

REVISTA PERUANA
DE DERECHO CONSTITUCIONAL

HISTORIA CONSTITUCIONAL

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

Contenido

Ernesto Blume Fortini <i>Presentación</i>	15
SECCION ESPECIAL	
Daniel Soria Luján <i>Educación Universitaria y Gobierno en el Perú del Siglo XIX: La propuesta de Paul Pradier-Fodéré</i>	27
Dante Martin Paiva Goyburu <i>Repaso normativo de la “República Aristocrática” (A un siglo de su culminación)</i>	53
Edgar Carpio Marcos y Oscar Pazo Pineda <i>Evolución del Constitucionalismo Peruano</i>	73
Freddy Centurión Gonzales <i>La crítica de Juan Bautista Alberdi a la Constitución Peruana de 1839</i>	113
José Francisco Gálvez <i>Las deliberaciones parlamentarias en la Historia Constitucional (1822-1979)</i>	135
José Palomino Manchego <i>Contribuciones del Comendador Silvestre Pinheiro Ferreira (1769-1846) en el campo del Derecho Constitucional e influjo de la invasión napoleónica a España y Portugal (Una mirada comparada de la Historia Constitucional)</i>	165

Martha Lorente
Quien teme al pouvoir constituant. Historia vs. Voluntad en el primer constitucionalismo hispanoamericano 181

Roberto Blanco Valdés
España: de la estabilidad política a la ingobernabilidad 203

MISCELANEA

Berly López Flores
El control de convencionalidad de las excepciones en los procesos constitucionales 235

Félix Ramírez Sánchez
¡Que locura enamorarme de ti!: El reconocimiento del derecho de amar como derecho fundamental 249

Javier Ferrer Ortiz
La laicidad del Estado Peruano 297

Martha Cecilia Paz
Una mirada comparada para un problema ancestral. Sextorsión. Mas allá de la extorsión sexual 337

Alfredo Orlando Curaca Kong
Las Municipalidades y sus Derechos Fundamentales. Breve estudio sobre la participación de las Municipalidades como parte accionante en los procesos constitucionales de la libertad 373

JURISPRUDENCIA COMENTADA

Edwin Figueroa Gutarra
Twitter y bloqueo. Entre el libre albedrío y la libertad de comunicación 433

Guillermo Sevilla Gálvez
La restitución del derecho a la libertad personal y otros derechos de una persona con discapacidad. Comentarios a la Sentencia emitida en el Exp. N° 00194-2014-PHC/TC..... 449

Juan Manuel Sosa Sacio
El derecho a la alimentación y los umbrales de cumplimiento de los derechos sociales. Comentario al Caso Velásquez Ramírez STC Exp. N° 1470-2016-PHC/TC..... 463

Luis Sáenz Dávalos
La protección especial de los animales y su relación con los derechos fundamentales. Reflexiones a partir de la sentencia emitida en el Exp. N° 7392-2013-PHC/TC..... 483

María Candelaria Quispe Ponce
La protección constitucional de los derechos de las mujeres madres en el ámbito laboral. Comentario a la STC 01272-2017-PA/TC..... 495

Paola Ordoñez Rosales
Recordemos que un abuelo (a) tiene la sabiduría de un búho y el corazón de un ángel. A propósito de lo resuelto por el Tribunal Constitucional que reconoce a los abuelos como apoderados de sus nietos ante las APAFAS..... 501

Susana Távora Espinoza
El servicio de distribución de gas natural. El caso del método del cobro. Comentarios a la STC 04801-2017-PA/TC (19 de noviembre de 2019)..... 513

CLASICOS

Raúl Ferrero Rebagliati
El control de la constitucionalidad de las leyes..... 521

DOCUMENTOS

Forum sobre "Inconstitucionalidad de las leyes" 529

Augusto Ferrero Costa

Raúl Ferrero Rebagliati: precursor de un Tribunal Constitucional para el Perú..... 561

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS

Luis Sáenz Dávalos

El estado de cosas inconstitucional (Melissa Fiorella Díaz Cabrera).. 569

María Candelaria Quispe Ponce

Derecho de Alimentos (Luz Jarrín de Peñaloza) 573

Nadia Iriarte Pamo

La Institución del Jurado (Ella Dunbar Temple)..... 579

Oscar Díaz Muñoz

Estado y Religión. Comentarios a la Ley de Libertad Religiosa (Carlos R. Santos Loyola. Coordinador)..... 585

Piero Nicolás Toyco Suárez

Los derechos fundamentales en el Estado prestacional (Peter Häberle)..... 589

España: de la estabilidad política a la ingobernabilidad*

✍ ROBERTO L. BLANCO VALDES**

Sumario

I. Introducción: La España del último franquismo y la transición a la democracia. **II.** Limpieza electoral, participación popular y calidad del sistema democrático. **III.** Bipartidismo imperfecto, estabilidad política y gobernabilidad. **IV.** Defensa del sistema electoral español. **V.** Cambios en el sistema de partidos, deriva separatista y quiebra de la gobernabilidad.

I. Introducción: La España del último franquismo y la transición a la democracia

203

¿Por qué las dos únicas Constituciones democráticas de España, la vigente (1978) y la de la II República (1931), tuvieron una vida tan distinta? ¿Por qué la republicana se hundió a los cinco años, en medio de un trágico naufragio político y social que acabó en un golpe de Estado y una guerra fratricida, y la de 1978 ha operado desde entonces con total normalidad? El contraste entre el devenir de ambos textos constitucionales tuvo que ver, desde luego, con el hecho de que el de 1931 no fue fruto del consenso –muy probablemente porque no podía serlo en una Europa en plena convulsión por el ascenso de los totalitarismos–, mientras que el de 1978, aprobado en un contexto europeo radicalmente diferente, expresaría el más amplio acuerdo político que entonces era posible imaginar. Y tuvo que ver, también, con que la Constitución actual responde a la situación real del país

* Una primera versión de ese texto, ahora actualizado, vio la luz como uno de los capítulos de mi libro *Luz tras las tinieblas. Vindicación de la España constitucional*, Madrid, Alianza Editorial, 2018.

** Catedrático de Derecho Constitucional de Universidad de Santiago de Compostela.

en mucha mayor medida que respondió en su día la de 1931. Existe, sin embargo, otra razón, a mi juicio sustancial, que debe añadirse a las que acabo de apuntar para explicar el muy diferente *rendimiento histórico* de dos normas que, aunque parejas en calidad jurídica, se dirigieron –y ahí reside la cuestión– a dos sociedades totalmente diferentes. Al igual que aconteció en la mayor parte de los países europeos, la España del primer tercio del siglo XX, muy distinta a la del último tercio de la centuria, lo era, entre otros muchos motivos, por el grado en que, en contraste con la polarización extremista de los años veinte y treinta, habían penetrado en nuestro país, ya en el último franquismo, y pese a la abierta oposición de quienes mandaban en España, las bases nutricias de la idea democrática: igualdad, libertad, voluntad de concordia y respeto a la pluralidad. Un dato ese que debe considerarse decisivo pues, como ya dejó escrito Alexis de Tocqueville en 1835, refiriéndose a la Unión americana que entonces acababa de nacer, “la democracia es una manera de ser de la sociedad”¹.

Desde luego: no es sólo eso, pero es eso también sin posible discusión. La España que entre 1975 y 1977 salía de una larga dictadura había experimentado en la última fase del franquismo un cambio modernizador de gran profundidad en las esferas económica, social y cultural del que fueron factores principales las migraciones internas y exteriores, el fuerte proceso de urbanización producido desde comienzos de los años sesenta, la aparición de una amplia clase media, el nacimiento de una sociedad de consumo y una progresiva crisis de los valores tradicionales que se manifestó sobre todo en el inicio del que no tardaría en convertirse en un intenso proceso secularizador². Debido a todo ello, y también, claro, a la creciente influencia europea en una sociedad más y más abierta pese a la cerrazón del régimen franquista, en sus momentos postreros de la dictadura la democracia representaba, aunque resulte paradójico, tanto una aspiración como, por ello, un incipiente sistema de valores. De hecho,

¹ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Madrid, Aguilar, 1988, Tomo I, p.47.

