

# SISTEMA ELECTORAL, SISTEMA DE PARTIDOS Y FORMACIÓN DEL GOBIERNO EN ESPAÑA. SITUACIÓN ACTUAL\*.

di Mayte Salvador Crespo\*\*

**Sommario.** 1. Introducción. – 2. Breves notas sobre el sistema electoral para las elecciones al Congreso y al Senado en España. – 3. Funcionamiento y efectos del sistema electoral en el sistema de partidos español. – 3.1. La dimensión interpartidista del sistema electoral español y sus resultados. – 3.2. Los sesgos del sistema electoral y sus efectos en las Elecciones Generales. – 3.3 La dimensión intrapartidista: estructura del voto y listas electorales. – 4. El fin de una etapa?. – 5. Conclusiones y propuestas de reforma del sistema electoral español después de las Elecciones Generales de 2019.

1

## 1. Introducción.

Los procesos electorales están vinculados inexorablemente al sistema electoral que se aplica a los mismos, porque en función del mismo se produce la transformación de los votos de los ciudadanos en escaños en las instituciones representativas. En España con un Parlamento bicameral, el sistema utilizado para la elección de los miembros del Congreso y del Senado es diferente, como también lo es su composición territorial, la circunscripción electoral y el tamaño de las mismas. Mientras que para el Congreso rige un criterio de representación proporcional, este es mayoritario en el caso del Senado.

La primera vez que los españoles eligieron a sus representantes políticos fue el 15 de junio de 1977. Posteriormente, se han celebrado catorce procesos electorales: Elecciones Generales el 1 de marzo de 1979, el 28 de octubre de 1982, el 22 de junio de 1986, el 29 de octubre de 1989, el 6 de junio de 1993, el 3 de marzo de 1996, el 12 de marzo de 2000, el 14 de marzo de 2004, el 9 de marzo de 2008, el 20 de noviembre de 2011, el 20 de diciembre de 2015, el 26 de junio de 2016 y finalmente las que se celebraron el pasado 28 de abril de 2019, que darán paso a la constitución de la XIII Legislatura en 42 años de historia democrática.

Los resultados de las últimas elecciones generales celebradas en abril de 2019, han puesto en cuestión los declarados efectos bipartidistas del sistema electoral español, según los

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Profesora Titular de Derecho Constitucional – Universidad de Jaén.

cuales, se pensaba que los terceros o cuartos partidos no tenían posibilidades de obtener representación. Los resultados de las urnas han evidenciado el paso de un sistema de tres partidos en 2015, a un pentapartidismo en 2019, sin que se haya producido ningún cambio ni en el sistema electoral ni en las circunscripciones.

A pesar de tratarse de un sistema electoral estable y exitoso, durante sus más de cuatro décadas de vida, las principales críticas sobre el mismo se han dirigido sobre sus efectos desproporcionales, en especial para los pequeños partidos nacionales y al beneficio recibido por los partidos nacionalistas, y sobre la desigualdad en el valor del voto entre electores de distintas provincias. En el ámbito interpartidista, se centran fundamentalmente en el sistema de listas cerradas y bloqueada por la despersonalización en la elección de los candidatos y, más recientemente, la dificultad que esta nueva fragmentación partidista ocasiona a la hora de formar gobierno.

Pero no debe olvidarse, que los efectos del sistema electoral español no derivan sin más de la fórmula D'Hondt empleada, sino de otra serie de variables condicionantes del comportamiento electoral tanto psicológicas como estructurales, consecuencia del comportamiento de los votantes y de la propia organización de los partidos. La tendencia a la concentración del voto (frente a la dispersión), el recurso al voto útil (frente al voto ideológico), la propia implantación de las formaciones grandes en todo el territorio (frente a la falta de homogeneidad de otras), la mayor o menor participación de los votantes, el *cleavage* ideológico izquierda-derecha...etc. En todas ellas, con mayor o menor magnitud, y no solamente en el sistema electoral, se va a encontrar la explicación a muchos de los cambios producidos en el ámbito político e institucional en España en los últimos años.

Además, al margen de estos factores y, pese a las críticas recibidas, las claves de la permanencia del sistema electoral se explican por el principio de conservación de lo ya conocido y experimentado, en la falta de consenso para su modificación, en su demostrada neutralidad operativa y en su eficacia hasta la fecha para reflejar el pluralismo político y social existente en el Parlamento.

Aun así, lo cierto es que en el debate público los efectos y consecuencias políticas e institucionales del sistema electoral español están muy presentes lo que justifican la oportunidad del presente estudio. Las características y rendimientos del sistema electoral, sus elementos, el paso de un sistema bipartidista a otro multipartidista y sus efectos para la gobernabilidad en un sistema de parlamentarismo racionalizado como el español a tenor de

los resultados de las últimas elecciones y las propuestas de reforma para paliar sus deficiencias, van a ser los ejes sobre los cuales se va a centrar este trabajo.

## 2. Breves notas sobre el sistema electoral para las elecciones al congreso y al Seanado en España.

El origen del sistema electoral español no se encuentra en la Constitución, sino en el decreto-ley de normas electorales de 1977, inicialmente considerado provisional y pactado entre las principales fuerzas políticas impulsoras de la transición política. El acierto de esta regulación llevó a que este decreto-ley fuera también aplicado en las elecciones de 1979 y de 1982. Como la Constitución de 1978 no alteró sus contenidos, éstos se incluyeron directamente en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985<sup>1</sup> (en adelante LOREG) que sustituyó al citado real-decreto de 1977, sin introducir cambios importantes en el sistema electoral diseñado ocho años antes. La LOREG, al tratarse de una Ley Orgánica, se elabora, aprueba y modifica por un procedimiento especial previsto en la propia Constitución en su artículo 81 CE<sup>2</sup>. Desde entonces hasta hoy, la LOREG, ha sido modificada en más de veinte ocasiones, pero sin afectar a ninguno de los elementos esenciales del sistema electoral muy diferente dependiendo del Congreso o del Senado.

El contenido del sistema electoral está integrado por los siguientes elementos regulados en el art. 68 de la CE en relación con el Congreso de los Diputados<sup>3</sup>:

- la provincia como circunscripción electoral.
- La distribución de los escaños con un mínimo provincial de dos, salvo las poblaciones de Ceuta y Melilla que están representadas cada una de ellas por un Diputado. Los doscientos

<sup>1</sup> Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General (BOE nº 146, de 20 de junio de 1985). Esta Ley, fue aprobada en el Congreso con la sola oposición de dos diputados y la abstención de otros dos, obteniendo un consenso parlamentario en las Cortes incluso superior al de la propia Constitución.

<sup>2</sup> El artículo 81.1 de la Constitución establece: "Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución". En el artículo 81.2, dice: "La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto". Es decir, una ley orgánica es presentada como proyecto (por el Gobierno) o como proposición de ley (por las Cortes) y debe cumplir los mismos trámites parlamentarios que una ley ordinaria. Como indica la Constitución, la principal diferencia en el proceso es que el Congreso de los Diputados debe realizar una votación final, al acabar con todos los trámites, donde la ley debe obtener una mayoría absoluta para su aprobación; en el caso de leyes ordinarias, esta votación final no se realiza.

<sup>3</sup> Procedimiento regulado en el art. 68 de la CE y en los artículos y artículos 162, 163 y 164 de la LOREG.

cuarenta y ocho Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población de derecho de cada provincia (art. 162 LOREG).

Las listas cerradas y bloqueadas.

- La barrera electoral del 3%, de manera que quedan excluidos del reparto de escaños los partidos que no alcanzan ese mínimo porcentaje de votos.

- Los representantes se asignarán a las listas restantes en función del Sistema D'Hondt, un reparto de escaños basado en el principio de proporcionalidad, que es el más extendido entre los países europeos (Austria, Bélgica, Francia, Finlandia, Portugal, Suiza, entre otros)<sup>4</sup>. Conforme a este sistema los escaños no se los llevan los partidos que más votos obtienen (fórmula mayoritaria) sino que se distribuyen en función del número de votos obtenido por cada uno. El número total de los votos obtenidos en cada circunscripción por cada formación política se divide por 1, por 2, por 3, por 4 y así tantas otras divisiones como escaños deben cubrirse. De esta forma se obtienen los cocientes correspondientes a cada uno de los partidos políticos y esos cocientes se ordenan de mayor a menor, esto es, en orden decreciente. Los escaños corresponden a los cocientes mayores hasta agotar el último de los escaños a reparto.

El sistema de elección previsto para el Congreso de los Diputados se encuentra fuertemente corregido y con múltiples posibilidades que han dado lugar a un sistema formalmente proporcional, pero con efectos claramente mayoritarios. El art. 68.1 determina que el Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputado, incluyendo a la provincia como circunscripción electoral (con independencia de su dimensión demográfica), que provoca un efecto distorsionador de la proporcionalidad, teniendo en cuenta el diferente tamaño de las provincias españolas. Desde este punto de vista no se podría hablar en España de un sistema de representación proporcional<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup>Todas las leyes electorales autonómicas han copiado estos elementos estructurales con leves matizaciones, y, sin excepción, utilizan como fórmula repartidora de los escaños el método D'Hondt o de los mayores cocientes. De esta forma, el método D'Hondt o de los mayores cocientes es una fórmula universalizada para todas las elecciones políticas españolas y coincide con el sistema utilizado para el reparto de escaños en el Parlamento Europeo.

