

**GOBERNABILIDAD Y ESTABILIDAD
EN SISTEMAS FRAGMENTADOS Y
POLARIZADOS: REVISIÓN DE LA
TESIS CONVENCIONAL A PARTIR
DEL CASO VALENCIANO**

BORJA SÁNCHEZ BARROSO

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE CONCEPTOS CLAVE: FRAGMENTACIÓN, POLARIZACIÓN, ESTABILIDAD Y GOBERNABILIDAD. 2.1. Presuntas causas: fragmentación y polarización. 2.1.1. *La fragmentación parlamentaria*. 2.1.2. *La polarización política*. 2.2. Presuntos efectos: inestabilidad e ingobernabilidad. 2.2.1. *La inestabilidad*. 2.2.2. *La (in)gobernabilidad*. 3. ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE FRAGMENTACIÓN-POLARIZACIÓN Y ESTABILIDAD-GOBERNABILIDAD EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. 4. CONCLUSIONES Y LÍNEAS DE ESTUDIO FUTURAS.

GOBERNABILIDAD Y ESTABILIDAD EN SISTEMAS FRAGMENTADOS Y POLARIZADOS: REVISIÓN DE LA TESIS CONVENCIONAL A PARTIR DEL CASO VALENCIANO

BORJA SÁNCHEZ BARROSO¹

1. INTRODUCCIÓN

Decía Tolstoi que todas las familias felices se parecen unas a otras, mientras que cada familia infeliz lo es por un motivo diferente. De forma similar, parecería que los Parlamentos que no se encuentran especialmente fragmentados ni polarizados ofrecen pocas alternativas: un partido mayoritario, en solitario o con pocos apoyos, dotaría por sí solo de estabilidad y gobernabilidad a un sistema. En cambio, los Parlamentos fragmentados y polarizados parecen adoptar formas siempre distintas entre sí². Basta comparar a vuelapluma la situación vivida en España antes y después de 2019.

Entre 2015 y 2019, asistimos, como es bien sabido, a una continua prueba de fuego para nuestro constitucionalismo: investiduras fallidas (las dos de P. Sánchez, en 2016 y 2019, y la de M. Rajoy en 2016)³, disolución automática de las Cortes Generales en dos ellas (2016 y 2019), moción de censura exitosa en 2018, bloqueo de los nombramientos parlamentarios en órganos constitucionales como el Consejo General

¹ Profesor Ayudante Doctor (acreditado como Contratado Doctor) de la Universitat de València, Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración, Facultad de Derecho, Universitat de València, Avda. dels Tarongers s/n, 46022 Valencia. Email: borja.sanchez@uv.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8685-2666>

² Véanse por ejemplo las distintas formas de democracia de consenso multipartidistas analizadas en Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy*. Yale University Press, New Haven.

³ Posteriormente se produciría una nueva investidura fallida, aunque sin disolución automática de las Cortes Generales, cuando el candidato A. Núñez Feijóo no obtuvo la confianza del Congreso de los Diputados en 2023, y sí lo hizo poco después el actual Presidente P. Sánchez.

del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional (una patología ya existente pero agravada por la fragmentación)⁴, abuso del Decreto-ley, etc.⁵ Tal fue la tónica dominante, aparentemente inevitable, que condenó a España a un escenario “ingobernable”⁶.

La fragmentación parlamentaria, propia hasta entonces de otros sistemas, había irrumpido con fuerza tras la aparición de nuevos partidos a partir de 2015 y su fulgurante aumento de votos y escaños⁷. A ella se había sumado pronto la polarización, también compartida con muchos otros sistemas de nuestro entorno y parcialmente ligada a la fragmentación⁸, agravada en este caso por la desaparición de los nuevos partidos de centro que habían surgido y la consolidación de fuerzas políticas a ambos extremos del arco parlamentario⁹. El sempiterno elemento centrífugo del regionalismo periférico, y sus vertientes más extremas, como el nacionalismo de base étnica y el independentismo, por ejemplo en Cataluña¹⁰, no parecían contribuir tampoco a la estabilidad y la gobernabilidad. Durante algunos años, el panorama político español pareció, si no paralizado, al menos “estéril”, incapaz de adaptarse a la realidad multipartidista¹¹.

A partir de 2019, sin embargo, el panorama ha sido bien distinto. Tras las segundas elecciones de aquel año, la investidura como Presidente del Gobierno de P. Sánchez fue exitosa (no sin grandes dificultades y concesiones), la correspondiente XIV legislatura prácticamente agotó sus cuatro años¹², y no han existido desde entonces mociones de censura con una opción razonable de éxito. De forma similar, aunque el

⁴ Baamonde Gómez, L. (2024) “Parlamento fragmentado y designación de cargos públicos”, en VV.AA. II Jornadas Parlamentarias..., op. cit., p. 175

⁵ Esta etapa, la “más convulsa e inestable”, ha venido auspiciada en parte por “inflexibilidad en las posturas negociadoras, dominadas por utilidades partidistas exacerbadas” de la mayoría de los partidos involucrados. Vid. Delgado Sotillos, I. (2020). “La formación de Gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, pp. 279 y 289.

⁶ Blanco Valdés, R. L. (2017) “El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, pp. 63-96.

⁷ Delgado Sotillos, I. (2024) “El impacto de la fragmentación política en los sistemas políticos democráticos” en VV.AA. II Jornadas Parlamentarias: El Parlamento fragmentado y la forma de Gobierno, Congreso de los Diputados, Madrid, p. 70

⁸ Nieto-Jiménez, J. C. (2022) “Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)”. *Revista de Estudios Políticos*, 196, p. 166

⁹ Villaplana Jiménez, F. R. (2022) “El cóctel de la polarización: los ingredientes de una España agitada por los partidos políticos”, *LA RAZÓN HISTÓRICA Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 55, pp. 152 y 160.

¹⁰ Una crítica de esta concepción étnica del nacionalismo, filosóficamente “débil y rudimentario”, en Contreras, F. J. (2002) “Cinco tesis sobre el nacionalismo”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 1, 8, pp. 270-278

¹¹ García-Escudero Márquez, P. (2019). “Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, pp. 134-135

¹² La disolución anticipada de las Cortes Generales por el Presidente del Gobierno y consiguiente convocatoria de elecciones se produjo solamente unos meses antes de la expiración del término ordinario de cuatro años fijado para cada legislatura, en respuesta a resultados electorales autonómicos más que a tensiones en el propio Congreso de los Diputados (véase el Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones).

abuso del Decreto-ley se ha perpetuado, seguramente por razones diversas¹³, el número de leyes aprobadas en la XIV legislatura no fue nada desdeñable¹⁴. Es más, en dicha legislatura, llegaron a aprobarse 33 Leyes Orgánicas, con el nivel de importante confluencia parlamentaria que ello supone. Y, aunque han existido evidentes signos de inestabilidad y bloqueo en las últimas legislaturas, como el hecho de prorrogar presupuestos en varias ocasiones consecutivas (véanse, por ejemplo, los años 2017 a 2019 o, más recientemente, entre 2024 y 2026¹⁵), la extraordinaria derogación de algunos Decretos-leyes con los votos de grupos que habían apoyado la investidura¹⁶, o las tensiones internas entre los partidos que forman el Gobierno de coalición¹⁷, la XV legislatura sigue su curso sin perspectiva, por el momento, de disolución anticipada de las Cortes y consiguientes elecciones, ni siquiera tras aflorar presuntos casos de corrupción, en los círculos más próximos al Presidente del Gobierno, que a algún Ministro (F. Bolaños) han hecho incluso sentir náuseas.

Todo ello se ha dado pese a que la fragmentación parlamentaria y la polarización no hayan cambiado. Es más, si tomamos en cuenta únicamente el Congreso de los Diputados, en las segundas elecciones de 2019, por ejemplo, el número de partidos políticos con representación parlamentaria fue mayor que en el momento de las investiduras fallidas de 2016 y 2019 (19 partidos representados, frente a 13 y 15 respectivamente). Y el número de grupos parlamentarios también (10 frente a 8). Dejando de lado el baile de siglas y la posterior desaparición del grupo parlamentario Ciudadanos, el número efectivo de partidos con representación parlamentaria, teniendo en cuenta su peso relativo, es incluso más elevado a partir de 2019 (4,8 y 4,6 en el índice NEPP, al que haremos referencia, frente a 4,1)¹⁸.

¹³ Antes de la actual fragmentación parlamentaria, ya se apuntaban estas causas, como la laxitud de la interpretación constitucional del artículo 86 CE, en Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1985) "Teoría y práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español", *Revista de Administración Pública*, 106, pp. 112-116, y se confirman en Aragón Reyes, M. (2016) *Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, Madrid.

¹⁴ En total, se aprobaron 85 leyes entre diciembre de 2019 y agosto de 2023.

¹⁵ En 2025, se da una vuelta de tuerca adicional en relación con esta incapacidad para aprobar presupuestos, como es la renuncia del Gobierno a presentarlos siquiera, en clara contravención del artículo 134.3 CE (por todos, Ruiz Robledo, A. (2025) "¿Es posible obligar al Gobierno a presentar unos Presupuestos?", <https://www.iustel.com//diario_del_derecho/noticia.asp?_ref_iustel=1253993&popup=> (14/04/2025).

¹⁶ Por ejemplo, véanse los recientes Reales Decretos-leyes 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y 10/2024, de 23 de diciembre, para el establecimiento de un gravamen temporal energético durante el año 2025.

¹⁷ Son notables las diferencias entre los partidos que forman el Gobierno de coalición (PSOE y Sumar) en materias tales como el rearme europeo, la tributación del Salario Mínimo Interprofesional, o las soluciones a la crisis de la vivienda (véase, por ejemplo, Chouza, P. (2024) "Sumar y PSOE acentúan sus diferencias y suben la tensión en el Gobierno", <<https://elpais.com/espana/2024-10-05/sumar-y-psoe-acentuan-sus-diferencias-y-suben-la-tension-en-el-gobierno.html>> (Consulta: 14-04-2025).

¹⁸ Domínguez Benavente, P. et al. (2024). Fragmentación y polarización parlamentaria en España: la evolución en el Congreso y autonomías (1979-2022). *Revista Internacional de Sociología*, 82, 3, p. 17.

En ese contexto, surge la pregunta sobre los efectos que la fragmentación parlamentaria y la polarización política tienen realmente sobre la estabilidad y la gobernabilidad de un sistema. Dicho de otra forma, ¿tienen los Parlamentos fragmentados y polarizados relación directa con la inestabilidad y falta de gobernabilidad de un sistema o son particulares en cada caso, como parece y avanzamos al principio?

A este respecto, la doctrina ha postulado tradicionalmente una cierta relación causa-efecto entre las primeras y las segundas, al menos débil¹⁹, algo que confirmarían la XI y la XIII legislaturas nacionales. Es más, aun aceptando que la fragmentación no causaría por sí sola inestabilidad e ingobernabilidad, como postularon inicialmente algunos autores, parecen haberse asumido ambas disfunciones del sistema cuando la polarización se suma a la fragmentación²⁰. No obstante, a la vista de los datos señalados anteriormente cabe plantear, al menos como hipótesis, la inexistencia de dicha relación. Esto es, la menor capacidad explicativa de la fragmentación y la polarización sobre la estabilidad y la gobernabilidad del sistema, en relación con otros conceptos más operativos, pero menos estudiados hasta ahora. Conceptos que estarían por descubrir y analizar en profundidad (una tarea que excede esta contribución, pero que quizás se pueda comenzar a esbozar).