² José Félix Tezanos, “Modernización y cambio social en España”, en José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blás (edits.), *La transición política española*, Madrid, Sistema, 1989, pp. 63-115 y, dentro de la misma obra, Jorge Benedicto Millán, “Sistemas de valores y pautas de cultura política predominante en la sociedad española (1976-1985)”, pp. 645-679.

sin tener en cuenta tal circunstancia parece imposible entender tanto el peculiar desarrollo de la transición como la rapidez y facilidad con que una vez consolidada, pasó a ser la democracia, por decirlo de nuevo con palabras del gran pensador y político francés, “el estado social”³ de la España que emergía de la larga noche del franquismo. En la importancia de tal realidad insistirá el politólogo español José María Maravall: “En 1975 y 1976 empezó a evidenciarse que alrededor de tres cuartas partes de los ciudadanos apoyaban una opción democrática plena y sin límites respecto de la evolución política del país. Al mismo tiempo, es cierto también que estas opciones democráticas distaban de ser extremistas en sus orientaciones”. Según los datos aportados el profesor Maravall, entre 1975 y 1976 el 74 por ciento de los españoles apoyaban la evolución hacia un sistema democrático; el 70 por ciento el sufragio universal; el 78 por ciento la representación democrática y el 61 por ciento que el cambio se produjese “poco a poco”.⁴ Fue de esa sociedad de la que surgieron las élites que situaron la negociación como el procedimiento para alcanzar el gran objetivo histórico de construir una democracia comparable a las que a finales de los años setenta existían en Europa. Y fueron esas élites las que convirtieron el consenso en la palanca del gran pacto nacional sobre el que se asentó el Estado constitucional más estable y duradero de toda nuestra historia. De hecho, los elementos esenciales de nuestro vigente sistema democrático –hoy, como veremos, en riesgo por los cambios que se han producido a partir de 2015 en nuestro sistema de partidos–, han sido durante casi cuatro décadas un patrimonio común que constituiría una descomunal irresponsabilidad echar alegremente por la borda. De su estudio, que realizaré a continuación, pueden extraerse enseñanzas para otras experiencias en las que construir una democracia de calidad sigue constituyendo un sentido anhelo y, al tiempo, un destacado desafío.

II. Limpieza electoral, participación popular y calidad del sistema democrático

La representación política es la clave de arco de cualquier sistema democrático: aquel donde unos pocos actúan en nombre de todos tras la

³ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, cit., p.47.

⁴ José María Maravall, *La política de la transición. 1975-1980*, Madrid, Taurus, 1980, pp. 33-34 y cuadro 1.4.

manifestación de voluntad de los hombres y mujeres que, por su edad, pueden votar en libertad. Sin sufragio universal no existe democracia imaginable. Como tampoco sin un sistema representativo capaz de operar como fuente de legitimación de las decisiones de los representantes. Es por ello esencial que tal sistema funcione de forma adecuada, lo que exige que las elecciones a través de las cuales aquel se hace efectivo sean, en primer lugar y antes que nada, limpias y competidas. Es decir, que se celebren de modo que el cuerpo electoral pueda votar en libertad y puedan competir en pie de igualdad los candidatos. A ese respecto lo sucedido en España partir de 1977 constituye, sin posible discusión, un ejemplo de democracia sana y fuerte, sea cual sea la variable que se tome en consideración. Analizaré a continuación algunas, muy significativas, que expresan hasta qué punto el sistema representativo ha contribuido a consolidar nuestra democracia.

Desde que España recuperó la libertad ha vivido en un ininterrumpido proceso electoral: se han celebrado desde 1977 ocho elecciones europeas (1987, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014 y 2019), quince generales (1977, 1979, 1982, 1986, 1989, 1993, 1996, 2000, 2004, 2008, 2011, 2015, 2016, 2019-abril y 2019-noviembre), 45 autonómicas en Comunidades de vía especial (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), 120 en Comunidades de vía general (Aragón, Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra)⁵ y once locales en coincidencia, excepto en 1979, con los comicios autonómicos de vía general. Si a todas añadimos diez referéndums⁶ el resultado es impresionante: en cuatro décadas hemos vivido 209 procesos electorales, es decir, una media de 5 cada año. Dado ese constante encadenamiento electoral –salvo en 2002 y 2013 ha habido entre 1977 y 2019 una o más consultas

⁵ De esas 120 elecciones 118 se celebraron agrupadas, junto con las correspondientes municipales, para cada una de las Comunidades de vía general en 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019. Además se celebraron elecciones en octubre 2003 en Madrid y en 2012 en Asturias.

⁶ El de ratificación de la Constitución (1978), dos consultivos (el de la permanencia en la OTAN y el ratificación de la Constitución Europea, en 1986 y 2005), uno de ratificación de la iniciativa autonómica en Andalucía (1980), (cuatro de ratificación de los Estatutos vasco, catalán, gallego y andaluz: en 1979 los dos primeros y en 1980 y 1981 los dos últimos) y dos de ratificación de las reformas estatutarias en Cataluña y Andalucía: en 2006 y 2007.

populares anuales en la totalidad o parte del territorio nacional—, no puede dejar de subrayarse el hecho de que sólo tras una de ellas se produjese una disensión política significativa sobre el resultado de los comicios. Sucedió en las legislativas de 1989, cuando el PP e IU impugnaron el escrutinio en 18 de los 52 distritos en que se divide en generales el territorio nacional⁷. Ello dio lugar a que la votación de investidura del presidente del Gobierno se celebrase con tan sólo 332 de los 350 diputados del Congreso, al estar 18 actas pendientes de la resolución de los contenciosos-electorales que se habían planteado. Pero incluso en ese caso la situación se zanjó con un estricto procedimiento democrático: las impugnaciones fueron resueltas por los jueces y Felipe González, elegido presidente del Gobierno por mayoría simple el 5 de diciembre de 1989 en una cámara incompleta, planteo cuatro meses después una cuestión de confianza en la que refrendó, por mayoría absoluta, su previa investidura.

En todo caso, y más allá del lamentable episodio de 1989, las acusaciones que inevitablemente se cruzan los partidos en campaña sobre el cumplimiento de la normativa electoral han dado lugar, por supuesto, a protestas puntuales ante las juntas electorales, del mismo modo que las discusiones sobre el escrutinio han provocado impugnaciones ocasionales de los resultados en unas u otras mesas. Pero ni esas diferencias han afectado al desarrollo limpio y competido de las campañas, ni han pasado nunca a mayores respecto a los resultados de los comicios o referéndums, ni, en consecuencia, han afectado a la legitimidad de los más de doscientos procesos electorales celebrados en España. Y esto es lo realmente relevante. Como lo es que nunca haya habido que repetir una elección por falta de limpieza y solo una como consecuencia del comportamiento irregular de los representantes elegidos: así sucedido en el parlamento madrileño tras las elecciones regionales de 25 de mayo de 2003, cuando dos diputados tránsfugas del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) impidieron la elección del candidato de su partido, dando lugar a un escándalo político mayúsculo que desembocó finalmente en la *repetición* de los comicios el

⁷ Véase el reportaje de Camilo Valdecantos para *El País*, de 13 de abril de 1993 (https://elpais.com/diario/1993/04/13/espana/734652002_850215.html) (consultado en 2018) y también *Wikipedia*: “Elecciones generales de España de 1989”.

26 de octubre, que dieron la victoria al Partido Popular (PP) por mayoría absoluta⁸.

A reforzar la legitimidad del mecanismo representativo contribuyó de forma decisiva la estricta garantía del carácter secreto del sufragio; la vigilancia por los partidos, mediante sus apoderados e interventores, de todo el proceso de votación y de escrutinio, que es, por cierto, muchísimo más rápido que en buena parte de las democracias de nuestro entorno; la presencia judicial en las juntas electorales: locales, regionales y central; y el control judicial –es decir, el llevado a cabo por una autoridad independiente– de los resultados electorales proclamados por las juntas. Pero a todas esas garantías jurídicas, que han hecho de las elecciones de la España constitucional un ejemplo de democracia en toda Europa, debe añadirse un dato más, extraordinariamente significativo: el de participación electoral, que, pese a sus inevitables oscilaciones, se ha movido siempre en elecciones nacionales en porcentajes demostrativos del alto grado de apoyo popular a nuestras instituciones democráticas.

208

Dejaré de lado los resultados autonómicos, dada la imposibilidad de analizar los datos de participación de más de un centenar y medio de elecciones, y me centraré sólo en las que han tenido carácter nacional. Comenzando por las elecciones generales, salvo en las del año 2016, en las que la participación se quedó en el 66,5 por ciento del censo, debido muy probablemente al cansancio del cuerpo electoral, que había sido llamado a elegir Cortes Generales solo medio año antes, el número de votantes ha oscilado en España en los comicios legislativos entre el 68 y el 70 por ciento en cinco convocatorias electorales (1979, 1989, 2000, 2011, 2015, 2016 y 2019-noviembre), entre el 70,1 y el 75 en tres (las de 1986, 2008 y 2019-abril) y entre el 75,1 y el 80 en cinco (1977, 1982, 1993, 1996 y 2004). Aunque un poco más baja, la media en municipales ha sido igualmente significativa de un claro apoyo al sistema, aunque en este caso las variaciones entre las distintas circunscripciones electorales son lógicamente superiores a las que se aprecian en las generales, dado el número de aquellas (medio

⁸ Puede verse mi trabajo "Transfuguismo y democracia en la Comunidad de Madrid", en *Claves de Razón Práctica*, nº 135 (2003), pp. 444-452. La noticia en *El País*, de 1 julio de 2003 https://elpais.com/diario/2003/07/01/espana/1057010413_850215.html (consultado en 2018).

centenar en generales y algo más de ocho mil en municipales). La media de participación en comicios locales, nunca inferior al 60 por ciento, osciló entre ese porcentaje y el 65 en cinco convocatorias (1979, 1991, 1999, 2007 y 2015) y entre el 65,1 y el 70 por ciento en seis elecciones (1983, 1987, 1995, 2003, 2011 y 2019).

