

# LAS ELECCIONES DEL 28 DE ABRIL (Y 26 DE MAYO): REFLEXIONES SOBRE LA FORMA DE GOBIERNO Y SOBRE EL SISTEMA DE PARTIDOS\*.

di Luis Pomed Sánchez\*\*

**Sommario.** 1. La exposición de los datos: resultados electorales. – 1.1 Resultados de las elecciones generales de 28 de abril de 2019. – 1.2. Resultados de las diferentes elecciones celebradas el 26 de mayo de 2019. – 2. Reflexiones sobre las campañas electorales españolas de 2019. – 2.1. La discutible pervivencia del “voto rogado”. – 2.2. Algunos signos de agotamiento del sistema electoral español. A) Sombras del actuar de las juntas electorales y dilaciones en el contencioso-electoral. B) La conveniencia de revisar el voto no presencial y algunas limitaciones de las campañas electorales (difusión de encuestas y “jornada de reflexión”). – 3. Reflexiones a partir de los resultados electorales. – 3.1. Reflexiones sobre los resultados de las elecciones generales, autonómicas y locales. A) Impacto sobre el sistema de partidos: pervivencia de un bipartidismo debilitado y aparición de nuevas formaciones políticas. B) Impacto sobre la forma de gobierno: las dificultades para formar gobiernos. – 3.2. Una breve reflexión sobre las elecciones europeas: la necesidad de una política constitucional europea.

1

## 1. 1. La exposición de los datos: resultados electorales

### 1.1 Resultados de las elecciones generales de 28 de abril de 2019<sup>1</sup>.

El pasado domingo, día 28 de abril de 2019, se celebraron en España elecciones generales al Congreso de los Diputados (350 escaños) y al Senado (208 escaños)<sup>2</sup>. Votaron un total de 26.361.256 electores, lo que supone que la participación alcanzó un 75,75 por 100, porcentaje ligeramente superior a la media de las elecciones generales celebradas en España desde las constituyentes de 15 de junio de 1977, que se sitúa en el 72,81 por 100<sup>3</sup>.

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Letrado del Tribunal Constitucional. Profesor de Derecho Administrativo – Universidad de Zaragoza.

<sup>1</sup> Los datos están tomados del portal de internet del diario “El País” (<https://resultados.elpais.com/elecciones/generales.html>), hallándose igualmente disponibles en el portal abierto por el Ministerio del Interior <https://www.generales2019.infoelecciones.es/>.

<sup>2</sup> El Senado español tiene una composición mixta: 208 senadores por elegidos por sufragio (sistema mayoritario plurinominal) en 59 circunscripciones, del siguiente modo: cuatro senadores por cada una de las provincias de la península; tres por las islas mayores (Mallorca, Gran Canaria y Tenerife); uno por cada una de las islas de Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, Lanzarote y La Palma y dos por cada una de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Los otros 58 senadores son designados por las comunidades autónomas: uno por cada comunidad autónoma y otro más por cada millón de habitantes de su territorio, designados por los parlamentos autonómicos siguiendo el procedimiento previsto en el estatuto de autonomía y en el reglamento parlamentario.

<sup>3</sup> Entre las elecciones constituyentes (que no se convocaron expresamente con este carácter) de 15 de junio de 1977 y las elecciones legislativas de 28 de abril de 2019, en España se han celebrado un total de catorce

La inmensa mayoría de los escaños en disputa fueron para formaciones políticas de implantación nacional: 312 sobre el total de 350 diputados, correspondiendo los 38 escaños restantes a candidaturas autonómicas de distinta índole<sup>4</sup>. De esos 312 escaños, 165 fueron para candidaturas de izquierdas (132 para el Partido Socialista Obrero Español: PSOE, y 42 para Unidas Podemos) y 147 para las derechas (66 Partido Popular: PP; 57 Ciudadanos y 24 Vox).

Por lo que respecta al Senado, el sistema mayoritario benefició claramente al PSOE, que se alzó con la victoria y con el dominio de la cámara territorial al obtener 121 senadores; el PP logró 56, confirmándose así un vuelco respecto de las elecciones de 2016, donde el PSOE apenas logró 43 senadores y el PP subió hasta los 130. Las demás candidaturas obtuvieron unos resultados marginales, con la sola excepción de *Esquerra Republicana de Catalunya-Sobiranistes*, y el Partido Nacionalista Vasco que se hicieron con 11 y 9 escaños respectivamente de la “cámara alta”<sup>5</sup>.

### 1.2. Resultados de las diferentes elecciones celebradas el 26 de mayo de 2019.

En un intento de racionalizar los distintos procesos electorales existentes en España, la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, optó por aglutinar —cada cuatro años— en el cuarto domingo de mayo las elecciones locales y autonómicas de aquellas regiones en cuyo estatuto de autonomía no se prevea la posibilidad de disolución anticipada de los

---

elecciones generales al Congreso de los Diputados y al Senado. Las elecciones con mayor participación fueron las de octubre de 1982 (79,97 por 100), que dieron una arrolladora victoria al Partido Socialista Obrero Español, seguidas de las propias elecciones de 1977 (78,83 por 100). Las elecciones con participación más baja fueron las de 1979 (67,43 por 100) y noviembre de 2011 (68,94 por 100).

<sup>4</sup> Estos 38 escaños se adjudicaron del siguiente modo: 22 diputados para candidaturas independentistas de Cataluña (15 *Esquerra Republicana de Catalunya-Sobiranistes*, con 1.015.355 de votos, el 3,89 por 100 del total; 7 de *Junts per Catalunya*, con 497.638 votos, el 1,91 por 100); 10 diputados para partidos nacionalistas vascos (6 del Partido Nacionalista Vasco, que obtuvo 394.627 votos, el 1,51 por 100 y 4 de EH Bildu, representación de la llamada *izquierda abertzale* o independentista, con 258.840 votos, el 0,99 por 100); 3 para partidos regionalistas (2 de Coalición Canaria, con 137.196 votos, el 0,53 por 100 y 1 del Partido Regionalista de Cantabria, que obtuvo 52.197 votos, el 0,2 por 100) y otros tres para coaliciones electorales territoriales que agrupaban a partidos nacionales y autonómicos (2 para Navarra Suma, coalición conservadora que integraba al Partido Popular, Ciudadanos y Unión del Pueblo Navarro y obtuvo 107.124 votos, el 0,41 por 100 y 1 para *Compromís 2019*, coalición de izquierdas valencianas que obtuvo 172.751 votos, el 0,66 por 100).

<sup>5</sup> Ciudadanos logró 4 senadores; Navarra Suma (la coalición electoral conservadora de Navarra), 3; *Junts per Catalunya*, 2 y tanto la Agrupación Socialista de La Gomera como EH Bildu obtuvieron un senador cada uno. Ni Unidas Podemos ni Vox obtuvieron una sola acta de senador por elección directa de los ciudadanos.

parlamentos autonómicos. Esto explica la coincidencia de elecciones locales (municipales<sup>6</sup>) y autonómicas el 26 de mayo de 2019. Como quiera que, además, ese mismo día se celebraron elecciones al Parlamento Europeo, la consecuencia fue la acumulación de tres procesos electorales muy diferentes.

Las elecciones locales dieron como vencedor, en términos de votos y concejales, al PSOE, que obtuvo 6.685.420 votos (29,34 por 100), seguido por el PP, con 5.148.808 votos (el 22,60 por 100). El tercer partido más votado fue Ciudadanos (1.987.454, el 8,72 por 100), en tanto que Vox consiguió 813.282 votos (el 3,57 por 100) y los movimientos situados a la izquierda del PSOE no lograron conformar candidaturas conjuntas, lo que condicionó sus resultados finales<sup>7</sup>. La participación fue del 68,23 por 100, siete puntos por debajo de la alcanzada en las generales celebradas en abril.

En cuanto a las elecciones autonómicas, debe tenerse presente que las elecciones en la Comunidad Valenciana se celebraron el 28 de abril de 2019, resultando vencedora la candidatura del PSOE. De las otras doce comunidades autónomas que celebraron elecciones parlamentarias el 26 de mayo, el PSOE fue el partido más votado en diez (Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha y Castilla y León, Baleares, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia), el Partido Regionalista de Cantabria logró la victoria en Cantabria y la coalición conservadora Navarra Suma hizo lo mismo en Navarra<sup>8</sup>.