<sup>5</sup> Una interpretación del art. 68 de la CE, coherente con el sistema implantado, llevaría a pensar que este precepto no pretendía fijar un sistema electoral basado en la fórmula de representación proporcional para el Congreso de los Diputados, sino más bien, constitucionalizar una "determinada fórmula electoral" proporcional, sin valorar si los efectos concretos de su aplicación derivarían en un sistema electoral más próximo al mayoritario. Vid. S.Gambino, *Relaciones entre Sistema electoral, formato de partidos y forma de Gobierno*, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 146, 2009, p. 24. También sobre esta cuestión T. Groppi, *Sistemi elettorali e forma di Governo. Il caso Spagnolo*, en *Forma di Governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995, a cura di S. Gambino, p. 17. M. Caciagli, *Spagna: proporzionale con effetti*

Para los críticos, el método D'Hondt produce efectos mayoritarios y beneficia claramente a los dos principales partidos con mayor implantación en el territorio nacional en detrimento de los terceros partidos. Además, la combinación del método D' Hont con circunscripciones reducidas -que son, al menos, la mitad de las españolas- favorece a los partidos más votados en cada una de ellas. En las circunscripciones que eligen menos de 6 o 7 diputados no habría una real proporcionalidad sino una mera línea tendencial hacia ella. Los dos grandes partidos se repartirían los escaños en disputa, con prácticamente nulas posibilidades para los terceros o cuartos partidos. Por tanto, el grado de proporcionalidad no está en función del método empleado, sino que dependerá más del número de escaños a repartir, del tamaño de las circunscripciones y del porcentaje de barrera o tope electora que se fije. lo que demuestra que la fórmula D'Hondt no produce por sí efectos mayoritarios, sino que ello está en función del grado de concentración o dispersión del voto.

En relación con el Senado, definido en el art. 69 de la Constitución de 1978 como "Cámara de representación territorial", si bien su realidad y funciones quedan lejos de este concepto de representación en los diferentes territorios, se opta por la utilización de un sistema electoral mayoritario.

La Constitución española establece que el Senado se compone de un número variable de senadores, elegidos por un sistema mixto:

Los senadores de elección directa son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en cada una de las 59 circunscripciones electorales. Le corresponden cuatro senadores a cada provincia peninsular; tres a cada una de las islas mayores, es decir Gran Canaria, Mallorca y Tenerife; uno a cada una de las islas o agrupaciones de islas siguientes: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, Lanzarote y La Palma; y dos senadores a cada una de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, eligiendo entre todas ellas a 18 senadores.

El sistema electoral que se aplica es el de escrutinio mayoritario plurinominal parcial mediante un sistema de listas abiertas. Cada votante puede dar hasta tres votos en las circunscripciones provinciales; dos en las islas mayores, Ceuta y Melilla; y uno en las restantes islas. Aunque en las papeletas de votación los candidatos aparecen agrupados por partidos políticos, las candidaturas son individuales, de modo que el votante puede votar a

---

(finora) maggioritari, en, *Raprepresentare e Governare*, Bolonia, Il Mulino, 1993, a cura di O. Massari y G. Pasquino, p. 130.

candidatos de partidos diferentes.

Los senadores designados por las comunidades autónomas son elegidos por la asamblea legislativa de cada una a razón de un senador por cada una de ellas y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La elección de los senadores de este último grupo se verifica con arreglo a un criterio de representación mayoritaria atenuada, que prima a los partidos y coaliciones más votadas.

De forma esquemática para apreciar esta diferenciación entre ambos sistemas se señalan los elementos configuradores vigentes para cada sistema electoral.

Sistema electoral del Congreso de los Diputados.

- Número de Diputados: 350
- Número de circunscripciones: 52
- Tipo de circunscripciones: 50 plurinominales de tamaño variable y dos uninominales.
- Modalidad del voto: único
- Forma de expresión de la candidatura: lista cerrada y bloqueada
- Barrera electoral legal: el 3% de los votos válidos en la circunscripción
- Fórmula electoral: proporcional según método D' Hondt

Sistema electoral Senado.

- Número de Senadores: 208
- Número de circunscripciones: 59
- Modalidad del voto: múltiple limitado
- Tipo de circunscripciones: 52 plurinominales de tamaño fijo y 7 uninominales
- Forma de expresión de las candidaturas: personal
- Barrera electoral legal: no hay
- Fórmula electoral: mayoría relativa o simple.

### **3. Funcionamiento y efectos del sistema electoral en el sistema de partidos español.**

Una forma de aproximarse al funcionamiento de los sistemas electorales es a través de la

distinción entre sus dimensiones interpartidista e intrapartidista<sup>6</sup>. La primera se refiere a las características propias de un determinado sistema electoral en función de que se opte por un sistema proporcional o mayoritario<sup>7</sup>. La segunda, se centra más en el votante, y gira en torno a las posibilidades que tienen los electores de poder expresar sus preferencias hacia uno o varios de los candidatos incluidos en la listas de los partidos. El análisis de ambas dimensiones permite ver las características particulares del sistema electoral español.

### 3.1. La dimensión interpartidista del sistema electoral español y sus resultados.

El sistema electoral del Congreso de los Diputados que se diseñó durante la Transición, buscaba favorecer la representación para evitar que la fuerte fragmentación partidista existente durante estos primeros años malograra la ansiada estabilidad gubernamental de la naciente democracia y permitir la consolidación de un sistema de partidos fuerte y bien cohesionado<sup>8</sup>. Para lograr este propósito se optó por un sistema de representación proporcional, circunscripciones provinciales con pocos escaños, la atribución de un mínimo de dos diputados a cada circunscripción para equilibrar la representación territorial, y la barrera del 3% que realmente solo tiene efectos en las circunscripciones más grandes. Y lo cierto es, que, a lo largo de estos cuarenta años, con este sistema proporcional se ha ido consiguiendo que la representación de los partidos en el Parlamento sea proporcionada respecto a sus porcentajes de voto, de forma que la Cámara sea una especie de espejo de las preferencias políticas de los votantes, pasando de un bipartidismo imperfecto a un pentapartidismo en 2019.

Si se compara con otros países europeos, el sistema electoral del Congreso español con 350 diputados es uno de los que tienen menor número de representantes, y eso afecta directamente a la proporción entre diputados y electores que es muy reducida si se tiene en cuenta que esos 350 escaños, tienen que repartirse entre 52 distritos, lo que arroja una

---

<sup>6</sup>J.R. Montero, y C. Fernández Esquer, *Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016*, en *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 2017, 2: p. 15 y ss. <http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.7821>

<sup>7</sup> M.S. Shugart, y R. Taagepera, *Votes from Seats. Logical Models of Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 215.

<sup>8</sup> F. Rubio-Llorente, *Defectos de forma*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.100, p.143, 2014.

dimensión media de 6.7 escaños<sup>9</sup>. Otra característica propia del sistema español es la diferencia que existe entre el tamaño de las circunscripciones que oscila entre los 1 y 36 escaños. Esta situación lleva a que en España pueda hablarse en realidad de la existencia de tres subsistemas<sup>10</sup>: uno mayoritario (que incluye los distritos de 1 a 5 escaños), otro proporcional (con 10 o más escaños) y otro intermedio, formado por los distritos medianos (de 6 a 9 escaños).

Otra particularidad, objeto de las principales críticas al sistema, es el desigual valor del voto de los electores de cada provincia con variaciones significativas de unas provincias a otras. Conforme a lo dispuesto en el art. 68.2 de la Constitución, se establece un doble criterio aplicado por la LOREG, según el cual, le corresponden dos diputados iniciales a cada provincia y la asignación de los restantes en función de su población. Este sistema de reparto provoca unos fuertes desequilibrios en el peso individual de los votos de los ciudadanos de cada provincia. El resultado es que las circunscripciones con menos escaños están claramente sobrerrepresentadas en la ratio electores/escaños, mientras que las que tienen más escaños acaban visiblemente infrarrepresentadas. Son estas circunscripciones sobrerrepresentadas las que permiten a un partido disfrutar de una mayoría parlamentaria de 176 escaños (de los 350), aunque solo haya obtenido un 33 por ciento de los votos a escala nacional<sup>11</sup>. Los casos extremos que habitualmente sirven como referencia son Teruel, donde son suficientes unos 36.500 electores para seleccionar un diputado, y Madrid, donde se necesitan unos 137.000, es decir, que el voto de un ciudadano de Teruel tiene un valor, en términos de representación parlamentaria, casi cuatro veces superior al de uno en Madrid<sup>12</sup>.

La fórmula electoral seleccionada también juega un papel relevante a la hora de explicar estas distorsiones entre el valor del voto y los escaños. El artículo 204 del Decreto-ley de 1977, reproducido posteriormente en el art. 163 de la LOREG, han establecido la fórmula D'Hondt. La ventaja de este sistema es que combina un procedimiento de cálculo sencillo

<sup>9</sup> J.R. Montero, y C. Fernández Esquer, *Cuatro décadas del sistema electoral español...op. cit.* p.17.

<sup>10</sup> A. Penadés, *El sistema electoral español (1977-1996), En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Madrid, Tecnos, 1999, J.L. Paniagua y J.C. Monedero (eds.), p. 293.

<sup>11</sup> J.M. Colomer, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa, 2009, p. 145.