La situación cambia radicalmente en europeas, elecciones en las que, paralelamente a lo sucedido en la gran mayoría de los países de la UE, la participación ha sido en general muy inferior a la de los procesos de carácter nacional⁹: osciló entre el 40 y el 45 por ciento en dos convocatorias (2009 y 2014), entre el 45,1 y el 50 en 2004, entre el 50,1 y el 60 en 1994, entre el 60,1 y el 65 en 1999 y 2019 y sólo alcanzó la cifra del 68,5 por ciento en las primeras europeas, las de 1987. Por decirlo con claridad: la más alta participación en europeas ha sido siempre inferior a la más baja en generales y superado solo dos veces a la más baja en municipales¹⁰. El contraste entre elecciones de ámbito nacional y supranacional resulta más que llamativo porque demuestra el indudable apoyo a nuestras instituciones democráticas, cuya renovación ha movilizado a una mayoría muy sustancial del pueblo español. En ese sentido hay datos de gran importancia que suelen olvidarse pese a que sitúan a nuestro régimen democrático en un lugar mucho mejor que aquel en el que se empeñan a colocarlo quienes lo denigran. Mientras que en España la primera alternancia política tuvo lugar en 1982, tan solo cinco años después de la restauración democrática y cuando aun no habían transcurrido cuatro años desde la aprobación de la Constitución, la primera alternancia entre la derecha y la izquierda en la presidencia de la V República francesa se demoró 23 años¹¹, la llegada

⁹ Sobre las particularidades de los comicios europeos J. Santamaría, J. M. Reniu y V. Cobos, “Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de las elecciones europeas”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 90 (1995), pp. 11-44.

¹⁰ Los datos de participación en Ministerio del Interior. (<http://www.infoelectoral.mir.es/min/home.html>) (consultado en 2019) Un buen resumen, con datos procedentes de la misma fuente, en *La Vanguardia* de 22 de mayo de 2015 (<http://www.lavanguardia.com/vangdata/20150522/54431790490/participacion-elecciones-espanolas.html>) (consultado en 2019).

¹¹ La elección del socialista François Mitterrand tuvo lugar en 1981, tras las de Charles de Gaulle en 1958, reelegido en 1965, Georges Pompidou en 1969 y Valérie Giscard d’Estaing en 1974.

de los socialdemócratas al poder en la República Federal de Alemania tras el final de la II Guerra Mundial tardó 20 años¹², y el primer presidente del Gobierno italiano no demócrata-cristiano, igualmente tras la segunda Gran Guerra, no entró en el Palazzo Chigi, sede del ejecutivo, hasta 1981, 35 años después de la constitución de la República¹³. Datos todos que hablan por sí mismos. Pero nuestra democracia no se ha caracterizado sólo por el buen funcionamiento del sistema representativo sino también por su gran estabilidad parlamentaria, que ha facilitado un alto grado de gobernabilidad.

III. Bipartidismo imperfecto, estabilidad política y gobernabilidad

Rompiendo con la dinámica de conflictos y enfrentamientos y, en suma, de ingobernabilidad, que marcó la etapa democrática española previa a la actual –la de la II República–, la estabilidad política, y la gobernabilidad, han sido dos de las señas de identidad de la España constitucional. La única excepción significativa a esa regla general se produjo entre 1979 y 1982, cuando dos de los cuatro principales partidos del sistema (Unión de Centro Democrático [UCD] y el Partido Comunista de España [PCE]) se vieron envueltos en gravísimas luchas intestinas que los condujeron al desastre. Traducidas en una cascada de abandonos y expulsiones de dirigentes que, pese a dejar sus partidos, optaron por aferrarse a sus escaños, supusieron el inicio del llamado *transfuguismo*¹⁴. UCD pagó al alto precio de

¹² Tras ocupar la cancillería varios líderes conservadores (Konrad Adenauer entre 1949 y 1962, a quien sucedió Ludwig Erhard entre 1963 y 1966 y Kurt Kiesinger entre 1966 y 1969) a finales de ese último año fue elegido por el *Bundestag* un presidente socialdemócrata: Willy Brandt, canciller entre 1969 y 1974.

¹³ En 1981 fue nombrado primer ministro, en un gobierno del pentapartito con mayoría demócrata-cristiana, el líder del Partido Republicano, Giovanni Spadolini, quien sucedió a 14 presidentes demócrata-cristianos (De Gasperi, Pella, Fanfani, Scelba, Segni, Zoli, Tambroni, Leone, Moro, Rumor, Colombo, Andreotti, Cossiga y Forlani), que habían ocupado hasta 21 presidencias distintas con anterioridad.

¹⁴ El fenómeno alcanzó su paroxismo en la segunda legislatura de las Cortes, cuando 50 parlamentarios abandonaron el grupo, y el partido, en cuyas listas había obtenido sus escaños. Paralelamente, también en ayuntamientos, diputaciones y parlamentos regionales los tráfugas acabaron haciendo estragos en los partidos que los habían expulsado o que ellos habían decidido abandonar. Lo he analizado en mi libro *Las conexiones políticas. Partidos, Estado, Sociedad*, Madrid, Alianza

la autodestrucción los embrollos de sus familias ideológicas, los problemas de liderazgo y los conflictos nacidos de la complejísima tarea de dirigir la transición. Su debacle en las generales de 1982 fue realmente formidable: de 168 escaños en el Congreso pasó a 11, en lo que constituyó un paso previo para su desaparición como partido. En esas mismas elecciones otra crisis, la del PCE, derivada de las luchas fraccionales que generó su debilidad frente al PSOE, redujo drásticamente (de 23 a 4 escaños) la presencia comunista en el Congreso. Mientras, el PSOE obtenía una victoria impresionante, avanzando de 121 a 202 escaños. El PP, por su parte, completando el nuevo panorama, se apoderaba de una buena parte del antiguo electorado de UCD y daba un gran salto: de 9 pasaba a 107. Nacía así un sistema bipartidista imperfecto diferente del surgido de las elecciones de 1977 y 1979, que, corregido sobre todo por la presencia de minorías nacionalistas, dominó la vida política nacional hasta que las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015, primero, y las de 26 de junio de 2016, 28 de abril y 10 de noviembre de 2019, posteriormente, marcaron un cambio radical en el sistema de partidos español. Tanto que, tras dos elecciones sucesivas (2015 y 2016), a punto estuvo el Congreso de ser incapaz de investir a un presidente. Y tanto que no logró hacerlo tras las de 28 de abril de 2019, lo que provocó nuevas elecciones en noviembre de ese año. El cambio de tendencia resultaría, pues, realmente impresionante: después de muchos años de estabilidad, en tan sólo un cuatrienio (entre finales de 2015 y finales de 2019) se celebraron en España ¡cuatro elecciones generales!

Entre tanto, de 1982 a 2015 el domino bipartidista, corregido por la necesidad de contar en ocasiones con el apoyo de algunas minorías, presentó, en contraste, una muy notable solidez. Es verdad que en el Congreso obtuvieron representación otros pequeños partidos nacionales y regionales, pero también que el grado de apoyo de los dos grandes (PSOE y PP, antes Alianza Popular) les permitió controlar la cámara verdaderamente relevante de nuestro régimen político¹⁵: desde las generales de 1982 hasta las que dieron lugar en 2015 a la aparición de un nuevo sistema de

Editorial, 2001, pp. 198 y ss. También Jorge de Esteban, “El fenómeno del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 70 (1990), pp. 7-32.

¹⁵ Véase al respecto Roberto L. Blanco Valdés, *La Constitución de 1978*, Madrid, Alianza Editorial, 2ª edición, 2011, pp. 116-207.

partidos la suma de los escaños del PSOE y el PP osciló entre los 321 de 2008 (un 92% de los 350 del Congreso) y los 268 del año 1986 (un 77% del total), de forma que en cuatro elecciones su peso en la cámara baja se situó entre el 77% y el 82 % (1986, 1989, 1996 y 2011), en tres entre el 84% y el 88% (1982, 1993 y 2000) y en dos llegó a superar el 90% (2004 y 2008). Ese bipartidismo parlamentario se vio matizado por la presencia de otras fuerzas, cuya relevancia dependió de su capacidad para ayudar a conformar mayorías cuando el partido de gobierno no tenía la absoluta, tal y como sucedió, además de en 1977 y 1979 (UCD), en 1993 (PSOE), 1996 (PP) y 2004 y 2008 (PSOE).

Y es que, junto a los dos grandes partidos de la derecha y de la izquierda, además de los regionalistas y nacionalistas, existirán en España pequeñas fuerzas nacionales que, solo raramente, tuvieron una influencia políticamente relevante, al ser su capacidad de presión sobre el ejecutivo nula o muy escasa. El PCE, que impulsó en 1986 la creación de Izquierda Unida (IU), obtuvo representación en el Congreso desde 1977, pero ni aun cuando aquella fue significativa (23 diputados del PCE en 1979 y 21 de IU en 1996) consiguieron los comunistas o sus herederos condicionar la gobernabilidad. La única excepción se produjo durante la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero, quien cambió la política de alianzas que había impulsado Felipe González entre 1982 y 1996. Y ello por más que los resultados de IU y sus aliados fueran en 2004 y 2008 muy poco significativos. Tampoco Adolfo Suárez, que, tras la debacle de UCD creó un nuevo partido, el Centro Democrático y Social (CDS) (19 diputados en 1986 y 14 en 1989), pudo actuar como aliado de la mayoría parlamentaria socialista, absoluta en ambos casos. El posterior intento de Unión Progreso y Democracia (UPyD) (1 diputado en 2008 y 5 en 2011) no se vio, en fin, coronado por el éxito frente a las mayorías existentes a partir de 2008 (relativa del PSOE) y de 2011 (absoluta del PP).