El Partido Socialista también ganó las elecciones europeas, que alcanzaron una participación del 64,30 por 100, ligeramente inferior a la correspondiente a las locales y autonómicas. El PSOE obtuvo 20 de los 54 escaños de España; el PP, 12; Ciudadanos, 7; Podemos-Izquierda Unida logró 6 diputados y Vox, 3. Ahora Repúblicas, coalición de partidos de ámbito autonómico entre los que destacan *Esquerra Republicana de Catalunya* y EH Bildu, se alzó con 3 escaños; *Junts per Catalunya* obtuvo 2 y el diputado restante fue

---

<sup>6</sup> La Constitución española contempla como entidad local necesaria el municipio y además garantiza la autonomía de las provincias y las islas (canarias y baleares). En el caso de las provincias, son gobernadas por diputaciones de elección indirecta (los diputados provinciales son elegidos por los concejales de cada formación política en función de su representación en los municipios que integran la provincia) y en el de las islas, los consejos insulares baleares y los cabildos canarios son objeto de elección directa por los ciudadanos residentes en cada una de las islas.

<sup>7</sup> Los resultados de las elecciones municipales pueden consultarse tanto en el portal del diario “El País” (<https://resultados.elpais.com/elecciones/2019/municipales/>), como en el del Ministerio del Interior (<https://resultados.eleccioneslocalesuropeas19.es/#/es/mun/resultados/total>). Ambos portales ofrecen los resultados agregados.

<sup>8</sup> Los datos se toman del portal de internet del diario “El País” ([https://elpais.com/tag/elecciones\\_municipales/a](https://elpais.com/tag/elecciones_municipales/a)).

para Coalición por una Europea Solidaria, que aunó al Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria.

## 2. Reflexiones sobre las campañas electorales españolas de 2019

### 2.1 La discutible pervivencia del “voto rogado”.

La Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, modificó la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) en diversos puntos, incluyendo la introducción del denominado “voto rogado” para los españoles residentes en el extranjero. Se trataba de combatir los denominados “empadronamientos fraudulentos o de conveniencia” (expresión cuya similitud con los “matrimonios de conveniencia” es conscientemente buscada) con fines electorales.

A riesgo de incurrir en la simplificación podemos indicar que el origen del fenómeno debe buscarse en la existencia de comunidades de emigrantes españoles en distintos países latinoamericanos y europeos (particularmente, Francia, Bélgica y Alemania). Se trata de emigrantes de primera, segunda y hasta tercera generación, que no han perdido —y en ocasiones han recuperado— sus vínculos con el país de origen, al tiempo que han establecido otros con el país de acogida, de modo que puede afirmarse que, particularmente gracias a las redes sociales y a las posibilidades que le brindan los medios informáticos, viven en ambos al mismo tiempo<sup>9</sup>.

Los problemas surgieron al constatarse que en determinados casos el número de emigrantes (y sus descendientes) superaba con creces al de quienes permanecieron en las localidades de origen; de modo que la decisión final sobre el color político del gobierno local la tomaban en la práctica quienes vivían a cientos, por no decir miles de kilómetros de distancia: quienes se marcharon buscando un futuro mejor (o sus descendientes) acabaron decidiendo el gobierno de quienes se quedaron en tierras españolas, sin correr el riesgo de padecer las consecuencias de un eventual error de elección.

La solución adoptada consistió en limitar el ejercicio del derecho de sufragio activo exclusivamente a quienes mostraran un auténtico interés y eran capaces de superar la

---

<sup>9</sup> A este nuevo fenómeno ha hecho referencia T. Garton Ash, *Free Speech. Ten Principles for a Connected World*, Atlantic Books, 2017, p. 11.

carrera de obstáculos que la administración exterior ponía en su camino a las urnas. No es solo que la técnica del “voto rogado” dificultara enormemente el derecho fundamental a la participación política de quienes conservaban la ciudadanía española; se trataba de un mecanismo de “abstención inducida”<sup>10</sup>. De modo que para evitar tanto empadronamientos fraudulentos como la sobrerrepresentación de los ausentes, las principales fuerzas políticas acordaron en 2011 que los emigrantes solo pudieran ejercer su derecho al voto previa petición (de acuerdo con el art. 75.1 LOREG, los españoles residentes en el extranjero “deberán formular mediante impreso oficial la *solicitud de voto* dirigida a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral”), desalentando así no solo las prácticas fraudulentas sino el ejercicio mismo de este derecho fundamental de los españoles residentes en el extranjero.

El panorama ha adquirido tintes sombríos por efecto de la Gran Recesión iniciada en 2008 y que causó tanto un incremento de retornos de inmigrantes procedentes de otros países residentes en España como de salidas de españoles —particularmente, jóvenes con formación académica— al extranjero<sup>11</sup>. La exigencia del voto rogado hizo imposible que estas personas ejercieran su derecho al voto por la complejidad de un mecanismo que hace recaer sobre los ciudadanos la carga de levantar los obstáculos para el ejercicio de su derecho fundamental a la participación política y por la ineficacia de una administración electoral, en este caso en su vertiente exterior, que no ha podido estar a la altura de las exigencias de una democracia avanzada<sup>12</sup>. La toma de conciencia de esta realidad se plasmó en la presentación por el Grupo Parlamentario Socialista de una proposición de ley de reforma de la LOREG para derogar el sistema de voto rogado y volver a hacer recaer sobre la administración electoral el peso de facilitar la participación de los españoles en el exterior. La disolución de las cámaras parlamentarias y la convocatoria de elecciones

---

<sup>10</sup> Al respecto, J. Antòn Merino, *La reforma del artículo 75 de la LOREG como mecanismo de abstención inducida*, en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 32 (2015), p. 51 y ss. (versión digital: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/viewFile/6435/8026>).

<sup>11</sup> La revista *Panorama Social*, editada por la Fundación de las Cajas de Ahorro (FUNCAS), publicó hace unos años un riguroso estudio sobre este fenómeno: A. Domingo y Amand Blanes, *La nueva emigración española: una generación perdida?* (disponible en versión digital: [https://ced.uab.cat/wp-content/uploads/2016/09/Panorama-Social\\_2016\\_23\\_A.Domingo\\_A.Blanes.pdf](https://ced.uab.cat/wp-content/uploads/2016/09/Panorama-Social_2016_23_A.Domingo_A.Blanes.pdf)).

<sup>12</sup> La situación ha llegado al extremo de que el diario “El País” editorializaba el 13 de febrero de 2019 sobre ella con el expresivo título “Derecho robado. La ley actual hace casi imposible votar a quienes viven en el extranjero” (versión digital: [https://elpais.com/elpais/2019/02/12/opinion/1549997588\\_712832.html](https://elpais.com/elpais/2019/02/12/opinion/1549997588_712832.html)). Por su parte, el periódico digital “Eldiario.es” ofreció un balance igualmente negativo del voto rogado en [https://www.eldiario.es/politica/historia-voto-rogado\\_0\\_874912956.html](https://www.eldiario.es/politica/historia-voto-rogado_0_874912956.html).

generales hicieron decaer una iniciativa que por entonces contaba con el respaldo de todos los grupos de las Cortes Generales<sup>13</sup>.

Supuesto que no sea posible conformar Gobierno y deba acudir nuevamente al procedimiento de disolución automática de las cámaras parlamentarias del artículo 99.5 de la Constitución española, un número elevado de ciudadanos deberán volver a vencer los obstáculos del voto rogado para ejercer su derecho de sufragio. Una realidad difícilmente compatible con el mandato general de igualdad material del art. 9.2 y con el específico de protección de los trabajadores españoles en el exterior que figura en el art. 42, ambos de la Constitución.

## 2.2. Algunos signos de agotamiento del sistema electoral español.

El sistema electoral de un país no solo debe transformar la voluntad de sus ciudadanos en órganos de gobierno y representación política, sino que además ha de hacerlo de manera que no existan dudas sobre la correspondencia entre aquella y la titularidad (caso de órgano unipersonales) o conformación (los colegiados) de estos. Un juicio crítico sobre el sistema electoral español contemplado desde la perspectiva de sus antecedentes históricos y referentes comparados, no puede dejar de reconocer que viene cumpliendo razonablemente bien, por decir lo menos, ambas funciones<sup>14</sup>.

