

# Fragmentación parlamentaria y capacidades: ¿colaboración o conflicto? Una aproximación a las relaciones gobierno-cortes generales en España (2000-2022)\*

Daniel Casal\*\*

Universidad Rey Juan Carlos, España

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n24.102199>

## Resumen

En el presente artículo se analizó cómo la fragmentación parlamentaria, que ha transformado el sistema político español desde las elecciones generales de 2015, ha impactado sobre las capacidades del poder legislativo y ejecutivo para poder cumplir con sus funciones constitucionales. Para ello se toma como referencia la fragmentación política construida a través del Número Efectivo de Partidos y se combina con el rendimiento de la actividad parlamentaria, así como con la estabilidad de los equipos gubernamentales determinando, de forma efectiva, si los nuevos actores políticos han contribuido a mejorar la posición del parlamento en la democracia española o la estabilidad gubernamental.

**Palabras clave:** sistema político español; relaciones parlamento-gobierno; fragmentación política; Cortes Generales; Gobierno de España.

\* **Artículo recibido:** 19 de abril de 2022 / **Aceptado:** 16 de septiembre de 2022 / **Modificado:** 22 de septiembre de 2022. Este artículo es una reflexión y no contó con financiamiento.

\*\* Doctor en Ciencia Política y de la Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, España. Máster en Comunicación Política y Electoral por la Universitat Autònoma de Barcelona, España. Profesor Ayudante Doctor en la Universidad Rey Juan Carlos (España), Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política. Investigador del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración. Correo electrónico: [daniel.casal@urjc.es](mailto:daniel.casal@urjc.es)  <https://orcid.org/0000-0002-8960-5350>

## Cómo citar

Casal, D. (2023). Fragmentación parlamentaria y capacidades: ¿colaboración o conflicto? Una aproximación a las relaciones gobierno-cortes generales en España (2000-2022). FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 24, 229-259. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n24.102199>



## **Parliamentary Fragmentation and Capacities: Collaboration or Conflict? An Approximation to Government-General Courts Relations in Spain (2000-2022)**

### **Abstract**

This article analyzes how parliamentary fragmentation, which has transformed the Spanish political system since the 2015 general elections, has impacted the capacities of the legislative and executive powers to fulfill their constitutional functions. For this, the political fragmentation built through the Effective Number of Parties is taken as a reference and it is combined with the performance of parliamentary activity as well as with the stability of the government teams, determining, effectively, if the new political actors have contributed to improve the position of parliament in Spanish democracy or government stability.

**Keywords:** spanish political system; parliament-government relations; political fragmentation; spanish parliament; Government of Spain.

## **Fragmentação e capacidades parlamentares: colaboração ou conflito? Uma abordagem das relações governo-tribunais gerais na Espanha (2000-2022)**

### **Resumo**

Este artigo analisa como a fragmentação parlamentar, que transformou o sistema político espanhol desde as eleições gerais de 2015, teve um impacto sobre as capacidades dos poderes legislativo e executivo para cumprir suas funções constitucionais. Para isso, toma-se como referência a fragmentação política construída por meio do Número Efetivo de Partidos e se combina com o desempenho da atividade parlamentar, bem como a estabilidade das equipes de governo, apurando efetivamente se os novos atores políticos têm contribuído para melhorar a posição do parlamento na democracia espanhola ou estabilidade do governo.

**Palavras-chave:** sistema político espanhol; relações parlamento-governo; fragmentação política; Cortes Gerais; Governo da Espanha.

## **Introducción**

Uno de los elementos definitorios del sistema político español lo constituye la transformación del sistema de partidos y de la composición parlamentaria marcada por la emergencia de nuevos partidos de ámbito nacional: Podemos (UP) Ciudadanos (Cs) y VOX. Un cambio que comienza a materializarse a partir de las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 cuando UP y Cs consiguen representación en el Congreso de los Diputados como tercera y cuarta fuerza política, respectivamente, poniendo fin al anterior modelo en el que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular se repartían aproximadamente 20 millones de votos y el grueso de la representación parlamentaria.

Desde la celebración de esta cita electoral, la sociedad española ha presenciado numerosos hitos políticos inéditos que van desde dos legislaturas fallidas en 2016 y 2020, en las que la incapacidad de formar gobierno culminó con adelantos electorales, el reto secesionista en Cataluña que obligó a activar el mecanismo de intervención previsto en el artículo 155 de las Constitución, el debate en torno a la responsabilidad política del gobierno en funciones, el primer gobierno de coalición, así como el empleo cada vez más frecuente de iniciativas de exigencia de responsabilidad política, como la reprobación a 16 ministros entre 2016-2018 y, sobre todo, el planteamiento de tres mociones de censura, una de las cuales logró hacer caer en 2018 al Gobierno liderado por Mariano Rajoy.

Esta sucesión de acontecimientos ajenos a un modelo institucional dotado de una gran estabilidad se ha traducido en un debate más profundo vinculado con las capacidades del poder ejecutivo y del legislativo, especialmente en el caso del Congreso de los Diputados, para poder adoptar decisiones, implementarlas y cumplir con sus facultades constitucionales. Por tanto, el presente artículo tiene como principal pregunta de investigación analizar si la fragmentación se ha traducido en una pérdida de capacidades parlamentarias y gubernamentales.

Para responder al objetivo, la investigación consta de cuatro partes claramente diferenciadas. Primeramente, se analizan los aspectos esenciales del sistema político español a partir del diseño bicameral y las relaciones entre el poder ejecutivo y parlamento. A continuación, se plantea el diseño de la investigación que, tomando como referencia el periodo temporal 2000-2022, se basa en el estudio de tres grandes dimensiones analíticas: la evolución de la fragmentación parlamentaria, el rendimiento de las Cortes Generales estudiado a partir de su función legislativa y de control político al ejecutivo y, finalmente, el grado de estabilidad gubernamental. En tercer lugar, se plantean y discuten los principales resultados alcanzados y, en último término, se incluyen las conclusiones finales del presente artículo.

## **El parlamento en el sistema político español**

### **La configuración constitucional del bicameralismo**

Una de las dimensiones más relevantes en el análisis de los diferentes sistemas políticos, lo constituye el intento de clasificación, a través de tipologías, que permite estudiar de manera integrada realidades institucionales que responden a coyunturas sociopolíticas e históricas extremadamente diferentes entre sí.

Es conocida la tipología planteada por Dahl (2012), que diferencia entre los sistemas políticos en función de su naturaleza democrática o no democrática. También la de Lijphart (2016, p. 19) que diferencia entre modelos asociativos, cuando los procesos de toma de decisiones se canalizan mediante pactos y acuerdos entre actores, frente a sistemas de tipo *westminster* donde como indican Dixon (1968, p. 19) y Lewis (1965, p. 65) las decisiones se adoptan mediante el voto mayoritario.

En este aspecto, la tipología que goza de una mayor aceptación es la que toma como referencia el sistema de organización de los poderes del Estado y que permite diferenciar modelos políticos presidencialistas, caracterizados por una separación rígida de las diferentes instituciones que al gozar de legitimidad directa disponen, también, de calendarios electorales e inercias políticas propias (Alcántara, 1995, p. 104; Fernández-Vivas, 2009, p. 328; Nohlen, 2013, p. 8) y sistemas políticos parlamentarios en los que la disposición de los poderes otorga al legislativo, en su condición de único órgano con una relación directa con la comunidad política, una posición central en el sistema de la que se derivan, como acertadamente señala Solozabal-Echevarría (1996, p. 42) capacidades de legitimación del resto de los poderes del Estado.

La Constitución de 1978 definió a España, en su artículo 1, como un estado social y democrático de derecho, que reside la soberanía nacional en el pueblo español y que adopta como forma política la monarquía parlamentaria (Castellá-Andreu, 2012, p. 76). Según Colomer-Viadell (1978, p. 108) la opción por este modelo es novedosa en la tradición constitucional española, así como en el análisis comparado, puesto que desvincula a la corona del ejercicio efectivo de cualquiera de los poderes del Estado y lo circunscribe a su función como símbolo de unidad y permanencia. Por lo tanto, este diseño institucional otorga al poder legislativo una relación directa y mediata con el titular de la soberanía nacional y, en consecuencia, le otorga capacidades de legitimación hacia el resto de poderes del Estado para que puedan operar de forma plena.

El diseño de la institución parlamentaria adopta un modelo de corte bicameral. Esta opción es coherente con la tradición política española que desde el Estatuto Real de 1834 hasta la 1978 ha optado siempre, con la excepción de la Constitución de Cádiz y

de la II República, por una organización compleja del poder legislativo articulada en una cámara baja de representación popular, y una cámara alta donde se representan otro tipo de intereses sociales o, como se plantea en el artículo 69 de la norma fundamental actual, de tipo territorial (Cidoncha-Martín, 2011, p. 174; Escudero, 2013, p. 8). En este sentido, el artículo 66 de la Constitución indica que las Cortes Generales representan al pueblo español y se componen del Congreso de los Diputados y el Senado.

