

## O rol dos partidos emerxentes na formación e composición dos executivos autonómicos (2015-2019)

### El rol de los partidos emergentes en la formación y composición de los ejecutivos autonómicos (2015-2019)

### The role of emerging parties in the training and composition of regional executives (2015-2019)



**SANTIAGO DELGADO FERNÁNDEZ**

Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad de Granada

<https://orcid.org/0000-0002-8697-4847>

[sdelgado@ugr.es](mailto:sdelgado@ugr.es)

Recibido: 26/11/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.68>

**Resumo:** Este artigo ten por obxecto coñecer como repercutiu a irrupción dos partidos emerxentes da denominada “nova política” na formación e composición dos gobernos autonómicos constituídos entre 2015 e 2019. Os cambios que experimentaron os sistemas de partidos autonómicos con participación de formacións como Ciudadanos (Cs), Podemos-Unidas Podemos (UP) e as súas confluencias e, máis recentemente Vox, viñeron acompañados dun incremento da dificultade para superar as respectivas investiduras e para, despois, compor os executivos. Non obstante, a diferenza do acontecido na formación do Goberno da Nación, no ámbito autonómico non se deron situacións significativas de bloqueo, ensaiándose distintas solucións que foron desde os pactos de investidura, pasando polos acordos parlamentarios, ata os gobernos de coalición.

**Palabras clave:** Nova política, partidos emerxentes, formación de goberno, gobernabilidade, coalicións, gobernos autonómicos.

**Resumen:** Este artículo tiene por objeto conocer cómo ha repercutido la irrupción de los partidos emergentes de la denominada “nueva política” en la formación y composición de los gobiernos autonómicos constituídos entre 2015 y 2019. Los cambios que han experimentado los sistemas de partidos autonómicos con participación de formaciones como Ciudadanos (Cs), Podemos-Unidas Podemos (UP) y sus confluencias y, más recientemente Vox, han venido acompañados de un incremento de la dificultad para superar las respectivas investiduras y para, después, componer los ejecutivos. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en la formación del gobierno de la Nación, en el ámbito autonómico no se han dado situaciones significativas de bloqueo, ensayándose distintas soluciones que han ido desde los pactos de investidura, pasando por los acuerdos parlamentarios, hasta los gobiernos de coalición.

**Palabras clave:** Nueva política, partidos emergentes, formación de goberno, gobernabilidad, coaliciones, gobiernos autonómicos.

**Abstract:** This article aims to know how the emergence of the emerging parties of the so-called “new policy” has affected the formation and composition of the autonomous governments constituted between 2015 and 2019. The changes that have experienced the systems of autonomous parties with the presence Formations such as Citizens (Cs), Podemos-Unidas Podemos (UP) and its confluences and, more recently Vox, have been accompanied by an increase in the difficulty to overcome the respective investiture and, later, to compose the executives. However, unlike what happened in the formation of the Government of the Nation, in the autonomous area there have been no significant blocking scenarios, trying different solutions that have gone from the investor agreements, through the parliamentary agreements, to the coalition governments.

**Key words:** New politics, emerging parties, government formation, governance, coalitions, regional governments.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Tipos de gobiernos autonómicos y fórmulas para su conformación: breve aproximación teórica. 3 Continuidad y cambio en el mapa de los gobiernos autónomos (2015-2019). 4 El incremento del grado de complejidad de los procesos de investidura en un escenario multipartidista. 5 Los rendimientos de los partidos emergentes tras su integración en los ejecutivos autonómicos (2015-2019). 6 Conclusiones. 7 Referencias y bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Con la expresión “nueva política” nos referimos en este artículo a la irrupción de varios partidos que se produjo en España desde mediados de 2014 a finales de 2015, más en concreto, al surgimiento de Ciudadanos (Cs), Podemos y sus confluencias, y Vox. El primero de ellos se constituyó como partido de ámbito catalán, en julio de 2006, a modo de prolongación de la plataforma cívica *Ciutadans*, y con la resistencia antinacionalista como principal bandera; no adquirió dimensión nacional hasta las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, donde logró dos escaños. El segundo se fundó en marzo de 2014, teniendo su origen programático en las reivindicaciones del 15M o movimiento de los indignados<sup>1</sup>. Fue la gran sorpresa de los comicios europeos de 2014, al conseguir cinco representantes. Vox se registró a mediados de diciembre de 2013, aunque no sería presentado hasta enero de 2014; su creación pretendía cubrir los reclamos de un sector ultraconservador del electorado, muy crítico con el proceder del Partido Popular (PP).