Dicho esto, conviene reparar en el hecho de que los procesos electorales que se han

---

<sup>13</sup> El texto de la proposición de ley puede consultarse en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-370-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-370-1.PDF#page=1). Debe advertirse que ya al comienzo de la legislatura el propio Grupo Parlamentario Socialista había presentado otra iniciativa legislativa de similar contenido ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-13-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-13-1.PDF#page=1)). Esta misma iniciativa se había presentado en la breve XI Legislatura, que concluyó con la disolución automática de las cámaras parlamentarias en aplicación del artículo 99.5 de la Constitución española al ser imposible la formación de Gobierno ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L11/CONG/BOCG/B/BOCG-11-B-10-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/BOCG/B/BOCG-11-B-10-1.PDF#page=1)). Es más, en la X Legislatura (2011-2016), se presentaron dos iniciativas legislativas dirigidas a acabar con el “Voto rogado”: una de ellas por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Galicia, región española con una fuerte presencia histórica en la emigración ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B\\_020-01.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B_020-01.PDF#page=1)) y la otra del Grupo Parlamentario Socialista ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-96-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-96-1.PDF#page=1)). Bien puede afirmarse que el Partido Socialista, responsable directo de la introducción del voto rogado, se arrepintió pronto de haber tomado esta iniciativa, pero las complejidades y lentitudes del procedimiento legislativo le han impedido dar marcha atrás.

<sup>14</sup> Para una presentación histórica, vid., por todos, Miguel Ángel PRESNO LINERA, “El sistema electoral español desde sus orígenes hasta la Constitución de 1978”, en la revista electrónica Historia constitucional, núm. 18 (2018), pp 89 a 121.

sucedido en los meses de abril y mayo de 2019 —legislativas primeras, europeas, autonómicas y locales, más tarde— han puesto de manifiesto la existencia de algunas deficiencias que en ocasiones pueden ser fruto del momento pero que en otras parecen apuntar a un cierto agotamiento del sistema. Como quiera que es exigencia insoslayable de toda democracia representativa, avanzada y de calidad que su sistema electoral esté sujeto a una revisión continuada, la concurrencia de esas deficiencias, de existir, no debe ser motivo de alarma sino estímulo de reflexión para la mejora de nuestro modelo electoral.

### **A) Sombras del actuar de las juntas electorales y dilaciones en el contencioso-electoral.**

La actuación de la administración electoral (y del contencioso-electoral) no siempre ha estado a la altura en estos procesos electorales. Al respecto podemos citar tres supuestos de muy diversa índole.

En primer lugar, la actuación de la Junta Electoral Central en la proclamación de candidatos a las elecciones europeas. Una Junta muy dividida —al acuerdo formularon un voto particular el presidente, vicepresidente y dos vocales de la JEC, que cuenta con trece miembros— estimó los recursos promovidos por el Partido Popular y Ciudadanos y excluyó “a Carles Puigdemont Casamajó, Antoni Comín Oliveres y Clara Ponsatí Obiols como candidatos de la coalición electoral Lliures per Europa (JUNTS) en las elecciones para el Parlamento Europeo de 2019”<sup>15</sup>. Frente a esta resolución, la candidatura afectada interpuso recurso ante contencioso-electoral, que dio lugar a un Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2019 de contenido peculiar pues si bien la Sala declaró que la competencia para conocer del recurso correspondía a un juzgado de lo contencioso-administrativo, que finalmente lo estimaría, este hecho no le impidió hacer algunas consideraciones sobre el fondo para despejar las dudas que pudieran existir sobre la eventual imputación directa a la legislación electoral española de una vulneración del derecho fundamental a la participación política. El

<sup>15</sup> El acuerdo puede consultarse en [http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?packedargs=anyosesion=2019&idacuerdoinstruccion=67617&idsesion=935&template=Doctrina%252FJEC\\_Detalle](http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?packedargs=anyosesion=2019&idacuerdoinstruccion=67617&idsesion=935&template=Doctrina%252FJEC_Detalle).

Tribunal Supremo apuntó a una indebida interpretación extensiva de las causas de inelegibilidad que había seguido la JEC para excluir a los tres candidatos antes citados de las elecciones al Parlamento Europeo (la Junta había concluido que ninguno de ellos figuraba correctamente inscrito en el censo electoral español al haber sido declarados en rebeldía en la causa especial seguida ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo; debe hacerse notar que la Fiscalía rechazó esta forma de argumentar, señalando que la “rebeldía penal” no es causa de inelegibilidad en el Derecho electoral español).

En segundo lugar, la Junta Electoral Provincial de Asturias prohibió una manifestación que se pretendía celebrar el 25 de mayo, al tratarse de la llamada “jornada de reflexión” en la que, por haber finalizado la campaña electoral (art. 51.3 LOREG), no puede realizarse acto de propaganda ni de campaña electoral (art. 53.1 LOREG). En esta ocasión, la manifestación que se pretendía celebrar tenía como objetivo conmemorar los hechos del 25 de mayo de 1808, cuando los ciudadanos de Oviedo se alzaron contra las autoridades locales que pretendían reconocer la legitimidad de las tropas napoleónicas que habían invadido España. La Junta Electoral estableció una relación directa entre el ejercicio de un derecho fundamental político, como es el de reunión y manifestación, y la realización de actividad político-electoral, en una interpretación reduccionista del derecho fundamental concernido. Una interpretación que, conviene recordarlo, ya había sido rechazada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 96/2010, de 15 de noviembre, que otorgó el amparo a quienes, como sucede en la práctica totalidad de las ciudades del mundo, pretendían manifestarse en defensa de las mujeres el día 8 de marzo, “jornada de reflexión” previa a las elecciones generales y autonómicas que estaban convocadas para el 9 de marzo de 2008. En la medida en que esta manifestación, y lo mismo es predicable para la que se pretendía celebrar en Asturias, no solicitaba el voto para (o contra) ninguna de las candidaturas que concurrían al proceso electoral, no era aceptable la negación del ejercicio del derecho fundamental de reunión y manifestación.

Finalmente, parece oportuno constatar un cierto retraso en la resolución de los procesos contencioso-electorales planteados en relación con la proclamación de candidatos. Al menos por lo que se refiere a la posterior promoción y resolución de los recursos de amparo electoral ante el Tribunal Constitucional, debe decirse que nunca antes se había dilatado tanto la presentación de los recursos y la consecuente decisión sobre su admisión. Esas dilaciones se deben a una cierta relajación en el cumplimiento de los plazos procesales por



los juzgados de lo contencioso-administrativo de la que se deriva la imposibilidad, llegado el caso, de que las candidaturas recurrentes si eventualmente salen victoriosas del proceso judicial, dispongan de la totalidad del plazo de campaña electoral, algo que nunca antes había sucedido. Los plazos son perentorios y su incumplimiento por los jueces de lo contencioso puede deparar un claro perjuicio para el derecho a la participación política de los candidatos, habida cuenta de que las campañas electorales en España son extremadamente breves (quince días, por disposición del art. 51.2 LOREG), cualquier retraso coloca al candidato perjudicado en una posición de desventaja temporal para realizar actos de campaña y pedir el voto a los electores.

### **B) La conveniencia de revisar el voto no presencial y algunas limitaciones de las campañas electorales (difusión de encuestas y “jornada de reflexión”).**

Una vez más, el voto por correo ha generado inconvenientes y molestias a los electores, quienes se han visto obligados a guardar largas colas para poder ejercer de manera anticipada su derecho fundamental a la participación política. También aquí se comprueban las consecuencias nefastas que han tenido unas políticas de eliminación de servicios públicos; en este caso, de reducción de empleados y oficinas de Correos.

Por otro lado, persisten las resistencias a la implantación generalizada del voto electrónico, una alternativa que se ha movido habitualmente entre la cibereuforia y la ciberangustia (o, cuando menos, el ciberescepticismo). Ni que decir tiene que la proliferación de *fake news* y las sospechas de intervenciones maliciosas de potencias extranjeras en recientes procesos electorales (USA, Francia...) y en consultas populares (destacadamente, el *Brexit*), no han ayudado precisamente al efectivo despliegue del voto electrónico. No obstante, la ralentización del proceso quizás tenga como efecto beneficioso inducido la implantación de sistemas de votación dotados de mayor fiabilidad y menos vulnerables a ataques informáticos<sup>16</sup>.

En cuanto a los canales de información de los electores, parecería conveniente regular los debates entre candidatos, revisar la prohibición de difusión de encuestas en la última

---

<sup>16</sup> Sobre el protocolo de ciberseguridad aplicado a las elecciones generales del 28 de abril pasado, [https://elpais.com/politica/2019/03/14/actualidad/1552571931\\_168409.html](https://elpais.com/politica/2019/03/14/actualidad/1552571931_168409.html).

semana de campaña e incluso la existencia misma de la llamada “jornada de reflexión” que sirve de puente entre el final de campaña y la jornada electoral.