<sup>12</sup> En España, tres de cada cuatro distritos resultan sobrerrepresentados, y en la mitad de ellos la sobrerrepresentación es considerable. La desviación del prorrateo en España se encuentra así entre las mayores del mundo, sólo por detrás de las de Luxemburgo, Chipre y Andorra en Europa. Vid. P. Simón, *La desigualdad y el valor de un voto: el malapportionment de las Cámaras bajas en perspectiva comparada*, *Revista de Estudios Políticos*, 143, 2009, pp. 165-188.

con una implantación muy extendida entre todos aquellos países que han optado por fórmulas de tipo proporcional. Ahora bien, la opción por esta fórmula también supone aceptar que favorece en mayor medida a los partidos grandes y que castiga a los partidos pequeños, sobre todo si son de ámbito nacional. Pero sus efectos, más o menos distorsionadores, dependen, como ya se ha indicado, del tamaño de circunscripción. En los distritos grandes (como Madrid y Barcelona) y en los pequeños (como Teruel o Soria), sus efectos no se diferencian, o lo hacen poco, de los que tendrían otras fórmulas proporcionales. El problema de esta fórmula se presenta cuando se aplica en las provincias medianas que eligen entre 6 y 9 escaños, que son la mayoría de las españolas.

El último componente de la dimensión interpartidista del sistema electoral español radica en la barrera electoral, encargada de marcar el mínimo de votos que un partido necesita para obtener representación<sup>13</sup>. La opción del ámbito provincial en España buscaba dar entrada a los partidos nacionalistas en el Congreso y con la barrera del 3 por ciento de los votos válidos, reducir la proporcionalidad<sup>14</sup>.

En las catorce elecciones generales celebradas en España hasta la fecha, todos estos elementos han originado una clara sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios (PP y PSOE), a costa de los minoritarios. También hay que tener en cuenta el denominado “sesgo conservador” del sistema español que lleva a que en los resultados finales, los partidos de centro-derecha tengan una mayor sobrerrepresentación o una menor infrarrepresentación que los centro-izquierda<sup>15</sup>. La proporcionalidad es mayor cuando mayor es también el tamaño de la circunscripción porque permite que los escaños en disputa se repartan entre

---

<sup>13</sup> J. Oliver, *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

<sup>14</sup> Un ejemplo claro es lo que ocurre en España con el partido animalista PACMA, que ha conseguido 326.045 votos en las elecciones generales de 2019. Muchos más votos que los obtenidos por el Partido Republicano de Cataluña (PRC) que consiguió 52.197, los 107.124 de Navarra Suma, los 137.196 de Coalición Canaria, los 172.751 de Compromís y los 258.840 de EH Bildu. Con respecto a las elecciones de 2016 el partido animalista ha logrado 40.000 votos más, lo que supone una mejora de sus resultados del 14%. Pero la razón de que el PACMA no consiga representación parlamentaria radica en que el partido no ha llegado en las circunscripciones en que presentaba candidatura al 3% del voto, la barrera que fija la LOREG para entrar en el reparto de escaños mediante la ley d'Hondt. Distinto ha sido el caso de las fuerzas políticas que, con menos votos, sí han logrado diputados. En el caso de Bildu, su 0,99% estatal supone el 16,70% en el País Vasco y obtiene cuatro escaños. Con Compromís, su 0,66% estatal es el 6,45% en la Comunidad Valenciana y consigue un diputado. Algo similar ocurre con Coalición Canaria (0,53% estatal de votos, pero 12,96% en las islas y dos escaños), Navarra Suma (0,41% estatal, 29,32% en la comunidad foral y dos escaños) y el PRC (0,20% estatal, pero 14,59% en Cantabria y un escaño).

Vid. <https://resultados.elpais.com/elecciones/2019/generales/congreso/>

<sup>15</sup> Sobre esta y otras cuestiones sobre el sistema electoral resulta muy esclarecedor el libro de A. Penadés, y J.M. Pavía, *La reforma electoral perfecta*. Madrid, 2016, Los Libros de la Catarata.

más partidos. Y, a sensu contrario, cuanto menores sean los distritos, la desproporcionalidad aumenta considerablemente porque los grandes partidos se reparten todos los escaños dejando fuera a los demás con un considerable número de votos. En España, al ser el tamaño medio de las circunscripciones reducido, los efectos que proyecta el sistema electoral son como subraya G. Sartori “muy fuertes”<sup>16</sup>.

Por lo que respecta a la fragmentación partidista en España hasta 2015 había sido más bien baja, con algunas oscilaciones entre los años ochenta y noventa, a medida que se acortaban distancias entre el PP y el PSOE. Este panorama ha cambiado considerablemente a partir de las elecciones Generales de 2015, 2016 y 2019, como consecuencia de la llegada al Congreso de nuevos partidos tanto a la izquierda del PSOE como Podemos (actualmente Unidas Podemos), y a la derecha del PP (Vox, partido ultraconservador). También ha irrumpido con fuerza el partido de Ciudadanos (Cs), que tras moverse entre el espacio del centro derecha y del centro izquierda, parece haber apostado por el centro derecha cerrando pactos electorales a nivel autonómico y local con el PP y Vox. Como resultado de la irrupción de estos nuevos partidos en el parlamento, la fragmentación partidista es ahora mucho más acusada, configurándose como la más elevada de todo el período democrático, superando incluso la registrada en las elecciones de 1977 y 1979.

Los datos relativos a la desproporcionalidad electoral son también interesantes porque en España la mezcla de la fórmula D'Hondt, con la existencia de circunscripciones reducidas y las diferencias en los apoyos electorales de los dos primeros partidos ha propiciado una agudización de la desproporcionalidad en los resultados equiparable a la de otros países que cuentan con variantes de un sistema mayoritario.

Esta combinación ha llevado a que los dos principales partidos (UCD y PSOE en el primer período, y AP/PP y PSOE desde entonces) hayan conseguido siempre un mayor número de escaños en relación con los votos obtenidos que los demás<sup>17</sup>, si bien es cierto, que la

---

<sup>16</sup> G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. 1994, Londres: Macmillan, p. 37.

<sup>17</sup> En palabras de Óscar Alzaga, uno de sus creadores, “(...) el encargo político consistía en formular una ley a través de la cual el Gobierno pudiese obtener mayoría absoluta. Puesto que los sondeos preelectorales concedían a la futura Unión de Centro Democrático un 36-37 por ciento de los votos, se buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 36-37 por ciento. Y con un mecanismo que en parte favorecía a las zonas rurales, donde en las proyecciones preelectorales UCD era predominante frente a las zonas industriales, en las que era mayor la incidencia del voto favorable al Partido Socialista (...)” Vid. O. Alzaga, *I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento*, en *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*. Siena: Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie, 1989, a cura di G. Rolla, pp. 127-128.

irrupción de nuevos partidos ha hecho que estas diferencias sean menores. Otra consecuencia es que los partidos minoritarios con apoyos electorales dispersos en todo el territorio nacional han sido sistemáticamente perjudicados mientras que los partidos de signo nacionalista o regionalista, con votos concentrados solo en algunas circunscripciones hayan logrado representación más equitativa y contante<sup>18</sup>. De esta forma, el sistema electoral presenta dos direcciones contradictorias: mientras que en el ámbito nacional contiene unos fuertes incentivos contra la fragmentación, la favorece cuando el apoyo electoral lo reciben partidos autonómicos o provinciales<sup>19</sup>.

A modo de resumen, esta distorsión beneficia a los grandes partidos (PP y PSOE) y a las formaciones nacionalistas y de ámbito más local y, en cambio, perjudica a aquellas formaciones que concurren a nivel nacional pero que no gozan del apoyo electoral con el que cuentan los dos grandes partidos<sup>20</sup>.

### 3.2. Los sesgos del sistema electoral y sus efectos en las Elecciones Generales.

El sistema electoral hasta la fecha ha regulado la celebración de catorce elecciones generales, permitiendo la alternancia de mayorías gubernamentales (1982, 1996, 2004, 2011 y 2019, entre el PSOE y el PP), la conformación de cuatro mayorías absolutas y de nueve minorías mayoritarias, por lo que siempre, con la excepción de las últimas elecciones de 2015, 2016 y 2019, tras la celebración de comicios se contaba con un partido ganador.

---

<sup>18</sup> Crítico con esta observación de los beneficios que sobre los partidos nacionalistas ejerce el sistema electoral a partir de los resultados electorales de 2016 puede consultarse el trabajo de J. Montabes, *Algunas reflexiones sobre las posibilidades, límites y falacias de la reforma del sistema electoral español*, en *Regeneración democrática y reforma constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, G. Ruiz-Rico, A. Porras y M. Revenga (coords), p. 136.

<sup>19</sup> J.R. Montero, y C. Fernández Esquer, *Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016*, en *Política y Gobernanza*, op. cit. p.19.

<sup>20</sup> Esta circunstancia explica que ERC obtuviera nueve escaños en las últimas elecciones generales tras obtener solo 632.234 votos -70.248 sufragios por representante-, mientras que por ejemplo Ciudadanos, el grupo inmediatamente superior en número de votos, obtuvo 32 escaños con 3.141.570 votos -98.174 sufragios por cada asiento en el Congreso.

**Tabla 1: Mayorías en el Congreso Español 1982-2019**

PERÍODO	Escaños partido gobernante	Escaños principal partido de la oposición	Número de partidos con representación parlamentaria	% votos dos principales partidos	% escaños dos principales partidos
1982-1986	PSOE (202)*	PP (107)	2.3	74.8	88.3
1986-1989	PSOE (184)*	PP (105)	2.7	70.5	82.6
1989-1993	PSOE (175)	PP (107)	2.8	65.8	80.6
1993-1996	PSOE (159)	PP (141)	2.7	74.1	85.7
1996-2000	PP (156)	PSOE (141)	2.7	77.2	84.9
2000-2004	PP (183)*	PSOE (125)	2.5	79.9	88.0
2004-2008	PSOE (164)	PP (148)	2.5	81.6	89.1
2008-2011	PSOE (169)	PP (154)	2.3	84.7	92.3
2011-2015	PP (186)*	PSOE (110)	2.6	74.4	84.6
2015-2016	PP (123)	PSOE (90)	4.1	51.1	60.9
2016-2019**	PP (137) PSOE (85)	PSOE (85) PP (137)	3.8	56.1	63.4
2019-	PSOE (123)	PP (66)	4.9	45.4	54.0

\*mayorías absolutas

\*\*cambio de gobierno como consecuencia de una Moción de Censura en la misma legislatura.