A fin de confirmar o refutar la hipótesis planteada, analizaremos la cuestión planteada en el ámbito autonómico, en particular, en la Comunidad Valenciana. Varias razones nos conducen a ello. En primer lugar, la naturaleza unicameral del órgano estatutario facilita el estudio de la fragmentación parlamentaria y la polarización, frente a la bicameralidad estatal. A este respecto, la mayoría de estudios a nivel nacional se han centrado en el Congreso de los Diputados, lo que parece lógico por su especial papel constitucional en el bicameralismo imperfecto: confianza en la investidura y retirada de la confianza en las mociones de censura y cuestiones de confianza, intervención única en la convalidación o derogación de Decretos-leyes, protagonismo inicial y última palabra en la mayoría de procedimientos legislativos, etc.²¹ Sin embargo, el papel del Senado y su diferente composición no debería pasarse por alto, como habitualmente se hace. Este problema desaparece a nivel autonómico.

Además, una de las principales fuentes centrífugas, que afecta gravemente e incluso desvirtúa en algunos casos el funcionamiento parlamentario, la estabilidad y la gobernabilidad a nivel estatal, se ve difuminada a nivel autonómico. Nos referimos al elemento territorial, entendido como aquel que basa sus decisiones políticas en

¹⁹ Ya un clásico estudio de G. Sani y G. Sartori apuntaba que “La fragmentación dificulta el funcionamiento de la democracia si (y sólo si) expresa la existencia de polarización. Cuando no es así, es decir, cuando un sistema muestra bajos valores de polarización, según nuestras medidas, una democracia puede funcionar” (Sani, G. y Sartori, G. (1980), “Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales”, *Revista del Departamento de Derecho Político* 7, p. 35).

²⁰ Inter alia, Biglino Campos, P. (2024) “Fragmentación parlamentaria, representatividad y gobernabilidad”, en *VV.AA., II Jornadas Parlamentarias...*, op. cit., pp. 338-341.

²¹ No son pocas las voces que han apelado a reformar la Constitución para acabar con un bicameralismo imperfecto que se ha llegado a calificar como “fallido”. Vid. Torres del Moral, A. (2003) “Veinticinco años de Senado”. *Revista de Derecho Político*, 58-59, p.486.

intereses propios de un territorio determinado²². Frente a dinámicas nacionales donde algunos partidos priorizan absolutamente el interés territorial frente al interés nacional (obviando este último, o directamente yendo en su contra²³), este elemento se ve extraordinariamente difuminado a nivel autonómico, llegando incluso a desaparecer prácticamente en Comunidades uniprovinciales. Aunque en la Comunidad Valenciana los intereses provinciales siguen jugando algún papel, tienen un peso mucho más limitado que a nivel nacional²⁴, sin llegar a superponerse al eje ideológico (izquierda-derecha, simplificando mucho) en el cual la polarización encuentra su principal expresión²⁵.

La difuminación o eliminación del factor territorial facilita notablemente aislar las variables de fragmentación y polarización para analizar su impacto en la estabilidad y la gobernabilidad. Ello no obsta para que, en algunas Comunidades Autónomas, exista una tensión entre el elemento regionalista, nacionalista o independentista a nivel nacional y su correspondiente expresión parlamentaria a nivel autonómico, donde muchos partidos y grupos se distinguen precisamente por su posición frente a las instituciones estatales, más que frente a las políticas internas de la Comunidad, replicando de esta forma muchos de los debates existentes a nivel estatal. En el caso de la Comunidad Valenciana, este elemento se da en menor medida²⁶, pero los niveles de fragmentación y polarización parecen haber seguido patrones similares a los que

²² El Congreso de los Diputados, “en buena medida, ha venido actuando también como cámara de representación territorial, especialmente en relación con aquellas Comunidades autónomas con partidos nacionalistas o regionalistas propios que han conseguido representación a nivel nacional”. Vid. Arroyo Gil, A. (2022) “Representación territorial y control político. A propósito del actual Bundesrat alemán y del futuro Senado español”, en *Calidad democrática y Parlamento*, J. Tudela Aranda y M. Kölling (co.), p. 424.

²³ Como señaló una de las ponencias del congreso interno de Junts per Catalunya de octubre de 2024, “el interés de Junts es servir a Cataluña y no contribuir a la gobernabilidad de España”. Por ello, su “intervención en la política española solo puede tener un propósito: forzar al Estado a detener la represión y conseguir una negociación que satisfaga las aspiraciones políticas, culturales, sociales, económicas y ambientales del pueblo catalán...”. Vid. Sales, M. et al (2024) *Esperança i alternativa: la represa de l’independentisme i el bon govern* (traducción propia), <<https://web.junts.cat/wp-content/uploads/2024/10/Ponencia-1.pdf>> (Consulta: 14/04/2025).

²⁴ A ello puede contribuir “el mantenimiento de las provincias como un fósil y el vaciamiento, más o menos disimulado, de sus competencias” a favor de la propia Comunidad Autónoma. Vid. Sánchez Muñoz, Ó. (2012) “El papel de la provincia en el Estado autonómico”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 30, p. 82.

²⁵ Barreda, M. (2021) “La polarización política en las democracias actuales: expresiones y consecuencias”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 21, pp. 193-194.

²⁶ El partido con representación parlamentaria más cercano al nacionalismo, Compromís, heredero de bloques donde participaron formaciones nacionalistas en el pasado, no estructura su programa en torno a la cuestión identitaria, sino a la social. Vid. Compromís (2023) “Programa electoral Corts Valencianes 2023” <https://28m.compromis.net/docs/PROGRAMA_ELECTORAL_2023_%20CAS.pdf> (14/04/2025).

se encuentran a nivel nacional, lo que aproxima el comportamiento de la Comunidad Valenciana al apreciado en el Congreso de los Diputados²⁷.

Finalmente, el menor número de parlamentarios y parlamentarias, de partidos con representación y de grupos también facilita el análisis. En parte por ello, se ha dicho que las Comunidades Autónomas son laboratorios de democracia, en el sentido de ofrecer un escenario propicio para ensayar nuevas fórmulas de participación y control²⁸. De forma similar, también son laboratorios idóneos para examinar hipótesis político-constitucionales como la que aquí hemos planteado. Y ello sin ignorar alguna de las limitaciones que implica centrarse en un solo sistema, autonómico en este caso, especialmente si tenemos en cuenta los diferentes comportamientos y dinámicas de las distintas “España electorales”²⁹, y la contaminación existente entre estos sistemas y subsistemas³⁰. Cada una de ellas cuenta con sus particularidades, lo que siempre supone una limitación a la hora de extrapolar las conclusiones de un sistema a otro, especialmente cuando nos centramos en niveles territoriales distintos, frente a la riqueza de los estudios comparativos entre los diferentes sistemas y niveles³¹.

Sentadas estas consideraciones metodológicas, es obligado comenzar por la definición de los conceptos centrales de la hipótesis, esto es, la fragmentación parlamentaria, la polarización política, la estabilidad y la gobernabilidad (apartado II). Veremos que, pese a la intuitiva comprensión de estos conceptos, su manejo técnico implica una mayor dificultad, que aumenta si consideramos que la definición de estos conceptos va íntimamente ligada a su problemática medición. Aplicaremos después dichas nociones al sistema político de la Comunidad Valenciana, centrándonos en las elecciones autonómicas, el funcionamiento de Les Corts y los órganos ejecutivos de la Generalitat (apartado III). Para ello, señalaremos brevísimamente algunas de sus características esenciales de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en adelante, “EACV”), y compararemos los grados de fragmentación y polarización de diferentes legislaturas con algunos indicadores de estabilidad y gobernabilidad. Ello nos permitirá avanzar algunas conclusiones generales y, en su caso, abrir nuevas vías

²⁷ Domínguez Benavente et al., op. cit., pp. 5-7.

²⁸ Dueñas Castrillo, A. (2022) Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

²⁹ Vallès Casadevall, J. M. (1991). “Entre la regularidad y la indeterminación: balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1990)”, en J. Vidal Beneyto, España a debate (Vol. 1), p. 33.

³⁰ Guinjoan, M. (2009). “Cleavages y sistemas electorales: una nueva aproximación”. Revista de Estudios Políticos, 144, pp. 92-93.

³¹ Véase por ejemplo el rico y reciente estudio de Domínguez Benavente et al., op. cit. La aplicación de marcos teóricos más desarrollados para la comparación política, como el de L. Morlino, también podría contribuir a refinar nuestro análisis y aminorar la potencial inconmensurabilidad entre sistemas (*in extenso*, Morlino, L. (2024) “El método comparativo”, en Domínguez Ávila, C. F. y Arévalo, A., *Métodos y técnicas de investigación en contextos de alta vulnerabilidad político-social: validez, confiabilidad y pertinencia* (Vol. II), CLACSO, Buenos Aires, p. 156). No obstante, creemos que este trabajo ayuda aún así a formular nuevas hipótesis, como se apunta al final, y reflejar la tensión de algunas asociaciones tradicionalmente asumidas, como la de fragmentación-polarización e ingobernabilidad-inestabilidad.

de estudio e hipótesis para su confrontación con otros sistemas y a otros niveles en el futuro (apartado IV).

2. DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE CONCEPTOS CLAVE: FRAGMENTACIÓN, POLARIZACIÓN, ESTABILIDAD Y GOVERNABILIDAD

2.1. *Presuntas causas: fragmentación y polarización*

2.1.1. La fragmentación parlamentaria

El concepto de fragmentación parlamentaria es ampliamente utilizado por la doctrina. Sin embargo, su definición técnica dista de ser clara. Parece evidente que la mera cuantificación de los partidos políticos representados en una asamblea, o del número de grupos que estos llegan a formar, resulta insuficiente a estos efectos. Por ejemplo, como han señalado algunos autores, a partir de 2015, la fragmentación parlamentaria española no se plasma tanto en un aumento del número de partidos, como en su dimensión³². No es de extrañar, por tanto, que el número de partidos se vea complementado con otras variables para intentar definir la fragmentación de un órgano parlamentario (o de un sistema electoral si se aplican de forma más amplia). Criterios como el peso relativo de cada partido, la concentración del poder y la distancia entre el primer grupo, el segundo y los demás, o la competitividad entre partidos, se han sumado al mero dato cuantitativo del número de partidos para explicar la fragmentación desde la ciencia política³³.

Estas variables adicionales han servido para refinar no solo la definición de la fragmentación parlamentaria, sino también, principalmente, su medición. Así, los diversos índices propuestos para medirla han tenido en cuenta, de una u otra forma, y con un peso variable, todos o alguno de estos conceptos para tratar de ofrecer una aproximación técnicamente operativa al problema. Véanse, por ejemplo, los conocidos índices de fragmentación propuestos por Rae, Blondel o Lijphart, el índice del número efectivo de partidos de Laakso, Taagepera y Shugart, el índice de

³² García Fernández, M. L. (2024) "El debilitamiento del bipartidismo y su incidencia en la función de control y en otras funciones del Parlamento", en VV.AA. II Jornadas Parlamentarias..., op. cit., p. 130. De hecho, en la X Legislatura (2011-2015), justo antes de la eclosión de nuevos partidos como Podemos o, más adelante a nivel nacional Ciudadanos, los dos grandes partidos políticos PP (185 diputados y diputadas) y PSOE-PSC (110) acaparaban cerca del 84,3% de los escaños en el Congreso. No obstante, había otros 14 partidos representados en la Cámara Baja, con un peso mucho menor.