La experiencia española de debates televisivos entre candidatos no ha sido precisamente rica ni feliz. Recuperada la democracia en 1977, hubo que esperar hasta 1993 para que se celebraran los primeros debates “cara a cara” entre los candidatos de los dos principales partidos: Felipe González por el PSOE y José María Aznar por el PP. Pasaron luego quince años sin debates hasta que se consolidaron en las elecciones generales de 2008 (entonces se opusieron José Luis Rodríguez Zapatero, por el PSOE, y Mariano Rajoy Brey por el PP). En las elecciones de 2016 y 2019 se ha pasado de los “cara a cara” a los debates a cuatro, al incorporarse las nuevas formaciones: Podemos, de izquierdas, y Ciudadanos, de centro-derecha. La celebración de los debates depende de la buena voluntad de los candidatos, que no dudan en hacer de las reglas del propio debate campo de batalla en el que perjudicar a sus adversarios. No parece, como por lo demás es común en otras democracias, que los debates hayan tenido un peso decisivo en el resultado final de las elecciones, con excepción, si acaso, de los celebrados en 1993<sup>17</sup>. Indudablemente, si por una parte la celebración de estos debates televisivos aproximan a candidatos y electores, por otra propende a la agudización de la personalización de la política<sup>18</sup>. Los sistemas parlamentarios, basados en los grupos y en la negociación, se distorsionan con la introducción de mecanismos que hacen especialmente visibles a los líderes y que llevan a los ciudadanos a confundir el objeto mismo de la elección, que no es el titular de la presidencia del Gobierno (órgano unipersonal) sino los miembros de las cámaras parlamentarias (órganos colegiados).

Como ya se ha indicado, las campañas electorales en España son breves: apenas quince días por disposición expresa de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (art. 51.2). De esos quince días, durante los últimos cinco no es posible la difusión de encuestas electorales, una prohibición que resulta sumamente fácil de burlar en los tiempos de Internet. No acaba de entenderse muy bien que se mantenga una prohibición que hace de

---

<sup>17</sup> Del primero de los dos debates celebrados en 1993 salió claramente ganador el candidato de la oposición: José María Aznar; sin embargo, el segundo se saldó con una clara victoria para el candidato del partido gobernante, Felipe González. Hasta el punto de que la pírrica victoria luego obtenida en las urnas por el PSOE se explica en muchos casos por el excelente papel del candidato socialista en el segundo debate. No deja de ser ilustrativo el hecho de que, pese a ganar el primero de los debates, José María Aznar rechazara después, cuantas veces se presentó a las elecciones, la celebración de nuevos “cara a cara”.

<sup>18</sup> Al respecto, P. Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, 2015, Éditions du Seuil, París.

las encuestas una especie de *arcana imperii* desconocidos para todos salvo para los propios candidatos, halo de misterio que no se corresponde con el escaso acierto que, por lo común y comprensiblemente, acreditan los sondeos electorales.

Tanto la prohibición de difusión de encuestas como la “jornada de reflexión” parten de una desconfianza notable hacia unos electores a los que se considera fáciles de influir y sujetos a pasiones electores como aquellas que motivan en otros países la imposición de la “ley seca” durante la jornada electoral. Es lo cierto, sin embargo, que los procesos electorales españoles se han venido caracterizando desde 1977 por la baja conflictividad y la ausencia de incidentes dignos de mención. Siendo ello así, no parece que el mantenimiento de estas limitaciones a la acción electoral supere un juicio de proporcionalidad mínimamente estricto.

### 3. Reflexiones a partir de los resultados electorales.

Expuestos a grandes rasgos los resultados de las distintas elecciones celebradas en España en los meses de abril y mayo de este año 2019 y apuntadas algunas deficiencias que han podido aquejar a un sistema electoral que, por lo demás cumple satisfactoriamente las exigencias lógicas de previsibilidad y confianza, parece oportuno centrarse en las consecuencias de esas mismas elecciones. Dicho de otro modo, es llegado el momento de examinar los resultados que han arrojado desde la doble perspectiva de su impacto sobre el sistema (mejor, los distintos sistemas) de partidos español y la formación de gobierno (*rectius*: gobiernos). A este respecto convendrá reiterar, una vez más, que la función primordial de un sistema electoral radica en la traducción de las preferencias ciudadanas en la titularidad de las instituciones de gobierno, transformación que exige la preservación de un delicado equilibrio entre la equivalencia de votos y resultados (requisito de proporcionalidad) y la capacidad para formar gobiernos estables (requisito de sostenibilidad)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> El requisito de proporcionalidad hace referencia a la eficiencia inclusiva del sistema. En este sentido, parece evidente que un sistema electoral marcadamente mayoritario, como pueden ser el británico o el estadounidense, dejará fuera del circuito de la representación a una parte notable de la población. La aplicación del criterio conforme al cual “el ganador se lo lleva todo” obliga a los ciudadanos a alinearse en bloques potencialmente ganadores, de modo que los procesos electorales se asemejan a una consulta plebiscitaria de “todo o nada”. Consecuentemente, no pocos de los debates públicos se dilucidan fuera del

### 3.1. Reflexiones sobre los resultados de las elecciones generales, autonómicas y locales.

Los resultados electorales antes reseñados han dejado sentir su huella tanto sobre el sistema (y sus subsistemas) español de partidos, como en la formación del gobierno (de gobiernos). En cuanto a lo primero, destaca el paso del bipartidismo a la división en bloques izquierda-derecha integrados por varias formaciones políticas. Respecto de lo segundo, la pérdida del predominio del PSOE en la izquierda del arco parlamentario y del PP en su derecha, amenaza con convertir en tarea casi imposible la formación de gobierno. El efecto combinado de ambos fenómenos puede ser la transformación subrepticia de nuestro sistema político, de modo que el sistema parlamentario con ejecutivo reforzado vaya mutando hacia un presidencialismo efectivo. La personalización de la política, el surgimiento de partidos personalistas y la defensa de algunas propuestas políticas, como la atribución de la presidencia del gobierno al candidato de la formación política más votada (remedo de la propuesta de elección directa del alcalde), contribuyen a ello en no poca medida.

#### A) Impacto sobre el sistema de partidos: pervivencia de un bipartidismo debilitado y aparición de nuevas formaciones políticas

El sistema español de partidos nacido de las elecciones —materialmente— constituyentes de 1977 ha sido calificado como un *bipartidismo imperfecto*<sup>20</sup>. Podría hablarse de un bipartidismo fuerte a la par que imperfecto.

La fortaleza del bipartidismo español se refleja claramente en la concentración de voto en

---

ámbito de la representación política, convirtiéndose no en elecciones de preferencias públicas sobre bienes morales sino en procesos donde se decide quién tiene razón/qué parte es titular del derecho digno de mayor protección.

<sup>20</sup> Ó. Sánchez Muñoz, *El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109 (2017), p. 237 y ss., a quien seguimos en este epígrafe.

los dos principales partidos en las sucesivas convocatorias electorales habidas entre 1977 y 2015. En las elecciones de junio de 1977, los principales partidos (Unión del Centro Democrático y PSOE), lograron el 63,76 por 100 de los votos válidos y estas mismas formaciones políticas se alzaron con el 65,24 por 100 de votos en 1979. Desaparecida la UCD y sustituida en el polo conservador primero por Alianza Popular (AP) y desde 1989 por el Partido Popular (PP), los dos partidos mayoritarios sumaron el 74,47 por 100 del voto en 1982; el 70,03 por 100 en 1986; el 65,39 por 100 en 1989; 73,54 por 100 en 1993; 76,42 por 100 en 1996; 78,68 por 100 en el año 2000; 80,30 por 100 en 2004, hasta alcanzar el máximo histórico en 2008, cuando el PSOE y el PP lograron nada menos que el 83,81 por 100 de los votos válidos. Desde entonces, el bipartidismo ha sufrido una caída constante, pues en las elecciones de noviembre de 2015 apenas logró el 50,71 por 100 de los votos, castigado por la irrupción de nuevas fuerzas políticas (Podemos y Ciudadanos); tras la relativa recuperación de las elecciones de junio de 2016, en las que los dos principales partidos se hicieron con el 55,64 por 100 de los votos válidos, las elecciones generales de abril de 2019 han supuesto un nuevo mínimo histórico, cayendo el porcentaje al 45,38 por 100, el registro más bajo de la historia. En esta ocasión, a las dos fuerzas políticas aparecidas en 2015 se ha unido una nueva formación: Vox, que ha buscado el voto más conservador, cuando no reaccionario, y ha mermado los resultados electorales del PP. La primera imperfección del bipartidismo español radica en la incapacidad de las dos principales fuerzas políticas para monopolizar la representación de su espacio ideológico. El propio texto constitucional fue elaborado por un Parlamento en el que el espacio de la izquierda estaba ocupado por el Partido Socialista y el Partido Comunista, en tanto que el espectro del centro-derecha lo compartían la UCD y Alianza Popular. La historia de la democracia española desde 1978 ha sido, en gran medida, la historia de la ocupación del espacio político por actores con vocación de exclusividad; un fenómeno más evidente en la izquierda que en la derecha.