El análisis de los resultados electorales de estos cuarenta años, incluyendo los de las últimas elecciones generales del 28 de abril de 2019, lo que ponen de manifiesto es que solo tres partidos políticos han conseguido ser la fuerza de gobierno mayoritaria. Desde la desaparición de la UCD<sup>21</sup>, hace 38 años, el PSOE (Partido Socialista Obrero Español) y el

<sup>21</sup> La Unión de Centro Democrático (UCD) fue una coalición política y, posteriormente, un partido político español liderado por Adolfo Suárez, que ejerció un papel protagonista durante la transición a la democracia, liderando el Gobierno de España entre 1977 y 1982. En febrero de 1981 cuando dimitió y salió del partido

PP (Partido Popular), se han alternado como fuerzas mayoritarias en el Congreso. El PSOE ha ganado 7 elecciones generales y dos de ellas con mayoría absoluta de escaños. El PP, ha ganado 5 elecciones, y también en dos ocasiones con mayoría absoluta.

Otra de las características de los resultados electorales, es que cuando un partido ha ganado las elecciones generales y ha llegado al Gobierno, ha repetido al menos una vez victoria electoral, permaneciendo en el gobierno al menos dos legislaturas. En este sentido las elecciones de 2015, 2016 y 2018 también han supuesto una renovación, porque más de 100 de los 350 escaños de los que se compone el Congreso están ocupados por formaciones políticas que hasta el año 2014, o no existían o no habían conseguido un escaño en el ámbito nacional.

Estos cambios también se muestran en los pequeños partidos que desde hace cuatro décadas han ido obteniendo representación parlamentaria y que han ido cambiando de unas legislaturas a otras. Las elecciones donde menos partidos consiguieron escaño en el Congreso fueron las de 1982 y 2008 con 10 partidos diferentes. En 1979 obtuvieron representación 14 formaciones políticas y en 1989, 2011, 2015, por 13 partidos que, en 2016, descendieron a 12 y que han llegado de nuevo a 13 en las elecciones Generales de 2019.

Lo más destacables de este fenómeno es que, aunque en 2011, 2015 y 2019 obtuvieron representación hasta trece formaciones políticas, sin embargo, éstas han sido variando. Muchas de las que en 2011 obtuvieron representación, desaparecieron del Congreso en 2015, mientras que prácticamente la mitad de los partidos que consiguieron escaños en 2015 nunca antes habían estado presentes en el Congreso de los Diputados. De nuevo en 2019 han entrado en el Congreso nuevas formaciones políticas, el caso más llamativo ha sido el del Partido ultraconservador Vox.

---

Adolfo Suárez, el partido entró en una descomposición que acabaría llevando a perder más de 157 parlamentarios en las elecciones generales de 1982, lo que se traduciría en su disolución unos meses más tarde.

**Tabla 2: Número de partidos con representación en el Congreso desde 2011**

<b>PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN EN 2019</b>
PSOE (123), PP(66), Cs (57), UP (42), VOX (24), ERC-SOBIRANISTES (15), JxCAT-JUNTS (7), PNV (6), EH Bildu (4), CCa-PNC (2), NA+(2), COMPROMÍS 2019(1) y PRC (1)
<b>PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN EN 2016</b>
PP (137), PSOE(85), UNIDOS PODEMOS (71), C's (32), ERC-CATSI (9), CDC (8), PNV (5), EH Bildu (2), CCa-PNC (1)
<b>PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN EN 2015</b>
PP (123), PSOE(90), PODEMOS (69), C's (40), ERC-CATSI (9), DL (8), PNV (6), UNIDAD POPULAR EN COMÚN (2), EH Bildu (2) y CCa-PNC (1)
<b>PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN EN 2011</b>
PP (186), PSOE(110), CiU (16), IU (11), AMAIUR (7), UPyD (5), PNV (5), ERC (3), BNG (2), CC-NC-PNC (2), COMPROMÍS-Q (1), FAC (1) y GBAI (1)

Esta diversidad de fuerzas políticas, implica un evidente cambio político, plasmado inicialmente en el notable descenso de apoyos que van sumando los dos principales partidos (PP y PSOE) y que está teniendo efectos colaterales en el sistema político e institucional español. Esta quiebra del bipartidismo, se hace especialmente visible después de las Elecciones de 2011, donde ambos partidos sumaban el 74,4% de los votos para llegar a las elecciones de 2015 con un 51,1%, que aumenta levemente en 2016 con un 56.1%, para caer a sus mínimos históricos en 2019 con un exiguo 45.4% de los votos.

Si entre 1977 a 2011 el sistema de partidos español se calificó como un sistema de pluralismo limitado, pese a la clara hegemonía de dos grandes partidos, el sistema de partidos resultante de las siguientes citas electorales 2015, 2016 y 2019, notablemente más fragmentado, todavía no se sabe cómo calificarlo.

Por lo que respecta al Senado, históricamente el pluripartidismo ha sido mucho más limitado o reducido en el Senado que en el Congreso, algo que ha derivado del carácter mayoritario del sistema electoral vigente para elegir la cámara alta. En España, el partido que ha ganado las elecciones generales, con la única excepción de 1993, ha conseguido también la mayoría absoluta de los escaños del Senado, mientras que esta mayoría absoluta solo se ha dado en el congreso en cuatro de las catorce elecciones celebradas. Por lo que respecta a la presencia de los nuevos partidos en el Senado, su presencia ha sido mucho más limitada que en el Congreso, y no ha llegado siquiera al 10% de los escaños de elección directa.

**Tabla 3: Escaños obtenidos en el Congreso y el Senado por el partido ganador**

Elecciones	Participación	Congreso de los Diputados		Senado	
		Partido	Votos	Partido	Votos
1979	67,43 %	UCD	168/350	UCD	118/208
1982	79,97 %	PSOE	202/350	PSOE	134/208
1986	70,49 %	PSOE	184/350	PSOE	124/208
1989	69,74 %	PSOE	175/350	PSOE	107/208
1993	76,44 %	PSOE	159/350	PSOE	96/208
1996	77,38 %	PP	156/350	PP	112/208
2000	68,71 %	PP	183/350	PP	127/208
2004	75,66 %	PSOE	164/350	PP	102/208
2008	73,85 %	PSOE	169/350	PP	101/208
2011	68,94 %	PP	186/350	PP	136/208
2015	69,67 %	PP	123/350	PP	124/208
2016	66,48 %	PP	137/350	PP	130/208
2019	75,78 %	PSOE	123/350	PSOE	121/208

**3.3. La dimensión intrapartidista: estructura del voto y listas electorales.**

Por lo que respecta a la estructura del voto y las listas electorales España para las elecciones al Congreso de los Diputados cuenta con un sistema de listas cerradas y bloqueadas. El Decreto-ley de 1977 optó por este tipo de listas porque se pensó que resultarían más comprensibles para unos votantes que llevaban cuarenta sin acudir a votar y para unos partidos, muchos recién creados, que aspiraban a liderar la nueva etapa parlamentaria. La LOREG mantuvo también aquí un criterio continuista y las listas no fueron objeto de discusión alguna durante su tramitación parlamentaria. Solo en 2007, con motivo de la aprobación Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se

impuso que las listas tenían que tener una composición paritaria de modo que los candidatos de cada representasen un mínimo del 40 por ciento<sup>22</sup>.

Un sistema electoral como el español, proporcional y con listas cerradas y bloqueadas para el Congreso, favorece el desdibujamiento del diputado individual y da mayor relevancia al partido<sup>23</sup>. De una parte, podría pensarse que este sistema implica una mayor jerarquía política y dependencia y pleitesía de los diputados con su partido porque lógicamente los diputados estarán más incentivados para seguir las directrices de la dirección de su partido político si quieren ser incluidos en las listas y por tanto optar a la reelección. A su vez, parece demostrado que los electores a la hora de ejercer su voto lo hacen en función de los partidos, programas y equipos y no de los parlamentarios singulares que se presentan por su circunscripción, salvo en casos muy particulares y con líderes muy destacados<sup>24</sup>.

Al tratarse de un sistema de listas cerradas y bloqueadas, los electores sólo pueden optar entre los distintos partidos políticos que se presentan, y no entre los candidatos de las diferentes listas. El protagonismo político reside en los partidos, y la acción individual de un parlamentario al margen de su partido es prácticamente irrelevante a la hora de sumar votos<sup>25</sup>. En definitiva, nuestro sistema electoral favorece el protagonismo de las direcciones de los partidos encargados de confeccionar las listas y de los líderes de los partidos políticos frente a los candidatos individuales.

#### 4. El fin de una etapa?

El sistema electoral español ha sido capaz de producir mayorías eficazmente hasta 2011,

---

<sup>22</sup> Algunas comunidades autónomas han adoptado medidas similares, como, por ejemplo, las denominadas listas cremallera en el caso de las Islas Baleares, Castilla-La Mancha, País Vasco y Andalucía.