³³ Ocaña, F. A. y Oñate, P. (1999a) Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo. Reis, 86, p. 234. Autores clásicos, como Sartori, apelan a conceptos como las posibilidades de coalición o las posibilidades de chantaje en función del poder de negociación de los partidos en cada sistema para enriquecer el concepto fragmentación (Sartori, G. (2005) Partidos y sistemas de partidos (2a ed., trad. F. Santos), Alianza Editorial, Madrid, p. 166).

hiperfraccionamiento de Kesselman y Wildgen, o el índice del número de partidos de Molinar, entre otros³⁴.

Lo que todos estos índices y la mayoría de los estudios suelen asumir implícitamente es que, para hablar de fragmentación parlamentaria, es indispensable un elemento apriorístico: un sistema de partidos que estructure el sistema electoral y se refleje en el arco parlamentario. Es más, parece que dicho sistema debe basarse en partidos cerrados y relativamente estables, capaces de determinar el voto en sede parlamentaria. Aunque este es el caso en España y en muchos otros países de nuestro entorno, un sistema electoral y una asamblea parlamentaria no tienen por qué basarse en ellos.

Por ejemplo, sin ignorar la creciente influencia ganada por los partidos políticos en las últimas décadas³⁵ y la temprana agrupación de representantes en agrupaciones etiquetadas como “partidos”³⁶, el parlamentarismo estadounidense originario pensaba más en los grupos de intereses difusos y cambiantes que en los partidos de masas. Es por ello que Madison, en su célebre tribuna n.º 10 del *Federalista*, advertía sobre la amenaza y los problemas causados por la agrupación de representantes o ciudadanos en facciones, distintas de los monolíticos partidos actuales. Unas facciones cuyo número, cuanto mayor fuera, mejor podría contrarrestar la posible opresión de una sobre otras³⁷. En un sistema así, donde los representantes solo se agrupan circunstancialmente en función de los intereses en juego, los votos fluctúan según la materia, y las alianzas entre representantes —no entre partidos— son más frecuentes (como lo eran hasta hace poco entre partidos, antes de la extrema polarización sufrida por el Partido Republicano y el Partido Demócrata), el propio concepto de fragmentación perdería gran parte de su sentido³⁸. ¿Puede hablarse de fragmentación parlamentaria si cada parlamentario es un fragmento en sí? Parece que no.

De la misma forma, igual que uno de los presupuestos básicos para hablar de fragmentación parlamentaria es la existencia de un sistema de partidos, el modo en que dicho sistema se estructure y algunas características básicas de la asamblea parlamentaria considerada también influyen en el concepto. No es irrelevante, por

³⁴ Para la definición y discusión de cada uno de ellos, vid. Ocaña, F. A. y Oñate, P. (1999b) *Análisis de datos electorales*, CIS, Madrid, pp. 35-38

³⁵ Ya hace algunas décadas, se llegó a postular la necesidad de superar la separación de poderes para establecer y fortalecer una “separación de partidos” (Levinson, D. J. y Pildes, R. H. (2006) “Separation of Parties, Not Powers”, *Harvard Law Review*, 119, 8, pp. 2311-2386).

³⁶ Sobre las diferentes teorías del origen de los partidos en Estados Unidos, vid. Hoadley, J. F. (2014) *Origins of American Political Parties: 1789–1803*, University Press of Kentucky, Lexington, pp. 3-5.

³⁷ Ball, T. (ed.) (2003) *The Federalist with Letters of “Brutus”*, Cambridge University Press, pp. 40-45.

³⁸ Se ha demostrado incluso que los candidatos percibidos como demasiado partidistas obtienen una menor proporción de votos, especialmente en distritos moderados. Vid. Druckman, D., Parlamis, J. y Burns, Z. C. (2022) “Can loyal party members be flexible negotiators? Impacts of constituent support, term limits and bipartisan roles”, *International Journal of Conflict Management*, 33, 5, p. 745.

ejemplo, su funcionamiento por grupos o el tipo de mayorías exigidas para las principales decisiones (investidura o cese del Presidente/a del Gobierno, por ejemplo). Como han señalado algunos autores, el problema no es tanto el número de diputados y diputadas con cuyo apoyo cuenta directamente el Gobierno, sino que “la mayoría la ten[ga] la oposición”³⁹. Un Parlamento “rodillo”⁴⁰, con mayoría suficiente de un solo partido para las decisiones importantes, no podrá nunca ser conceptualizado como fragmentado, por muchos partidos que formen la oposición, so pena de desvirtuar el concepto.

En cambio, no debe confundirse el concepto de fragmentación parlamentaria con sus posibles efectos o manifestaciones. Así, no debería incluirse en la definición del concepto la dificultad al llegar a acuerdos o la inestabilidad como hace, por ejemplo, el por otro lado magnífico trabajo de J. C. Nieto-Jiménez, para quien la dificultad para investir un Presidente/a del Gobierno, el tiempo que ello toma y el número de partidos necesarios para ello es uno de los elementos definitorios de los Parlamentos fragmentados⁴¹. De hacerlo, la fragmentación parlamentaria solo podría constatarse *a posteriori*, una vez desarrollada una parte importante de la vida parlamentaria (como es la investidura), tornándose así en concepto parcialmente descriptivo, una etiqueta, más que en un concepto operativo, con una mayor capacidad explicativa y predictiva.

2.1.2. La polarización política

Junto a la fragmentación parlamentaria, se analiza generalmente el concepto de polarización política. Si la primera hace referencia a la composición de las cámaras y elementos de naturaleza eminentemente cuantitativa, la polarización, en cambio, se centra en la distribución ideológica de los partidos, es decir, “las distancias en el espacio ideológico entre cada electorado de partido y los demás partidos”⁴². Esta dimensión ideológica suele tomar como referencia en el eje “izquierda-derecha”, por ser un eje fácilmente perceptible por la ciudadanía y empleado en muchos casos por los propios partidos para su autodefinición⁴³. Otros ejes ideológicos, como el referente al elemento territorial (con variaciones entre nacionalismo, regionalismo no nacionalista y centralismo), o a elementos sectoriales (económico —liberalismo

³⁹ Montilla Martos, J. A. (2024) “Fragmentación parlamentaria y forma de gobierno en España (2015-2023)”, en VV.AA. II Jornadas Parlamentarias..., op. cit., p. 30. El autor distingue así, en el período que analiza, tres etapas sucesivas de gobierno sin mayoría: el “gobierno sin mayoría parlamentaria (2016-2018), gobierno hiperminoritario (2018-2019) y gobierno de coalición con apoyos externos (2020-2023)” (p. 31).

⁴⁰ García-Escudero Márquez, P. (2003) “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, Cuadernos de Derecho Público, 18, p. 195

⁴¹ Nieto-Jiménez, J. C. (2022) “Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)”. Revista de Estudios Políticos, 196, pp.179-182.

⁴² Maravall, J. M. (1981) “Los apoyos partidistas en España: polarización, fragmentación y estabilidad”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 23, p. 18.

⁴³ Domínguez Benavente, P., et al. op. cit., p. 3

frente a intervencionismo—, de políticas sociales, morales —entre posturas más tradicionales y otras mal llamadas progresistas—, si bien son reconocidos por muchos autores⁴⁴, tienen menor predicamento a la hora de analizar la polarización política de un sistema.

Como en el caso de la fragmentación, la polarización también es susceptible de ser medida, siendo más un continuo entre sistemas muy polarizados y poco polarizados, que una dicotomía⁴⁵. A diferencia de la fragmentación, pese a la existencia de diversos instrumentos para medir la polarización (singularmente aquellos que se centran en la polarización económica y la desigualdad, como el índice de Wolfson o el índice de Esteban y Ray)⁴⁶, uno de ellos parece haber alcanzado el consenso como instrumento de medición en el ámbito político. Se trata del índice de Dalton, basado en la distribución de los partidos políticos en el eje ideológico izquierda-derecha, tomando como referencia la percepción de los votantes y el peso electoral de los partidos⁴⁷. Otros sistemas de medición, que tienen en cuenta la distancia entre los extremos ideológicos o la desviación estándar de cada partido frente a un teórico “centro ideológico del sistema”, pueden complementar dicho índice⁴⁸.

En todo caso, no debemos olvidar que el eje izquierda-derecha presenta evidentes limitaciones, pese a su reconocimiento y utilización cotidiana por electores y partidos⁴⁹. A veces cabe preguntarse si se trata de significantes vacíos al estilo de los propuestos por Laclau (liberación, unidad, revolución, etc.), que encierran en sí diferencias y equivalencias a partes iguales⁵⁰. Estos conceptos parecen en efecto susceptibles de acoger bajo una misma denominación posturas de lo más diversas, incluso irreconciliables⁵¹. Si así fuera, ello impactaría directamente en el concepto de

⁴⁴ Llera Ramo, F. J. (2025) “La polarización política: definición, dimensiones, medición, resultados y efectos”, *Revista CENTRA de Ciencias Sociales*, 4, 1, pp. 144-147; Delgado Sotillos (2024), op. cit., p. 58.

⁴⁵ Nos centramos esencialmente en la vertiente parlamentaria de los distintos indicadores, dejando parcialmente de lado la vertiente electoral, por su relación con los siguientes factores analizados, también en su vertiente parlamentaria: la inestabilidad (ligada en nuestro caso a investidura y duración de los gobiernos) y la ingobernabilidad (ligada a la capacidad de dirección e impulso de la acción parlamentaria)

⁴⁶ Cárdenas, E. (2011) “Polarización y conflicto social”, *Revista de Economía Institucional*, 13, 24, p. 259

⁴⁷ Dalton, R. J. (2008) “The Quantity and the Quality of Party Systems Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences”, *Comparative Political Studies*, 41, 7, pp. 904-906

⁴⁸ Rodríguez-Virgili, J., Sierra Iso, A. y Portilla Manjón, I. (2022) “Cuarenta años de polarización ideológica en España”, *Revista Empresa y Humanismo*, XXV, 2, p. 80

⁴⁹ Mair, P. (2007), “Left-Right Orientations”, en R. J. Dalton y H-D. Klingemann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behaviour*, Oxford University Press, Oxford, pp. 206-222

⁵⁰ Laclau, E. (1996), *Emancipación y diferencia*, Ariel, Buenos Aires, pp. 69-86

⁵¹ Por ejemplo, votantes ultraliberales, que rechazan la intervención estatal, y votantes conservadores en lo moral, que apoyan una regulación basada en valores (como en maternidad subrogada, prostitución o autoasignación de género), suelen clasificarse como “derecha” o “extrema derecha” (según si se trata de una “autodesignación” o una “heterodesignación” por votantes y partidos contrarios). Sin embargo,

polarización política y en su medición, incapaz de dar cuenta de ellas y de reflejarlas adecuadamente.

De la misma forma, el eje izquierda-derecha no tendría en cuenta otros elementos distintivos de algunos partidos que, siendo parcialmente ajenos a este eje, también influirían notablemente en una posible “polarización” política del electorado y del resto de partidos. Piénsese, por ejemplo, en la relación de un partido político como EH Bildu (o las múltiples siglas de las que es heredero —Herri Batasuna, Sortu, Amaiur, etc.—) y sus dirigentes con la banda terrorista ETA. Pese a su interés por caracterizarse como partido perteneciente a la izquierda radical, y su tratamiento como tal por parte del electorado y otros partidos, tanto para formar alianzas de gobierno (PSOE) como para diferenciarse de él (véase la postura del PNV), el elemento terrorista sigue justificando el alejamiento de otros partidos, agrupaciones o facciones mejor que el eje ideológico izquierda-derecha⁵².