La izquierda contaba con una tradición histórica de predominio del Partido Socialista, que se remonta al menos a la experiencia democrática de la segunda República (1931-1936), donde el polo de las izquierdas tomaba la forma de una conjunción republicano-socialista reducida (elecciones de 1931) o ampliada con la denominación de *Frente Popular* (elecciones de 1936). La recuperación de la democracia en 1977 volvió a colocar en primer plano de las preferencias del electorado de izquierdas al PSOE, en tanto el Partido

Comunista quedó condenado a la marginalidad que históricamente había tenido<sup>21</sup>. Ni el antiguo Partido Comunista, luego transformado en Izquierda Unida, ni el moderno Podemos han logrado materializar el siempre avanzado *sorpasso* en el voto de izquierdas, que ha mostrado una gran fidelidad a su partido histórico; bien es cierto que esa fidelidad no deja de entrañar riesgos pues pone de manifiesto la propensión a un envejecimiento del voto del PSOE, formación que comienza a tener problemas para seducir al electorado progresista menor de cuarenta años.

En el polo ideológico conservador, la evolución ha sido más traumática. La transición española a la democracia<sup>22</sup> fue posible porque las opciones políticas conservadoras que aspiraban a la instauración de un régimen de libertades se aglutinaron en una coalición, luego convertida en partido político, la Unión de Centro Democrático (UCD). La UCD fue el motor de una transición que se impulsó desde un Gobierno —y su partido— convencido de la oportunidad de avanzar de consuno con las fuerzas de la oposición democrática (expresión de interpretación generosa, al punto de integrar no solo al Partido Comunista, bestia negra del franquismo, sino también al brazo político del terrorismo secesionista de ETA)<sup>23</sup>. Por desgracia, la UCD, que fue un instrumento imprescindible para instaurar la democracia, no supo transformarse en una herramienta de gobierno ordinario en democracia. Las elecciones de octubre de 1982 confirmaron su desaparición dejando un amplio espacio electoral a la derecha del PSOE ayuno de una formación política que capitalizara el voto no socialdemócrata. En 1989, José María Aznar acertó a transformar la Alianza Popular de Manuel Fraga en un partido conservador moderno y urbano, el Partido

---

<sup>21</sup> La fuerza del Partido Comunista fue un espantajo empleado —con cierto éxito— en la dictadura franquista. Piénsese que en las elecciones de febrero de 1936, en las que el Frente Popular se alzó con la victoria, el Partido Comunista solo obtuvo 17 diputados de 473 (apenas el 3,5 por 100). Es más, pese a presentar más candidatos que otro partido del Frente, la Unión Republicana liderada por Diego Martínez Barrio (85 del PCE y 52 de la Unión Republicana), se alzó con menos de la mitad de diputados pues el partido de Martínez Barrio consiguió 37 actas. La importancia del PCE durante la guerra civil se debió a causas exógenas, de entre las que cabe destacar su identificación con la ayuda prestada al bando republicano por la Unión Soviética.

<sup>22</sup> La palabra “transición” evoca una aspiración, de largo aliento, a la instauración de un sistema democrático liberal y la incardinación de España en el marco político-europeo. Al respecto, vid., por todos, S. Julià, *Transición. Historia de una política española (1937-2017)*, 2017, Galaxia Gutenberg, Barcelona. En esta monografía, el autor rastrea los orígenes y evolución de un concepto que remite al afán de superación de la división entre las dos Españas y de consecución de la reconciliación entre los españoles.

<sup>23</sup> Se lograba así superar la patrimonialización de la democracia y de la Constitución padecida durante la segunda República, período histórico en el que las fuerzas de la izquierda entendieron que la derecha era ontológicamente incompatible con el régimen republicano. Hasta cierto punto, la conjunción republicano-socialista se comportó respecto del poder como ha venido haciendo el PRI mexicano: se consideró su legítima y exclusiva titular. Al respecto, vid. José Varela Ortega, *Los señores del poder y la democracia en España*, 2013, Galaxia Gutenberg, Barcelona.

Popular, y logró con ello desplazar al PSOE del poder entre 1996 y 2004. Sin embargo, desde 2015 el edificio de la derecha presenta grietas en sus vigas maestras: si el PP supo aglutinar todo el voto nacional español a la derecha del PSOE, desde 2015 ha visto cómo las vías de agua se hacían cada vez mayores y la pérdida de votos amenazaba seriamente su hegemonía en la derecha. Primero apareció un partido —Ciudadanos— que se dijo “bisagra” y que pretendiera en un primer momento superar la división en bloques, para luego pasar a disputar el liderazgo de la derecha al propio PP. Más recientemente, ha surgido una alternativa a la derecha de la derecha: Vox. El PP ha recuperado una cierta centralidad perdida, al precio de hacerlo exclusivamente en el segmento de la derecha y viéndose obligado a pactar la reconstrucción de la hegemonía conservadora con socios nuevos y no siempre enteramente fiables.

La segunda imperfección nos remite a la existencia, junto al eje izquierda-derecha, de un eje protagonista de la política española: el eje territorial. Existen en España una serie de partidos nacionalistas —autonomistas o secesionistas— y regionalistas, que no solo tienen un gran peso en el subsistema autonómico de partidos sino también en el estatal. Tal ha sido el caso, por ejemplo, del Partido Nacionalista Vasco o de la coalición Convergencia i Unió. En cuanto al primero, ha presidido casi todos los gobiernos autonómicos vascos (con la sola excepción del gobierno socialista de 2009 a 2012); la segunda protagonizó la política autonómica catalana hasta su deriva independentista. Uno y otra fueron socios preferentes tanto del PSOE como del PP, de izquierda y derecha, para la formación del Gobierno español. Importa señalar que, por lo común, han sido más fluidas las relaciones del PSOE con partidos nacionalistas como los dos mencionados, pese a que su ideología política conservadora invitaría a pensar en una mayor proximidad con el PP. La explicación de esta aparente paradoja del sistema político español debe buscarse en el hecho de que el PP ha tratado de ocupar el espacio político del nacionalismo español, lo que inevitablemente le ha enfrentado a los nacionalistas periféricos.

Los resultados de las elecciones generales de abril de 2019 y europeas, locales y autonómicas de mayo de este mismo año ofrecen datos interesantes desde la perspectiva del sistema de partidos y su influencia en el sistema de gobierno español.

En primer lugar, se constata la importancia del sistema electoral para el mantenimiento del bipartidismo, siquiera sea debilitado. El llamado *sesgo conservador* del sistema electoral<sup>24</sup>,

---

<sup>24</sup> Vid. Óscar Sánchez, cit., p. 253.

concretado específicamente en la selección de la provincia como circunscripción electoral y el establecimiento de un mínimo de dos diputados por provincia, lo que privilegia la representación de la población asentada en las zonas rurales, ha mostrado su potencialidad no tanto para conformar mayorías conservadoras sino para conservar el propio sistema bipartidista. Con el mismo sistema electoral que combina la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas y que prima la de los principales partidos políticos mediante la aplicación de la llamada “ley d’Hondt”, España ha vivido más tiempo bajo gobiernos de izquierdas (todos ellos del PSOE: gobiernos presididos por Felipe González entre 1982 y 1996, José Luis Rodríguez Zapatero entre 2004 y 2011 y Pedro Sánchez desde junio de 2018 hasta la fecha) que bajo gobiernos conservadores (UCD gobernó desde junio de 1977 hasta octubre de 1982, en tanto que el PP lo hizo entre 1996 y 2004 con gobiernos presididos por José María Aznar y entre 2012 y junio de 2018 con gobiernos presididos por Mariano Rajoy). Ahora bien, el sistema electoral ha fabricado mayorías estables de gobierno, siendo por tanto altamente eficiente desde el punto de vista de la gobernabilidad al precio de sacrificar la representatividad y la proporcionalidad. Pues bien, desde 2015 el sistema electoral español ha perdido la capacidad de asegurar la conformación de mayorías de gobierno, no porque se haya incrementado su proporcionalidad sino porque han aparecido nuevas fuerzas políticas que cuestionan el bipartidismo.