El esquema representativo de ambas cámaras y, por tanto su estructura, es claramente diferenciada. El Congreso de los Diputados se configura como el órgano de representación popular. La cámara baja dispone de 350 escaños cuyo esquema de asignación responde al reparto provincial, de manera que cada territorio dispone de dos diputados, distribuyéndose el resto en función de la población. La Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) ha definido un método de elección proporcional y, de este modo, las candidaturas, que superen el umbral del 3 % de los votos en la circunscripción, entran en el *ballotage* que distribuye los asientos de acuerdo al sistema *D'Hondt*. Como órgano de representación del pluralismo político de la sociedad española, el Congreso, asume tres funciones clave: en primer lugar es el órgano que otorga o retira la confianza al Gobierno mediante la investidura, la cuestión de confianza y la moción de censura contempladas en los artículos 99, 113 y 114 de la Constitución; además tiene la potestad de convalidar los diferentes estados de alarma, excepción y sitio, es, también, la cámara de primera lectura, en materia legislativa y dispone de la última palabra en la aprobación final de las leyes orgánicas que son aquellas que versan sobre los Derechos Fundamentales, las que aprueban los estatutos de autonomía, la de régimen electoral general y todas las que la norma fundamental defina expresamente como es la del Tribunal Constitucional, el Poder Judicial o las reguladoras de instituciones tan relevantes como el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, las Fuerzas Armadas o las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En paralelo, el Senado es la cámara de representación territorial –artículo 69.1 de la Constitución—. De esta manera, en un Estado compuesto, integrado por Comunidades Autónomas (CC.AA), se podría entender que se asemeja a un modelo federal de órgano de representación de las entidades que conforman la unión (Agranoff, 1996, p. 390). Sin embargo, la falta de concreción en el mapa autonómico, cuando se aprobó la Constitución, puesto que el acceso al autogobierno es una facultad de la que disponen los propios territorios (Fossas, 2007, p. 152; Roller, 2002, p. 75), generó una indefinición de la cámara alta que se aprecia en su composición. Ya el 78,4 % de sus integrantes son electos con base provincial e insular, mediante un sistema mayoritario corregido de listas abiertas y solamente el 21,6 % representan a las CC.AA a través de la designación

que realizan sus asambleas legislativas de un senador y otro más, por cada millón de habitantes que tengan. Esta indefinición se proyecta también hacia sus funciones que asemejan al Senado a una cámara de segunda lectura. Sin embargo, retiene facultades constitucionales y parlamentarias de tipo federalizante, como son la atribución de ratificar las medidas coactivas propuestas por el Gobierno hacia aquellas CC.AA que incumplan con sus obligaciones constitucionales –artículo 155 de la Constitución– o la capacidad, otorgada por el artículo 133 del Reglamento del Senado, para actuar como cámara de primera lectura para la tramitación del Fondo de Compensación Interterritorial, cuya finalidad es construir un mecanismo de redistribución y solidaridad regional entre CC.AA (Fernández-Leiceaga, Lago-Peñas y Álvarez-Corbacho, 2014, p. 5).

### **Las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo**

La configuración de un sistema político de naturaleza parlamentaria tiene una como punto de partida la definición de un esquema representativo en virtud del cual la ciudadanía elige a sus representantes en el poder legislativo, quienes, en su nombre, realizan las funciones parlamentarias; entre las que se encuentra, la legitimación de la conformación del gobierno o su destitución (Razquín-Lizarraga, 2006, p. 114). Por lo tanto, la relación entre ambos poderes del Estado nace en el acto de constitución del gabinete que, a través del procedimiento de investidura del artículo 99 de la Constitución, construye una relación fiduciaria de confianza entre la mayoría del poder legislativo con el presidente del Gobierno (Requejo, 2004, p. 80).

La confianza parlamentaria se traduce en control e impulso político que según Casal (2022, p. 92) puede revestir tres modalidades. En primer lugar, es en todo caso, de naturaleza constitucional, porque hace efectiva la separación de poderes a partir de la sujeción del gabinete a los parámetros programáticos definidos por la mayoría que lo respalda. En segundo término, puede tener naturaleza proactiva cuando se ejerce por parte de los integrantes del legislativo que respaldan al ejecutivo, puesto que orienta su actuación hacia los acuerdos políticos que dieron lugar a su conformación. Finalmente tiene naturaleza fiscalizadora, cuando se desarrolla por parte de los grupos parlamentarios situados en oposición al Gobierno, que con esta labor persigue concretar responsabilidades políticas y someter al escrutinio público todas las medidas gubernamentales.

La actividad de control, por tanto, requiere que el poder legislativo disponga de capacidades para recibir información, enjuiciar y plantear medidas (Arter, 2006, p. 255; Fernández-Sarasola, 2000, p. 102). La materialización fundamental de la labor de control, se traduce en una serie de figuras que se pueden clasificar en dos grandes tipos: mecanismos fiduciarios y fiscalizadores.

Los instrumentos de naturaleza fiduciaria tienen como finalidad la de reevaluar la relación de confianza que existe entre el gobierno y el parlamento. Por esta razón, se trata de figuras jurídicas que se desarrollan en la cámara baja, puesto que es la que legitima la constitución del ejecutivo, a partir del otorgamiento de su confianza al presidente, quien, a su vez, configura de forma libre la composición de su equipo gubernamental que puede modificar cuando lo considere oportuno. En el sistema político español existen tres mecanismos de control fiduciario: la investidura, contemplada para la elección del presidente del Gobierno en el artículo 99 de la Constitución y 170-172 del Reglamento del Congreso de los Diputados; la moción de censura, prevista en el artículo 113 de la norma fundamental y desarrollada en los artículos 175 a 179 del reglamento de la cámara baja y, finalmente, la cuestión de confianza regulada en el artículo 114 de la Constitución así como en los artículos 173-174 del Reglamento del Congreso.

**Tabla 1.** Figuras de control fiduciario

<b>Mecanismo</b>	<b>Planteamiento</b>	<b>Mayoría requerida</b>
Investidura	Jefatura del Estado con refrendo del presidente del Congreso oídos los Grupos Parlamentarios de la Cámara Baja	Primera votación: absoluta Segunda votación: relativa
Moción de censura	Al menos una décima parte de los Diputados del Congreso	Votación única: absoluta
Cuestión de confianza	Presidente del Gobierno oído el Consejo de ministros	Votación única: relativa

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, los instrumentos de naturaleza fiscalizadora tienen como finalidad la de analizar la actuación gubernamental para someterla al escrutinio público, bien con la finalidad de ensalzarla –si se emplean por los grupos que respaldan al ejecutivo– o de criticarla –cuando se usan por los que están en oposición–. El parlamento español contempla un conjunto variado de mecanismos cuyo planteamiento puede ser oral –en pleno o comisión– cuando persiguen representar un disenso entre el gobierno y cualquiera de las dos cámaras. En este sentido, se puede hablar de figuras como las preguntas de respuesta oral –en pleno o comisión– las interpelaciones, las proposiciones no de ley o las mociones.

**Tabla 2.** Instrumentos fiscalizadores

Planteamiento	Regulación reglamentaria	Características
Oral	Interpelaciones y preguntas Congreso: Título IX Senado: Título VI Proposiciones no de ley y mociones Congreso: Título X Senado: Título VII	Se trata de iniciativas que promueven la escenificación del disenso y el debate público en torno a un tema.
Escrita	Preguntas: Congreso: Artículo 190 Senado: Artículo 169 Solicitudes de informe: Congreso: Artículo 7 Senado: Artículo 20	Preguntas: el Gobierno debe responder en plazo (30 días en el Congreso y 20 en el Senado) ante la falta de contestación el parlamentario puede transformar la pregunta en oral e incluirla en la Comisión correspondiente para que la responda el Gobierno.  Solicitudes de informe: el gobierno dispone de 30 días para responder, su incumplimiento puede ser susceptible de recurso de amparo.

Fuente: elaboración propia.

De forma paralela, existen figuras fiscalizadoras –preguntas y solicitudes de información– que son de naturaleza escrita y cuya finalidad es la de que los parlamentarios reciban información vinculada al desarrollo de su labor, o bien para su posterior sometimiento al escrutinio público. Este tipo de instrumentos, según Porras-Nadales (1981, p. 110), constituyen una mejor expresión de la función del control parlamentario, puesto que son mecanismos que se emplean por cada representante sin la mediatización de su grupo parlamentario y que le permite centrar su actuación en temas sectoriales o territoriales que le pueden facilitar cierta relevancia individual (Burdeau, 1981, p. 418).

## Diseño de la investigación y objetivos

Como se ha indicado en el acápite introductorio, la principal pregunta de investigación que guía el artículo es conocer si la fragmentación de las Cortes Generales se ha traducido en una pérdida de capacidades parlamentarias y gubernamentales. Por tanto, el objetivo principal que tiene la presente investigación es estudiar el rendimiento parlamentario y gubernamental en España durante el periodo comprendido entre 2000 y 2022. De forma complementaria como objetivos específicos el artículo plantea analizar el uso

de conocer las dinámicas de relación entre los diferentes poderes del Estado, así como poder medir el grado de estabilidad de la que han gozado los diferentes gabinetes.

Para abordar la pregunta y los objetivos el estudio ha tenido en cuenta tres dimensiones analíticas: fragmentación partidista en el poder legislativo; rendimiento parlamentario; estabilidad gubernamental.

Como se ha señalado el marco temporal seleccionado comprende el periodo 2000-2022 y las legislaturas VII, VIII, IX, X, XII y XIV. No se han seleccionado la undécima y decimotercera, puesto que no se logró constituir gobierno en ninguna de ellas y, por tanto, no se puede abordar el impacto de la fragmentación sobre las capacidades parlamentarias ordinarias.