Es por ello que se ha acuñado también el concepto de “polarización afectiva”, mucho más difícil de medir, entendida como la animadversión que sienten los ciudadanos hacia quienes no son parte de su colectivo⁵³. No obstante, incluso en estos casos, el eje tradicional izquierda-derecha y el otro principal clivaje del sistema español, como es el territorial (eje centralismo-periferia), siguen siendo de alguna manera significativos para muchos autores⁵⁴. Además, la citada polarización afectiva, como concepto relativamente nuevo aplicado a tiempos recientes⁵⁵, parece olvidar épocas pretéritas (y no tan pasadas) donde las diferencias políticas se saldaban con violencia en las calles y asesinatos políticos selectivos, como ocurrió durante la Segunda República Española o la Europa previa a la Segunda Guerra Mundial, o visiones políticas totalitarias, como el marxismo, que propugnan —y practicaron en muchos casos— la eliminación del adversario. Frente a ellos, la creciente “polarización afectiva” actual parece desde luego mucho menos intensa y con menor capacidad de impacto en los Parlamentos actuales, pese a la preocupación que legítimamente suscita.

en ciertos temas, estos últimos podrían coincidir con votantes de “izquierda” o “extrema izquierda” que también proponen una regulación estricta, por ejemplo, en defensa de los derechos de la mujer.

⁵² Así lo señaló por ejemplo, aunque en período electoral, el líder del Partido Socialista de Euskadi (PSE), E. Andueza. Vid. s.a. (2024) “Entrevista en RNE. El PSE se cierra a un acuerdo con EH Bildu: ‘Deben condenar el terrorismo de ETA y asumir su responsabilidad’”, disponible en <https://www.rtve.es/noticias/20240416/pse-se-cierra-acuerdo-bildu-deben-condenar-terrorismo-eta-asumir-responsabilidad/16062148.shtml> (último acceso: 01-05-2025).

⁵³ Delgado Sotillos, I., op. cit., p. 64; Rojo-Martínez, J. M. y Crespo-Martínez, I. (2023) “Lo político como algo personal”: una revisión teórica sobre la polarización afectiva, *Revista de ciencia política (Santiago)*, 43, 1 p. 25.

⁵⁴ Pérez Castaños, S. y Trujillo, J. M. (2017) “Nuevos partidos, viejos cleavages: una aproximación ecológica al nuevo sistema de partidos vasco”, *Encrucijadas*, 13, 1301, pp. 1-18

⁵⁵ Rojo-Martínez, J. M. y Crespo-Martínez, I. (2023) “Lo político como algo personal”: una revisión teórica sobre la polarización afectiva, *Revista de ciencia política (Santiago)*, 43, 1 p. 25

2.2. *Presuntos efectos: inestabilidad e ingobernabilidad*

2.2.1. La inestabilidad

Si la fragmentación parlamentaria y la polarización política son, como hemos visto, difíciles de definir, sus presuntos efectos no se quedan atrás. La estabilidad política, por ejemplo, admite todo tipo de definiciones, Algunas de ellas abordan la estabilidad de todo el sistema, que no depende únicamente de la variable electoral, sino de otros muchos factores externos e internos. Variables institucionales, variables asociadas al sistema de partidos y la propia estabilidad socioeconómica influyen así, de manera notable, en la estabilidad de los sistemas políticos en sentido amplio⁵⁶.

Otras definiciones van incluso más allá y tratan de englobar todo tipo de estabilidad social. Piénsese, por ejemplo, en la clásica definición de C. Ake, que conceptúa la estabilidad como la regularidad en el flujo de los intercambios políticos, tomando como base número de actores que se sitúan fuera del sistema regular frente al total de actores. Asume así que los actos no son estables o inestables per se, sino según el contexto: en ese sentido, un golpe de estado sería estabilizador si responde a un actor que, violando la regularidad del sistema, rechaza convocar elecciones al finalizar el mandato constitucionalmente previsto⁵⁷.

De forma similar, al tratar de acuñar herramientas operativas en el ámbito de la ciencia política comparativa, otras definiciones reflejan irregularidades de todo tipo, hasta las más extremas, para dar cuenta de sistemas muy diferentes entre sí. ¿Cómo decir, por ejemplo, que un sistema de nuestro entorno donde falla una investidura es políticamente inestable si se compara con otros donde se suceden los golpes de estado, las revoluciones o las guerras civiles? Para Hurwitz, por ejemplo, de los cinco indicadores amplios de inestabilidad, solo uno es la duración de un gobierno; los otros son la ausencia de violencia, la existencia de un régimen constitucional legítimo, la ausencia de cambio estructural y cierto equilibrio sistémico (crecimiento económico, riqueza, etc.)⁵⁸.

Lo anterior hace difícil encontrar una definición uniforme de estabilidad política, más todavía medir su nivel en un sistema o en una sociedad. De hecho, no existen indicadores comúnmente aceptados para ello y muchos autores continúan empleando un concepto de estabilidad política ambiguo y difuso⁵⁹. Pese a ello, parece que, en todos estos casos, una variable significativa para definir la estabilidad política de un

⁵⁶ Von Beyme, K. (1978), "El problema de la estabilidad de los Gobiernos. Un estudio comparado", en Ramírez, M. (coord.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Labor, Barcelona, pp. 375-376

⁵⁷ Ake, C. (1975) "A Definition of Political Stability", *Comparative Politics*, 7, 2, pp. 277-279.

⁵⁸ Hurwitz, L. (1973) "Contemporary Approaches to Political Stability", *Comparative Politics*, 5, 3, Special Issue on Revolution and Social Change, p. 449

⁵⁹ Goldsmith, A. A. (1987) "Does Political Stability Hinder Economic Development? Mancur Olson's Theory and the Third World", *Comparative Politics*, 19, 4, p. 473

sistema es la persistencia de la autoridad o de los poderes ejecutivos en el tiempo⁶⁰. En el caso de sistemas constitucionales donde los partidos políticos asumen mayoritariamente la legitimidad de los mecanismos para la alternancia en el poder, con un funcionamiento regular del sistema electoral y de las instituciones representativas, la estabilidad política iría asociada, por tanto, a la permanencia del Gobierno en ejercicio de sus funciones, dentro de los límites constitucionalmente marcados. Ello englobaría tanto cambios de Gobierno antes de final de una legislatura, por medios constitucionalmente legítimos, como la imposibilidad de formar Gobierno, con la consiguiente repetición de contiendas electorales. En España, la inestabilidad iría ligada, por ejemplo, a las mociones de censura exitosas, las cuestiones de confianza fallidas para el Presidente/a del Gobierno, o la disolución anticipada de Cortes *ex* artículo 115 CE, cuando considere que no goza ya de la confianza parlamentaria necesaria. Pero también tendría en cuenta la sucesión de elecciones derivada de investiduras fallidas, automáticamente convocadas dos meses después de la primera votación infructuosa *ex* artículo 99.5 CE, como ocurrió en 2016 y 2019.

2.2.2. La (in)governabilidad

Por su parte, aunque tradicionalmente asociada a la estabilidad política en los estudios sobre fragmentación y polarización⁶¹, la gobernabilidad sería un concepto distinto. Como los demás conceptos abordados en esta contribución, se trata de un elemento difícil de definir y todavía más de cuantificar. En este caso, la tarea resulta más ardua todavía, en parte por el marcado carácter polisémico del concepto, abierto y capaz de designar multitud de fenómenos diferentes⁶². Muchos de ellos vienen ligados, desde el origen del concepto en los años 70, a la interacción entre la sociedad y sus gobernantes: la gobernabilidad sería, en esa línea, la capacidad del sistema y de las instituciones públicas para satisfacer las demandas sociales, especialmente en democracia⁶³.

En nuestro caso, sin embargo, nos centraremos en otra acepción más estricta del término gobernabilidad, ligada a la capacidad de gobierno y la operatividad del Poder Ejecutivo, más que en las expectativas y demandas sociales. Asumimos, como algunos autores, que estamos dentro de un sistema democrático donde la legitimidad de las instituciones es comúnmente aceptada, y las demandas sociales encuentran su

⁶⁰ Asteriou, D. y Price, S. (2001) "Political Instability and Economic Growth: UK Time Series Evidence", *Scottish Journal of Political Economy*, 48, 4, p. 385; Taylor, M. y Herman, V. M. (1971) "Party Systems and Government Stability", *The American Political Science Review*, 65, 1, p. 29.

⁶¹ Por todos, vid. Nieto-Jiménez, J. C., *op. cit.*

⁶² Flisfisch, Á. (2024) "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", *Revista Mexicana De Sociología*, 51, 3, p. 113

⁶³ Prats, J. (2006) "Gobernabilidad para el desarrollo Propuesta de un marco conceptual y analítico" en C. Binetti y F. Carrillo-Flórez (eds.), *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea, Nueva York, p. 3.

primera y más alta expresión en la elección de sus representantes. Nos ceñiremos por tanto, como otros, al estudio de la “acción de gobierno o, en términos más clásicos, del Poder Ejecutivo, la forma en que ésta se adopta y se pone en marcha, sus características, sus consecuencias y la percepción de las mismas por parte de los destinatarios finales”⁶⁴.

En ese sentido, entendemos la gobernabilidad en un sentido restrictivo, como la capacidad del Gobierno de llevar a cabo la principal tarea que le ha sido asignada por nuestra Carta Magna: dirigir efectivamente la política interior y exterior, la Administración civil y militar, y la defensa del Estado (artículo 97 CE). Y ello como reflejo del necesario equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo y de la necesaria expresión última de la voluntad popular en conflictos entre ambos poderes⁶⁵. Parece, de hecho, un corolario inescindible de la confianza que el Congreso le ha depositado. De dicha confianza depende la continuidad o cese mismos del Gobierno (arts. 101, 112 y 113 CE), pero también gran parte de la efectividad de la acción de gobierno, gracias por ejemplo a la presentación de proyectos de ley (prioritarios sobre el resto de las iniciativas ex artículo 89 CE), la elaboración de normas con rango de ley (especialmente los Decretos-Leyes), o del singular proyecto de ley de presupuestos, cuya elaboración y presentación están reservadas al Gobierno (134 CE)⁶⁶.