En segundo lugar, cabe preguntarse si las nuevas fuerzas políticas pretenden efectivamente cuestionar el bipartidismo como forma de conversión de votos en esferas de gobierno o si de lo que se trata es de sustituir a las dos formaciones que ocupan los lugares centrales del bipartidismo. Tanto Podemos como Ciudadanos —significativamente, ninguna de las nuevas formaciones políticas se presenta a sí misma como un “partido”, rasgo común a las propuestas populistas, que tienen vocación de universalidad, de identificación con la totalidad del “pueblo”— han abandonado cualquier pretensión de transversalidad y han pasado a apostar por ocupar el espacio político de izquierdas y derechas, sustituyendo al efecto al PSOE y al PP, respectivamente. La aparición de Vox no altera sustancialmente el panorama pues, como es fácil de adivinar, no se trata de una alternativa deliberativa que propugne fórmulas cooperativas de gobierno y acción política.

En tercer lugar, quizás no esté de más señalar que si es cierto que el sistema electoral



español ha ejercido una extraordinaria influencia en nuestro sistema de partidos<sup>25</sup>, no es menos cierto que este último sistema no es consecuencia directa y exclusiva del sistema electoral. Amén de otros factores (por ejemplo, el sistema de financiación de los partidos), la acción misma de las formaciones políticas tiene consecuencias en su apoyo electoral. La caída de votos experimentada por Podemos en las elecciones generales de abril de 2019, auténtico colapso en las elecciones europeas, autonómicas y locales de mayo de 2019, no se debe a un cambio del sistema electoral o a un comportamiento negativo de dicho sistema, sino al rechazo por el electorado de algunas decisiones tomadas por el partido. Otro tanto cabe decir del derrumbe del voto del PP en abril y su posterior recuperación relativa en mayo. Los hechos políticos suelen tener consecuencias y los votantes no son autómatas sino seres racionales que otorgan preferencias por razones no siempre aprehensibles.

En cuarto lugar, es de lamentar la incapacidad de las formaciones políticas para hacer realidad los postulados constitucionales de una democracia avanzada. Con todos sus defectos, el bipartidismo en el que hemos vivido ha acertado a proporcionar (fabricar, si se quiere) mayorías estables de gobierno; el bipartidismo debilitado que asoma en el horizonte no parece que pueda competir con su predecesor en este punto. Algo que muchas veces tiene que ver con el ya apuntado anhelo de sustituir a la formación política referente en el polo ideológico correspondiente, lo que obliga a acentuar aquellos aspectos de la propia personalidad política que definen a las nuevas formaciones y que las alejan de las restantes. Claro que acentuando las diferencias se corre el riesgo de olvidar las similitudes y la necesidad de acordar lo esencial para poder discrepar en las cuestiones accesorias.

En quinto y último lugar, si bien el sistema de partidos español no ha sufrido la revolución conocida en otros países, es lo cierto que ha experimentado una notable transformación. Está por ver que esa transformación suponga el fin del bipartidismo, pero lo que parece innegable es que significa la acentuación de la personalización de la política. Cuantas propuestas se avanzan para “democratizar” los partidos no hacen sino reforzar su consideración —a la manera estadounidense— como agencias de colocación, de ocupación de espacios profesionales y de responsabilidad. Tiende a olvidarse que las primarias no tratan de garantizar una estructura y funcionamiento democráticos de los partidos sino a debilitar el poder del aparato del partido. Si se pretendiera reforzar la democracia interna se

---

<sup>25</sup> Vid M.Á. Presno Linera, *Régimen electoral ('maquiavélico') y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104 (2015), p. 13 y ss.

apostaría decididamente por los congresos de los partidos y por el debate en su seno, algo que no sucede. De puertas a fuera, los debates televisivos y el hecho de que la campaña ponga el foco en el “candidato a la presidencia del gobierno” (lo que es rigurosamente falso, ignora que la nuestra es una democracia parlamentaria y menosprecia la mediación del rey) refuerza más si cabe esa personalización de la política: lo político se convierte en una cuestión de líderes, entre los que podemos elegir, como si fuéramos clientes o consumidores, perdiéndose las características propias de una auténtica democracia deliberativa entre ciudadanos libres e iguales.

### **B) Impacto sobre la forma de gobierno: las dificultades para formar gobiernos.**

En los cuarenta años de régimen democrático transcurridos desde la promulgación de la Constitución de 6 de diciembre de 1978, España no ha conocido un gobierno nacional de coalición. Esto se debe, en gran medida, al hecho de que la pretensión de monopolizar los respectivos espacios ideológico-electoral de PP y PSOE dejaba poco margen a la existencia de gobiernos de coalición con socios minoritarios del mismo espacio político. Al mismo tiempo, la capitalización del apoyo electoral solo permitía la posibilidad de una *gran coalición*, que nunca se ha tratado de ensayar, y con buenas razones. La primera de ellas tiene que ver con el hecho de que un gobierno de gran coalición no es sino un gobierno de concentración, acaso necesario para situaciones especialmente difíciles de gestionar pero innecesario para la acción gubernamental ordinaria en un sistema democrático. A este respecto, y esta es la segunda razón que conviene ahora mencionar, debe subrayarse que un gobierno de gran coalición suele succionar todo el espacio político por lo común ocupado por la oposición: el problema no radica entonces en la existencia de un gobierno de rivales sino en la inexistencia de auténticos rivales del gobierno con opciones reales de sustituirlo si los ciudadanos lo estiman pertinente.

Es muy posible que las negociaciones ahora en curso para la formación de gobierno den como resultado el primer Ejecutivo nacional de coalición bajo la vigencia de la

Constitución de 1978<sup>26</sup>. De producirse, será el resultado menos traumático de las elecciones generales celebradas en España desde 2015.

Recuérdese, al respecto, que de las elecciones legislativas de 20 de diciembre de 2015 salió un Parlamento fragmentado en hasta cuatro grandes grupos: los “clásicos” PP (que pagó su gestión de la crisis económica descendiendo de 186 a 123 diputados) y PSOE (formación política a la que no pocos españoles hacían en parte responsable de la intensidad de la crisis padecida por la economía nacional en el contexto de la gran recesión y que redujo su grupo de 110 a 90 diputados) y los recién llegados Podemos (que sumó 79 diputados) y Ciudadanos (que se quedó en 40 escaños). Los partidos con representación parlamentaria fueron incapaces de alcanzar un acuerdo y formar gobierno, de modo que hubo de ponerse en marcha el mecanismo previsto en el art. 99.5 de la Constitución y convocar nuevas elecciones.

De las elecciones de 26 de junio de 2016 salió un Congreso muy similar al de la frustrada Legislatura resultante de las elecciones de 2015: el Partido Popular remontó ligeramente el vuelo y se hizo con 137 diputados, el PSOE ahondó en su crisis y se quedó con apenas 85 y tanto Podemos como Ciudadanos perdieron algo de peso parlamentario (71 y 32 diputados, respectivamente). Finalmente, se produjo la investidura de Mariano Rajoy como presidente del Gobierno nacional, gracias a la abstención de buena parte de los diputados socialista; abstención que vino precedida por una rocambolesca salida del entonces secretario general, Pedro Sánchez, quien meses después volvería a liderar el partido con el tautológico eslogan “No es no”, grito de guerra que se convirtió en acción de gobierno al presentarse la cuarta moción de censura de la historia constitucional contemporánea española, primera triunfante<sup>27</sup>. En una pirueta del destino, quien hubiera de abandonar de

---

<sup>26</sup> Esta novedad solo se da en el panorama nacional pues ha sido frecuente la creación de gobiernos autonómicos de coalición. Es más, en algunas comunidades autónomas esta fórmula ha sido la pauta habitual; piénsese en el País Vasco, donde los gobiernos de coalición entre nacionalistas y socialistas (PNV-PSOE) se sucedieron entre 1985 y 1998; Cataluña, donde con alguna breve excepción hallamos gobiernos de coalición desde 2003 hasta ahora.