**Tabla 3.** Dimensiones analíticas

<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Subindicadores</b>
Fragmentación	NEPP	
Rendimiento parlamentario	1. Función legislativa  2. Control fiduciario  3. Impulso político  4. Control escrito	1.1 Origen parlamentario 1.2 Origen Gubernamental 1.3 Real Decreto-Ley.  2.1. Moción de censura 2.2. Cuestión de confianza  3.1. Debate del Estado de la Nación 3.2. Debate del Estado de las CC.AA
Estabilidad gubernamental	1. Tipo de gobierno  2. IEG	1.1. Características 1.2. Tipo de mayoría 1.3. Partidos integrantes 1.4. Apoyos externos

Fuente: elaboración propia.

El estudio de la fragmentación en las Cortes Generales se ha abordado a partir del cálculo del Número Efectivo de Partidos Político (NEPP) y del sistema de partidos resultante en cada cámara, puesto que permite medir si la fragmentación se da en el conjunto del poder legislativo o, si por el contrario, se limita a uno solo de sus dos órganos. El cálculo del NEPP se realiza de acuerdo con la fórmula de Laakso y Taagepera (1979), donde el número efectivo es el número de partidos que cuentan con al menos un voto y un escaño,  $S$  es la proporción normalizada de cada partido sobre todos los escaños elevada al cuadrado.

**Figura 1.** Cálculo del NEPP

$$\text{NEPP} = \frac{1}{\sum_{i=1}^n S_i^2}$$

Fuente: elaboración propia.

El resultado determina el sesgo del sistema de partidos que según Blondel (1968, p. 184) puede tener carácter bipartidista perfecto o imperfecto cuando el NEPP se sitúa en el 2 o el 2,5, respectivamente, o por el contrario presentar naturaleza multipartidista de partido dominante si el NEPP está en el 3,5 o sin partido dominante si se sitúa en el 4,5. Para analizar el rendimiento parlamentario, la investigación se centra en el estudio de cuatro elementos: trabajo legislativo, control fiduciario al ejecutivo, impulso político y control escrito.

La función legislativa se ha seleccionado, puesto que es la competencia primaria de la institución parlamentaria. Su estudio se aborda a partir de tres indicadores: el número de leyes aprobadas que permite valorar la producción normativa de cada legislatura, el origen gubernamental o parlamentario de las leyes que facilita conocer el grado de iniciativa política de los poderes ejecutivo y legislativo, así como el empleo del Real Decreto-Ley que es un instrumento de capacidad legislativa del Gobierno de naturaleza extraordinaria para situaciones de urgencia —artículo 81 de la Constitución— y cuyo empleo puede convertirse en un instrumento de presión entre poderes del estado.

Por su parte, el estudio de los instrumentos de control fiduciario se ha abordado desde el estudio del empleo de la moción de censura y la cuestión de confianza en cada una de las legislaturas. Mientras que el análisis de los mecanismos de impulso político se han centrado en las principales figuras de debates de política general en ambas cámaras: la comunicación del Gobierno sobre el estado de la nación, contemplada en el marco de los artículos 196 y 197 del Reglamento del Congreso de los Diputados y que constituye un espacio de deliberación entre el Presidente del Gobierno con todos los grupos parlamentarios para analizar la situación general del país y, en el caso del Senado, se ha tomado como elemento de análisis el Debate sobre el estado de las Comunidades Autónomas, que al amparo del artículo 56 bis 2 del Reglamento del Senado, es una iniciativa análoga al debate del estado de la nación en la que, en vez de los diferentes grupos, participan los presidentes de las CC.AA.

Finalmente, se ha tomado como referencia el control escrito puesto que es una figura que permite un mayor control del parlamentario sin mediatización de sus grupos políticos (Burdeau, 1981, p. 418; Porras-Nadales, 1981, p. 110) y cuyo uso expansivo, según Cuocolo (1983, p. 226), Biscaretti di Ruffia (1965, p. 404) y Matía-Portilla (2017,

p. 6) es un indicador del grado de desplazamiento de la función parlamentaria hacia labores de fiscalización frente a unos gobiernos que adquieren mayores capacidades normativas (Aragón, 1994, p. 23; Fernández-Valmayor, 1980, p. 188).

La última de las dimensiones se ha centrado en el análisis de la estabilidad gubernamental, que se ha abordado desde dos planos. Por un lado, mediante el estudio del tipo de gobierno —características, tipo de mayoría, partidos integrantes y apoyos externos— de cada uno de los gabinetes que se han constituido entre 2000-2022.

Por otro lado teniendo en cuenta que, aunque España es un sistema parlamentario, el presidente del Gobierno goza de una posición privilegiada, ya que es el encargado por el Congreso de formar gabinete y, además dispone de amplias facultades en su organización interna, lo cual dota a este modelo de un fuerte sesgo presidencialista. En este sentido, se ha estudiado la cohesión y estabilidad interna de cada equipo gubernamental a partir de la elaboración del Índice de Estabilidad Gubernamental (IEG). La construcción del IEG se ha desarrollado a partir de la metodología planteada por Abal-Medina, Eberhardt y Ariza (2021, p. 234) que mide la rotación de los ministros.

**Figura 2.** Fórmula del IEG

$$\text{IEG} = (\sum \text{GM} / \text{M}) / \sqrt{\text{T}}$$

Fuente: elaboración propia.

En el IEG se parte del sumatorio del total de gestiones ministeriales —personas que ocupan cartera en el gabinete— que tienen lugar bajo el mandato de un mismo presidente del Gobierno que se divide entre el número de departamentos ministeriales (M) existentes en el momento de constitución del gabinete. El cociente se divide, a su vez, entre la raíz cuadrada del tiempo (T) de duración del mandato presidencial que toma como fecha inicial la sesión de investidura y como fecha final la elección del siguiente jefe del gobierno, el número de días se divide entre 365,25 que es la extensión de un año. En último término, estas tres variables analíticas se analizan de manera combinada con la finalidad de comprender el impacto de la fragmentación parlamentaria sobre las capacidades del poder legislativo y la estabilidad de los diferentes gabinetes.

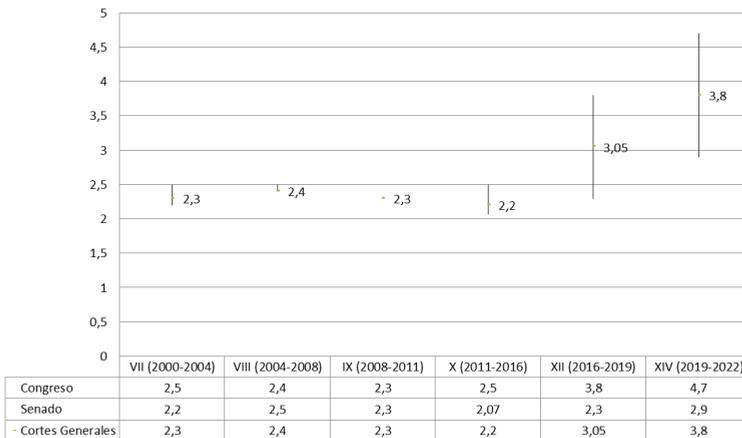
## Resultados

### Fragmentación

La primera de las variables analíticas de la presente investigación se vincula con la evolución de la fragmentación en el sistema de partidos español durante el periodo 2000-2022 en el marco de las legislaturas parlamentarias en las que se logró conformar gobierno. Para su medición se ha empleado la fórmula del cálculo del NEPP planteada por Laakso y Taagepera (1979) que permite conocer el grado de fragmentación existente en el parlamento y que, a partir de la modelización planteada por Blondel (1968, p. 184) determina el tipo de sistema de partidos resultante.

De esta manera, se puede observar que el sistema partidista existente en España entre el periodo 2000-2022 se ha caracterizado por una acusada tendencia a la fragmentación a partir de la XII Legislatura puesto que como se puede apreciar en la figura 3 el NEPP medio en ambas cámaras evoluciona desde fórmulas de bipartidismo perfecto en el periodo 2000-2016 hacia modelos claramente multipartidistas en la XII y XIV Legislatura.

**Figura 3.** Evolución del NEPP en las Cortes Generales



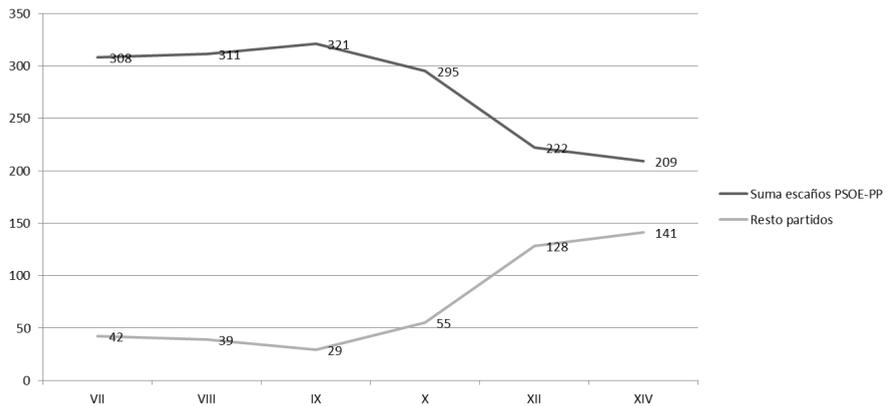
Fuente: elaboración propia.