Medir este concepto se torna así más fácil que si tomamos en cuenta todas las demandas sociales y su relativa respuesta por el sistema, que puede ser percibida de forma muy diferente por los propios actores implicados y, por ende, prácticamente imposible de medir. En nuestro caso, en cambio, numerosas variables permiten analizar la relativa capacidad de un Gobierno para impulsar sus políticas. Por ejemplo, sin ánimo de exhaustividad:

- el número de leyes aprobadas a propuesta del Gobierno en una determinada legislatura, ya sea a partir de un proyecto de ley o, como es cada vez más común, una proposición de ley presentada por el grupo o alguno de los grupos (en caso de coalición) que sostienen al Gobierno;
- la aprobación o no de la ley de presupuestos en una determinada legislatura (frente a su automática prórroga en caso contrario ex art. 134.4 CE);
- el número de Decretos-Leyes convalidados por el Congreso de los Diputados frente a los derogados (o tramitados como proyecto de ley con modificaciones introducidas por los grupos de la oposición);

⁶⁴ Alcántara Sáez, M. (1994) *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 10

⁶⁵ Garrido Mayol, V. (2010) “La Legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 24, p. 160

⁶⁶ Ruiz Robledo, A. (2023) “El parlamentarismo difuminado español comparado con los modelos del parlamentarismo racionalizado”, *Revista de las Cortes Generales*, 115, p. 80

- el número de enmiendas propuestas por grupos de la oposición que resultan aprobadas contra el parecer del Gobierno (o del principal grupo que lo apoya);
- paradójicamente, el número de vetos presupuestarios presentados por el Gobierno, como síntoma de una posición más débil del o de los grupos que le prestan su principal apoyo en las Cámaras⁶⁷, lo que traduce, en parte, un menor apoyo parlamentario a sus políticas y una mayor dificultad para llevarlas a cabo; o
- el número de reprobaciones exitosas planteadas por la oposición, de forma más significativa todavía, por grupos que apoyen al Gobierno, frente a los distintos titulares ministeriales⁶⁸.

Como es evidente, muchas de las medidas que facilitan la acción de gobierno tienen lugar fuera del Parlamento, especialmente en tiempos en los que gran parte de la negociación entre partidos sucede fuera de los muros de la institución⁶⁹. Sin embargo, estos indicadores, potencialmente afectados por la fragmentación parlamentaria y la polarización, resultan suficientemente representativos a nuestros efectos.

3. ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE FRAGMENTACIÓN-POLARIZACIÓN Y ESTABILIDAD-GOVERNABILIDAD EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Una vez hechas las necesarias precisiones conceptuales, podemos analizar la relación entre fragmentación y polarización, por un lado, y estabilidad y gobernabilidad, por otro, en un sistema dado. Como dijimos, nos centraremos en nuestro caso en la Comunidad Valenciana, de cuyo sistema basta dar unas brevísimas pinceladas.

En efecto, pese a la configuración por la Constitución de un “Estado regionalizable” animado por el principio dispositivo, al que los Estatutos han dado forma concreta⁷⁰, las instituciones de autogobierno de la Comunidad Valenciana no difieren en lo sustancial de las estatales, al menos a los efectos que nos interesan. Han tratado de expresar, de forma simultánea, un cierto equilibrio entre la unidad y la

⁶⁷ Delgado Ramos, D. (2019) “El veto presupuestario del Gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, 183, 87

⁶⁸ Esta cuestión ha sido analizada, por ejemplo, en Morales Arroyo, J. M. (2024), “Parlamento fragmentado y su incidencia en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura”, en VV.AA. II Jornadas Parlamentarias..., op. cit., pp. 202-205.

⁶⁹ Cano Bueso, J. (2001) “Grupos parlamentarios y representación política”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, pp. 55-56

⁷⁰ Garrido Mayol, V. (2000) “Evolución del Estado autonómico y reforma de los Estatutos”, *Revista de Derecho Político*, 48-49, p. 36

diversidad propias del Estado autonómico⁷¹. De esta forma, junto con instituciones propias como el Consell Valencià de Cultura, la Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu o el Comité Econòmic i Social, entre otras⁷², han creado un sistema caracterizado por la separación de poderes y el equilibrio institucional propio del parlamentarismo racionalizado⁷³, con predominancia de la Presidencia de la Generalitat y control y confianza políticos de Les Corts, aunque se hayan invertido a menudo los roles de gobierno y oposición en cuanto a los sujetos investigados, como sucede en otros niveles⁷⁴. Les Corts, con sus 99 diputados y diputadas⁷⁵, se erigen en institución central del entramado autonómico, al menos desde el punto de vista legitimador, pese al debilitamiento generalizado que los Parlaments sufren en la actualidad⁷⁶. Son las encargadas de llevar adelante la investidura del President, que debe ser uno de sus miembros —particularidad ya prevista en el artículo 152 CE—, a través de un procedimiento que no difiere sustancialmente del establecido en el artículo 99 CE⁷⁷. También pueden cesarlo a través de mociones de censura y cuestiones de confianza.

Con ese marco institucional en mente, si nos centramos en la fragmentación parlamentaria, otros estudios han mostrado ya cómo Les Corts han seguido, a nivel autonómico, un camino paralelo al de las Cortes Generales a nivel estatal. Esto es, Les Corts han sufrido un importante grado de fragmentación, a partir de la aparición de nuevos partidos. Así, por ejemplo, en la VII legislatura (2007-2011), PP y PSOE se

⁷¹ Català i Bas, A. H. (2005) “La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía”, *Revista Española de la función consultiva*, 4, p. 185

⁷² Como señala V. Garrido, muchas de las instituciones autonómicas se han ido creando con posterioridad al inicio de la andadura autonómica, “no porque lo prevea el Estatuto de Autonomía, sino en ejercicio de la competencia de organización de sus instituciones de autogobierno que tiene asumida la Comunidad Valenciana” (Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1982, de 14 de junio). Vid. Garrido Mayol, V. (1996) “El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, órgano equivalente y homologable al Consejo de Estado”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 271-272, p. 808.

⁷³ Aragón Reyes, M. (2007) “La organización institucional de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, p. 30

⁷⁴ Véase, a este respecto, el magnífico Vivancos Comes, M. (2023) “Balance de cuatro décadas de la función inspectora de Les Corts Valencianes (1982-2023)”, *Corts: Anuari de Dret Parlamentari*, 37, p. 337

⁷⁵ La reforma del EACV de 2006 estableció un número mínimo de diputados de 99, elegidos por sufragio universal, libre, directo, igual y secreto (artículo 23.1 EACV). De ahí el número actual de diputados, elegidos en las tres circunscripciones provinciales: 35 por Alicante, 24 por Castelló y 40 por Valencia.

⁷⁶ Crespo Hellín, F. (2024) “El parlamento en evolución y los principios estructurales de su actividad: hacia una forma crítica de repensar sus fundamentos teóricos”, en Garrido Mayol, V. (dir.), *El control en las Cortes y el control de la actividad de las Cortes*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 48

⁷⁷ Este procedimiento fue reformado en 2006. El actual procedimiento, aquí descrito, es todavía más similar al artículo 99 CE que el previsto por el anterior artículo 15 EACV. Este solo preveía una segunda votación entre los dos candidatos que, habiéndolo sido en la primera, hubieran alcanzado el mayor número de votos.

repartían 92 de los 99 escaños en Les Corts (los 7 restantes correspondían a un bloque de izquierdas denominado Compromís pel País Valencià que integraba, por ejemplo, a Izquierda Unida y Los Verdes), y en la VIII legislatura (2011-2015, aunque había cuatro grupos (por la ruptura de dicho bloque), PP y PSOE seguían repartiéndose 88 de los 99 escaños. Además, uno de los partidos mayoritarios, el PP, contaba con la mayoría absoluta en Les Corts, con 54 y 55 diputados y diputadas respectivamente en cada una de las legislaturas.

Sin embargo, si tomamos como referencia las siguientes legislaturas, la situación cambia por completo. Ya en la IX legislatura (2015-2019), cinco partidos o coaliciones de partidos obtienen representación parlamentaria: PP (31 diputados y diputadas), PSOE (23), Compromís (19), Ciudadanos (13) y Podemos (13). Nótese además el relativo equilibrio entre todas las fuerzas políticas, desde el 31,31% de los escaños correspondientes al PP, a los 13,13% de Ciudadanos y Podemos. No solo ninguno de los grupos contaba por sí mismo, además, con la mayoría absoluta (50 representantes), sino que quedaban lejos de ella. La situación se repitió en la X legislatura (2019-2023), aunque con cambios en la distribución de escaños y un nuevo partido con representación parlamentaria, Vox, hasta un total de 6. En concreto, el PSOE obtuvo 27 diputados y diputadas (es decir, un 27,27% de los escaños), el PP 19, Ciudadanos 18, Compromís 17, Vox 10 y Unides Podem 8, para un 8,08% de los escaños. Nótese nuevamente cuan parejas quedaban la segunda, tercera y cuarta fuerzas parlamentarias y lo lejos que quedaba la mayoría absoluta para cualquiera de las formaciones en solitario. En la actual XI legislatura, comenzada en 2023, aunque el número de partidos y coaliciones con representación parlamentaria disminuyó a 4 (PP, PSOE, Compromís y Vox), con un refuerzo de los dos principales partidos nacionales (40 y 31 representantes respectivamente) y dos fuerzas bastante parejas en cada uno de los extremos (15 y 13 respectivamente), la mayoría absoluta quedaba lejos para la primera fuerza parlamentaria y su peso en el arco parlamentario apenas superaba el 40%.

No es de extrañar, por tanto, que la fragmentación parlamentaria haya aumentado notablemente en la Comunidad Valenciana en los últimos años según los principales índices ponderados a los que hicimos referencia en apartados anteriores. De hecho, según algunos estudios, que emplean el índice NEPP, esto es, el número efectivo de partidos parlamentarios según su peso, la curva de aumento de la fragmentación de la Comunidad Valenciana es de las más pronunciadas de España, junto con la de Baleares (y el propio Congreso de los Diputados a nivel estatal): niveles que “aumentan notoriamente” en los últimos años, superando el valor de 5 partidos⁷⁸.

En relación con la polarización, la situación es similar. Si tomamos como referencia el estudio que acabamos de citar, que emplea un índice de Dalton corregido para evaluar la polarización de las distintas cámaras autonómicas en España (es decir, la desviación alrededor de la media en la escala ideológica, teniendo además en cuenta

⁷⁸ El detalle de estos niveles puede encontrarse en Domínguez Benavente, P. et al., op. cit., pp. 5-6

los tamaños de los distintos partidos políticos), la Comunidad Valenciana ha pasado de valores próximos a 4 antes de 2015, en la escala de 0 a 10 que emplea el índice, a 4,9 y 5,1 en 2015-2019 y 2019-2023⁷⁹. Se trata de un ascenso claro y fuerte, similar al de otras Comunidades Autónomas como Andalucía, Baleares, Madrid o Murcia, debido principalmente a la entrada de Podemos, Ciudadanos y posteriormente Vox en el arco parlamentario. No es de extrañar así la fuerte correlación entre fragmentación y polarización en la Comunidad Valenciana, similar a la experimentada en los inicios de nuestra democracia constitucional⁸⁰.

Véase, con los datos que mencionamos anteriormente, cómo los partidos situados más a la izquierda del arco parlamentario pasaron de solo 7 representantes en 2007-2011 a tener un peso similar al PP, en el centro-derecha, durante la X legislatura (2019-2023). En esa misma legislatura, y en la siguiente, la aparición de Vox en el otro extremo y su aumento de 6 a 13 escaños entre la X y la XI legislatura, no ha hecho sino aumentar la polarización política en la Comunidad.

Con estos datos de fragmentación parlamentaria y polarización, parecería claro que, de existir una relación directa entre ambas y la estabilidad y gobernabilidad de un sistema, deberíamos observar una mayor inestabilidad y claros problemas de gobernabilidad entre la VII y la VIII legislaturas, por un lado, y las siguientes. Especialmente si tenemos en cuenta que, en las primeras, el PP contó con mayoría absoluta en Les Corts, como ya vimos. Tomemos pues diversos indicadores para analizar esta cuestión.