Es este panorama, las auténticas fuerzas bisagra del sistema fueron los partidos nacionalistas de Cataluña y el País Vasco (Convergencia i Unió [CiU] y Partido Nacionalista Vasco [PNV], y Esquerra Republicana de Catalunya [ERC] en menor medida), sin cuyo papel no cabe entender la dinámica de nuestro sistema democrático. Por un lado, porque casi todas las mayorías han tenido como referente para sus pactos parlamentarios

—dirigidos a asegurar la gobernabilidad o a ampliar su apoyo en las Cortes— a las fuerzas del durante mucho tiempo llamado *nacionalismo moderado*: CiU y PNV. Por el otro, porque esos partidos, más ERC cuando apoyó a Rodríguez Zapatero, lejos de comportarse como leales socios de los ejecutivos que sostenían con sus votos lo hicieron como partidos *extractivos*, es decir como grupos de presión, que, sin entrar en el Gobierno y sin asumir, por tanto, responsabilidad en su gestión, ofrecían su apoyo parlamentario a cambio de contrapartidas políticas (más poder y competencias) y económicas (inversiones y mejor financiación) del Estado a favor de sus respectivas Comunidades Autónomas. Como no podía ser de otra manera, ello acabó constituyendo un gran problema en el desarrollo del proceso descentralizador¹⁶.

Sea como fuere, y aun reconociendo la evidente influencia del sistema electoral en la configuración del mapa de partidos nacional, influencia que más abajo habré de analizar, lo que ahora me interesa es subrayar que nuestra democracia se ha basado en una razonable combinación de estabilidad y representatividad. Nunca como en la España constitucional el sistema político había funcionado con tanta normalidad y durante un período tan largo, según lo confirman todos los parámetros que pueden manejarse. Las diez elecciones generales celebradas entre 1979 y 2011 ofrecen un panorama que resulta, ya en sí mismo, altamente significativo: en la mitad de ellas el partido ganador logró mayoría absoluta en el Congreso (el PSOE en 1982, 1986 y, de facto, en 1989¹⁷; el PP en 2000 y 2011) y en tres más el primer partido, muy distanciado del segundo, se acercó a esa mayoría: UCD obtuvo 168 escaños en 1979 y el PSOE 164 en 2004 y 169 en 2008. De este modo, solo en dos elecciones el reparto de escaños acercó las posiciones del primer partido y el segundo y alejó al ganador de la mayoría absoluta (1993: PSOE 159 y 141 PP; 1996: 156

¹⁶ He analizado la cuestión en mis libros *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. A propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 67 y ss. y *El laberinto territorial español. Del Cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Madrid, Alianza Editorial, 2014, pp. 186 y ss.

¹⁷ Aunque el PSOE obtuvo en 1989 175 diputados, uno menos de la mayoría absoluta, realmente contó con ella dada la ausencia de la cámara de los cuatro representantes de Herri Batasuna (HB), el frente político de la banda terrorista ETA, que no tomaron posesión de sus escaños.

PP y 141 PSOE) aunque tampoco tan escasa diferencia impidió la normal investidura del presidente del Gobierno.

Entre 1979 y 2011 tuvieron lugar en España once investiduras, una más que elecciones, tras la dimisión de Adolfo Suárez en 1981, a quien sustituyó otro militante de su partido, Leopoldo Calvo Sotelo, en la que sería la presidencia más breve de la democracia. El candidato a presidente fue investido en primera votación (por mayoría absoluta de 176 diputados o más) en nueve de esas once ocasiones, de modo que tan sólo en 1981, para elegir a Leopoldo Calvo Sotelo (169 votos en la primera ronda y 186 la en segunda) y en 2008, para elegir a José Luis Rodríguez Zapatero (168 y 169) se produjo la investidura en segunda votación. Y tuvo lugar por mayoría absoluta en diez de las once ocasiones: en 1979 (183 votos para Adolfo Suárez) y 1981 (186 para Leopoldo Calvo Sotelo); 1982, 1986, 1989 y 1993 (207, 184, 176 y 181 para Felipe González), 1996 y 2000 (181 y 202 para José María Aznar), 2004 (183 para José Luis Rodríguez Zapatero) y 2011 (187 para Mariano Rajoy). Únicamente José Luis Rodríguez Zapatero, en 2008 fue, por tanto, investido por mayoría relativa.

214

Tiene también gran interés otro dato: excepto en una investidura (la de José María Aznar en 1993, el 4 de mayo, dos meses después de las elecciones de 3 de marzo), ninguna de las restantes se dilató temporalmente. Así, el período transcurrido entre las elecciones y la investidura (única o primera) fue de poco más o menos un mes en las restantes nueve investiduras postelectorales: 1979 (elecciones el 1 de marzo e investidura el 30 de marzo), 1982 (28 de octubre y 1 de diciembre), 1986 (22 de junio y 23 de julio), 1989 (29 de octubre y 5 de diciembre), 1993 (6 de junio y 9 de julio), 2000 (12 de marzo y 26 de abril), 2004 (14 de marzo y 16 de abril), 2008 (9 de marzo y 11 de abril) y 2011 (20 de noviembre y 20 de diciembre). Por último, salvo Adolfo Suárez, que dimitió y fue sustituido por otro dirigente de UCD al frente del Gobierno, todos los restantes presidentes concluyeron, aunque no siempre los completaran, sus mandatos. De este modo, en el período que media entre la estabilización de nuestro sistema de partidos tras las elecciones de 1982 y el cuarenta aniversario de la Constitución, en 2018, hubo en España tan sólo cuatro jefes de Gobierno: Felipe González, José María Aznar, José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy. Una media de un presidente

cada nueve años, manifestación evidente de estabilidad y, al tiempo, de alternancia democrática.

El desarrollo de las legislaturas de las Cortes constituirá también un fiel reflejo de estabilidad, según lo demuestra el casi agotamiento de siete de los diez parlamentos elegidos entre 1979 y 2015. Más allá de pequeños adelantos para ajustar el calendario electoral y al margen de que casi todas las legislaturas finalizaron tras ejercer el presidente su facultad de disolución anticipada, lo cierto es que prácticamente se agotaron las legislaturas de 1982, 1989, 1996, 2000, 2004, 2008 y 2011. El desarrollo de la I legislatura, la de 1979, se vio gravemente alterado por la dimisión de Adolfo Suárez, el fallido golpe de Estado militar del 23 de Febrero de 1981 y la profunda crisis de UCD, que hizo insostenible la situación del Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo. La disolución anticipada de la de III legislatura, elegida en 1986, no tuvo que ver con la solidez del apoyo al Gobierno, pues el presidente González contaba con mayoría absoluta, sino con la celebración, el 12 de marzo de 1986, del referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN. De este modo, sólo la disolución de la V legislatura, elegida en 1993, respondió a un genuino problema de falta de apoyos parlamentarios. Felipe González fue elegido presidente en julio de 1993, por cuarta vez y con una mayoría de 181 votos, fruto de la suma de 159 diputados socialistas, 17 de CiU y 5 del PNV. Pero cuando CiU decidió retirarle el apoyo rechazando el proyecto de ley de Presupuestos a finales de 1996, el presidente optó, sin más esperas, por anticipar las elecciones, en una situación de fuerte deterioro político, debido a los escándalos de corrupción y al caso de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL)¹⁸, y económico, consecuencia de la profunda crisis en que vivía el país.

Junto a la escasa relevancia de la disolución anticipada, concebida en los regímenes parlamentarios como un instrumento esencial para salir del bloqueo derivado de la quiebra de la mayoría de gobierno, también carecieron de importancia, en la España constitucional, los otros dos mecanismos sobre los que reposan en nuestro régimen político las relaciones de

¹⁸ Sobre este terrible episodio de la vida española véase la voz “Grupos Antiterroristas de Liberación”, en *Wikipedia* (https://es.wikipedia.org/wiki/Grupos_Antiterroristas_de_Liberaci%C3%B3n) (consultado en 2019).

colaboración y control entre los poderes ejecutivo y legislativo¹⁹: la cuestión de confianza y la moción de censura. En cuanto a la confianza, se debatieron en el Congreso tan sólo dos cuestiones en el período 1979-2015: una planteada por Adolfo Suárez en 1980 y otra por Felipe González en 1990, pero ninguna se dirigió a cohesionar la mayoría parlamentario-gubernamental²⁰, verdadera finalidad de esa institución. La finalidad de la primera, debatida entre el 16 y el 18 de septiembre, fue restaurar ante la opinión pública la imagen del Gobierno, desgastada por la moción de censura presentada cuatro meses antes por el PSOE contra Adolfo Suárez. Felipe González planteó, por su parte, una nueva cuestión de confianza una década después, en abril de 1990, pero no para compactar su mayoría, entonces fuerte y unida, sino para despejar cualquier sombra de duda sobre la legitimidad de su investidura, en la que, según se ha visto ya, no habían podido participar 18 diputados tras las reclamaciones presentadas al escrutinio electoral.