En el análisis por cada una de las cámaras se puede observar que en el Senado el NEPP es bastante estable, debido a que es un sistema de elección mayoritario corregido para los senadores de base provincial e insular y porque el peso de los representantes de designación autonómica, que siguen criterios proporcionales en sus respectivas cámaras territoriales, es de apenas el 21 % sobre el total de la cámara alta. Por lo tanto, como

se aprecia en la figura 3 el Senado ha oscilado entre modelos de bipartidismo perfecto en las legislaturas VII, IX, X y XII y que en el periodo 2004-2008 y en la actual XIV Legislatura el sistema de partidos se caracteriza porque aún manteniendo su carácter bipartidista, tiene un sesgo imperfecto, al superar el umbral del 2,5.

Por su parte en el Congreso de los Diputados, que como cámara baja de representación popular ostenta el principal papel en los procesos del sistema político español en materia de conformación del poder ejecutivo, si observa una mayor mutación en su modelo de partidos puesto que si bien entre la VII y la X Legislatura la cámara se caracteriza por una clara tendencia al bipartidismo perfecto (2004-2011) e imperfecto (2000-2004 y 2011-2016) se puede observar que a partir de 2016 evoluciona hacia multipartidismo sin partido dominante en la XII y la XIV legislatura de la democracia.

**Figura 4.** Evolución peso de escaños de PP y PSOE sobre el resto de partidos en el Congreso (2000-2022)



Fuente: elaboración propia.

Esta transformación del sistema de partidos en el Congreso de los Diputados se debe, fundamentalmente a dos factores; en primer lugar, a que su sistema de elección es de naturaleza proporcional ya que como indica Casal (2020, p. 297) se caracteriza por el empleo de listas completas cerradas y bloqueadas, el uso de la fórmula *D'Hondt* en materia de asignación de escaños combinado con una barrera electoral del 3 %. Por lo tanto, desde una perspectiva estructural la elección de la cámara baja parte con más elementos de volatilidad que la del Senado.

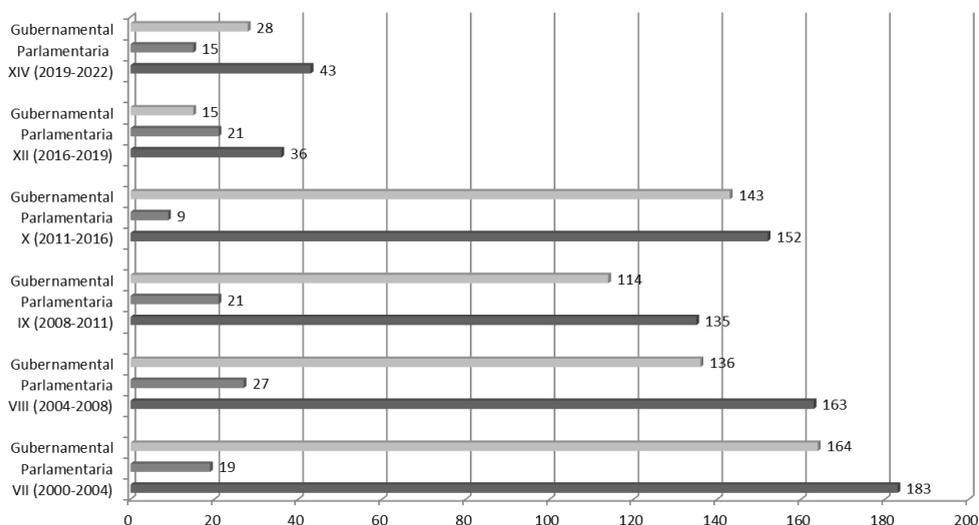
En segundo término, la transformación del sistema se materializa a partir del surgimiento de opciones competitivas a nivel nacional en la izquierda, Podemos (Font, Graziano y Tsakatika, 2021, p. 174) y en el espacio conservador –Ciudadanos y VOX– que han sido capaces de atraer a un electorado de clase media y alta predominantemente masculinizado y joven (Casal, 2020, p. 310; Rodríguez-Teruel, 2020, p. 385).

### Rendimiento parlamentario

La segunda de las variables analíticas, es el estudio de la actividad parlamentaria sobre la base de cuatro indicadores: el desarrollo de la función legislativa, el empleo de mecanismos de control de la relación fiduciaria entre el Congreso de los Diputados y el presidente del Gobierno, el uso de grandes debates de orientación general en ambas cámaras, que son los instrumentos más importantes para el impulso político y, finalmente, la utilización de las figuras de control escrito que constituyen la expresión más importante del trabajo parlamentario individual.

El primero de los indicadores se vincula con la función más tradicional e identificadora que tiene cualquier parlamento como es la de elaborar las normas con rango de ley (Astarloa, 2018, p. 154; García-Martínez, 1988, p. 61).

**Figura 5.** Evolución de la producción legislativa: 2000-2022



Fuente: elaboración propia a partir de <https://datos.gob.es/es/catalogo/e05067101-actividad-parlamentaria-por-legislaturas>

Como se puede observar entre el periodo 2000-2016 se aprobaron, por legislatura, del entorno de 150 leyes, solamente la IX Legislatura presenta un dato inferior, debido a su menor duración como consecuencia del adelanto electoral provocado por el deterioro de la situación económica. La inmensa mayoría de la producción normativa es de origen gubernamental en coherencia con un sistema de parlamentarismo racionalizado, como en el español, en el que el gobierno dispone de instrumentos reglamentarios que, como acertadamente señala Paniagua-Soto (2010, p. 21) son: la calificación y tramitación preferente de los proyectos de ley remitidos por el Consejo de Ministros, su intervención, a través de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes en la fijación del orden del día legislativo en las cámaras así como la capacidad de veto que ostenta sobre iniciativas normativas nacidas de los grupos parlamentarios siempre y cuando tengan impacto presupuestario.

A partir de 2016 se produce una reducción drástica de la producción legislativa por parte de las Cortes Generales y, como se aprecia en la figura 5, en la XII Legislatura, por primera vez, las leyes aprobadas, que nacen de proposiciones de ley de Grupos Parlamentarios, superan a las de origen gubernamental.

De forma paralela se produce un incremento notable del empleo, por parte del poder ejecutivo, del Real Decreto-Ley. Figura prevista en el artículo 86 de la Constitución, como una potestad normativa del Gobierno, prevista para situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, cuyo uso está vedado a materias vinculadas a la estructura institucional del estado, los derechos fundamentales, el estado autonómico y el régimen electoral. Desde 2000 se han convalidado por parte del Congreso de los Diputados un total de 368. Durante las legislaturas VII-IX su uso fue moderado –42, 51 y 56 veces respectivamente– sin embargo, en la X Legislatura su uso se dispara hasta los 76 decretos-leyes y en lo que se lleva de Legislatura actual se ha recurrido a esta figura constitucional en 80 ocasiones.

El segundo de los subindicadores que sirven para analizar el rendimiento parlamentario, se vincula con el empleo de los dos mecanismos de reevaluación de la confianza entre el poder ejecutivo y legislativo: la moción de censura, que con carácter constructivo al requerirse un candidato alternativo a la presidencia del Gobierno, puede ser planteada por un mínimo de 35 diputados en el Congreso y exige del respaldo de la mayoría absoluta de la cámara baja, y la cuestión de confianza, que puede ser planteada por el ejecutivo al Congreso de los Diputados, y que para poder superarse debe contar con una mayoría simple de votos.

Hasta el año 2000 la moción de censura se había empleado en dos ocasiones: en 1980, Felipe González, Secretario General del PSOE, la plantea frente al Gobierno de Adolfo Suárez –Unión de Centro Democrático– con la finalidad de ganarla políticamente ya

que su tramitación, al tener carácter constructivo, permitía al entonces líder de la oposición presentarse ante la cámara baja y, sobre todo, ante la ciudadanía con un programa de gobierno alternativo. La segunda ocasión fue en 1987 cuando el entonces presidente de Alianza Popular (hoy PP) que no tenía escaño en el Congreso para confrontar con el entonces presidente del Gobierno, Felipe González, planteó esta figura con la finalidad de darse a conocer ante la sociedad.

El uso de la cuestión de confianza también se realizó en dos momentos previos al año 2000, la primera vez fue en 1980 por parte del Gobierno de Adolfo Suárez, como un mecanismo de respuesta ante la moción de censura previa planteada por el Grupo Parlamentario Socialista y la segunda en 1990, por Felipe González, debido a que una incidencia en las elecciones generales requirió repetir la votación en algunas mesas electorales y, en el momento de la investidura, el Congreso no estaba plenamente constituido.

De modo que, se puede afirmar que el uso de estas dos figuras de reevaluación, tiene entre 1978-2000 un carácter de escenificación de alternativa, en el caso de la moción de censura, y meramente instrumental, por lo que respecta al empleo de la cuestión de confianza. Desde 2000 ningún gobierno ha sometido una cuestión de confianza al Congreso de los Diputados, no obstante su potencial uso fue un elemento que marcó la negociación de los pactos de investidura en la fallida Legislatura XI, cuando el entonces candidato, Pedro Sánchez (PSOE) planteó a Podemos y Ciudadanos someter su gestión económica a una cuestión de confianza en el ecuador de su mandato, compromiso reiterado ante las elecciones que hubo que repetir en junio de 2016 (Simón, 2016, p. 495).

