya detectadas en el pasado que traen su causa en el carácter voluble de los apoyos parlamentarios de los socios de investidura del Ejecutivo y, muy destacadamente, en la imposibilidad de cumplir con la aprobación de los presupuestos generales del Estado habiéndose quebrado el principio de anualidad presupuestaria desde el inicio de la Legislatura. Y, por otro lado, ha sido en la función de designación de cargos públicos donde se ha revelado intensamente el conflicto dentro del bloque conservador que puede explicarse en términos de competición electoral.

Precisamente, el reto de los dos partidos mayoritarios de no verse superados por las fuerzas situadas más a su izquierda o más a su derecha explica la dinámica polarizadora que sí se ha agravado en esta Legislatura. El distanciamiento del PP y del PSOE frente a partidos cercanos ideológicamente que pueden absorber sus votos los ha alejado del centro e impide los consensos que, cada vez más, son incluso rechazados por los votantes al considerarlos como cesiones. Por otra parte, la radicalidad ha impedido alianzas potenciales y extendido los vetos cruzados entre partidos cuyas relaciones y posición ideológica han de analizarse desde un punto de vista cualitativo que ya no puede identificarse en términos de izquierda-derecha exclusivamente, sino que se añade el componente territorial. Los partidos políticos han olvidado la advertencia del politólogo Gianfranco Pasquino que, en *La oposición*, advertía que esta no puede limitarse a la intransigencia y la barricada crítica<sup>78</sup>.

Porque el sistema institucional español, diseñado para encajar un modelo bipartidista, ha sido capaz de acoger el multipartidismo y un segundo Ejecutivo de coalición sin paralizar la actividad parlamentaria ni afrontar una crisis de gobierno. Pero urge encontrar una respuesta a la polarización que aleje el peligro de la ingobernabilidad o los episodios de inestabilidad vividos en la democracia española. Respuesta que habrá de pasar por un cambio en la cultura política de pactos entre partidos, acuerdos tipo consenso delimitados a espacios concretos y especialmente decisivos para la gobernabilidad democrática.

<sup>78</sup> PASQUINO, G. (1998). *La oposición*, Alianza Editorial, Madrid, 2<sup>a</sup> ed.

**Title:**

Parliamentary fragmentation and imperfect bloquism: the strategy of groups in the lower house

**Summary:**

1. INTRODUCTION: FROM BIPARTIDISM TO BIBLOQUISM. 2. THE PHENOMENON OF FRAGMENTATION IN THE CONFIGURATION OF BLOCS. 3. IDEOLOGICAL DIFFERENCE AND DIVISION IN POLITICS: POLARIZATION. 4. PARLIAMENTARY FUNCTIONS IN A FRAGMENTED PARLIAMENT. 4.1. Investigation. 4.2. Legislative function. 5. SPECIAL MENTION OF THE APPOINTMENT FUNCTION IN A POLARIZED PARLIAMENT. 6. CONCLUSIONS.

**Resumen:**

Investigaciones previas han mostrado la evolución del Parlamento en el paso de una situación de bipartidismo corregido al actual bloquismo y se han publicado excelentes análisis abordando las consecuencias de la fragmentación en el funcionamiento del Parlamento hasta la XIV Legislatura, mandato en el que se planteó la cuestión de si el recién estrenado Gobierno de coalición respondía a una situación coyuntural o iba a tener continuidad. En el estudio se trata de aportar un análisis centrado en las posiciones de las fuerzas políticas dentro de sus bloques y el impacto de esas conductas en el funcionamiento del Congreso de los Diputados durante el periodo transcurrido de la XV Legislatura.

**Abstract:**

Previous research has shown the evolution of Parliament from a corrected two-party system to the current two-bloc system, and excellent analyses have been published addressing the consequences of fragmentation on the functioning of Parliament up to the XIV Legislature, a period in which the question was raised whether the newly formed coalition government was responding to a temporary situation or it would continue. This study seeks to provide an analysis focused on the positions of the political forces within their blocs and the impact of their behavior on the functioning of the Congress of Deputies during the XV Legislature.

**Palabras clave:**

Bloquismo, bipartidismo, multipartidismo, polarización política, bloques ideológicos, función de designación.

**Keywords:**

Bloquism, bipartisanship, multipartisanship, political polarization, ideological blocs, designation function.