En relación con la estabilidad, el más evidente y fácil de observar es la duración de las legislaturas. Una terminación anticipada de las mismas, especialmente si se debe al cese del President o a la disolución de Les Corts por falta de confianza parlamentaria, marcaría ciertamente un cierto grado de inestabilidad. No obstante, no ha existido tal hecho, hasta ahora, en la Comunidad Valenciana. En efecto, desde la I legislatura (1983-1987), tras el acceso a la autonomía por la vía del artículo 151 CE y la consiguiente aprobación y publicación del EACV en 1982, todas las legislaturas han agotado los cuatro años ordinarios fijados en el artículo 23.4 EACV (anterior artículo 12.4 EACV) salvo la IX Legislatura (2015-2019), en la que el entonces President X. Puig disolvió anticipadamente Les Corts, solo un mes antes de la terminación ordinaria, para hacer coincidir las elecciones autonómicas con las generales de ese mismo año. Es más, ni siquiera en la actual legislatura, donde la Comunidad Valenciana ha sufrido una de sus mayores catástrofes (la DANA de 29 de octubre de 2024) y la tensión política ha alcanzado niveles extraordinarios, se ha producido por ahora una disolución anticipada de Les Corts o una moción de censura exitosa frente al President de la Generalitat, pese a los amagos de presentarla por parte de algunos grupos, que no contaban con el apoyo parlamentario suficiente para ello⁸¹.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 18

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 7-11

⁸¹ De la Torre, N. (2025), "La izquierda rompe la unidad de acción en su estrategia de oposición a Mazón: Compromís marca distancias con el PSOE tras la moción de censura fallida", <<https://www.>

Además, sin contar el primer *President* de la Comunidad Valenciana, no elegido por *Les Corts* sino heredero del período preautonómico, E. Monsonís, ninguno de los *Presidents* desde la aprobación del EACV (J. Lerma —1983-1995—, E. Zaplana —1995-2002—, J. L. Olivas —2002-2003—, F. Camps —2003-2011, A. Fabra —2011-2015, X. Puig —2015-2023, C. Mazón —2023-2025— y el actual *President* J. Pérez Llorca —2025-actualidad—), ha cesado por falta de confianza de *Les Corts*, o en ejercicio de las facultades de control político de otros grupos. Y ello pese a que, en diversas ocasiones, la investidura requirió los votos de varios grupos parlamentarios, además de aquel al que pertenecía el candidato. Por ejemplo, J. Lerma en 1987 (votos de PSOE y de la coalición Izquierda Unida-Unitat del Poble Valencià IU-UPV), E. Zaplana en 1995 (votos de PP y Unión Valenciana, para un gobierno en coalición), X. Puig en 2015 y 2019 (también para un gobierno en coalición, conocido como *El Botànic I y II con Compromís*, en un caso, y sumando a *Unides Podem-EU* en el siguiente), o los más recientes, C. Mazón y J. Pérez Llorca, que iniciaron sus mandatos con un gobierno de coalición, gracias a los votos de PP y Vox.

Ninguna de estas circunstancias afectó a la duración de la *Presidencia* ni, por tanto, a la estabilidad general del sistema. De hecho, los únicos *Presidents* que dimitieron de forma anticipada lo hicieron por propia voluntad. Fueron E. Zaplana, en 2002, justo antes de ser nombrado *Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales*, y F. Camps, en 2011, justo después de ganar las elecciones, además de, muy recientemente, C. Mazón en 2025. De la misma forma, como ya se anticipó, desde la entrada en vigor del EACV no se ha aprobado ninguna cuestión de confianza o moción de censura en la Comunidad Valenciana. Es más, solo ha existido un intento de moción, infructuoso, en el año 2006, presentada por 19 diputados y diputadas socialistas contra el *President* Camps, cuyo partido contaba por entonces con la mayoría absoluta de la *Cámara*⁸².

Por su parte, en relación con la gobernabilidad, empecemos comparando el número de leyes aprobadas durante las legislaturas VII (2007-2011) y VIII (2011-2015), por un lado, y las legislaturas IX (2015-2019) y X (2019-2023), por otro. En las primeras, un solo partido, el PP, contaba con mayoría absoluta en *Les Corts*; en las segundas, con más partidos en liza y una mayor polarización, dos gobiernos de coalición de dos y tres partidos respectivamente fueron constituidos⁸³. Dejamos de lado la actual legislatura, no solo por no haber concluido todavía, sino por la dramática influencia de la DANA, que parece haber desvirtuado por completo las dinámicas habituales de gobierno.

elmundo.es/comunidad-valenciana/2025/03/15/67d46ad1e85ece9a588b456f.html> (Consulta: 14-04-2025). La situación a nivel estatal, en el Congreso de los Diputados, tampoco parece especialmente halagüeña (por todos, vid. García Martínez, M. A. (2024) “Órganos de gobierno y Parlamento fragmentado”, en VV.AA. II Jornadas Parlamentarias..., op. cit., pp. 302-303

⁸² In extenso, Soriano Hernández, E. (2006) “El uso de la moción de censura en las Comunidades Autónomas”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 15, pp. 25-44

⁸³ Con una visión mucho más positiva de lo que la realidad mostró, puede consultarse Roig, R. (2020) “Un gobierno de coalición a la valenciana: el *Botànic*”, *Debats*, 134, 1, pp. 155-169.

Pues bien, durante las legislaturas VII y VIII, fueron aprobadas 59 y 38 leyes respectivamente (así como 2 Decretos legislativos en esta última), incluyendo las leyes de presupuestos. En cambio, en las legislaturas IX y X se aprobaron 73 y 25 leyes respectivamente (así como un Decreto legislativo en la segunda), incluyendo nuevamente las leyes presupuestarias. Como puede apreciarse, lejos de disminuir, el número de leyes aprobadas por Les Corts aumentó considerablemente con la llegada de un gobierno de coalición y un Parlamento fragmentado. El número de leyes de la X Legislatura, aunque menor, tampoco es insignificante, especialmente si se compara con la VIII Legislatura con mayoría absoluta del PP.

En cuanto a los Decretos-Leyes aprobados en cada una de las legislaturas, 6 lo fueron en la VII Legislatura, y 19 en la VIII Legislatura. Ninguno de ellos sufrió la no convalidación en Les Corts. En la primera de las legislaturas, 2 fueron tramitados por la asamblea parlamentaria como proyecto de ley, mientras que 5 lo fueron en la segunda. Por su parte, durante las legislaturas IX y X, 28 Decretos-leyes fueron aprobados en la primera y 57 en la segunda (coincidiendo con la pandemia provocada por la Covid-19). Nuevamente, ninguno de ellos resultó no convalidado por Les Corts. En la primera de las legislaturas, uno de ellos fue tramitado como proyecto de ley; en la segunda, ninguno. Es decir, menos incluso que en las legislaturas con mayoría absoluta popular⁸⁴.

En relación con las leyes de presupuestos, durante las legislaturas VII y VIII, todas ellas fueron aprobadas sin problemas, sin necesidad de prorrogar los presupuestos en ninguno de los casos (como prevé el artículo 76.4 EACV en caso de no aprobación). En las legislaturas con gobierno de coalición, IX y X, sucedió exactamente lo mismo. 8 leyes de presupuestos aprobadas, sin necesidades de prórroga presupuestaria⁸⁵.

A la vista de todos estos datos, parece claro que la fragmentación parlamentaria y la polarización no han afectado lo más mínimo a la estabilidad y la gobernabilidad, al menos en la Comunidad Valenciana. Ello concuerda, en relación con la estabilidad, con los datos anticipados en los inicios de la fragmentación parlamentaria cuando, tras el VII Foro de las Autonomías 2018, los expertos mostraban su sorpresa por la estabilidad apreciada hasta entonces en todos los sistemas autonómicos pese a la fragmentación⁸⁶. Los datos aquí señalados no solo confirman esa apreciación, sino

⁸⁴ He tomado los datos del exhaustivo trabajo publicado por Marco Marco, J. J. y Pérez Gabaldón, M. (2023) "Regulación y uso de los decretos-leyes en las comunidades autónomas: la silenciosa invasión del ejecutivo al legislativo", Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad", 25, p. 64

⁸⁵ Sí se prorrogaron los presupuestos en el año 2025, dentro de la actual XI Legislatura, como consecuencia de la DANA, que impidió la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos a tiempo. El proyecto fue presentado finalmente el 20 de marzo de 2025, con promesa del partido Vox de apoyarlos (ya materializada en parte, durante la tramitación, en el rechazo de las enmiendas a la totalidad presentadas por otros grupos parlamentarios, gracias a los votos de PP y VOX).

⁸⁶ Aranda Álvarez, E. (2019) "El nuevo mapa de partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de gobierno: «Mucho ruido y pocas nueces»", Teoría y Realidad Constitucional, 43, p. 280

que la extienden a la gobernabilidad. La fragmentación y la polarización no parecen haber afectado a la capacidad de los gobiernos, incluidos gobiernos de coalición, para impulsar sus políticas, y hacerlo a través del Parlamento.

4. CONCLUSIONES Y LÍNEAS DE ESTUDIO FUTURAS

Tomando como base el sistema político de la Comunidad Valenciana y sus instituciones, especialmente Les Corts, como asamblea legislativa de la Comunidad, se han observado altos grados de fragmentación y polarización en los últimos tiempos. Estos factores crecientes no han afectado en cambio a la estabilidad de los sucesivos gobiernos autonómicos ni a la gobernabilidad, pudiendo impulsar numerosas leyes y medidas presupuestarias en todas las legislaturas analizadas. Sin ir más lejos, en la primera legislatura con gobierno de coalición tras 2015, con un partido adicional prestando su apoyo parlamentario pero sin participar en el Ejecutivo, se aprobaron un total de 73 leyes autonómicas, incluidas las cuatro leyes de presupuestos.

Todo ello arroja serias dudas sobre la asociación tradicionalmente aceptada por la doctrina entre fragmentación y polarización, por un lado, y estabilidad y gobernabilidad, por otro, sin pretender, no obstante, hacer extensivas automáticamente estas consideraciones a otros sistemas políticos y otros ámbitos, como pudiera ser el sistema estatal (merecedor de un estudio autónomo en profundidad). Sí cabe apuntar, sin embargo, que los últimos gobiernos de coalición a nivel estatal, con apoyo parlamentario de dos partidos minoritarios (PSOE y Sumar) y muchos otros partidos heterogéneos, parecen apoyar esta tendencia, al menos en cuanto a la estabilidad. Al haber existido casos esporádicos de no convalidación de Decretos-Leyes y numerosas prórrogas presupuestarias, la cuestión de la gobernabilidad parece más abierta a ese nivel. Así las cosas, surgen numerosos interrogantes en torno a las cuestiones analizadas en la presente contribución, y una aparente paradoja, que merecería una atención particular.

Comenzando por la paradoja, parece que una mayor fragmentación y, sobre todo, polarización, han provocado en la Comunidad Valenciana una mayor estabilidad y gobernabilidad (a través de un pacto extraparlamentario, como fue el Acuerdo del Botànic), en vez de la inversa. El número de leyes aprobadas en la IX Legislatura sería un indicio en ese sentido. Parecería así que la extrema polarización, con los discutibles “cordones sanitarios” que conlleva y los elementos aglutinadores a uno u otro lado del muro, facilita el acuerdo. Y con ello la estabilidad y la gobernabilidad, a cargo de la parte opuesta del arco parlamentario. Como bien se ha señalado a nivel estatal, si se ha pasado de un bipartidismo imperfecto a una situación de “bloqueo”⁸⁷, quizás no hayan cambiado tanto las cosas como a simple vista parecía tras la fragmentación inicial.