Sin embargo sí se han planteado, nada menos que tres mociones de censura en el periodo 2000-2022. La primera de ellas fue anunciada el 28 de abril de 2017 por parte del Secretario General de Unidas Podemos, Pablo Iglesias, coincidiendo con la celebración de primarias internas para liderar principal partido de la oposición (PSOE) al que esperaban superar como alternativa de gobierno, la moción no consiguió prosperar como sí hizo la segunda, presentada también en la XII Legislatura, por parte del Secretario General del PSOE, Pedro Sánchez, al conocerse una sentencia que condenaba al Partido Popular por corrupción, a título lucrativo en la trama Gürtel, siendo la primera vez en la que el Gobierno de España era derribado por una mayoría parlamentaria en mitad de una legislatura. La tercera ocasión en la que se empleó este mecanismo fue en septiembre de 2020 planteada por la formación de ultraderecha, VOX, en pleno contexto de la pandemia COVID-19.

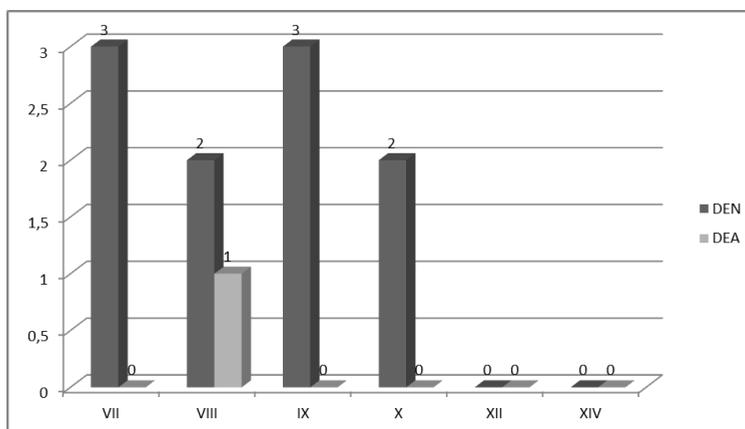
**Tabla 4.** Empleo de la moción de censura y la cuestión de confianza (2000-2022)

Figura	Ocasiones
Cuestión de confianza	0
Moción de censura	3 UP: 1 (no prospera) PSOE: 1 (prospera) VOX: 1 (no prospera)

Fuente: elaboración propia.

El tercer subindicador de estudio del rendimiento parlamentario consiste en el análisis de la celebración de los grandes debates sobre orientación de la política general que, como se ha explicado en el apartado metodológico, han venido siendo: en el Congreso la Comunicación del Gobierno sobre el Estado de la Nación (DEN) que se celebra con la participación de los Grupos Parlamentarios y que tiene su fundamento en los artículos 196 y 197 de la cámara baja, y en el Senado, el Debate sobre el Estado de las Autonomías (DEA), en el que participan el Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, a través de sus presidentes, y que se celebra con arreglo a las prescripciones del artículo 56 bis 2 del Reglamento del Senado.

**Figura 6.** Iniciativas de impulso político

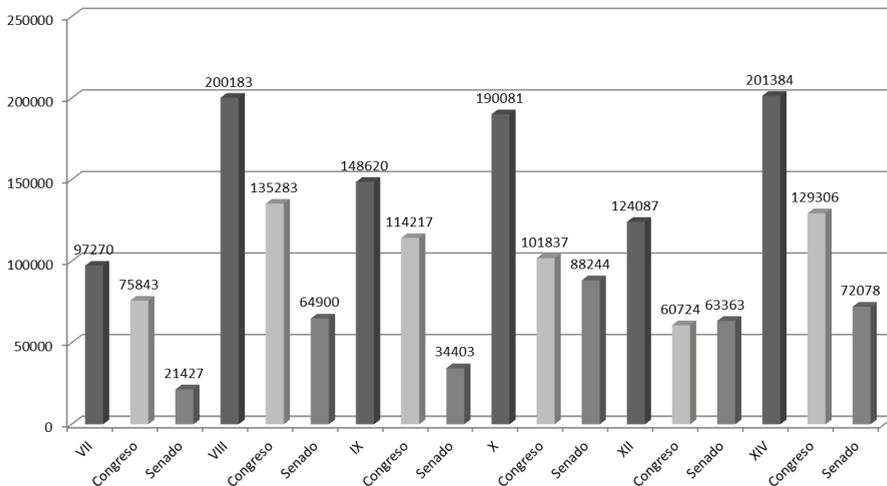


Fuente: elaboración propia a partir de <https://datos.gob.es/es/catalogo/e05067101-actividad-parlamentaria-por-legislaturas>

La celebración de los DEN ha sido una práctica corriente entre el periodo 2000-2016. Durante estos años, en al menos dos ocasiones, se ha desarrollado este debate de política general entre el Gobierno y los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados. Siendo la VII y la IX Legislatura, en tres ocasiones cada una, en la que más veces los gobiernos de José María Aznar (PP) y José Luís Rodríguez Zapatero (PSOE) respectivamente debatieron la política general con los diferentes partidos con representación parlamentaria en la cámara baja. En sentido contrario, la realización de los DEA, no ha sido frecuente sino una excepción en el marco de la VIII Legislatura (2004-2008) cuando el gobierno de entonces –presidido por Zapatero– celebró un único debate de estas características en el Senado.

Esta práctica habitual de celebrar debates de política general en el Congreso, y más excepcional en el Senado, finaliza en la XII Legislatura (2016) momento desde el cual no ha tenido lugar ningún DEN, así como ningún DEA. Finalmente, el último elemento que permite estudiar el rendimiento parlamentario es el empleo del control escrito. Como se ha indicado en el epígrafe metodológico, el empleo de las preguntas con respuesta escrita así como de las solicitudes de informe, constituye la principal dimensión analítica que permite medir la labor parlamentaria individualizada sin la mediatización de los respectivos grupos parlamentarios existentes en cada cámara (Aragón, 1994, p. 23; Biscaretti di Ruffia, 1965, p. 404; Fernández-Valmayor, 1980, p. 188).

**Figura 7.** Evolución del control escrito (2000-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de <https://datos.gob.es/es/catalogo/e05067101-actividad-parlamentaria-por-legislaturas>

Como se aprecia en la figura 7 la labor de control escrito ha adquirido una extraordinaria relevancia a partir del año 2000. En la VII Legislatura se presentaron más de 97 000 preguntas y solicitudes de informe, y desde la VII, esta cifra se sitúa en el entorno de las 200 000 con excepción los periodos 2008-2011 y 2016-2019 en los que se produjeron disoluciones anticipadas de las Cortes Generales. El grueso de esta labor se concentra en la cámara baja y solamente en la XII Legislatura (2016-2019) el Senado realizó una labor de control escrito similar a la del Congreso de los Diputados.

En este aspecto es relevante señalar que en la actual XIV Legislatura de la que se han cumplido dos años, en enero de 2022, el número de iniciativas de control escrito se sitúa en parámetros similares a la de la VIII Legislatura y superan también las presentadas en la X, lo cual es relevante, puesto que ambas completaron los cuatro años de duración.

### Estabilidad Gubernamental

Como se ha señalado en el epígrafe metodológico, la última de las dimensiones analíticas se centra en el estudio de la estabilidad gubernamental desde dos perspectivas: tipo de gobierno que se conforma y estabilidad interna del equipo ministerial a partir de la construcción del IEG con arreglo al planteamiento metodológico de Abal-Medina, Eberhardt y Ariza (2021, p. 234).

El tipo de gabinete conformado en el periodo 2000-2022 se analiza desde varios planos: sus características de composición, los partidos integrantes, el tipo de mayoría parlamentaria que lo respalda en el Congreso y los apoyos externos materializados en pactos de investidura o legislatura.

**Tabla 5.** Tipo de gabinete

Legislatura	Composición	Partidos integrantes	Tipo de mayoría	Pactos de legislatura o investidura
VII	Monocolor	Partido Popular (PP)	Absoluta	
VIII	Monocolor	Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	Relativa	Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). Izquierda Unida (IU). Partido Nacionalista Vasco (PNV) Bloque Nacionalista Galego (BNG)
IX	Monocolor	PSOE	Relativa	PNV y Coalición Canaria (CC)

X	Monocolor	PP	Absoluta	
XII (antes de la moción de censura)	Monocolor	PP	Relativa	Ciudadanos
XII (después de la moción de censura)	Monocolor	PSOE	Minoría	Unidas Podemos
XIV	Coalición	PSOE Podemos Izquierda Unida En Comú- Podem	Relativa	ERC PNV BNG Más País Compromís Teruel Existe Nueva Canaria

Fuente: elaboración propia.

Entre los años 2000-2019 todos los gobiernos que se han conformado en España han sido de un solo partido. En dos ocasiones el Partido Popular (2000-2004 y 2011-2016), gobernó desde una cómoda mayoría absoluta en el Congreso, sin la necesidad de realizar ningún tipo de pacto de investidura o de gobernabilidad con otras formaciones. Por su parte, el PSOE en las dos legislaturas (VIII y IX) de gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero conformó equipos gubernamentales, también de carácter monocolor; sin embargo, su necesidad de completar la mayoría en la cámara baja le llevó en 2004 a firmar pactos de investidura con ERC, IU, PNV y BNG y en 2008, especialmente a partir de la crisis económica en 2010, a establecer pactos de gobernabilidad con el PNV y Coalición Canaria.