Por lo que se refiere a las mociones de censura, fueron dos también las presentadas entre 1979 y 2015 y, de igual manera que las cuestiones de confianza, ninguna persiguió el objetivo que la Constitución atribuye a la censura: conformar una nueva mayoría a partir de “una forma extraordinaria de investidura del presidente del Gobierno entre dos procesos electorales”²¹. Tanto la presentada en mayo de 1980 por los socialistas contra Adolfo Suárez como la planteada en marzo de 1987 por el Partido Popular contra Felipe González, a la sazón sostenido en una sólida mayoría absoluta, estaban condenadas al fracaso de antemano al no contar los candidatos alternativos (Felipe González en el primer caso y el político del PP Antonio Hernández Mancha en el segundo) con la mayoría absoluta exigida constitucionalmente para su aprobación. En 1980 Felipe González perseguía desgatar de Adolfo Suárez y las encuestas realizadas acreditaron la consecución de su objetivo. En contraste, Antonio Hernández Mancha, que no era diputado, fracasó, tan estrepitosamente en su intento de desgatar

¹⁹ Me he referido a ello en mi libro *La Constitución de 1978*, cit., pp. 187-193.

²⁰ Sobre la significación de la mayoría parlamentario-gubernamental, Isidre Molas e Ismael E. Pitarch, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 179 y ss.

²¹ Jordi Solé Tura y Miguel A. Aparicio Pérez, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 212.

a Felipe González que, de hecho, el debate de investidura fue el canto del cisne del entonces recién elegido líder del PP.

En conclusión, sea contemplado nuestro *régimen parlamentario en la práctica*, por decirlo con el título de una célebre obra del gran jurista español Gumersindo de Azcarate²², desde la perspectiva de la correlación de fuerzas entre mayoría parlamentaria y minorías, de la facilidad para investir presidente del Gobierno, de la propia continuidad de los presidentes en sus liderazgos parlamentarios, de la duración de las legislaturas, de la casi nula utilización de la cuestión de confianza como forma de cohesionar mayorías o de la moción de censura constructiva como forma de investidura extraordinaria, caben pocas dudas de que la nota dominante del parlamentarismo de la España constitucional ha sido su estabilidad y la consiguiente gobernabilidad. La forma en que se han conjugado en España las preferencias de los votantes con el sistema electoral ha combinado muy razonablemente estabilidad y representatividad. Por eso, ni comparto las crecientes críticas dirigidas contra tal sistema ni parece sensato suponer que el cambio del sistema partidos que se produjo en España después de 2015 aconseje su modificación. O no, cuando menos, en el sentido en el que con más frecuencia se ha apuntado: el de hacerlo más proporcional.

IV. Defensa del sistema electoral español

El sistema electoral vigente en España desde 1977 ha estado condicionado por dos elementos que tienen una notable influencia en el reparto final de los escaños. El primero se deriva de los principios fijados en la Constitución para distribuir los 350 diputados del Congreso²³ entre las provincias, territorios donde se traducen votos en escaños. El segundo, que se asentó en 1985 en la ley orgánica del régimen electoral general (LOREG), aunque estaba vigente desde 1977²⁴, no resulta menos relevante: consiste

²² Gumersindo de Azcarate, *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, Imprenta de Fontanet, 1885 (hay una edición de la Editorial Tecnos, publicada en 1978).

²³ El artículo 68.1 de la Constitución dispone que el Congreso se compondrá de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, pero desde las elecciones de 1977 ese número quedó fijado en 350.

²⁴ La LOREG de 1985 mantuvo la representación mínima inicial de dos diputados por provincia (salvo en Ceuta y Melilla) que ya había establecido el

en fijar en dos diputados la “representación mínima inicial” que para cada circunscripción provincial prevé la ley fundamental. La combinación de ambos elementos reduce la proporcionalidad del sistema electoral. Por un lado, dada la diferencia de población de las cincuenta provincias españolas (desde unos miles de habitantes hasta cientos de miles o incluso varios millones) su constitucionalización como circunscripción electoral significa que una treintena de ellas, por tener escasa población, reparten pocos escaños (seis o menos de seis), lo que se traduce en una notable desproporción entre el reparto de votos y de escaños, pues es conocida la regla²⁵ según la cual, en sistema proporcionales, como es el caso del español, la proporcionalidad aumenta a medida que lo hace el número de representantes a elegir. Pero, además, por otro lado, la proporcionalidad se ve igualmente limitada porque la asignación de dos escaños iniciales a cada circunscripción sobrerrepresenta a las que tienen menos población en la misma medida en que infrarrepresenta a las más pobladas. En suma, esa doble circunstancia (el hecho que tan solo 248 de los 350 diputados a elegir se repartan en función de la distribución provincial de la población²⁶, unida a las grandes diferencias demográficas interprovinciales) da lugar a una notable desproporción en el coste del escaño por distrito, desproporción que suele ejemplificarse con los casos extremos de las provincias de Soria y Barcelona.

El resultado de conjugar los cuatro principales elementos del régimen electoral español para el Congreso de los Diputados, la cámara baja de las Cortes Generales (circunscripciones provinciales, tamaño reducido del 65 por ciento de los distritos, fórmula D’Hondt y asignación inicial de dos escaños por distrito)²⁷ es fácil de enunciar: el sistema otorga en la

Rea Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

²⁵ Douglas W. Rae, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, Madrid, Editorial CITEP, 1977. En la importancia de esa regla insiste Dieter Nohlen: «Cuanto mayor es la circunscripción mayor es la proporcionalidad. Por el contrario la elección en circunscripciones pentanominales e, incluso, más pequeñas, es una elección mayoritaria», en *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 304.

²⁶ 248 escaños porque 2 se atribuyen inicialmente por la ley electoral a cada una de nuestras cincuenta provincias y uno más por la Constitución a las ciudades autónomas Ceuta y a Melilla situadas en el norte de África.

²⁷ Monserrat Baras y Joan Botella, *El sistema electoral*, Madrid, Tecnos, 1996.

mayoría de las circunscripciones una notable prima de ventaja a las candidaturas que ocupan la primera posición o la primera y la segunda. Y, en coherencia con ello, limita las posibilidades de los restantes partidos (los que ocupan la tercera posición y, en algunos casos, la tercera y la cuarta) para acceder a la representación parlamentaria. Tal situación ha provocado que nuestro régimen bipartidista sólo se haya visto corregido en realidad durante años por la presencia de partidos nacionalistas, que, lejos de estar primados por esa condición, como se afirma con tanta insistencia como falta de razón, han obtenido mayor representación en el Congreso que la de fuerzas nacionales con similar número de votos, por la sencillísima razón de que los partidos nacionalistas concentrado el total de sus votos en unos pocos distritos, alcanzando la primera o segunda posición en la mayoría de aquellos en los que competían. El mantenimiento desde 1977 de los elementos básicos del sistema electoral y la estabilidad del mapa de partidos entre 1982 y 2014 ayudaron a asentar la tesis de que el primero condicionaba la segunda hasta el punto de convertir su alteración en poco menos que imposible. Bastó, sin embargo, que los electores optaran por modificar sus preferencias en las diversas elecciones celebradas después de 2014 para que la tesis de que la estabilidad de nuestro sistema de partidos se derivaba sólo de la escasa proporcionalidad del sistema electoral saltase por los aires.

La transformación del sistema de partidos comenzó, tímidamente, en los comicios europeos de 2014, donde las denominadas fuerzas emergentes²⁸ *sacaron la cabeza* de una forma significativa aprovechando las ventajas del distrito nacional, que, en ese tipo de elección, iguala de salida a todos los competidores²⁹. Podemos, inscrito en marzo como partido, obtuvo en las elecciones de mayo cinco escaños de 54, con el ocho por ciento de los votos, logrando rentabilizar el impulso del movimiento 15-M³⁰ que había estallado

²⁸ Véase mi trabajo “España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes (entre la crisis política y la crisis económica)”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, nº 3 (2015), pp. 761-798.

²⁹ J. Santamaría, J. M. Reniu y V. Cobos, “Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de las elecciones europeas”, cit., pp. 11-44.

³⁰ Manuel Castells, *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*, Madrid, Alianza Editorial, 2012; en especial, para el caso de España, pp. 115-155.

en 2011 como reacción a la crisis económica y al profundo malestar social que provocó. Por su parte, Ciudadanos, fundado en 2006 a partir de la plataforma cívica *Ciutadans de Catalunya*³¹, había ido incrementando su presencia en el parlamento regional (3 escaños sobre 135 en 2006, 3 en 2010 y 9 en 2012) y decidió saltar a la arena nacional. Aunque su resultado no fue brillante (2 escaños con algo más del tres por ciento de los votos) supondrá el inicio de una remontada que, junto con la de Podemos, acabará por alterar profundamente el sistema de partidos español. La otra cara de la moneda la ofrecerán, claro, los dos grandes partidos nacionales que de obtener 44 escaños en las europeas de 2009 (23 el PP y 21 el PSOE) se quedarán tan sólo en 30: 16 el PP y 14 el PSOE.