<sup>27</sup> El artículo 113 de la Constitución española toma del modelo alemán la moción de censura constructiva, con candidato alternativo. Hasta la fecha se han presentado cuatro mociones de censura a otros tantos presidentes del Gobierno: en 1980 el entonces secretario general del PSOE trató de lograr la censura del presidente Suárez (UCD); en 1987 el presidente de Alianza Popular, Antonio Hernández Mancha hizo lo propio en relación con el presidente González y en 2017 el líder de Podemos, Pablo Iglesias presentó una moción de censura al presidente Rajoy. Este fue el único presidente que hubo de enfrentarse a dos mociones de censura y el único finalmente cesado como consecuencia del triunfo de la segunda, la presentada por el PSOE con Pedro Sánchez a la cabeza. Las tres primeras mociones de censura (1980, 1987 y 2017) buscaban más el eco mediático que la sustitución del Gobierno, pues ninguno de sus promotores contaba con el respaldo parlamentario necesario (significativa fue, en este sentido, la moción de censura de 1987, presentada contra

malas maneras la secretaría general del PSOE al oponerse a la investidura del conservador Mariano Rajoy, no solo retomó ese puesto orgánico en el partido sino que además se alzó con la presidencia del gobierno el 1 de junio de 2018, arrebatándosela al propio Rajoy.

Dicho de otro modo, las dos primeras elecciones con un bipartidismo debilitado han dado lugar a profundas alteraciones en la vida de los partidos y en el sistema de gobierno. Si tras las elecciones de 2015 los españoles fueron nuevamente llamados a las urnas para que corrigieran aquello que sus representantes se mostraban incapaces de hacer; tras las elecciones de 2016 el principal partido de la oposición, el PSOE, vivió una convulsa etapa de transformación, que le llevó al punto de partida y, seguidamente, a la presidencia del Gobierno. Los acontecimientos que se sucedieron entre el 20 de diciembre de 2015 (primeras elecciones) y el 1 de junio de 2018 (moción de censura triunfante) no fueron precisamente edificantes sino más bien rocambolescos. Ni siquiera la figura del rey fue ajena al bochorno general pues hubo de ver cómo el candidato que pretendía proponer para la presidencia del gobierno —el propio Mariano Rajoy— desatendía su encargo y renunciaba a la presentación de su programa de gobierno ante el Congreso de los Diputados.

Entre las elecciones celebradas el 20 de diciembre de 2015 y el 31 de octubre de 2016, fecha en la que Mariano Rajoy juró el cargo de presidente del Gobierno tras haber obtenido la confianza del Congreso, transcurrieron 315 días de gobierno en funciones. Se trata de una evidente anomalía, solo salvada previa crisis interna del principal partido de la oposición (PSOE) y el consiguiente debilitamiento del juego de alternancias que la democracia parlamentaria demanda. Durante este eterno tiempo congelado, el Ejecutivo se resistió con uñas y dientes a ser fiscalizado por el Parlamento, aduciendo que no había obtenido su confianza; se negó a colaborar con la acción parlamentaria siempre que tuvo ocasión. Una actitud poco justificable y que dio lugar a sendos conflictos de atribuciones entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados finalmente resueltos por el Tribunal Constitucional en favor del segundo (SSTC 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril, ambos en relación con el ejercicio del veto presupuestario gubernamental frente a sendas iniciativas parlamentarias, y STC 124/2018, de 19 de noviembre, respecto de la

---

un presidente del Gobierno, Felipe González, respaldado por un partido político que disponía de una holgada mayoría absoluta en el Congreso). No es en absoluto inconcuso que la triunfante moción de censura de junio de 2018 no respondiera al mismo propósito, bien que de manera inopinada propiciara un cambio de gobierno.

negativa del gobierno en funciones a comparecer ante los órganos de la cámara parlamentaria). La doctrina sentada por el Tribunal Constitucional proporciona buenas razones para los defensores del parlamentarismo, de nuestro débil parlamentarismo.

Una de las razones de esa debilidad ha de buscarse en la propensión de nuestros gobernantes a abusar de la legislación de urgencia, del decreto-ley, tanto en situaciones de mayoría parlamentaria (Mariano Rajoy entre 2011 y 2015), como en contextos de debilidad parlamentaria (Pedro Sánchez entre junio de 2018 y abril de 2019). No es una novedad en la historia democrática reciente, en la que se constata un “abuso del decreto ley”; lo novedoso es que este abuso se produzca tanto en un contexto de preponderancia absoluta del partido que sostiene al gobierno como en otro propicio para el protagonismo del Parlamento<sup>28</sup>. Según puede apreciarse, no se conciben las cámaras parlamentarias como espacios de diálogo y deliberación para la búsqueda de puntos de encuentro sino simplemente como cajas de resonancia de los discursos gubernamentales (o anti-gubernamentales, según sea la posición que cada uno ocupe).

Sin que ello implique apuntar siquiera la existencia de una relación causa-efecto, convendrá no ignorar que la situación de debilidad institucional que ha padecido España al menos desde el estallido de la Gran Recesión, ha servido de caldo de cultivo para las tendencias centrífugas y ha dificultado la articulación de una respuesta coherente al desafío secesionista catalán. En cuanto a lo primero, las razones del crecimiento exponencial del independentismo catalán no debe buscarse en una pretendida insatisfacción con la STC 31/2010, de 28 de junio, parcialmente estimatoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Popular frente al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino en la propensión de un Ejecutivo autonómico desnortado — el presidido en solitario por Artur Mas— a “ponerse a la cabeza de la manifestación” (*rectius*, de cualesquiera manifestaciones pudieran producirse), a buscar aliados fuera de las cámaras parlamentarias, convencido como estaba de que la única oposición capaz de derribarlo se hallaba fuera del Parlamento de Cataluña. Con respecto a lo segundo, la respuesta jurídica al desafío secesionista (cuya constitucionalidad han confirmado, con alguna salvedad, las SSTC 89/2019 y 90/2019, de 2 de julio), por más que ponderada,

---

<sup>28</sup> En relación con la discutible práctica habida con los decretos leyes, vid. M. Aragòn Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reforma constitucional*. 2016. Iustel, Madrid, y L. Martín Rebollo, *Uso y abuso del decreto-ley (un análisis empírico)*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 174 (2015), p. 23 y ss.

proporcionada y conforme con la legalidad vigente, no ha logrado persuadir a amplias capas de la población española —incluyendo aquí la residente en Cataluña— de la conveniencia y oportunidad de las medidas de coerción estatal adoptadas. El conflicto ha tendido a la polarización, lo que en gran medida explica el éxito de un partido situado a la derecha de la derecha, como es Vox, que ha sabido capitalizar el descontento del nacionalismo español frente al secesionismo. La pasión, la más baja pasión, se ha impuesto a la razón en un número suficientemente elevado de electores como para que resulte preocupante.

### **3.2. Una breve reflexión sobre las elecciones europeas: la necesidad de una política constitucional europea.**

El día 26 de mayo coincidieron en España las elecciones al Parlamento Europeo, municipales y autonómicas en doce comunidades autónomas. El interés mediático se centró en estas últimas, de modo que el foco se situó sobre la conformación de ayuntamientos y gobiernos regionales sin reparar tan apenas en la trascendencia que pudieran tener las elecciones al Parlamento de una Unión inmersa en la zozobra del Brexit.

Sea porque los medios generan las necesidades informativas de la población, sea porque satisfacen estas, que surgen por procesos más o menos espontáneos; sea, en fin, por una combinación de ambos términos de la alternativa, lo cierto es que las elecciones europeas de mayo de 2019 no han suscitado el interés de la ciudadanía española. La participación relativamente elevada (votó un 64,3 por 100 del censo, cifra notablemente superior a las correspondientes a las elecciones de 2014, que fue del 43,81 por 100 y de 2019, que se situó en el 44,90 por 100) se explica por el *efecto arrastre* derivado de su ya mencionada coincidencia temporal con las elecciones municipales y autonómicas. De hecho, la participación prácticamente coincidió con la registrada en las elecciones municipales (65,2 por 100), la otra consulta electoral de dimensión nacional celebrada ese mismo domingo de mayo.

Una vez más, las elecciones al Parlamento Europeo ocupan un lugar secundario en el escenario de la política democrática de las naciones que forman la Unión. Se trata de un fenómeno preocupante pues es el inicio de un círculo vicioso que amenaza con no tener fin: los ciudadanos apenas participan en la elección de los miembros de un Parlamento que

ven como algo ajeno, lejano y carente de unos poderes equivalentes a los de sus homólogos nacionales, siendo así que el Parlamento Europeo no dispondrá de estos poderes en tanto no represente a una ciudadanía europea que aspire a sus auto-representación en el marco institucional propio de una estructura de poderes verdaderamente democrática. Dicho de otro modo, se participa poco porque —entre otros motivos— el Parlamento a elegir carece de visibilidad y de unas competencias que no tendrá si no puede contar con el respaldo de los ciudadanos que se muestran renuentes a depositar su voto.