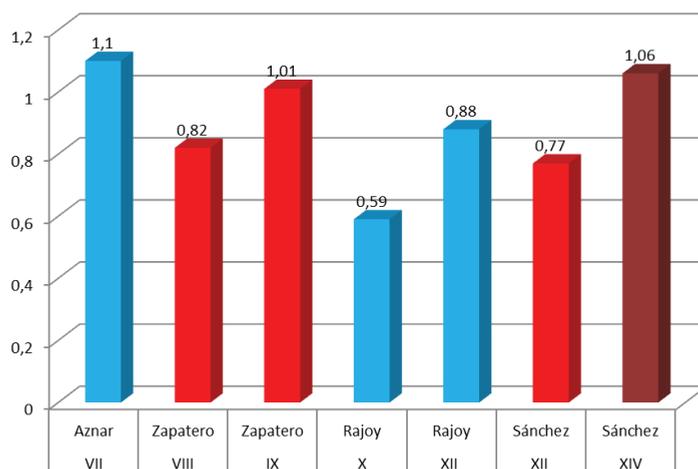
La XII Legislatura fue anómala puesto que en ella se conformaron dos gobiernos, con carácter previo a la moción de censura de junio de 2018, el Partido Popular, mediante un pacto de legislatura con Ciudadanos, conformó un gobierno monocolor de mayoría relativa, mientras que desde la censura al gabinete de Rajoy, el socialista, Pedro Sánchez, conformó un equipo ministerial monocolor que, respaldado por una minoría de escaños del PSOE, gobernó sin ningún pacto externo definido, hasta que en noviembre de 2018, materializó un acuerdo presupuestario con Unidas Podemos.

Desde 2019, por primera vez en la democracia española, se conformó un gobierno de coalición de izquierdas integrado por el PSOE como socio mayoritario y con miembros de otros partidos como Izquierda Unida –Alberto Garzón y Yolanda Díaz– En Comú-Podem –Joan Subirats y, anteriormente, Manuel Castells–, que junto con los miembros de Podemos –Pablo Iglesias, Ione Belarra e Irene Montero– conformaron el espacio confederal de Unidas Podemos.

La segunda perspectiva de estudio, se enfoca en la estabilidad interna del propio equipo gubernamental. Como se ha indicado anteriormente, en España, a pesar de que es un sistema de naturaleza parlamentaria, el presidente del Gobierno goza de una posición de fortaleza en el modelo, puesto que es el único encargado, por la cámara baja, para formar gabinete y, en consecuencia, dispone de amplísimas facultades en materia de organización interna, ya que decreta el número de departamentos, nombra y cesa libremente a sus titulares y dispone, en exclusiva, de las grandes decisiones como el adelantamiento electoral. En este sentido, se puede afirmar que el sistema presenta un importante sesgo de naturaleza presidencialista.

En consecuencia, para medir el grado de cohesión y estabilidad interna, se ha recurrido a la construcción del IEG basado en la ponderación del número de personas que han formado parte del Gobierno, los departamentos ministeriales creados en el momento de constitución del gabinete y el tiempo de permanencia del presidente durante la legislatura.

**Figura 8.** IEG (2000-2022)



Fuente: elaboración propia.

Como muestra la figura 8 la estabilidad ha sido una característica común el IEG durante el primer Gobierno de Zapatero (PSOE), los dos gabinetes de Rajoy (PP) y el primer equipo ministerial de Pedro Sánchez. En sentido contrario, se han presentado mayores indicadores de inestabilidad, con un IEG más elevado, bajo las presidencias de Aznar (2000-2004) Zapatero (2008-2011) y, sobre todo, en la actual legislatura de gobierno de coalición presidido por Pedro Sánchez, de la que se ha cumplido la mitad del mandato, el pasado

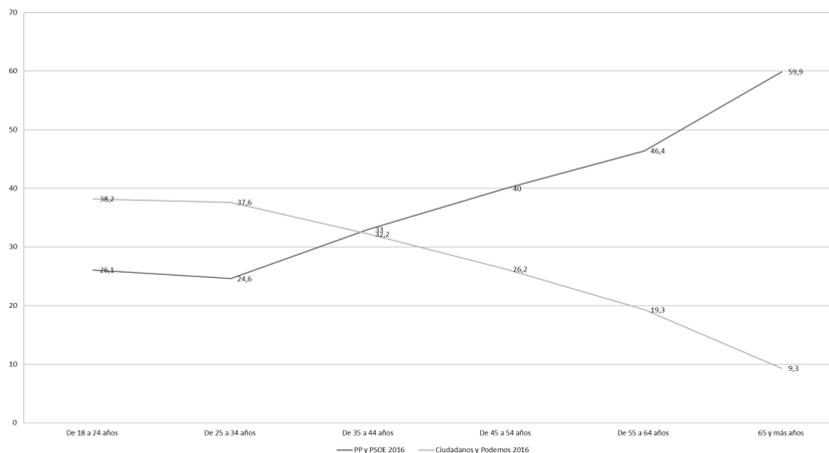
mes de enero, y que junto a cambios coyunturales en las carteras pertenecientes al espacio confederal de UP –salida de Pablo Iglesias como candidato en las elecciones regionales de la Comunidad de Madrid y sustitución, por problemas de salud de Castells por Subirats–, tuvo en la crisis de gobierno del 10 de julio de 2021, uno de los mayores cambios de ministros en la historia reciente de España con la salida de siete ministros del gabinete.

### Discusión de resultados

El estudio de las tres variables analíticas planteadas en el diseño de la investigación –fragmentación, rendimiento parlamentario y estabilidad gubernamental–, permiten obtener cuatro consideraciones previas de la presente investigación: capacidad de adaptación del sistema electoral a las preferencias partidarias de la sociedad española, debilitamiento de la institución parlamentaria como eje central del sistema político y tendencia a la inestabilidad de los equipos ministeriales.

El primer elemento, por tanto, que se puede destacar se relaciona con la capacidad del sistema político español de traducir correctamente en escaños, las preferencias de su ciudadanía y materializar la aspiración de las generaciones más jóvenes, como muestra, el primer postelectoral del Centro de Investigaciones Sociológicas al finalizar la legislatura, de contar con actores políticos emergentes frente a los segmentos sociales de mayor edad de continuar apostando por los dos principales partidos que han protagonizado la alternancia política en España durante los últimos 40 años: PSOE y PP.

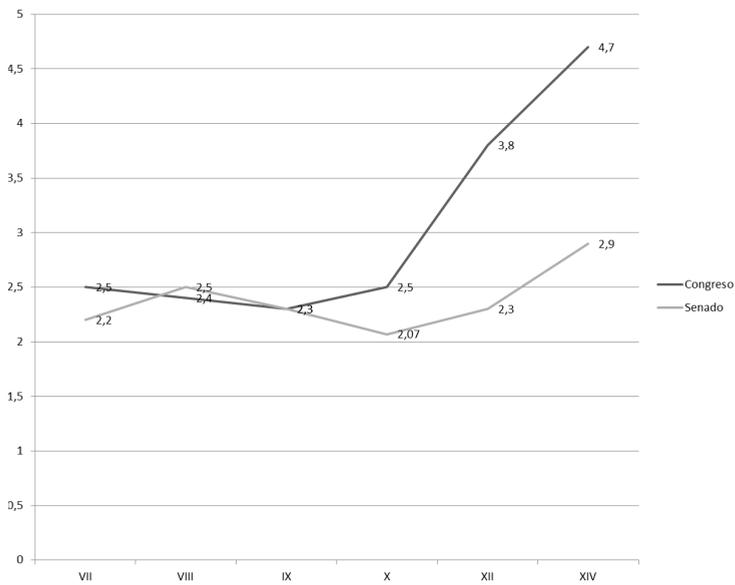
**Figura 9.** Respaldo a nuevos y tradicionales partidos 2016 (por franjas de edad)



Fuente: elaboración propia a partir de <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>

Como se puede ver en la figura 3, cuando, a partir de 2015, ante las consecuencias derivadas de la crisis política y socioeconómica, emergen actores políticos nuevos de ámbito nacional –Podemos, Ciudadanos y posteriormente VOX– el sistema de partidos asume esa nueva realidad y tiende a la fragmentación. En este sentido, especialmente llamativo como de un modelo bipartidista perfecto en ambas cámaras cuando finaliza la X Legislatura, se pasa a un sistema de multipartidismo de partido dominante en las siguientes elecciones. Aspecto que se mantiene hasta la actual XII Legislatura.