Un año después, los comicios andaluces de marzo de 2015, probaron que el resultado de las europeas no era efecto de una esporádica coyuntura electoral, sino un fenómeno de fondo. En la única Comunidad en la que no se había producido alternancia política en todo el período autonómico, pues en ella gobernó siempre el PSOE, este partido volvió a ganar, repitiendo su número escaños: 47; el PP, con 33, experimentó un duro castigo, al perder 17 diputados; e IU sufrió un descalabro al pasar de 12 a 5 escaños. La entrada en el parlamento de Podemos y Ciudadanos, con 15 y 9 diputados, significaba que por primera vez desde 1982, y excepción hecha de lo que ya había sucedido, ocasionalmente en algún territorio, o era habitual en Cataluña y País Vasco, el bipartidismo había desaparecido. Es verdad que los dos grandes partidos (PSOE y PP)³² lograban conservar el 62 por ciento de los sufragios, pero perdían mucho peso electoral y parlamentario como consecuencia de la aparición de dos nuevas fuerzas que sumaban el 24 por ciento de los votos. Las andaluzas supusieron un adelanto de lo que acontecería en las locales: el PSOE y el PP perdieron varios millones de votos (el PP pasó del 37 por ciento al 27 y el PSOE del 28 por ciento al 25) mientras Ciudadanos se hacía con

³¹ Félix de Azúa, Albert Boadella, Francesc de Carreras, Arcadi Espada, Felix Ovejero, Vaxier Pericay y Fernando Savater, *Ciudadanos. Ser realistas: decid lo indecible*, Madrid, Triacastela, 2007.

³² PP, PSOE e IU habían sumado en Andalucía el 86,9% de los sufragios en las autonómicas de 1986, el 84,3% en las de 1990, el 92,1% en las de 1994, el 91,8% en las de 1996, el 90,4% en las de 2000, el 89,5% en las de 2004, el 93,8% en las de 2008 y el 91,4% en las de 2012, porcentajes todos muy superiores al 68,9% de las autonómicas de 2015.

casi un millón y medio de sufragios (más del 6 por ciento) y Podemos obtenía un éxito notable a través de sus llamadas candidaturas de *unidad popular*, que pasaron a gobernar no sólo las dos mayores ciudades del país (Madrid y Barcelona) sino también capitales importantes: Zaragoza, La Coruña, Cádiz, Santiago de Compostela o Ferrol. De igual modo, en las autonómicas los dos grandes perdieron una parte de su apoyo en las trece Comunidades de vía general que celebraron entonces sus comicios, mientras las fuerzas emergentes consolidaban posiciones: Podemos –que no fue ni primera ni segunda fuerza en ninguna de las 13 Comunidades y alcanzó la tercera posición en nueve, la cuarta en tres y la quinta en una– se situó en el 17 por ciento de los escaños en diez Comunidades y solo superó, en menos de un punto, el 20 por ciento en tres: Aragón, Asturias y Madrid. Como consecuencia de ese éxito indudable logró entrar a formar parte en coalición, bajo presidencia socialista, de los gobiernos autonómicos de Aragón, la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura y las Islas Baleares. Ciudadanos, por su parte, que fue cuarta fuerza en siete Comunidades, quinta en dos, sexta en una, séptima en dos y octava en una, no alcanzó el 10 por ciento de los escaños en 8 Comunidades y lo superó ligeramente en cinco: Castilla y León, La Rioja, Madrid, Valencia y Murcia.

A la vista de todo ello escribí, poco después de que se produjeran las citas electorales de la primavera de 2015 que, vistos los resultados de Podemos y Ciudadanos en autonómicas, era razonable suponer que ambas fuerza accederían al Congreso en un número significativo de provincias. Que, además, era posible que llegaran no sólo a condicionar la política de una eventual mayoría del PP o del PSOE, sino que pudieran incluso, vetar la formación de un Gobierno, lo que podría generar un gravísimo problema de gobernabilidad. Y, en fin que resultaba “razonable predecir que, o mucho cambian las cosas, o en las próximas generales el partido que resultase más votado (fuera el PP, como parecía más probable, o el PSOE) y el que le siguiese se quedarían por debajo del resultado que ambos obtuvieron en 1993 (159 escaños el PSOE, 141 el PP) y en 1996 (156 el PP, 141 el PSOE). A ello hay que añadir algo nada irrelevante: que CiU, el principal socio del PSOE en 1993 y del PP en 1996, iba a convertirse, por su deriva secesionista, un socio político imposible”³³. Tras el escrutinio de

³³ Roberto L. Blanco Valdés, “España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes (entre la crisis política y la crisis económica)”, cit., pp. 797-798.

los votos emitidos en las generales del 20 de diciembre de 2015, la España que amanecía el día 21 era política y parlamentariamente muy distinta, y mucho más compleja, que la que hasta la fecha, y con pocas variaciones desde 1982, habíamos conocido. El PP y el PSOE fueron abandonados por una gran parte de sus tradicionales electorales y con poco más del 33 por ciento de los votos y algo menos del 21, obtuvieron respectivamente 123 y 90 diputados, 63 y 20 menos que en los comicios anteriores. La otra cara de la moneda de esa gran caída conjunta en votos y en escaños fue la irrupción espectacular de Podemos y sus llamadas confluencias políticas y de Ciudadanos, fuerzas que con más del 20 por ciento y casi el 14 de los sufragios alcanzaron, respectivamente, 69 y 40 escaños en la cámara.

Tales resultados suponían un rotundo mentís a la afirmación, repetida una y mil veces, de que con el sistema electoral español era casi imposible que partidos que no ocupasen el primero o segundo puesto alcanzasen representación parlamentaria en un alto porcentaje de circunscripciones, de hecho mayoritarias. Lo cierto, frente a tal tesis, es que Ciudadanos obtuvo diputados en 26 distritos y Podemos y sus confluencias en 36 (Podemos en 25, En Comú Podem en 4, En Marea en 4 y Compromís-Podemos en 3) de modo que sólo en 10 de los 33 distritos pequeños (de seis o menos de seis diputados) los escaños se repartieron en su totalidad entre el PSOE y el PP: Ávila, Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Jaén, Palencia, Segovia, Soria, Teruel y Zamora. Tal reparto demostraba que el dominio previo de los dos grandes partidos nacionales en los distritos de tamaño reducido se debía no sólo a las desviaciones del sistema electoral, sino también a un dato al que, con alguna notable excepción, no habíamos prestado la atención que se merece: la gran diferencia de votos entre el primer y segundo partido y todos lo demás, lo que otorgaba al PP y al PSOE una ventaja muy notable. Ya en 1996 subrayaba el politólogo Julián Santamaría el hecho de que la desproporcionalidad del sistema electoral se había visto “magnificada de forma extraordinaria por la enorme *distancia electoral* que separa a los dos primeros partidos” de todos los demás³⁴. En el momento en que tal diferencia disminuyó de forma sustancial, que fue lo acontecido en las generales de 2015, se redujo también la ventaja nacida del sistema electoral, lo que

³⁴ Julián Santamaría, “El debate sobre las listas electorales”, en Antonio J. Porras Nadales (editor), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 241 (cursivas en el original).

dio lugar a la formación de un Congreso de composición muy distinta a todos los que desde 1977 lo habían precedido.

V. Cambios en el sistema de partidos, deriva separatista y quiebra de la gobernabilidad

La profunda alteración del sistema de partidos, analizada de forma tan sucinta, afectó de inmediato, como era inevitable, a la estabilidad y a la gobernabilidad del país. En efecto, la llamada *nueva política* nacida de la mano de los partidos emergentes (Podemos y Ciudadanos de forma muy destacada) y los profundos cambios que acabó induciendo en la realidad parlamentaria se tradujeron en un incremento de las dificultades para conformar una mayoría capaz de investir al presidente del Gobierno: a *nueva política*, pues, *viejos* problemas. Constituido el Congreso el 13 de enero del año 2016 y celebradas las correspondientes consultas por el Jefe del Estado se produjo la primera novedad respecto de lo que hasta entonces había venido aconteciendo: el Rey, tras la renuncia del líder del partido ganador de las elecciones, Mariano Rajoy del PP, a presentarse a la investidura al carecer de cualquier posibilidad de resultar elegido presidente, no propuso como candidato a presidente al líder del partido más votado, como había sido sucedido siempre previamente, sino al que ocupaba la segunda posición. Pedro Sánchez, secretario general del PSOE, acudió a la cámara a solicitar su confianza y ello dio lugar a la segunda novedad: por primera vez desde 1977 un candidato a presidente resultaba derrotado tanto en la primera como en segunda votación de investidura prevista en el artículo 99 de la Constitución. La tercera novedad, fue, en todo caso, la más trascendental: tras el rotundo fracaso de las negociaciones partidistas, se activó la disolución parlamentaria previsto en el citado precepto constitucional para el caso de que transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura ningún candidato haya logrado obtener la confianza del Congreso. Y es que nunca, desde 1982, habían conformado los electores una cámara tan atomizada y nunca, hasta entonces, habían sido los partidos incapaces de configurar una mayoría e investir a un presidente para dirigir con su apoyo la acción política del poder ejecutivo³⁵.