<sup>23</sup> Los sistemas electorales, como manifiesta Giovanni Sartori, pueden determinar la forma en que los votos, al transformarse en escaños, afectan la conducta del votante en relación a si éstos votan por un partido o por una persona. Vid. G. Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1996, págs. 27-38.

<sup>24</sup> M. García Pelayo, *El Estado de Partidos*, Alianza, Madrid, 1986, p. 83.

<sup>25</sup> De hecho, según los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), sólo un 4% del electorado vota en función de los candidatos de su circunscripción, además de que este sistema tiene una escasa valoración en cuanto al ser considerada una fórmula útil para seleccionar a los mejores gobernantes (dos de cada tres españoles están bastante o muy en desacuerdo con que valga para eso). Vid. A. de Miguel, *La sociedad española, 1992-1993*, Alianza, Madrid, 1992, pág. 719; Jerez, M., *La élite parlamentaria*, en M. Ramírez, *El Parlamento a debate*, Trotta, Madrid, 1997, pág. 136. Más reciente el interesante libro, *El poder político en España: Parlamentarios y ciudadanía*, CIS, Madrid, colección Academia, 2016, X. Coller, A. M. Jaime y F. Mota (eds).

sin embargo, no ha ocurrido igual en las últimas convocatorias electorales. Los resultados de las tres últimas elecciones (2015, 2016 y 2019), trastocan algunas de las características típicas del sistema político español caracterizado hasta este momento por la facilidad para formar gobiernos y la estabilidad y duración de sus mandatos, agotando las legislaturas o siendo éstas cercanas a los cuatro años. Antes de 2015, siempre había sido investido como presidente del gobierno, el candidato de la fuerza más votada en primera o segunda votación conforme a lo dispuesto en el procedimiento contemplado en el art. 99 de la CE. En 2015, tras la celebración de Elecciones Generales, se planteó un escenario inédito hasta el momento en España. Ningún candidato consiguió las mayorías necesarias para lograr la investidura como Presidente del Gobierno y, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 99 de la CE, tuvieron que repetirse las elecciones<sup>26</sup>. En 2019, estamos ya ante el mismo escenario. El próximo diez de noviembre, se celebraran las cuartas elecciones generales en cuatro años, todo un record de inestabilidad política en la historia democrática española, ante la imposibilidad de que ningún candidato obtenga la confianza del Congreso de los Diputados<sup>27</sup>.

Dejando a un lado las cuatro ocasiones en las que el partido vencedor ha gozado de mayorías absolutas, en otras cinco, han contado para formar gobierno con los apoyos de otros partidos minoritarios, normalmente de signo nacionalista o regionalista, pero sin recurrir a las coaliciones de gobierno. Y esta situación pone de manifiesto otra de las particularidades del sistema político español que merece ser destacada. España continúa siendo el único país de la Unión Europea, junto con Malta, en el que no ha habido nunca

---

<sup>26</sup> Motivaciones políticas y culturales, llevaron como ya se ha apuntado, a que en el sistema electoral diseñado en España se primara la representatividad sobre la gobernabilidad, no contemplando la posibilidad de primas extraordinarias para garantizar la gobernabilidad del partido más votado. Conforme al art. 99.3 CE “Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso”, procedimiento al que se tuvo que acudir por primera vez en 2015.

<sup>27</sup> Cuando se revisan estas líneas a principios del mes de octubre ya hay fecha para la celebración de nuevas elecciones para el mes de 10 de noviembre. A finales del mes de julio, se cerró la segunda parte de la sesión de investidura. El líder socialista aceptó el encargo de Felipe VI de intentar formar gobierno el pasado 6 de junio, una empresa en la que el presidente del Ejecutivo en funciones ha fallado. El candidato del PSOE, Pedro Sánchez, no ha conseguido ser investido ni en la primera vuelta (en la que necesitaba mayoría absoluta), ni en segunda vuelta (para lo que necesitaba votos afirmativos que negativos). En segunda vuelta recibió 155 noes y 67 abstenciones de los parlamentarios, y aunar a su candidatura solo, además de los 123 apoyos socialistas, el respaldo del diputado cántabro del Partido Regionalista. Conforme a lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución española, si transcurridos dos meses desde la primera investidura, no hay ningún candidato que logre la confianza del Congreso de los Diputados, su Majestad el Rey como Jefe del Estado, procederá a la disolución de las Cortes, fecha que cumplió el pasado el 23 de septiembre, procediendo a la convocatoria de nuevas elecciones generales. La fuerte escisión entre el eje derecha/izquierda ha sido en 2019, igual que ocurrió en 2015 decisiva.

un gobierno de coalición o basado en una mayoría electoral. Todos los gobiernos a nivel estatal se han sustentado en una minoría de votos populares (salvo los cuatro gobiernos de mayoría absoluta ya mencionados). Este problema se ha ido agravando porque durante las dos últimas legislaturas y la XIII legislatura que está por comenzar, los partidos de gobierno se han tenido que apoyar en las minorías más pequeñas. Además, en España las crisis políticas se han resuelto convocando elecciones y cuando se han producido adelantos electorales, éstos han tenido lugar durante el último año de legislatura<sup>28</sup>

Este cuadro institucional de la estabilidad gubernamental se refuerza por la previsión constitucional de una moción de censura constructiva, al exigir el artículo 113 de la Constitución, que una mayoría absoluta del Congreso se ponga de acuerdo en torno a un candidato alternativo<sup>29</sup>. La moción de censura en España, se configura conforme a la Constitución de 1978, como un instrumento extraordinario de control y exigencia de máxima responsabilidad política del Legislativo hacia el Ejecutivo. Coherentemente con la adopción de un sistema de bicameralismo imperfecto, se optó por la regulación de la moción de censura constructiva con el objetivo de mantener la estabilidad gubernamental. Este requisito, junto con la exigencia de mayoría absoluta del Congreso para su aprobación, en cuyo caso, el Gobierno saliente presentará de inmediato su dimisión al Rey, quien, a su vez, nombrará al nuevo candidato investido de la confianza de la Cámara Baja había dificultado, hasta fechas muy recientes, su aplicación.

Pero aun así la moción de censura ha sido puesta en práctica en cuatro ocasiones desde la aprobación de la Constitución de 1978. En tres de ellas sin éxito y solo en la última, aprobada el 1 de junio de 2018, logró salir adelante<sup>30</sup>. El triunfo de esta moción de censura

<sup>28</sup> La excepción se produjo durante la última legislatura de Felipe González entre 1993 y 1996, que duró dos años y nueve meses y que culminó un cambio de gobierno liderado por José María Aznar del Partido Popular (PP).

<sup>29</sup> Sobre esta cuestión J.R. Montero y García Morillo, *El control parlamentario*. Madrid, Editorial Tecnos, 1984. Más reciente J. Lozano Miralles, "Il Parlamento. Organizzazione e funzioni", en Gambino, Lozano, Puzzo y Ruiz, *Il sistema costituzionale spagnolo*, CEDAM, Milán, 2018, pp. 171-176

<sup>30</sup> Desde 1978 se han presentado cuatro mociones de censura en España: La primera moción de censura: se presentó tras la aprobación de la Constitución en mayo de 1980 y la plantearon los socialistas contra Adolfo Suárez (UCD). El candidato propuesto para la Presidencia del Gobierno fue Felipe González. La moción, cuyo debate duró veinte horas, fue rechazada por los 166 votos del grupo parlamentario centrista, que se quedó solo, ya que se abstuvieron 21 diputados, entre ellos los 9 de Coalición Popular y los 7 de la Minoría Catalana. Los votos favorables a la moción fueron 152 (socialistas, comunistas, andalucistas y 3 del grupo mixto). Faltaron 24 votos para conseguir la mayoría. La segunda moción de censura, se presentó por el grupo popular contra el gobierno socialista de Felipe González en marzo de 1987. La iniciativa estaba abocada al fracaso desde el primer momento porque los socialistas contaban con mayoría absoluta en el Congreso. Su votación arrojó los siguientes resultados: 332 votos emitidos, 67 a favor (AP y Unión Valenciana), 195 en contra (PSOE, Izquierda Unida, PNV, EE) y 70 abstenciones (CDS, CiU, PDP, PL, PAR, AIC y CG). La

supuso la salida del Gobierno del Presidente del PP, Mariano Rajoy y le dio la presidencia del ejecutivo a Pedro Sánchez, líder del partido socialista. El líder del PSOE ganó la moción de censura contra el líder del PP, M. Rajoy al lograr los 176 votos necesarios en el Congreso, convirtiéndose en el séptimo Presidente del Gobierno de la democracia española<sup>31</sup>.

Los resultados de las elecciones de 2015, 2016 y 2019, podrían hacernos pensar que el sistema electoral ha dejado de cumplir los objetivos para los cuales fue diseñado: reducir la fragmentación partidista y premiar a los partidos mayoritarios para favorecer la gobernabilidad porque el escenario actual dista mucho de estos propósitos iniciales. Desde 2015 asistimos a un cambio del sistema de partidos. El paso de un sistema bipartidista a otro de *pluripartidismo moderado*<sup>32</sup>, con hasta cinco grupos parlamentarios importantes, dos mociones de censura, investiduras fallidas en 2015 (que llevaron a la repetición de elecciones en 2016) y ahora también en 2019 ante la incapacidad de llegar acuerdos postelectorales antes del 23 de septiembre entre las diferentes formaciones políticas con representación parlamentaria<sup>33</sup>. Esta situación alienta un razonable cuestionamiento del

---

tercera moción de censura junio de 2017 fue presentada por Unidos Podemos contra Mariano Rajoy. En ella Pablo Iglesias, líder del grupo de Unidos Podemos, defendió su programa de gobierno y se postuló presidente alternativo. El pleno del Congreso la rechazó con un resultado de 170 votos en contra, 82 a favor y 97 abstenciones. La rechazaron: el PP, Ciudadanos, UPN, Foro Asturias y Coalición Canaria. Se abstuvieron: el PSOE, PDECat, PNV y Nueva Canarias. La apoyaron: Unidos Podemos, ERC y Bildu. La cuarta moción de censura mayo de 2018, fue presentada por el Grupo Parlamentario Socialista también contra el Gobierno de Mariano Rajoy (PP). Ha sido la primera de la historia democrática española en salir adelante. Se aprobó el 1 de junio de 2018, con 180 votos a favor, 169 votos en contra y 1 abstención, lo que supuso la salida de Mariano Rajoy del Gobierno y que el líder socialista, Pedro Sánchez, se convirtiera en el nuevo Presidente del Gobierno.