**Figura 10.** Evolución NEPP Congreso y Senado



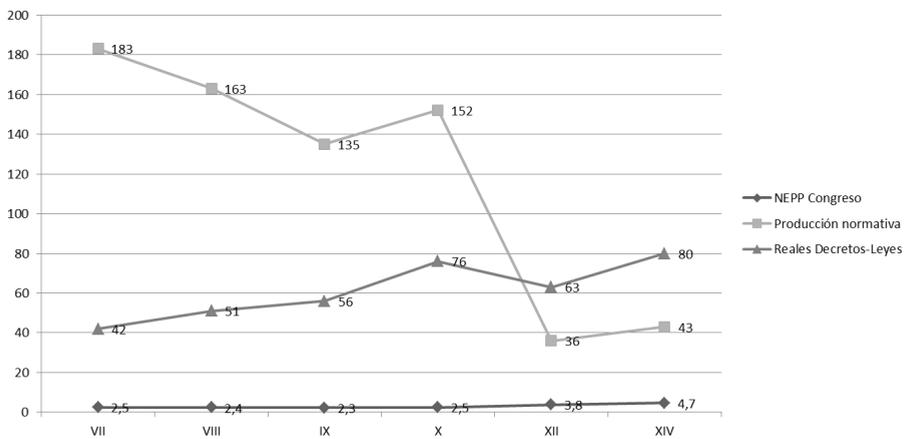
Fuente: elaboración propia.

En este punto conviene matizar que la evolución se observa, de manera más acentuada, en la cámara baja, que debido a su sistema electoral proporcional tiende a presentar unos mayores niveles de fragmentación y, como se puede observar en las figuras 3 y 9 presenta unas menores resistencias al cambio, si se observa de forma comparada con el Senado, cuyo NEPP define un modelo tendente al bipartidismo en la cámara alta aún cuando el sistema de partidos a nivel nacional presenta, como es el caso de la presente legislatura, unos elevados niveles de fragmentación.

La segunda consideración previa de la presente investigación, permite señalar que el incremento de la fragmentación, debido a la representación parlamentaria de nuevos actores políticos en el sistema, lejos de fortalecer al poder legislativo frente al ejecutivo, tiende a

debilitar sus capacidades en el sistema. En este aspecto, es cierto que gracias a la fragmentación parlamentaria, por ejemplo, ha prosperado por primera vez una moción de censura que permitió que el segundo partido en votos lograra reunir una mayoría absoluta frente al primero, que le sacaba 52 escaños de ventaja, y conformar un gobierno en minoría. También lo es que, debido a la fragmentación, en 2019, se consiguió un acuerdo para conformar el primer gobierno de coalición de la historia democrática reciente de España.

**Figura 11.** Relación entre fragmentación parlamentaria y producción normativa



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, las capacidades parlamentarias en el sistema político se han debilitado notablemente en tres aspectos. En primer lugar, como se puede apreciar en las figuras 5 y 11, cuando el sistema de partidos español deja de ser bipartidista –a partir de la décima legislatura– y el NEPP de la cámara baja, que es donde se conforma la relación de confianza entre el legislativo y el ejecutivo, se incrementa hasta definir modelos multipartidistas de partido dominante –en la XII Legislatura– o sin partido dominante –en la XIV– la producción normativa desciende desde las 152 leyes aprobadas entre 2011-2016 hasta las 36 de la XII Legislatura y las 43 de la actual. Es decir, se dejan de producir cada cuatro años unas 90 normas en relación a los periodos caracterizados por un NEPP bipartidista en el Congreso.

Esta caída de la producción normativa, en contextos que, como el actual de pandemia y dificultades económicas, exige la adopción de medidas en el orden social, laboral y sanitario, se ve acompañada de un empleo cada vez más frecuente de una herramienta, que

como el Real Decreto-Ley, debe de tener un carácter urgente y extraordinario puesto que es una prerrogativa que permite al Gobierno legislar con la única limitación que la norma sea, posteriormente, convalidada por el Congreso de los Diputados.

Junto con esta caída de la función legislativa del parlamento, en beneficio del Gobierno, el segundo elemento que constata una pérdida de relevancia política de las Cortes Generales, es la desaparición progresiva de los grandes debates de política general que habían venido marcando la actividad parlamentaria desde el año 2000. De este modo, como se puede observar en las figuras 3 y 6, de manera combinada, el incremento de la fragmentación, que tiene lugar con distinta intensidad en cada una de las cámaras, es parejo al abandono de la práctica de la celebración del DEN en el Congreso de los Diputados y, al mismo tiempo, no ha servido para revitalizar una iniciativa que como el DEA permitía convertir al Senado en un verdadero espacio de diálogo entre el Gobierno de España y las Comunidades Autónomas, ya que desde la IX Legislatura no se ha celebrado ningún encuentro de política general en la cámara alta.

**Tabla 6.** Relación entre fragmentación, iniciativas de control fiduciario y control escrito

	NEPP Congreso	Moción de censura	Cuestión de confianza	Control escrito
VII	2,5	0	0	97.270
VIII	2,4	0	0	200.183
IX	2,3	0	0	148.620
X	2,5	0	0	190.081
XII	3,8	2	0	124.087
XIV	4,7	1	0	201.384

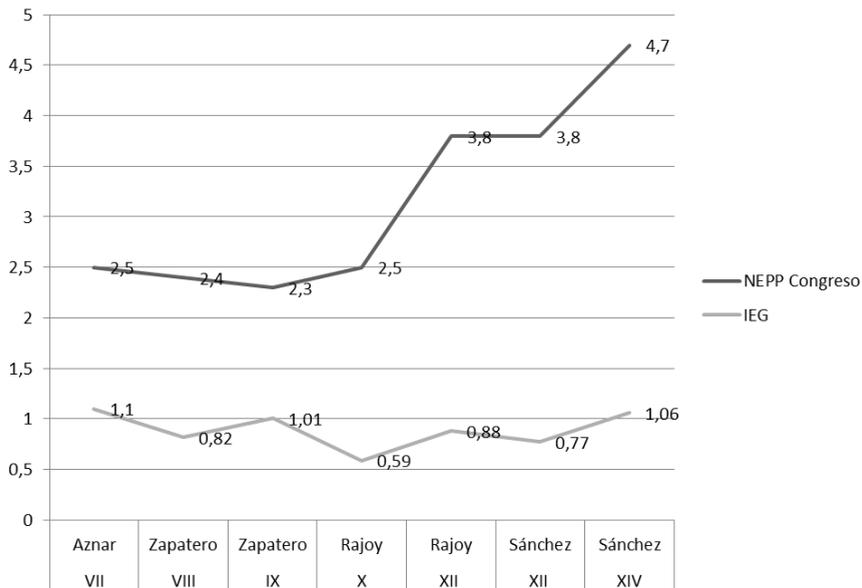
Fuente: elaboración propia.

El análisis de las figuras 3, 7 y la tabla 4, que se plantea de forma combinada en la tabla 6, permite apreciar cómo el incremento de la fragmentación, es paralelo al desplazamiento de la función parlamentaria, desde una labor de elaboración de leyes e impulso político hacia una tarea más centrada en la fiscalización y el control fiduciario. En este sentido es relevante que, por primera vez, desde 1987 se ha recurrido a la moción de censura, es cierto que en 2017 y 2020 con un carácter más comunicativo hacia la opinión pública, puesto que buscaba evidenciar por parte de UP y de VOX las debilidades en el ejercicio de la oposición que desarrollaban PSOE y PP, respectivamente, pero también es necesario destacar que en 2018 la censura llega a prosperar y conlleva la caída del gobierno del Partido Popular y la llegada de Pedro Sánchez a la presidencia del Gobierno.

Este desplazamiento se observa también en un incremento notable del empleo de iniciativas de control escrito. En este aspecto el dato de la actual legislatura, y donde la fragmentación se observa en un NEPP de 4,7, en solo dos años se han realizado más de 201 000 preguntas y solicitudes de informe por parte de diputados y senadores al poder ejecutivo, la cifra más alta del periodo democrático, y un número superior a legislaturas que como la VIII o la X llegaron a completar sus cuatro años de duración.

Finalmente, la tercera consideración previa consiste en que, junto a un debilitamiento de la posición del parlamento en el sistema, se observa una tendencia a la inestabilidad gubernamental. En este aspecto como se muestra en la tabla 5, desde 2016 con la fragmentación se ha evolucionado hacia la conformación de gabinetes que, manteniendo mayorías relativas, se rodean de pactos de legislatura e investidura, y ya en la última legislatura incorporan por primera vez a miembros de más de un partido político con la conformación del primer gobierno de coalición de la democracia. De forma paralela como muestra un estudio combinado de las figuras 3 y 8 se observa que desde la X Legislatura –último gabinete conformado en un NEPP de naturaleza bipartidista– la tendencia evoluciona hacia unos mayores niveles de inestabilidad manifestados en el IEG.

**Figura 12.** Relación NEPP-IEG



Fuente: elaboración propia.

Esta evolución es muy acusada en el segundo gobierno de Rajoy (2016-2018) y, especialmente en el segundo mandato de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno, cuando el IEG constata unos niveles de inestabilidad muy elevados, teniendo en cuenta que la XIV Legislatura se encuentra a la mitad, de forma similar al último gabinete de Aznar –en una coyuntura marcada por una fuerte contestación social ante política sociales, educativas y posicionamientos en política exterior como la Guerra de Irak– o el último de Rodríguez Zapatero –en el peor momento de la crisis económica–.

## **Conclusiones**

A partir de la presentación y discusión de los resultados de la investigación, se hace preceptivo volver a plantear la principal pregunta de investigación del presente artículo consistente en averiguar si la fragmentación se ha traducido en una pérdida de capacidades parlamentarias y gubernamentales.