³⁵ Me he referido a todo ello en mi trabajo “El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 109 (2017), pp. 63-96.

La disolución de las Cortes y la convocatoria de nuevas elecciones no fue, de todos modos, consecuencia únicamente del nuevo reparto de diputados en la cámara, que daba lugar a la sustitución de un sistema de partidos que pivotaba sobre dos grandes fuerzas nacionales y otras pequeñas fuerzas regionales, por otro basado en dos partidos más grandes, dos medianos y varios regionales. A ese cambio se añadieron otros, cualitativos, esenciales para entender la profunda alteración que sufrió en 2015 la forma de gobierno en España. En primer lugar, el giro hacía el radicalismo y el separatismo del otrora denominado nacionalismo moderado catalán (la antigua CiU), cuya apuesta secesionista³⁶ anulaba su capacidad para servir de apoyo parlamentario a uno de los dos grandes partidos nacionales. Aunque tras las elecciones de 2015 habría sido numéricamente posible investir a un presidente con los 177 diputados de centro derecha (PP, Ciudadanos, PNV y Democràcia i Llibertat), tal posibilidad no llegó siquiera a plantarse dada la deriva secesionista del nacionalismo catalán. Junto a ello, y en segundo lugar, debe destacarse también, en el terreno de los cambios cualitativos, la dificultad del PSOE para llegar a acuerdos con fuerzas situadas a su izquierda (con ERC por su impulso a la secesión y con Podemos y sus confluencias por su defensa del derecho de autodeterminación) dado el rechazo frontal que ello generaba entre la mayoría de los dirigentes territoriales del PSOE.

En tal compleja situación se celebraron nuevas elecciones el 26 de junio de 2016, pero sus resultados pronto demostraron que los viejos problemas de la ingobernabilidad, típicos del parlamentarismo de entreguerras y presentes en la actualidad en países como Bélgica o Italia, a los que acabará uniéndose Alemania, habían llegado a España para quedarse... al menos por un tiempo. El PP incrementó significativamente su presencia en el Congreso (de 123 a 137 diputados), el PSOE descendió ligeramente (de 90 a 85 escaños) al igual que Ciudadanos (de 40 a 32), Podemos apenas aumentó (de 69 a 71) y los partidos pequeños (ERC, la antigua CiU, Bildu y Coalición Canaria) repitieron representación, con la única excepción del PNV, que pasó de 6 a 5 diputados. La política española aparecía, por tanto, nuevamente bloqueada al estar dominada por las graves dificultades para que

³⁶ Puede verse al respecto mi libro *El laberinto territorial español. Del Cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Madrid, Alianza Editorial, 2014, donde se analiza con detalle el inicio de esa deriva secesionista del nacionalismo en Cataluña.

los dos primeros partidos formasen mayoría. De un lado, ni aun contando con el apoyo de Ciudadanos, el PNV y Coalición Canaria, estaba el PP en condiciones de lograr la investidura de su candidato a la presidencia del gobierno, que podría sumar en el mejor de los casos 175 diputados frente al veto de otros tantos. Del otro, la situación no era tampoco mejor para el PSOE, que sólo podía liderar una mayoría alternativa asumiendo los votos del secesionismo catalán y, claro, las exigencias políticas, inaceptables para los socialistas, que tal apoyo llevaba aparejadas.

Como no podía ser de otra manera, tal *equilibrio de debilidades* condujo a un auténtico impasse una vez que Sánchez descartó la única salida –la abstención de todos o una parte de los diputados socialistas– que podía evitar la repetición, por segunda vez, de las elecciones generales. Rajoy presentó, pese a ello, a principios de septiembre su candidatura a presidente y, confirmando lo que se sabía de antemano, no obtuvo la mayoría absoluta en la primera votación y fue derrotado en la segunda por de 180 contra 170 diputados. Tras un verdadero juego de presiones a favor y en contra de la abstención del grupo parlamentario socialista, origen de un gravísimo conflicto interno que supuso finalmente el abandono del cargo de Secretario General de quien, Pedro Sánchez, había sido en el PSOE el más relevante valedor de la oposición radical a investir a un candidato del PP a través de su conocido lema “No es no”, estuvo a punto de agotarse nuevamente el plazo de dos meses que, contados desde la primera votación de investidura, contempla la Constitución para la convocatoria de nuevas elecciones. En tal caso, ¡se habrían celebrado en doce meses tres elecciones generales! Para evitarlo, el PSOE pasó del no a la abstención, asumiendo por ello un coste altísimo, y Rajoy resultó finalmente investido cuando acababa el mes de octubre con 170 a favor (los del PP, Ciudadanos y Coalición Canaria), 68 abstenciones de los diputados socialistas que no eran seguidores de la postura de su ya entonces exsecretario general y 111 votos en contra, entre los que debían contabilizarse 15 de diputados del PSOE que no asumieron finalmente la posición de su partido. Habían transcurrido 315 días desde que el Gobierno entrara en funciones, sin duda otra relevante novedad en la historia democrática española desde 1977, que daba idea de hasta qué punto el nuevo mapa de partidos había cambiado la práctica de nuestro régimen parlamentario.

Pero no iban a terminar ahí las novedades respecto de un pasado que, como hemos visto, había estado marcado por la estabilidad y la gobernabilidad. Y es que tras jurar su cargo de presidente el 31 de octubre de 2016, Mariano Rajoy no iba a lograr mantenerse al frente del Gobierno más que 19 meses, pues a comienzos de junio de 2018 el PSOE presentaba contra él una moción de censura que acabaría por ser la primera en aprobarse desde la entrada en vigor de la Constitución. Con el sostén de Podemos y los partidos independentistas, Sánchez –cuyo grupo parlamentario estaba formado por 84 diputados sobre un total de 350– logró ser elegido nuevo presidente, aunque en una situación realmente endemoniada, pues gran parte de quienes apoyaron la censura anunciaron en el mismo momento de la votación que con ella no se manifestaban a favor del nuevo presidente elegido sino en contra del cesado, lo que hacía prever desde el principio de su mandato que el líder socialista iba a tener graves dificultades para ejercer la presidencia. Y así fue: a mediados de febrero de 2019, apenas nueve meses después de llegar a la Moncloa (el palacio presidencial) el proyecto de Presupuestos Generales del Estado presentado por el Gobierno fue rechazado por la mayoría del Congreso de los Diputados (158 votos a favor por 191 en contra) lo que, inevitablemente, llevó al país a unas nuevas elecciones generales, que, en efecto, tras disolver Pedro Sánchez anticipadamente las Cortes, tuvieron lugar el 28 de abril de 2019: una legislatura que debería haber durado cuatro años, se cerraba, de ese modo 20 meses después de su apertura, período durante el cual en España había, además, habido dos gobiernos³⁷.

226

La situación de bloqueo político e institucional del sistema parlamentario español iba a quedar plenamente confirmado por los resultados de las nuevas elecciones generales, que apuntaban, pese al cambio de mayoría, hacia las graves dificultades para salir del abismo de ingobernabilidad en el que el país se hundía desde 2015: el PSOE ganaba con una cortísima mayoría de 123 diputados (subiendo 38), el PP sufría un fuerte descalabro al pasar de 133 a 66 escaños, Ciudadanos se convertía en tercera fuerza del Congreso al incrementar su representación de forma extraordinaria (pasaba

³⁷ Un detallado e interesantísimo análisis del funcionamiento del sistema parlamentario español durante ese período de 20 meses puede verse en David Giménez Glück, *El gobierno hiperminoritario (y su relación con el parlamento)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.

de 32 a 57 diputados), Podemos sufría un significativo retroceso (bajaba de 57 a 42 escaños) y por primera vez un partido de extrema derecha, Vox, entraba con fuerza al conseguir 24 asientos en la cámara. En cuanto a las minorías separatistas, ERC incrementaba con claridad su representación (al subir de 9 a 15 diputados) y el PNV pasaba de 5 a 6 asientos. Con esa distribución de fuerzas habrían sido posibles al menos tres mayorías diferentes, tanto para investir a Pedro Sánchez como para hacer posible luego la gobernabilidad: una gran coalición entre el PSOE y los partidos declaradamente constitucionalistas (PP y Ciudadanos), un pacto entre el PSOE y Ciudadanos y uno, en fin entre el PSOE y Podemos, que debería contar, para sumar la mayoría absoluta del Congreso (176 diputados) con el apoyo activo o la abstención de las fuerzas separatistas de Cataluña, algo políticamente muy complejo dada la situación de abierta insurrección del independentismo catalán tras la convocatoria de un referéndum ilegal de autodeterminación que había terminado con algunos de los principales dirigentes separatistas en la cárcel, condenados por sedición. Sin embargo, desde el primer momento, el líder de la nueva mayoría minoritaria socialista rechazó la primera y segunda opciones, que no contaban tampoco con el apoyo del PP o de Ciudadanos. Tras varias semanas sin tomar ninguna iniciativa, Sánchez se inclinó al fin por intentar formar una mayoría con Podemos, que exigía para ello un gobierno de coalición que el PSOE rechazaba. Aunque ambos estuvieron finalmente a punto de alcanzar un acuerdo para gobernar conjuntamente, esa posibilidad acabó por fracasar y ni siquiera entonces el líder socialista y presidente del Gobierno en funciones intentó abrir una vía real de acuerdo con los dos partidos situados a su derecha, a los que Sánchez exigía el apoyo o la abstención a cambio de nada, apoyo que ni el PP ni Ciudadanos decidieron otorgarle.