⁸⁷ A esta situación de bloqueo se refiere J. De Miguel como aquel “fenómeno de aislamiento entre bloques ideológicos que se vuelven impermeables”. Vid. De Miguel Bárcena, J. (2024) “España:

Si volvemos la vista a los interrogantes, parecería que fragmentación y polarización no serían causa de inestabilidad e ingobernabilidad, o solo lo serían bajo ciertas circunstancias particulares y no otras, que quedan por analizar. ¿Qué otros factores explican entonces ambas situaciones? ¿Qué nuevos conceptos se deben acuñar para explicar que fragmentación y polarización no deriven en inestabilidad y escasa o nula gobernabilidad? Como dijimos, el “bibloquismo” parece ser uno de ellos. Quizás también lo sea lo que podríamos llamar la “elasticidad” de los partidos y del electorado. Es decir, la facilidad para aceptar o encajar cambios de posición o de ideología. Basta señalar, a nivel nacional, el giro copernicano asumido por el PSOE en relación con la amnistía antes y después de las elecciones (de no aceptarla bajo ningún concepto y considerarla abiertamente inconstitucional, a promoverla desde el Gobierno y fundar en ella el pacto de investidura con Junts). O, a nivel autonómico y desde posturas ideológicas muy diferentes, la reciente asunción por el PP de los postulados más extremos de Vox en relación con la inmigración para poder sacar adelante los presupuestos autonómicos de 2025, una cuestión que había hecho anteriormente romper teatralmente el gobierno autonómico —todos los gobiernos autonómicos en España de hecho— a Vox⁸⁸. El reverso de la moneda parece la aceptación del electorado de estos cambios de postura: si no se traducen en un cambio significativo de la intención de voto, la estabilidad y la gobernabilidad a cargo de partidos-veleta está más fácilmente garantizada⁸⁹. Así las cosas, quizás la mayor elasticidad de los partidos, que recuerda el célebre aforismo atribuido a Groucho Marx (si no te gustan mis principios, tengo otros), a la que se suma una mayor elasticidad del electorado (que al modo bíblico “todo lo sufre, todo lo cree, todo lo espera [y] todo lo soporta”), pueda explicar la estabilidad y la gobernabilidad en escenarios de fragmentación y polarización. Es ésta una nueva hipótesis que se puede explorar, especialmente desde la ciencia política.

A su vez, si la fragmentación y la polarización no son causa suficiente de inestabilidad e ingobernabilidad, ¿de qué son causa? Dicho de otro modo, conviene explorar en el futuro, junto con las causas reales de la inestabilidad y la ingobernabilidad, los

democracia menguante (recensión)”, *Revista española de derecho constitucional*, 44, 130, p. 349.

⁸⁸ Así lo reflejaron algunos medios. Vid. Fedriani, I. y Donate, F., “Migración, pacto verde y ayudas a la dana: el acuerdo de Mazón con Vox que asume postulados de extrema derecha”, <<https://www.rtve.es/noticias/20250317/claves-del-acuerdo-mazon-vox/16494083.html>> (01-05-2025).

⁸⁹ Nos resistimos a ver en los cambios de postura extremos como los que hemos señalado un signo de la positiva “cultura del pacto” a la que algunos autores hacen encomiástica referencia, y otros añoran como el paraíso perdido. Creemos que no cabe hablar de “cultura del pacto” en ambientes tan extremadamente polarizados como los actuales. La “cultura del pacto” es inclusiva y tiene vocación de aunar a la totalidad de la comunidad política, aunque no lo consiga. No puede basarse en fracturas y divisiones previas, que fomentan las alianzas entre contendientes, como en las guerras, pero no los pactos, entre iguales. El pacto es lo contrario a una “expansión (política y mediática) de una cultura política basada en la conversión del adversario (al que hay que tolerar y convencer) en enemigo (al que hay que expulsar o destruir)”, resucitando las tesis de Schmitt (Aragón Reyes, M. (2017) “Legislatura fallida e investidura convulsa: análisis y consecuencias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, p. 19).

efectos necesarios de la fragmentación y la polarización, si es que los hay. Alguno de ellos ha comenzado a explorarse ya por la doctrina, como es la afectación al modo en que se desarrolla la vida parlamentaria y las funciones a las que los Parlamentos están llamados⁹⁰. Es decir, más que los resultados (número de leyes, años de gobierno, etc.), la forma en que estos se alcanzan.

Cabe analizar así, por ejemplo, el aumento de las proposiciones de ley frente a los proyectos de ley, que puede traducir la voluntad de omitir algunos informes preceptivos de los proyectos y su garantista aunque larga tramitación, pero también la voluntad de ceder a otros grupos parlamentarios con los que se ha pactado la iniciativa política en una determinada materia. También el número de enmiendas transaccionales presentadas y aprobadas, el número de enmiendas presentadas por grupos ajenos al principal apoyo del Gobierno que acaban siendo aceptadas, o las denominadas “enmiendas intrusas”, heterogéneas respecto al resto de la ley en elaboración, pero que pueden servir para materializar un pacto extraparlamentario que refuerce la estabilidad y la gobernabilidad en momentos puntuales. Finalmente, sin ánimo exhaustivo, se puede analizar el curso de los debates parlamentarios, con proliferación de expresiones insultantes hacia otros grupos en contexto de polarización o un mayor número de turnos de intervención derivados de la fragmentación, así como el detalle del control ordinario por parte de las Cortes, en ausencia del difícil control extraordinario de mociones de censura y cuestiones, a través de más preguntas, interpellaciones o peticiones de comparecencia a miembros del Gobierno. Son todos ellos posibles efectos de la fragmentación y polarización en cuyo estudio ya ha comenzado a incidir la doctrina y en los que cabría profundizar.

BIBLIOGRAFÍA

- AKE, C. (1975) “A Definition of Political Stability”, *Comparative Politics*, 7, 2, pp. 271-283
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. (1994) *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- ARAGÓN REYES, M. (2017) “Legislatura fallida e investidura convulsa: análisis y consecuencias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, pp. 15-34
- (2016) *Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, Iustel

⁹⁰ Inter alia, Gómez Lugo, Y. (2022) “Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 126, pp. 155-187; García-Escudero Márquez, P. (2023) “Incidencia de la fragmentación parlamentaria en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 52, pp. 147-171; o Medina Guerrero, M. (2024), “Aprendiendo a gestionar la fragmentación”, en VV.AA. II Jornadas Parlamentarias..., op. cit., pp. 85-113.

- (2007) “La organización institucional de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, pp. 9-32
- ARROYO GIL, A. (2022) “Representación territorial y control político. A propósito del actual Bundesrat alemán y del futuro Senado español”, en J. Tudela Aranda y M. Kölling (coord.), *Calidad democrática y Parlamento*, Madrid, Marcial Pons, pp. 403-434
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (1985) “Teoría y práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español”, *Revista de Administración Pública*, 106, pp. 97-169
- ASTERIOU, D. Y PRICE, S. (2001) “Political Instability and Economic Growth: UK Time Series Evidence”, *Scottish Journal of Political Economy*, 48, 4, pp. 383-399
- AVALLE, G. (2023) “Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión”, *Estudios Políticos*, 66, pp. 28-47
- BAAMONDE GÓMEZ, L. (2024) “Parlamento fragmentado y designación de cargos públicos”, en VV.AA. *II Jornadas Parlamentarias: El Parlamento fragmentado y la forma de Gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 149-183
- BALL, T. (ed.) (2003) *The Federalist with Letters of “Brutus”*, Cambridge, Cambridge University Press
- BARREDA, M. (2021) “La polarización política en las democracias actuales: expresiones y consecuencias”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 21, pp. 190-202
- BIGLINO CAMPOS, P. (2024) “Fragmentación parlamentaria, representatividad y gobernabilidad”, en VV.AA., *II Jornadas Parlamentarias: El Parlamento fragmentado y la forma de Gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 331-342
- BLANCO VALDÉS, R. L. (2017) “El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, pp. 63-96
- CANO BUESO, J. (2001) “Grupos parlamentarios y representación política”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, pp. 51-66
- CÁRDENAS, E. (2011) “Polarización y conflicto social”, *Revista de Economía Institucional*, 13, 24, pp. 253-270
- CATALÀ I BAS, A. H. (2005) “La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía”, *Revista Española de la función consultiva*, 4, pp. 181-204
- CHOUZA, P. (2024) “Sumar y PSOE acentúan sus diferencias y suben la tensión en el Gobierno”, <<https://elpais.com/espana/2024-10-05/sumar-y-psoe-acentuan-sus-diferencias-y-suben-la-tension-en-el-gobierno.html>> (Consulta: 14-04-2025)
- COMPROMÍS (2023) “Programa electoral Corts Valencianes 2023”, <https://28m.compromis.net/docs/PROGRAMA_ELECTORAL_2023_%20CAS.pdf> (Consulta: 14-04-2025)
- CONTRERAS PELÁEZ, F. J. (2002) “Cinco tesis sobre el nacionalismo”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 1, 8, pp. 257-290
- CRESPO HELLÍN, F. (2024) “El parlamento en evolución y los principios estructurales de su actividad: hacia una forma crítica de repensar sus fundamentos teóricos”,

- en Garrido Mayol, V. (dir.), *El control en las Cortes y el control de la actividad de las Cortes*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 39-76
- DALTON, R. J. (2008) "The Quantity and the Quality of Party Systems Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences", *Comparative Political Studies*, 41, 7, pp. 899-920
- DE LA TORRE, N. (2025), "La izquierda rompe la unidad de acción en su estrategia de oposición a Mazón: Compromís marca distancias con el PSOE tras la moción de censura fallida", <<https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2025/03/15/67d46ad1e85ece9a588b456f.html>> (Consulta: 14-04-2025)
- DE MIGUEL BÁRCENA, J. (2024) "España: democracia menguante (recensión)", *Revista española de derecho constitucional*, 44, 130, pp. 347-357
- DELGADO RAMOS, D. (2019) "El veto presupuestario del Gobierno", *Revista de Estudios Políticos*, 183, pp. 67-99
- DELGADO SOTILLOS, I. (2024) "El impacto de la fragmentación política en los sistemas políticos democráticos" en VV.AA. *II Jornadas Parlamentarias: El Parlamento fragmentado y la forma de Gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 55-84
- (2020). "La formación de Gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español", *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, pp. 261-290
- DOMÍNGUEZ BENAVENTE, P., BENÍTEZ ESPINOSA, A., CARRASCO ARIZA, B. y PAMIÈS, C. (2024). Fragmentación y polarización parlamentaria en España: la evolución en el Congreso y autonomías (1979-2022). *Revista Internacional de Sociología*, 82, 3, pp. 1-18
- DRUCKMAN, D., PARLAMIS, J. y BURNS, Z. C. (2022) "Can loyal party members be flexible negotiators? Impacts of constituent support, term limits and bipartisan roles", *International Journal of Conflict Management*, 33, 5, pp. 741-761
- DUEÑAS CASTRILLO, A. (2022) *Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad
- FEDRIANI, I. y DONATE, F., "Migración, pacto verde y ayudas a la dana: el acuerdo de Mazón con Vox que asume postulados de extrema derecha", <<https://www.rtve.es/noticias/20250317/claves-del-acuerdo-mazon-vox/16494083.html>> (Consulta: 01-05-2025).
- FLISFISCH, Á. (2024) "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", *Revista Mexicana De Sociología*, 51, 3, pp. 113-133
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2023) "Incidencia de la fragmentación parlamentaria en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura", *Teoría y Realidad Constitucional*, 52, pp. 147-171
- (2019). "Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado", *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, pp. 101-136
- (2003) "Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria", *Cuadernos de Derecho Público*, 18, pp. 191-206