Convendrá no olvidar que los pilares de la construcción europea no están hechos del material de los derechos humanos y que la Unión Europea no agota toda la dimensión supranacional de la vida europea. La Unión —entonces las comunidades y antes incluso la comunidad del carbón y del acero— nació con objetivos muy modestos de orden eminentemente económico: la creación de una unión aduanera en cuyo seno se hiciera efectivo el mercado interior o mercado único. Las libertades que se fueron afirmando en los primeros momentos fueron ante todo las libertades económicas que afectaban a los factores de producción y a la realización de la actividad productiva. Solo por impulso de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal alemán y de la Corte Constitucional italiana, el Tribunal de Justicia comenzó a “descubrir” derechos fundamentales *sin Constitución*. El peculiar proceso de constitucionalización de Europa<sup>29</sup> no se ha cerrado, bien es sabido, con la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión: ni la Unión agota todo el espacio europeo de derechos (ahí está la obra inmensa del Consejo de Europa; destacadamente, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos), ni la Carta es un texto a cuyo servicio exista un garante jurisdiccional, pues, es preciso subrayarlo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no es un tribunal constitucional y sus relaciones con los tribunales superiores nacionales no siempre se han movido en clave cooperativa. Es más, no pocas veces se tiene la sensación de que el Tribunal de Luxemburgo ve en esos tribunales nacionales un escalón inferior de una inexistente jerarquía jurisdiccional, de modo que a ellos les correspondería hacer de correa de transmisión de una jurisprudencia de la que el único señor sería el Tribunal de Justicia.

Desde el fracaso del llamado Tratado Constitucional de 2005, la Unión Europea parece ayuna de un proyecto institucional en clave constitucional. Por mejor decir, parece ayuna

---

<sup>29</sup> Al respecto, por todos, P. Cruz Villalón, *La Constitución inédita: estudios ante la constitucionalización de Europa*, 2004, Trotta, Madrid.

de un proyecto político, al tiempo que se tiene la impresión de que se deja la toma de las grandes decisiones morales, que no otra cosa son los resultados de los debates constitucionales, a los tribunales de justicia. Ni es la mejor solución ni ayuda a la interiorización por los propios europeos del proyecto de una Unión Europea.

No es la mejor solución porque los tribunales no diseñan políticas públicas sino que resuelven casos en función del mejor derecho en presencia, bien adjudican en aplicación de reglas, bien haciendo uso de la ponderación entre principios. Pero los tribunales carecen de legitimidad para sustituir a los parlamentos en el proceso de creación de normas generales, no digamos al poder constituyente.

No es la mejor solución, tampoco, porque los textos jurídicos que deben manejar los tribunales europeos no son necesariamente coincidentes (no tienen por qué serlo) y no siempre se prestan a una pacífica lectura integradora. La resolución final del “caso Melloni” lo ha puesto claramente de manifiesto: la lectura de la STC 26/2014, de 13 de febrero, que incorpora al acervo jurisprudencial del Tribunal Constitucional español lo acordado en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de febrero de 2011 (C-399/11, asunto Melloni) permite apreciar no solo hasta qué punto es distinta la “efectividad” de la tutela judicial del art. 24.1 CE en comparación con la proclamada por el art. 47 de la Carta de los derechos fundamentales, sino también preguntarse si es cierta la garantía de un mayor nivel de protección (art. 53 de la Carta) cuando está en juego la integración, la creación de una unión más perfecta<sup>30</sup>. El “caso Taricco” ha reforzado la impresión de que el “diálogo” entre tribunales que coronan el sistema de protección multinivel de los derechos fundamentales no es siempre todo lo fluido y coherente que se precisaría. Bien es cierto que el Tribunal de Luxemburgo ha atemperado su posición y ha mostrado finalmente una propensión a la lectura integradora de ordenamientos que repara los excesos de su primera pronunciamiento<sup>31</sup>. Pero no es menos cierto que el desencuentro entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Corte Constitucional italiana hacen patente la singularidad de la posición que en los sistemas jurisdiccionales europeos ocupan los

---

<sup>30</sup> Vid. R. Punset Blanco, *Derechos fundamentales y primacía del derecho europeo antes y después del caso Melloni*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 39/2017, p. 189 y ss.

<sup>31</sup> Sobre el caso Tarico, vid. I. García Vittoria, “La participación de los tribunales constitucionales en el sistema europeo de derechos fundamentales (a propósito del diálogo entre la Corte Constitucional italiana y el Tribunal de Justicia en el asunto Tarico)”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 67 (2018), p. 139 y ss., y S. Romboli, *Los contra-límites en serio y el caso Taricco: el largo recorrido de la teoría hasta la respuesta contundente pero abierta al diálogo de la Corte Constitucional italiana*, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 28/2017 ([http://www.ugr.es/~redce/REDCE28/articulos/06\\_S\\_ROMBOLI.htm](http://www.ugr.es/~redce/REDCE28/articulos/06_S_ROMBOLI.htm)).



tribunales constitucionales, que se sitúan fuera del circuito de aplicación ordinaria del derecho de la Unión y actúan como garantes de unos derechos fundamentales en búsqueda constante de un equilibrio normativo que el Derecho de la Unión no les facilita<sup>32</sup>.

El episodio del Brexit pone de relieve la necesidad de pensar la Unión en términos constitucionales<sup>33</sup>. Lo que no necesariamente, por decir lo menos, significa pasarla en términos estatales. Es precisa una reflexión constitucional y también una auténtica política constitucional europea, que no deje en manos de los órganos jurisdiccionales la toma de las grandes decisiones. La elucidación de los grandes debates morales por un tribunal no parece la solución más acertada pues tiende a situar a los ciudadanos en una posición de minoría de edad permanente (lo que, en rigor, hace de ellos no ciudadanos sino extranjeros en su propio país). Pues bien, si ello es así sería conveniente preguntarnos por qué cada vez que los “ciudadanos de la Unión” han tenido la palabra, han podido pronunciarse sobre el proceso de “unificación” continental, la respuesta ha sido negativa. Así ha sucedido, recientemente, tanto en el denominado Tratado Constitucional como en el Brexit. Frente a estas negativas no vale responder con despecho sino que es preciso reflexionar desde las categorías del pensamiento constitucional, innovando cuanto sea menester el marco general de convivencia de los europeos. La salida del Reino Unido no es una buena noticia para nadie; tampoco para quienes permaneceremos en la Unión sin la simple pragmática y razonable aportación de nuestros vecinos insulares. Quizás han decidido marcharse por haber sufrido un engaño, lo que poco bueno dice de la calidad de nuestras democracias; o quizás porque no han disfrutado de unos derechos y libertades que creían básicos para ejercer con plenitud y satisfacción su ciudadanía. Hora es de buscar soluciones novedosas para problemas acuciantes. Y una vez más la historia viene en nuestra ayuda si sabemos mirar a los orígenes de otra empresa continental: los Estados Unidos de América, no para reeditar la obra sino para leer en ella —tanto en las aportaciones de federalistas como en las discrepancias de los antifederalistas— nuestras propias razones constitucionales.

**Abstract:** La contribución proporciona un análisis de las elecciones que se celebraron en España en abril (elecciones generales) y mayo (elecciones europeas, locales y regionales)

---

<sup>32</sup> En general, acerca de esta compleja cuestión, vid. R. Alonso García, *Justicia constitucional y Unión Europea*, 2005, Civitas, Cizur Menor (Navarra).

<sup>33</sup> Es imprescindible la lectura de la monografía de J.L. Requejo Pagès, *El sueño constitucional*, 2016, KRK ediciones, Oviedo.

2019. Se cree que los resultados de estas elecciones, aunque no signifiquen el final de la política bipartidista en España, marcarán un nuevo ciclo en la evolución en una división no en dos partidos, sino en dos bloques ideológicos. Aparte de esto, existe preocupación por las elecciones europeas, no por sus resultados, sino por la escasa atención prestada en un contexto de críticas graves y profundas a la Unión Europea. La respuesta a las críticas no se encuentra en las sentencias de los tribunales, sino en las deliberaciones de los parlamentos.

**Abstract:** This paper provides an analysis of the different elections that haven taken place in Spain in April (general election) and May (European, local and regional elections) 2019. I shall hold that although the results of these elections do not mean the end of bipartisan politics in Spain, they will mark a new cycle in the evolution into a division not in two parties but in two ideological blocs. Apart from that, I am particularly concerned with the European elections, due not to their results but to the low attention they are paid in a context of serious and deep criticism of the European Union. The answer to the criticism should not be looked for in the adjudication by courts but in the deliberation by parliaments.

**Parole chiave:** elecciones europeas – derecho – forma de gobierno.

**Key words:** European election – case law – form of government.