El final de la historia pareció estar escrito desde el principio: Sánchez presentó su candidatura a presidente a finales de julio de 2019, candidatura que fue rechazada tanto en la primera como en la segunda votación³⁸,

³⁸ El artículo 99 de la Constitución dispone que la investidura presidencial se producirá si el candidato propuesto por el Jefe del Estado obtiene en la primera votación la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados (176 votos) y la mayoría simple en la segunda votación, que deberá celebrarse 48 horas después de la primera. El precepto añade que en caso de no obtener el candidato la mayoría en la segunda votación, se propondrán, con el mismo procedimiento, sucesivos candidatos y que de no obtener ninguno de ellos la mayoría absoluta o

convirtiéndose así en el primer presidente en funciones de la democracia que se presentaba a la investidura y no la lograba. Tras la derrota de Sánchez se abría el período previsto en la Constitución para la disolución de las Cortes en el caso de que, transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, no consiga el Congreso de los Diputados investir a un presidente. El fracaso de Sánchez, que ya ni siquiera volvió a intentar ser propuesto candidato a la investidura, condujo otra vez a la disolución de las cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales a celebrar el 10 de noviembre de 2019. Del grado de inestabilidad que todo ello suponía deja constancia un dato, ya citado, que resume todos los que tan sucintamente he tratado de exponer: en el plazo de cuatro años (entre diciembre de 2015 y noviembre de 2019) los españoles éramos llamados 4 veces a las urnas en elecciones generales.

228 Pero, como ya habían apuntado a lo largo de los meses previos a la consulta la práctica totalidad de los sondeos electorales³⁹, los votantes decidieron no otorgar a ningún partido una clara mayoría parlamentaria, lo que afectó de forma primordial al partido del presidente en funciones –el PSOE–, pues Pedro Sánchez había optado finalmente por forzar unos nuevos comicios con el claro objetivo de obtener la “mayoría fuerte” que solicitó a lo largo de toda la precampaña y la campaña electoral. Los resultados del 10-N no respondieron, sin embargo, a tales expectativas: el PSOE no sólo no subió sino que descendió de 123 a 120 diputados, lo mismo que el socio con el que había intentado sin éxito formar gobierno tras las elecciones del 28 de abril, Unidas Podemos, que bajo de 42 a 35. Y aunque el Partido Popular obtuvo un ascenso significativo (pasó de 66 a 89 escaños) su avance no sirvió para que el centro y la derecha pudiesen ofrecer una alternativa, pues Ciudadanos se hundió literalmente al perder 47 de sus 57 diputados. La sorpresa electoral vino de la mano de un partido que pocos meses antes ni siquiera tenía representación parlamentaria, el ultraderechista Vox, que tras pasar de estar fuera del Congreso a obtener

relativa, las Cortes se disolverán transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura. Puede verse al respecto mi libro *La Constitución de 1978*, Madrid, Alianza Editorial, 2ª edición, pp. 169 y ss.

³⁹ Puede verse en *Wikipedia* la voz “Elecciones generales de España de noviembre de 2019”, en https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_generales_de_Espa%C3%B1a_de_noviembre_de_2019#Encuestas

24 diputados en las elecciones del mes de abril, más que dobló, con 52 diputados, su representación en las de noviembre. El resultado final de lo apuntado iba a ser que, salvo una amplia coalición de los partidos constitucionalistas (PSOE, PP y Ciudadanos que sumaban una clarísima mayoría de 219 escaños sobre 350) –coalición que muy pronto quedaría descartada, como de inmediato se verá– ni la unión de las fuerzas de izquierda y la extrema izquierda (158 diputados en total, una vez sumados los diputados de candidaturas minoritarias), ni la de los partidos del centro, la derecha y la ultraderecha (153, también con la suma de alguna minoría) conseguía una mayoría factible para la investidura: 178 diputados en primera votación y más votos a favor que en contra en la segunda. La otra cara de la moneda será, en consecuencia, que todo quedaba en manos de pequeños partidos regionalistas y nacionalistas, pero sobre todo de fuerzas separatistas catalanas, cuyos 21 diputados (13 de Esquerra Republicana de Catalunya y 8 de Junts per Catalunya) pasaban controlar la gobernabilidad del Estado. Es decir, el resultado de las elecciones arrojaba una trágica y sorprendente paradoja: que, de no conformarse una mayoría de los partidos constitucionalistas, el futuro de España quedaría en manos de quienes tienen como principal objetivo político acabar con la unidad del país y, por tanto con la propia Constitución.

La duda a ese respecto quedaría despejada de forma llamativa cuando aun no habían transcurrido 48 horas de la apertura de las urnas. En efecto, el martes 12 de noviembre al mediodía el presidente del Gobierno en funciones, Pedro Sánchez, y el líder de Unidas Podemos, Pablo Iglesias, que habían mantenido un muy agrío enfrentamiento durante los meses anteriores, hacían público el preacuerdo para gobernar en coalición que habían cerrado, en el más absoluto de los secretos, a lo largo de la jornada posterior a los comicios. De ese modo el pacto de gobierno que ambas fuerzas no habían logrado concluir durante los meses posteriores a las elecciones del 28 de abril se cerró en menos de 48 horas tras las que tuvieron lugar de noviembre, pese al hecho de que, al contrario de lo acontecido en abril, cuando el PSOE y Unidas Podemos fueron a las elecciones con la intención de gobernar después conjuntamente, en noviembre el objetivo del PSOE era del todo diferente: obtener la ya citada “mayoría fuerte” que debería permitirle un gobierno sin pactos ni hipotecas, lo cual llevó a Pedro Sánchez a realizar para las segundas elecciones de 2019 una precampaña y

campaña electoral mucho más moderada y por ello mismo muy crítica con Unidas Podemos. Sin embargo, y con pocos días de diferencia, el mismo Sánchez que había proclamado para justificar por qué después de abril los socialistas no habían cerrado un pacto de Gobierno con el partido de Pablo Iglesias –porque un acuerdo de tal naturaleza no le permitiría conciliar el sueño al presidente en funciones– decidió no sólo cerrar ese pacto que tan mal le parecía previamente sino entregarle a Iglesias la Vicepresidencia del Gobierno. Es decir, al mismo Iglesias a quien Sánchez había vetado con anterioridad, no ya como Vicepresidente, sino como simple miembro del Consejo de Ministros.

Tal operación de *travestismo* político, sobre todo por parte del PSOE, no resolvía, en todo caso, el problema de la gobernabilidad pues, como ya antes se apuntaba, la suma de las fuerzas de la izquierda y de la extrema izquierda, incluso agregando el apoyo de pequeños partidos regionalistas y nacionalistas del Congreso de los Diputados más atomizado de nuestra historia democrática desde 1977, no servía para alcanzar una mayoría en esa cámara sin contar con el apoyo activo o, en última instancia, la abstención, de los partidos separatistas catalanes, que tras haber organizado una insurrección secesionista, siguen manteniendo como objetivo primordial e irrenunciable la independencia de Cataluña. Por eso, en el momento en que se cierran este trabajo, siguen abiertas dos incógnitas esenciales sobre el futuro de la gobernabilidad e incluso sobre el futuro como Estado de la propia España, de esa España constitucional que ha asentado la primera democracia plena de nuestra historia, con elecciones limpias y competidas, con un sistema parlamentario perfectamente homologable a la de sus vecinos europeos y con alternancia nacida única y exclusivamente de la voluntad del cuerpo electoral: la primera de las dos incógnitas citadas se refiere a si el acuerdo de coalición del PSOE y Unidas Podemos será capaz de sumar a los partidos secesionistas catalanes, o al menos a ERC, indispensable no sólo para lograr la investidura de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno sino también para que el presidente, ya eventualmente elegido, pueda gobernar, cosa imposible si el apoyo activo o la abstención separatista; el segundo interrogante, directamente relacionado con lo que acaba de apuntarse, no es otro que el del precio que, en su caso, tendría que pagar a los separatistas al presidente del gobierno en funciones, Pedro Sánchez, para seguir al frente del ejecutivo, primero, y poder gobernar, después.

Una cuestión esa especialmente importante y delicada dado la indudable posición de fuerza en que tras las elecciones de noviembre de 2019 se encuentra el secesionismo catalán. De hecho, sus exigencias de partida en la negociación –que se constituya una mesa de negociación en pie de igualdad entre el Gobierno de España y el gobierno regional catalán con la presencia de mediadores internacionales y para debatir sin líneas rojas, es decir, para hacerlo también de la autodeterminación de Cataluña– abriría, de ser aceptada finalmente por el presidente en funciones, una crisis política sin precedentes entre los dos partidos constitucionalistas (el PSOE y el PP) que se han alternado en el gobierno desde 1982 y que constituyen el sustento político esencial de sistema que hoy se enfrenta, como nunca antes desde 1977, a un desafío de extrema gravedad contra la unidad de España y la Constitución que la garantiza.