- GARCÍA FERNÁNDEZ, M. L. (2024) “El debilitamiento del bipartidismo y su incidencia en la función de control y en otras funciones del Parlamento”, en VV.AA. *II Jornadas Parlamentarias: El Parlamento fragmentado y la forma de Gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 129-148
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (2024) “Órganos de gobierno y Parlamento fragmentado”, en VV.AA. *II Jornadas Parlamentarias: El Parlamento fragmentado y la forma de Gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 257-306
- GARRIDO MAYOL, V. (2010) “La Legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 24, pp. 157-183
- (2000) “Evolución del Estado autonómico y reforma de los Estatutos”, *Revista de Derecho Político*, 48-49, pp. 31-59
- (1996) “El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, órgano equivalente y homologable al Consejo de Estado”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 271-272, pp. 807-838
- GOLDSMITH, A. A. (1987) “Does Political Stability Hinder Economic Development? Mancur Olson’s Theory and the Third World”, *Comparative Politics*, 19, 4, pp. 471-480
- Guinjoan, M. (2009). “Cleavages y sistemas electorales: una nueva aproximación”. *Revista de Estudios Políticos*, 144, pp. 87-121
- HOADLEY, J. F. (2014) *Origins of American Political Parties: 1789-1803*, Lexington, University Press of Kentucky
- HURWITZ, L. (1973) “Contemporary Approaches to Political Stability”, *Comparative Politics*, 5, 3, Special Issue on Revolution and Social Change, pp. 449-463
- LACLAU, E. (1996), *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel
- LEVINSON, D. J. y Pildes, R. H. (2006) “Separation of Parties, Not Powers”, *Harvard Law Review*, 119, 8, pp. 2311-2386
- LIJPHART, A. (2012). *Patterns of democracy*, New Haven, Yale University Press
- LLERA RAMO, F. J. (2025) “La polarización política: definición, dimensiones, medición, resultados y efectos”, *Revista CENTRA de Ciencias Sociales*, 4, 1, pp. 141-154
- MAIR, P. (2007), “Left-Right Orientations”, en R. J. Dalton y H-D. Klingemann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behaviour*, Oxford, Oxford University Press, pp. 206-222
- MARAVALL, J. M. (1981) “Los apoyos partidistas en España: polarización, fragmentación y estabilidad”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 23, pp. 9-31
- MARCO MARCO, J. J. y PÉREZ GABALDÓN, M. (2023) “Regulación y uso de los decretos-leyes en las comunidades autónomas: la silenciosa invasión del ejecutivo al legislativo”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 25, pp. 52-71
- MEDINA GUERRERO, M. (2024), “Aprendiendo a gestionar la fragmentación”, en VV.AA. *II Jornadas Parlamentarias: El Parlamento fragmentado y la forma de Gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 85-113

- MONTILLA MARTOS, J. A. (2024) “Fragmentación parlamentaria y forma de gobierno en España (2015-2023)”, en VV.AA. *II Jornadas Parlamentarias: El Parlamento fragmentado y la forma de Gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 19-54
- MORALES ARROYO, J. M. (2024), “Parlamento fragmentado y su incidencia en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura”, en VV.AA. *II Jornadas Parlamentarias: El Parlamento fragmentado y la forma de Gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 187-220
- MORLINO, L. (2024) “El método comparativo”, en Domínguez Ávila, C. F. y Arévalo, A., *Métodos y técnicas de investigación en contextos de alta vulnerabilidad político-social: validez, confiabilidad y pertinencia (Vol. II)*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 123-160
- NIETO-JIMÉNEZ, J. C. (2022) “Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)”, *Revista de Estudios Políticos*, 196, pp. 159-192
- OCAÑA, F. A. y OÑATE, P. (1999a) “Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo”, *Reis*, 86, pp. 223-245
- (1999b) *Análisis de datos electorales*, Madrid, CIS
- PÉREZ CASTAÑOS, S. y TRUJILLO, J. M. (2017) “Nuevos partidos, viejos cleavages: una aproximación ecológica al nuevo sistema de partidos vasco”, *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 13, 1301, pp. 1-18
- PRATS, J. (2006) “Gobernabilidad para el desarrollo Propuesta de un marco conceptual y analítico” en C. Binetti y F. Carrillo-Flórez (eds.), *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea
- RODRÍGUEZ-VIRGILI, J., SIERRA ISO, A. y PORTILLA MANJÓN, I. (2022) “Cuarenta años de polarización ideológica en España”, *Revista Empresa y Humanismo*, XXV, 2, pp. 75-105
- ROIG, R. (2020) “Un gobierno de coalición a la valenciana: el Botànic”, *Debats*, 134, 1, pp. 155-169
- ROJO-MARTÍNEZ, J. M. y CRESPO-MARTÍNEZ, I. (2023) “Lo político como algo personal”: una revisión teórica sobre la polarización afectiva, *Revista de ciencia política (Santiago)*, 43, 1, pp.25-48
- RUIZ ROBLEDO, A. (2025) “¿Es posible obligar al Gobierno a presentar unos Presupuestos?”, <https://www.iustel.com//diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1253993&popup=> (Consulta: 14/04/2025).
- (2023) “El parlamentarismo difuminado español comparado con los modelos del parlamentarismo racionalizado”, *Revista de las Cortes Generales*, 115, pp. 63-88
- S.A. (2024) “Entrevista en RNE. El PSE se cierra a un acuerdo con EH Bildu: ‘Deben condenar el terrorismo de ETA y asumir su responsabilidad’”, <<https://www.rtve.es/noticias/20240416/pse-se-cierra-acuerdo-bildu-deben-condenar-terrorismo-eta-asumir-responsabilidad/16062148.html>> (Consulta: 01/05/2025).

- SALES, M. et al (2024) Esperança i alternativa: la represa de l'independentisme i el bon govern (traducción propia), <<https://web.junts.cat/wp-content/uploads/2024/10/Ponencia-1.pdf>> (Consulta: 14/04/2025).
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2012) "El papel de la provincia en el Estado autonómico". *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 30, pp. 69-83
- SANI, G. y SARTORI, G. (1980), "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales", *Revista del Departamento de Derecho Político*, 7, pp. 7-37
- SARTORI, G. (2005) *Partidos y sistemas de partidos (2a ed.)*, trad. F. Santos, Madrid, Alianza Editorial
- SORIANO HERNÁNDEZ, E. (2006) "El uso de la moción de censura en las Comunidades Autónomas", *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 15, pp. 25-44
- TAYLOR, M. y HERMAN, V. M. (1971) "Party Systems and Government Stability", *The American Political Science Review*, 65, 1, pp. 28-37
- TORRES DEL MORAL, A. (2003) "Veinticinco años de Senado", *Revista de Derecho Político*, 58-59, pp. 481-499
- VALLÈS CASADEVALL, J. M. (1991). "Entre la regularidad y la indeterminación balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1990)", en J. Vidal Beneyto, *España a debate (Vol. 1)*, Madrid, Tecnos, pp. 27-44
- VILLAPLANA JIMÉNEZ, F. R. (2022) "El cóctel de la polarización: los ingredientes de una España agitada por los partidos políticos", *LA RAZÓN HISTÓRICA Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 55, pp. 148-167
- VIVANCOS COMES, M. (2023) "Balance de cuatro décadas de la función inspectora de Les Corts Valencianes (1982-2023)", *Corts: Anuari de Dret Parlamentari*, 37, pp. 265-342
- VON BEYME, K. (1978), "El problema de la estabilidad de los Gobiernos. Un estudio comparado", en Ramírez, M. (coord.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, pp. 375-389

Title

Governance and stability in fragmented and polarized systems: a critique of the conventional thesis based on the Valencian case

Summary

1. INTRODUCTION. 2. DEFINITION AND MEASUREMENT OF KEY CONCEPTS: FRAGMENTATION, POLARIZATION, STABILITY, AND GOVERNABILITY 2.1. Alleged causes: fragmentation and

polarization. 2.1.1. Parliamentary fragmentation. 2.1.2. Political polarization. 2.2. Alleged Effects: Instability and Governability. 2.2.1. Instability. 2.2.2. Governability. 3. ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN FRAGMENTATION-POLARIZATION AND STABILITY-GOVERNABILITY IN THE VALENCIAN COMMUNITY. 4. CONCLUSIONS AND FUTURE LINES OF RESEARCH

Resumen

El presente estudio analiza desde una perspectiva crítica la tesis comúnmente aceptada según la cual la fragmentación parlamentaria y la polarización política conllevan inestabilidad e ingobernabilidad. A partir del caso de la Comunidad Valenciana, se plantea como hipótesis alternativa que estos factores no determinan necesariamente una menor capacidad de gobierno ni la duración del mismo. Para ello, se empieza delimitando conceptualmente la fragmentación, la polarización, la estabilidad y la gobernabilidad, atendiendo tanto a su definición técnica como a su compleja medición. Gracias a ello, se aborda el análisis de diversos indicadores asociados a estas variables en las legislaturas autonómicas valencianas desde 2007, observando un claro incremento tanto en fragmentación como en polarización a partir de la irrupción de los nuevos partidos en 2015. Sin embargo, se muestra cómo esta transformación del panorama parlamentario no ha supuesto un deterioro de la estabilidad institucional ni de la gobernabilidad. Todas las legislaturas, salvo una disuelta anticipadamente poco antes, han agotado su mandato y han aprobado presupuestos y numerosas leyes, incluso bajo gobiernos de coalición. Estas conclusiones ponen en duda la relación causal tradicional entre fragmentación-polarización, por un lado, e inestabilidad-ingobernabilidad por otro, sugiriendo que otros factores —como la dinámica de bloques o la “elasticidad” ideológica de partidos y electores— podrían explicar mejor estos efectos. Se abren así nuevas vías de investigación para entender los efectos reales de la fragmentación y la polarización en los sistemas democráticos contemporáneos.

Abstract

This study examines from a critical perspective the commonly accepted thesis that parliamentary fragmentation and political polarization lead to instability and ungovernability. Based on the case of the Valencian Community, we propose as an alternative hypothesis that these factors do not necessarily determine a lower capacity for government or the duration of government. To this end, we begin by conceptually delimiting fragmentation, polarization, stability, and governability, considering both their technical definition and their complex measurement. The study analyzes various indicators associated with these variables in the Valencian regional legislatures since 2007, noting a clear increase in both fragmentation and polarization following the emergence of new political parties in 2015. However, it shows how this transformation of the parliamentary landscape

has not led to a deterioration of institutional stability or governability. All legislatures, except for one dissolved shortly before, have exhausted their mandate and have passed budgets and numerous laws, even under coalition governments. These findings call into question the traditional causal relationship between fragmentation-polarization on the one hand, and instability-governability on the other, suggesting that other factors, such as bloc dynamics or the ideological “elasticity” of parties and voters, might better explain these effects. This opens up new avenues of research to understand the real effects of fragmentation and polarization in contemporary democratic systems.

Palabras clave

Fragmentación; polarización; gobernabilidad; estabilidad; Comunidad Valenciana

Keywords

Fragmentation; polarization; governability; stability; Valencian Community