<sup>31</sup> Sobre esta cuestión pueden consultarse los recientes trabajos de F. Simón Yarza, *La moción de censura ¿constructiva u "obstructiva"?*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm 103, 2015, pp. 87-109 y M.C. Duce Pérez-Blasco, *La Moción de censura*, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm.31, (Ejemplar dedicado al 40 aniversario de la Constitución Española, 2018, pp. 455-474.

<sup>32</sup> Según la terminología de G. Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, 2ª edición, Madrid, 2005, pp. 157 y ss.

<sup>33</sup> Desde la Jefatura de Estado ante el fracaso en la votación del debate de investidura celebrado a finales de julio de 2019, se emitió un comunicado apremiando a los partidos a llegar a un acuerdo. En el comunicado, el Rey basa su decisión en que "las formaciones políticas puedan llevar a cabo las actuaciones que consideren conveniente a los efectos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución". Este precepto constitucional, que regula los nombramientos de los presidentes del Gobierno de España después de unas elecciones, establece en su punto cuarto que, si el candidato no logra la confianza del Congreso de los Diputados en la investidura, "se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista" en el mismo artículo. Pero pese a esta llamada al diálogo por parte de la Jefatura del Estado, no se han conseguido sumar los apoyos necesarios para investir a un nuevo Presidente del gobierno, por lo que se ha tenido que proceder a la disolución de las Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales con el refrendo de la presidenta del Congreso para el 10 de noviembre de 2019.

sistema electoral y la necesidad de buscar posibles soluciones<sup>34</sup>.

Si nos atenemos a los resultados electorales, puede comprobarse como en estas últimas elecciones los efectos de la desproporcionalidad del sistema han seguido favoreciendo a los dos principales partidos PSOE y PP, la novedad ha sido que los apoyos a estos partidos mayoritarios han descendido considerablemente. La distribución del voto entre los partidos también ha variado y ha tenido efectos directos sobre el sistema de partidos. El tercer partido en número de votos fue en 2016 Podemos con 5,1 millones de votos y la cuarta fuerza Ciudadanos con 3.1 millones de votos. En 2019 se ha invertido el orden de ambas fuerzas políticas y Ciudadanos ha obtenido 4.1 millones de votos, mientras que Unidas Podemos ha descendido a 3.7 millones de votos<sup>35</sup>. En ambas elecciones, con estos resultados, los dos partidos han conseguido representación en las circunscripciones de menor tamaño, contribuyendo así a la fragmentación del Parlamento.

El segundo factor explicativo de estos cambios es la propia escisión del voto que se ha producido tanto en el espacio de centro-derecha (con PP y Ciudadanos en 2015 y 2016, y la irrupción de Vox en 2019) y en el espacio de centro-izquierda (PSOE y Podemos en 2015 y 2016 y con Unidas Podemos en 2019). El paso de un bipartidismo imperfecto a un sistema de *multipartidismo fragmentado* ha puesto de manifiesto que con el mismo sistema electoral ha sido posible que cuatro partidos en 2015 y 2016 y cinco en 2019, superen el 18-20 % de los votos y por tanto obtener representación de acuerdo con su peso electoral con independencia de los premios y castigos del propio sistema<sup>36</sup>

En las elecciones de 2015 y 2016, pese a la irrupción de nuevos partidos en el reparto de escaños salió beneficiado de manera particular el PP en el eje del centro-derecha, en detrimento de Ciudadanos que fue el partido más damnificado. En el centro-izquierda el PSOE, que se benefició frente a Podemos del sesgo conservador del sistema, aunque de forma mucho más insignificante que el PP.

En las elecciones de 2019, el sistema electoral, el método de reparto de escaños (método

---

<sup>34</sup> La convocatoria electoral del 10 de noviembre de 2019, será la primera en la que se aplique la reforma legislativa del 2016 que acortó el calendario electoral de 54 a 47 días cuando la cita con las urnas es una repetición motivada por la falta de una investidura. Esta modificación implicará una campaña más corta, de tan solo ocho días (del 1 al 8 de noviembre), y en la que solo se podrán publicar encuestas hasta el día 4 del mismo mes.

<sup>35</sup> Unidas Podemos (Podemos-IU-Equo) es una coalición electoral en España registrada el 15 de marzo de 2019 ante la Junta Electoral Central por los partidos de Podemos, Izquierda Unida y Equo para concurrir a las elecciones generales de abril de 2019.

<sup>36</sup> Vid. A. Penadés y J.M. Pavía, *La reforma electoral perfecta*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2016, p. 26.

D'Hondt), la fragmentación de la derecha entre el PP, Ciudadanos y Vox, el apoyo prácticamente testimonial obtenido por el PP en Cataluña y País Vasco, y, la concentración del voto de izquierda en el PSOE, le costaron al PP el peor resultado de su historia. En el espacio de centro izquierda el PSOE ha acabado imponiéndose como principal referente de la izquierda a Unidas Podemos que también ha empeorado sus resultados con respecto a las convocatorias electorales anteriores.

Los resultados electorales del 28 de abril de 2019 son muy significativos de los efectos del sistema electoral. En estos comicios, el bloque de izquierdas consiguió 280.000 votos menos que en las elecciones generales de 2015, pero, sin embargo, obtuvo cuatro escaños más. Por su parte, los partidos de derechas, consiguieron 360.000 votos más que en las elecciones de 2015, y perdieron 16 escaños.

Y aunque el bloque de las izquierdas sumó un porcentaje de votos muy similar al obtenido en las elecciones de diciembre de 2015 con un 43,6% del total, sin embargo, en esta ocasión y teniendo en cuenta que el método D'Hondt para la asignación de escaños tiende a beneficiar a la fuerza más votada en cada circunscripción, el voto mayoritario al Partido Socialista se tradujo en 123 escaños, 33 más que hace cuatro años. Por su parte, el de las derechas, formado por PP, Ciudadanos y Vox, perdía escaños habiendo obtenido más votos y prácticamente el mismo porcentaje sobre el total que hace tres años. Precisamente es la fragmentación del voto de la derecha entre PP, Ciudadanos y Vox, la primera causa que explica el derrumbe del Partido Popular que pasaron de 137 escaños a 66, menos de la mitad de los que tenían hace tres años. Y es que, si bien la irrupción de la formación de Vox no ha supuesto menos votos al bloque de las derechas (de hecho, subieron de 10,8 a 11,2 millones de votos), sí lo ha supuesto para el Partido Popular, que obtuvo casi tres millones de sufragios menos que en 2015.

La división de la derecha ha provocado que ninguno de los tres partidos consiga más del 20% de los votos. Partido Popular y Ciudadanos obtenían prácticamente el mismo porcentaje de voto (16,7% y 15,9% respectivamente), al tiempo que el PSOE recuperaba el porcentaje de apoyos logrados en las elecciones de 2011, cuando ni Ciudadanos ni Podemos se presentaron a las elecciones.

Además, no hay que tener en presente otro factor ya mencionado según el cual cada provincia o circunscripción se reparte un mínimo de dos escaños para asegurar la representatividad, y el resto en función de la población. Porque este sistema de nuevo

perjudica a las cuartas y quintas fuerzas y muchos votantes que optan por otros partidos ven perdido su voto porque éstos no consiguen ningún escaño en la provincia.

También en el caso de los votos perdidos las diferencias entre unas provincias y otras son significativas. En provincias con menos de cinco escaños, en la práctica, es muy difícil que los partidos que quedan en cuarto o quinto lugar consigan un escaño<sup>37</sup>.

La alta participación registrada en las elecciones de 2019 también es otro factor relevante que explica los buenos resultados de la izquierda en estas elecciones porque la mayoría de las provincias que aumentaron su dato de participación con respecto a las elecciones de 2016, giraron a la izquierda. Concretamente, en 36 de la 52 provincias españolas subió el porcentaje de participación y también el porcentaje de voto a formaciones de izquierda<sup>38</sup>. Del mismo modo, los datos electorales demuestran que la abstención, en la mayoría de las ocasiones, beneficia a la derecha.

El PSOE y Ciudadanos fueron los vencedores aritméticos en las elecciones generales de 2019. Los socialistas, porque ganaron y con el 28,7% de los votos sumaron el 35% de los escaños; El partido de Ciudadanos, porque multiplicaron su representación con el 15,9% de los votos -el 16,3% de los escaños del Congreso-, pero sobre todo porque dejaron de ser el partido que acumuló más votos inútiles para convertirse en escaño. Ese indeseado puesto lo ocupa ahora Vox, que, pese a su irrupción con 24 diputados en la Cámara Alta, se ha encontrado con que el 25,8% de sus 2,6 millones de papeletas son votos perdidos porque no han conseguido sumar un escaño. En las elecciones de 2019 se han perdido casi 2.6 millones de votos, y la mayoría de ellos son del nuevo partido ultraconservador de Vox. La segunda candidatura que ha perdido más votos es Unidas Podemos y entre ambos suman el 47,12% de los votos perdidos por todos los partidos el 28 de abril de 2019.