En este sentido, se pueden extraer cuatro conclusiones principales. En primer lugar, de los resultados de la investigación es posible señalar que, desde la tendencia del sistema de partidos en España hacia su fragmentación parlamentaria, medida a través del NEPP, se constata que las Cortes Generales, y muy especialmente el Congreso de los Diputados, han perdido centralidad en el sistema político, a pesar de que supuestamente la opción por una representación más plural, reforzaría el papel del parlamento frente al ejecutivo.

Esta pérdida de capacidades se observa en aspectos tan relevantes como la drástica disminución de la producción normativa, que se observa desde 2016, y que va en paralelo con el empleo, cada vez más frecuente del Real Decreto-Ley, así como en la falta de celebración de grandes debates de impulso político como el DEN o el DEA, en un momento en el que paradójicamente existe mayor presencia de actores emergentes en el poder legislativo.

También se aprecia en que el parlamento centra su actividad en el empleo de figuras de control político al ejecutivo, tanto por parte de los partidos, como de los parlamentarios a título individual. Es muy relevante que, por primera vez desde hace casi 40 años, los grupos parlamentarios han vuelto a plantear mociones de censura, pero también el incremento progresivo del control escrito al poder ejecutivo, mediante la mayor formulación, en el periodo democrático actual, de iniciativas como preguntas de respuesta escrita y solicitudes de informe.

La segunda conclusión, derivada de la primera, es que a pesar de que el sistema electoral ha sido capaz de traducir la aspiración de la sociedad española, de superar un modelo bipartidista y de contar con un legislativo más plural, lo cierto es que el debilitamiento de las capacidades parlamentarias acredita que los actores del sistema, muy especialmente

los partidos emergentes, que con la excepción de UP, no han llegado a formar parte del poder ejecutivo, no han tenido la capacidad de convertir su representación institucional en propuestas de políticas públicas, como se observa en las figuras 5 y 6, materializadas en forma de iniciativas normativas y de impulso político, antes al contrario el incremento del empleo de las figuras de control escrito, combinado con el uso más frecuente del Decreto-Ley por parte de gobiernos, presididos por los dos principales partidos que han protagonizado la vida política española (PP y PSOE) muestran que los nuevos partidos han asumido un rol fiscalizador y de oposición dejando las formaciones tradicionales y las tareas de gobierno, que siguen realizando desde la dirección del poder ejecutivo.

En tercer lugar, se observa que la fragmentación, también impacta en la estabilidad gubernamental, puesto que la realización de pactos de investidura y acuerdos de gobernabilidad se ha vuelto cada vez más frecuente en el periodo 2000-2022, dando paso en la legislatura al primer gobierno de coalición. De esta manera, la conformación de gobiernos plurales, a nivel endógeno y exógeno se viene traduciendo desde el año 2016 en una tendencia hacia su inestabilidad interna como acredita el fuerte incremento del IEG apreciado en el presente artículo.

Finalmente, es necesario señalar que este estudio, como consecuencia de las limitaciones, a las que muchas veces se ven sometidos este tipo de artículos, ofrece resultados de tipo parcial, dado que sería necesario analizar la totalidad de procedimientos y figuras parlamentarias para poder analizar de forma completa el conjunto de relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo y verificar el impacto de la fragmentación en las funciones constitucionales de cada uno de ellos.

## Referencias

- [1] Abal-Medina, J. M., Eberhardt, M. L. y Ariza, A. (2021). "Presidentes y gabinetes en Argentina (1862-1930): la estabilidad ministerial en la mira". *Ciencia Política*, 16(32), 223-261. <https://doi.org/10.15446/cp.v16n32.98889>
- [2] Agranoff, R. (1996). Federal Evolution in Spain. *International Political Science Review*, 17(4), 385-401. <https://doi.org/10.1177/019251296017004004>
- [3] Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica.
- [4] Aragón, M. (1994). *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*. Centro de Estudios Constitucionales.
- [5] Arter, D. (2006). Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislatures. *The Journal of Legislative Studies*, 12(3/4), 245-257. <https://doi.org/10.1080/13572330600875423>

- [6] Astarloa, I. (2018). Parlamento, gobierno, ley y reglamento, cuarenta años después. *Corts: Anuari de Dret Parlamentari*, 31,147-172. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6762715>
- [7] Biscaretti di Ruffia, P. (1965). *Derecho constitucional*. Tecnos.
- [8] Blondel, J. (1968). Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 1(2), 180-203. <https://doi.org/10.1017/S0008423900036507>
- [9] Burdeau, G. (1981). *Tratado de Ciencia Política*. Librería General de Derecho y Jurisprudencia.
- [10] Casal, D. (2020). Estado, política y sociedad. En S. Perelló (ed.), *Estructura social contemporánea* (pp. 279-310). Tirant lo Blanc.
- [11] Casal, D. (2022). Control escrito e Asembleas Legislativas Autonómicas. Unha mellora da función parlamentaria? *Revista Galega de Administración Pública*, 62, 87-117. <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/4835/7751>
- [12] Castellá-Andreu, J. M. (2012). Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las comunidades autónomas. *Cuestiones Constitucionales*, 27, 73-103. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2012.27.6003>
- [13] Cidoncha-Martín, A. (2011). El senado y su reforma (un clásico de nunca acabar). *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 23, 167-206. <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/5997>
- [14] Colomer-Viadel, A. (1978). El origen de la monarquía parlamentaria en España y el anteproyecto constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 3, 101-120. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/47666>
- [15] Cuocolo, F. (1983). *Istituzioni di diritto pubblico*. Giuffrè.
- [16] Dahl, R. A. (2012). *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos.
- [17] Dixon, R. G. (1968). *Democratic Representation. Reapportionment in Law and Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1177/000271626938300123>
- [18] Escudero, J. A. (2013). Las cortes de Cádiz: génesis y reformas. *Anuario de Estudios Atlánticos*, 59, 161-199. <https://www.redalyc.org/pdf/2744/274430139011.pdf>
- [19] Fernández-Leiceaga, X, Lago-Peñas, S. y Álvarez-Corbacho, X. (2014). *El fondo de compensación interterritorial. Análisis y propuestas para una reforma* [presentación de ponencia]. XXI Encuentro de Economía Política, Girona, España.
- [20] Fernández-Sarasola, I. (2000). El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 60, 89-113. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-60-septiembrediciembre-2000/el-control-parlamentario-y-su-regulacion-en-el-ordenamiento-espanol-2>

- [21] Fernández-Valmayor, J. L. (1980). La potestad reglamentaria del gobierno y la constitución. *Documentación Administrativa*, 188, 183-232.
- [22] Fernández-Vivas, Y. (2009). El régimen jurídico de las elecciones presidenciales en los Estados Unidos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 23, 327-360. <https://doi.org/10.5944/trc.23.2009.6850>
- [23] Font, N., Graziano, P., y Tsakatika, M. (2021). Varieties of Inclusionary Populism? SYRIZA, Podemos and the Five Star Movement. *Government and Opposition*, 56(1), 163-183. <https://doi.org/10.1017/gov.2019.17>
- [24] Fossas, E. (2007). *El principio dispositivo en el estado autonómico*. Marcial Pons.
- [25] García-Martínez, M. A. (1988). La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político. *Revista de las Cortes Generales*, 14, 59-94. <https://doi.org/10.33426/rcg/1988/14/377>
- [26] Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>
- [27] Lewis, W. A. (1965). *Politics in West Africa*. George Allen & Unwin. <https://www.worldcat.org/es/title/politics-in-west-africa/oclc/13613750>
- [28] Lijphart, A. (2016). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Ariel.
- [29] Matía-Portilla, E. (2017). Derecho a la Información de los Representantes Políticos, Protección de Datos y Transparencia. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, 128-150. <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/Publicacion/1284726661757/Redaccion>
- [30] Nohlen, D. (2013). El presidencialismo comparado. *Revista del Instituto de Altos Estudios Europeos*, 1, 6-23. <https://www.iaee.eu/riaee/num1/riaee1art1.pdf>
- [31] Paniagua-Soto, J. L. (2010). *Sobre la forma de gobierno parlamentario en España. Un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial*. Documentación. Democracia Constitucional. Fundación Manuel Gimenez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/documentacion/sobre-la-forma-de-gobierno-parlamentario-en-espana-un-parlamentarismo-racionalizado-en>
- [32] Porras-Nadales, A. (1981). Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española. *Revista de Estudios Políticos*, 19, 107-137. <https://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/2792>
- [33] Razquín-Lizarraga, M. M. (2006). El control parlamentario del gobierno de España. *Revista Jurídica de Navarra*, 41, 113-116. <https://hdl.handle.net/2454/27334>
- [34] Requejo, J. L. (2004). Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, 73-89. <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/48342>

- [35] Rodríguez-Teruel, J. (2020). Polarisation and Electoral Realignment: The Case of the Right-Wing Parties in Spain. *South European Society and Politics*, 25(3/4), 381-410. <https://doi.org/10.1080/13608746.2021.1901386>
- [36] Roller, E. (2002). Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible? *West European Politics*, 25(4), 69-92. <https://doi.org/10.1080/713601643>
- [37] Simón, P. (2017). The Challenges of the New Spanish Multipartism: Government Formation Failure and the 2016 General Election. *South European Society and Politics*, 21(4), 493-517. <https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1268292>
- [38] Solozabal-Echevarría, J. J. (1996). El régimen parlamentario y sus enemigos (reflexiones sobre el caso español). *Revista de Estudios Políticos*, 93, 39-56. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/46768>