El rasgo más destacable de las elecciones de 2015 y 2016 y 2019 está por tanto en la irrupción en el Congreso de partidos medianos a la derecha y a la izquierda del PP y del PSOE. El sesgo mayoritario del sistema electoral ha favorecido a los dos partidos más

---

<sup>37</sup> Unidas Podemos liderada por P. Iglesias quedó como cuarta fuerza en la mayoría de las provincias, y Vox, liderada por S. Abascal como quinta. Por eso, las formaciones de Iglesias y Abascal fueron las más perjudicadas por el sistema electoral y con más votos que no se tradujeron en diputados en las elecciones del 2019.

<sup>38</sup> Andalucía y Euskadi fueron las excepciones a esta tendencia: entre las 16 provincias en las que aumentó la abstención y el voto a la derecha se encuentran las ocho andaluzas, Vizcaya y Guipúzcoa. En el caso andaluz, por el alto porcentaje de voto a Vox; en el caso de las provincias vascas, por el aumento de voto al PNV.

Vid. <https://resultados.elpais.com/elecciones/2016/generales/congreso/>

votados (PSOE y PP) y en especial al vencedor (PP, en 2015 y 2016 y el PSOE en las elecciones de 2019 con 123 escaños). Estos efectos del sistema electoral son los que explican que en España hayan sido muchos los gobiernos que han gobernado en solitario con una mayoría relativa de los votos. Como estas circunstancias son conocidas tanto por los electores como por los partidos, no hay que desdeñar tampoco los denominados “efectos psicológicos” del sistema electoral que favorece el denominado “voto útil”, que suele sumarse a los obtenidos por los partidos con mayor representación en cada circunscripción, aunque no sean la primera opción del votante, con el objeto de desaprovechar su voto<sup>39</sup>. Pero lo cierto es que ante la nueva repetición electoral prevista para el próximo mes de noviembre, las encuestas pronostican una elevada abstención electoral que podría conllevar unos resultados tan inciertos como sorprendentes y en todo caso beneficiarían al tradicional bipartidismo<sup>40</sup>.

## 5. Conclusiones y propuestas de reforma del sistema electoral español después de las elecciones generales de 2019.

El sistema electoral vigente en España desde hace cuatro décadas ha dado lugar a diferentes sistemas de partidos: desde un pluralismo moderado en los comienzos de la democracia, a un sistema de partido predominante a lo largo de los 80, más de dos décadas de bipartidismo imperfecto y, recientemente, está cambiando hacia un formato multipartidismo fragmentado y polarizado entre el eje de la izquierda y la derecha. Los resultados de las elecciones de abril de 2019 han vuelto a demostrar que el sistema electoral, pese a todo, sigue manteniendo su capacidad para trasladar al Parlamento los cambios que se producen

---

<sup>39</sup> Esta utilización estratégica del voto conlleva un incremento del apoyo electoral que reciben el primer y al segundo partido, potenciando la desproporcionalidad del propio sistema. Sobre este particular vid. J. R. Montero, *El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma*, en *Revista de Estudios Políticos*, 95, 1997, pp. 9-46 e I. Lago, *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000): efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005.

<sup>40</sup> A falta de detectar las consecuencias de la desafección y desencanto ciudadano por la incapacidad de los diferentes partidos para llegar a acuerdos, el promedio de las encuestas publicadas hasta la fecha otorga al PSOE buenos resultados, apuntan a una recuperación del PP y vaticinan sendos reveses para Unidas Podemos y Ciudadanos. También la ultraderecha de Vox sufriría un retroceso con respecto a las elecciones del 28 de abril de 2019.

<https://www.elperiodico.com/es/politica/20191007/encuestas-elecciones-generales-2019-sondeos-7648130>

en la sociedad española, sentando en el Congreso a nuevas fuerzas políticas, que hasta ahora no existían. Nunca antes los votos a para los partidos de la derecha habían estado tan divididos (PP, Ciudadanos y Vox) con posturas que van desde el centro a posiciones más ultraconservadoras y populistas.

Pero precisamente aquí reside también su principal problema. La fragmentación política a la que asistimos ha eliminado la posibilidad de mayorías absolutas y también está dificultando la configuración de gobiernos monocolor. El problema más acuciante es que el sistema electoral actual, aplicado a la nueva realidad político-institucional española está produciendo altos niveles de fragmentación y polarización que el sistema no logra contener y que impiden la formación de gobiernos en España y dificultan su estabilidad<sup>41</sup>. Y, aunque hasta la fecha, la cultura de la coalición ha estado totalmente ausente del nivel central de gobierno dado el bipartidismo dominante, parece evidente que a la vista de los últimos resultados, los próximos gobiernos serán de coalición o no serán, tal y como ya está ocurriendo en el ámbito autonómico y local. Las dos últimas legislaturas han puesto de manifiesto como gobernar en minoría absoluta, sin recurrir a coaliciones de gobierno, para el partido en el gobierno ha conllevado costes políticos importantes con inevitables cesiones, difícilmente justificables de cara al propio electorado, abuso de la legislación de excepción (decretos-leyes) e inestabilidad parlamentaria, que se concreta en la imposibilidad material de aprobar los presupuestos anuales.

El análisis de los datos de las catorce elecciones celebradas en España hasta la fecha (que probablemente serán ya quince cuando este trabajo sea publicado), demuestran que aquellos partidos que consiguen al menos el 20 por ciento de los votos válidos, obtienen un porcentaje de escaños equivalente al número de votos conseguidos. A partir de este tramo, si el número de votos es mayor, el sistema electoral otorga más escaños a los partidos más votados, especialmente a las dos fuerzas políticas que más consiguen en los distritos de tamaño mediano y pequeño (PP y PSOE). Pero el mismo sistema electoral penaliza a los partidos que no obtienen ese 20 por ciento de los votos, y prácticamente deja fuera a

---

<sup>41</sup> Con ello, el sistema electoral que nació en 1977 estaría dejando de satisfacer uno de los propósitos con los que fue concebido, favorecer mayorías estables y la gobernabilidad y prevenir los desastrosos rendimientos del sistema electoral de la Segunda República española caracterizado por favorecer un sistema de partidos atomizado y polarizado, que dio lugar a una competición electoral centrífuga, basada en la confrontación radical entre dos grandes bloques y que, en definitiva, contribuyó a la inestabilidad del sistema político. Vid. C. Fernández Esquer y J. Rama Caamaño, *El sistema electoral y la competición en la "España vacía"*, publicado el 24 de abril de 2019, en <http://agendapublica.elpais.com/el-sistema-electoral-y-la-competicion-en-la-espana-vacia/>,

aquellos que no llegan al 15 por ciento<sup>42</sup>. Esto explica también el por qué las cuatro mayorías absolutas conseguidas en España, se han logrado siempre con menos del 50 por ciento del apoyo electoral. Por tanto, hay que tener en cuenta que en el proceso de conversión de votos en escaños convergen dos mecanismos de ventaja: el reparto mayoritario y la sobrerrepresentación, que premian a los vencedores de ciertas circunscripciones y penaliza a los de otras<sup>43</sup>.

A la vista de los rendimientos del sistema electoral, los partidos más claramente beneficiados por el sistema electoral (PP y PSOE), no habrían manifestado hasta la fecha interés en su reforma. Tampoco lo han hecho los partidos nacionalistas que también obtienen réditos positivos de su aplicación. El principal damnificado ha sido tradicionalmente el PCE/IU, al que el sistema electoral ha castigado en cada consulta, y más recientemente, tras las elecciones de 2015, 2016 y 2019, Podemos (Unidas Podemos), Ciudadanos y Vox. No resulta por todo ello extraño que la atención prestada por los programas de los partidos a cuestiones relativas al sistema electoral haya sido, hasta hace poco, prácticamente inexistente y, que la inmensa mayoría de los dirigentes políticos y numerosos expertos, hayan realizado durante las pasadas cuatro décadas juicios positivos sobre su funcionamiento<sup>44</sup>

Hasta fechas recientes, la entrada de nuevos partidos en el Parlamento y la posibilidad de constituir grandes grupos parlamentarios ha sido posible a pesar de los problemas del sistema electoral, pero la proporcionalidad y la representatividad de escaños y población se ha ido poniendo cada vez más en tela de juicio. Cuanto menor es el tamaño de las circunscripciones menor es también el índice de proporcionalidad del sistema que deriva en un sesgo mayoritario que favorece a los partidos más votados. La infrarrepresentación de las zonas más pobladas se presenta, de este modo, como uno de los grandes debates abiertos en el momento actual.

Las propuestas para modificar el sistema electoral en mayor o menor profundidad son variadas y, no pocas veces, contradictorias entre sí. Bajar el mínimo provincial de diputados

---

<sup>42</sup> J.R. Montero, y C. Fernández Esquer, *Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016*, en *Política y Gobernanza*, op. cit. p.21.

<sup>43</sup> Vid. A. Penadés y S. Santiuste, *La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto*. en *Revista Española de Ciencia Política*, 32, 2013, pp. 89-116.

<sup>44</sup> Sobre esta cuestión puede consultarse el reciente trabajo de S. Soriano Moreno, *El sistema electoral del Congreso de los Diputados: análisis, proporcionalidad y propuestas de mejora*, en *Elegir como elegir. Retos y urgencias del régimen electoral en España*, F Palacios Romeo y E. Cebrian Zazurca (Eds), FMGA, Zaragoza, 2018, pp. 79 y ss.

de los dos actuales a uno solo, con lo que se primaría a la población sobre el territorio y aumentar de 350 a 400 el número de diputados del Congreso, opción esta constitucionalmente posible conforme al art. 68 de la Constitución, contribuyendo así a aumentar la proporcionalidad del sistema. Evidentemente a mayor tamaño del Congreso y menor número de escaños mínimos por circunscripción los problemas de sobrerrepresentación y proporcionalidad podrían verse atenuados, si bien, no desaparecerían. En esta dirección también se ha propuesto que los 50 diputados nuevos (al subir su número a 400), se asignaran a una circunscripción nacional, de forma que se repartieran proporcionalmente entre los partidos por los restos de votos que no hubieran sido útiles en la circunscripción.

Con respecto a la fórmula electoral, se ha propuesto sustituir la fórmula D'Hondt por la Sainte-Laguë, método de promedio mayor que divide a través de distintos divisores los totales de los votos obtenidos por los distintos partidos, produciéndose secuencias de cocientes decrecientes para cada partido y asignándose los escaños a los promedios más altos. Al distanciar más los divisores que en el método D'Hondt, se conseguiría una mayor proporcionalidad que en éste<sup>45</sup>.

También hay propuestas relativas a la supresión de la barrera electoral (aunque se ha demostrado que no es excluyente) o subirla y establecer una barrera mínima de votos a nivel nacional para que los partidos tengan derecho a participar en el reparto de escaños, con el fin de frenar a los partidos nacionalistas que salen tradicionalmente beneficiados del sistema de reparto actual.

En el ámbito intrapartidista la opción por el doble voto y doble urna, al modo alemán que se concretaría en una combinación entre el voto por la lista de un partido con el voto de lista personal, es decir de distritos plurinominales y uninominales. También la opción por las listas abiertas o entreabiertas para restarle poder a los aparatos de los partidos políticos en la preselección de los candidatos sobre los que se pronuncian los ciudadanos.

Para evitar los problemas de gobernabilidad, se baraja la posibilidad de reformar el art. 99 de la CE, para que en ausencia de mayorías pueda gobernar la lista más votada o atribuyendo una prima al partido mayoritario ganador de las elecciones, que se beneficiaría

---

<sup>45</sup> El método Sainte-Laguë se aplica en Alemania, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Dinamarca, Bosnia Herzegovina, Letonia, Kosovo, en los estados alemanes de Hamburgo y Bremen, y en Ecuador para las elecciones legislativas.

de un número de escaños suplementarios, que le permitirían formar gobierno como ocurre en Grecia o Italia<sup>46</sup>.

Todas estas propuestas, muchas inconciliables entre sí, buscan una mayor proporcionalidad, es decir que el Congreso sea un espejo más fiel de la distribución de los votos en la sociedad pero, pese a que algunas de ellas podrían introducir interesantes elementos de mejora, no parece probable un cambio de modelo en los próximos años puesto que una modificación de la legislación electoral exigiría el acuerdo de alguno de los grupos parlamentarios mayoritarios en el Congreso, lo que no parece muy probable por las circunstancias apuntadas.

Los resultados de las últimas elecciones generales han demostrado que el sistema de partidos no depende del sistema electoral tal y como sostenía Duverger<sup>47</sup>, porque en la medida en la que los partidos políticos son los responsables de conseguir una mayor o menor fuerza de implantación y capacidad de influencia en los ciudadanos, también podrán condicionar en mayor o menor medida los resultados electorales. Así lo demuestra el hecho de que con el mismo sistema electoral hayamos pasado de un sistema de bipartidismo imperfecto a otro de multipartidismo fragmentado. No se pueden buscar en el sistema electoral las claves únicas para explicar el sistema de partidos. El sistema electoral no es, como bien explicó Nohlen, una variable independiente sino interdependiente, de forma que no puede analizarse aislado o separadamente de otras variables<sup>48</sup>.

Dentro de estas variables hay que tener muy presente el denominado “factor cultural” que influye de manera determinante en la forma en la que en la práctica funcionan e interactúan los diferentes componentes del modelo de gobierno definidos en el ordenamiento constitucional. Un claro ejemplo está siendo en 2015 y ahora en 2019, la demostración evidente de falta de actitudes políticas *culturalmente* favorables al consenso y a los

---

<sup>46</sup> Propuesta verbalizada por Pedro Sánchez, como presidente en funciones, ante la posible repetición de elecciones por falta de acuerdo en 2019. Propone reformar la Constitución, en concreto el artículo 99, para permitir que gobierne la lista más votada si no se llega a un acuerdo para la investidura, como ya ocurrió en 2015. Reformar este artículo obligaría a Pedro Sánchez a sumar una mayoría de tres quintos en cada Cámara: 210 diputados y 159 senadores. Además, la hipotética reforma, debería ser sometida a referéndum si así lo solicitase la décima parte de los parlamentarios. Aunque no es una reforma agravada de la Constitución, —en cuyo caso sería necesaria una mayoría superior de dos tercios—, esta modificación exige que el PSOE (123 escaños) busque en el Congreso el consenso como mínimo de otros dos grupos parlamentarios (el PP cuenta con 66 diputados, Cs tiene 57 y Unidas Podemos logró 42 diputados). En el Senado, donde los socialistas tienen 135 de los 266 escaños, debería seguir los mismos pasos.

<sup>47</sup> M. Duverger *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

<sup>48</sup> D Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

gobiernos de coalición por parte de los partidos políticos en España, sobrepasando el límite, y teniendo que recurrir a la convocatoria de nuevas elecciones<sup>49</sup>. Los políticos españoles parecen haber olvidado que uno de los objetivos de la forma parlamentaria de gobierno es la formación de Gobierno, que trasciende de las exigencias formales del artículo 99 de la CE, y que invita a una necesaria colaboración entre las fuerzas políticas para evitar el bloqueo y conseguir investir a un Presidente del gobierno tras la celebración de elecciones generales<sup>50</sup>.

Si bien, la reforma constitucional sería la vía más idónea para acometer algunos de los cambios ya mencionados, sin embargo, para su puesta en práctica se requieren unas mayorías parlamentarias y consensos de los que actualmente se carecen<sup>51</sup>. Tampoco parece que sea el momento de coger lápiz y papel para idear un sistema electoral favorecedor de intereses propios, es decir, de los partidos más desafortunados por los resultados, sino en volver a pensar -como en el 1978- en los intereses generales y comunes de la nación española. La reforma debería de ir encaminada hacia algunas transformaciones institucionales en el plano legislativo y sobre aquellos elementos del sistema electoral que contrastadamente están resultando más disfuncionales, pero nunca deberían acomodarse en beneficio de nadie sino en beneficio del principio democrático. A la luz del principio democrático han de efectuarse las críticas y también a la luz del principio democrático han de efectuarse las propuestas para su modificación porque estamos ante un juego de suma cero, donde todos tenemos mucho que perder o que ganar.

**Abstract:** España está experimentado un cambio de escenario político con el paso de un sistema de bipartidismo imperfecto a otro sistema pluripartidista y polarizado entre el eje izquierda y derecha. Los objetivos para los cuáles fue diseñado nuestro sistema electoral, reducir la fragmentación partidista y favorecer la gobernabilidad, no se están cumpliendo.

---

<sup>49</sup> G.Ruiz-Rico, *Hacia una reforma del modelo territorial*, en *Regeneración democrática y reforma constitucional*, G. Ruiz-Rico, A. Porras y M. Revenga (coords), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 258 y ss.

<sup>50</sup> Como acertadamente señala J.J. Solozabal en el juego parlamentario no debería de haber enemigos sino solo adversarios políticos, predispuestos a la colaboración en el límite. “El límite en la circunstancia española actual, como ocurre por lo demás en las democracias de nuestro entorno, es la convocatoria de unas nuevas elecciones, solo unos meses después de la celebración de las inmediatamente anteriores”. Vid. *En el tablero no hay sitio para el acuerdo*, EL PAIS, 25 de septiembre de 2019. [https://elpais.com/elpais/2019/09/23/opinion/1569253810\\_072679.html](https://elpais.com/elpais/2019/09/23/opinion/1569253810_072679.html).

<sup>51</sup> Vid. J.J. Solozabal, “*La reforma constitucional de la investidura*”, EL PAIS, 19 de julio de 2019 [https://elpais.com/elpais/2019/07/18/opinion/1563444914\\_668094.html](https://elpais.com/elpais/2019/07/18/opinion/1563444914_668094.html)

El análisis del sistema electoral y sus efectos sobre el sistema de partidos a partir de los resultados de las últimas elecciones celebradas en España en 2019, 2016 y 2015, son el hilo argumental para exponer este cambio de tendencia en el sistema de gobierno implantado por la Constitución española de 1978.

**Abstract:** Spain is undergoing a change of political scenario, with the transformation from an imperfect bipartisan party system into a multi-party polarized system on the left and right axis. The targets for which our electoral system was designed, i.e. to reduce partisan fragmentation and favour governance, are not being met. The analysis of the electoral system and its effects on the party system, based on the results of the elections held in Spain in 2019, 2016 and 2015, are the starting point to explain such change in the government system as regulated by the Spanish Constitution of 1978.

**Parole chiave:** España – sistema electoral – Congreso de los Diputados – reformas electorales

**Key words:** Spain – electoral system – Congress of Deputies – electoral reforms – political parties.