Razones de naturaleza económica derivadas de la fuerte crisis iniciada en 2008, y también de naturaleza política, tales como los efectos de la corrupción y el consiguiente descrédito de los partidos tradicionales, facilitaron el surgimiento y rápido desarrollo de estos nuevos partidos en competencia abierta con aquellos. Desde su nacimiento, los dos primeros adquirieron una gran visibilidad e impacto, en gran medida gracias a su continua aparición en los medios de comunicación y por el hábil manejo de las herramientas que proporcionan las redes. Como han señalado Lagares, Ortega y Oñate<sup>2</sup>, “estos partidos lograron imponer su discurso agitando las ramas del panorama partidista-electoral español”, restando protagonismo a los grandes partidos de la vida política nacional. Vox tuvo una presencia insignificante hasta las elecciones autonómicas andaluzas de diciembre de 2018, en las que, contra pronóstico, logró doce parlamentarios.

Desde mayo de 2014 hasta noviembre de 2019, los españoles han acudido a las urnas en dos ocasiones para elegir parlamentarios europeos; en cuatro para votar candidaturas al Congreso y al Senado; dos más para determinar quiénes serían sus alcaldes y concejales, y otras tantas para votar parlamentarios autonómicos, salvo en Galicia y País Vasco, donde solamente han ido una vez a las urnas en este periodo. Una mirada amplia de los resultados obtenidos por estas nuevas formaciones revela que el sistema de partidos nacional y los subsistemas autonómicos y locales han sufrido una profunda transformación, dejando a un lado el bipartidismo imperfecto que los había caracterizado hasta entonces a nivel nacional y en una buena parte de las autonomías, para abrazar los rasgos propios del multipartidismo en un contexto más fragmentado que nunca en los cuarenta años de democracia<sup>3</sup>.

A partir de la constatación de estos cambios, se estudia la influencia que los nuevos partidos han ejercido en la formación de los ejecutivos autonómicos, bien mediante la suscripción de acuerdos de investidura, acuerdos programáticos de legislatura o coaliciones de gobierno. Se radiografía el cuadro con la pretensión de conocer también el grado de participación de estos partidos en los gobiernos y el consiguiente rédito derivado de aquella.

Como hipótesis, se sostiene que la irrupción de estos partidos ha complicado la formación de los ejecutivos autonómicos. Pese a que la necesidad de alcanzar pactos ha dilatado los plazos de investidura e influido en la composición final de los gobiernos, esta mayor dificultad sobrevenida no ha derivado en situaciones de bloqueo que hayan podido comprometer la viabilidad del sistema institucional autonómico en ningún momento<sup>4</sup>.

La literatura sobre los gobiernos autonómicos es muy extensa; su formación, composición, coaliciones y demás soluciones de gobernabilidad son algunos de los temas tratados por aquella<sup>5</sup>. La novedad del presente trabajo reside en que facilita una comprensión de la evolución tipológica de los gobiernos autonómicos en el periodo examinado, dando especial protagonismo al papel jugado por las fuerzas políticas emergentes.

El artículo se estructura en cinco apartados. En el primero, a modo de marco teórico, se presentan algunas de las tipologías más frecuentes de gobierno, así como los instrumentos empleados para formalizarlas. Este apartado es antecedente necesario de otros dos. Uno que desarrolla el mapa exhaustivo de los diferentes tipos de gobierno constituidos, prestando atención al grado de continuidad o cambio de los mismos en cada comunidad autónoma, y otro que evalúa el aumento o disminución de la dificultad en la formación de los gobiernos donde participan los partidos emergentes. El siguiente se detiene en el reparto interno de responsabilidades de gobierno allí donde se suscribieron acuerdos coalicionales para propiciar la gobernabilidad con participación de los partidos emergentes, sobre todo después de los comicios autonómicos de 2019. Por último, se ofrecen algunas conclusiones con las que evidenciar que los procesos de formación de gobierno en el ámbito autonómico, en un contexto multipartidista, se han resuelto de forma exitosa, contribuyendo las nuevas formaciones a la gobernabilidad autonómica.

## 2 TIPOS DE GOBIERNOS AUTONÓMICOS Y FÓRMULAS PARA SU CONFORMACIÓN: BREVE APROXIMACIÓN TEÓRICA

El análisis tipológico de los gobiernos en el marco autonómico requiere contar con una taxonomía capaz de englobar todas las modalidades ensayadas. Asimismo, precisa una clasificación de los tipos y naturaleza de los instrumentos que se han empleado para hacer posible la formación de estos ejecutivos.

En respuesta a la primera exigencia, se ha optado por una propuesta basada en la conjunción de dos criterios: por un lado, la magnitud del sostén parlamentario con que cuentan cada uno de los ejecutivos tras los procesos de investidura; por otra parte, el número de partidos que los integran, de acuerdo con la existencia de miembros designados por ellos como componentes de estos. Según el primero de los criterios, como se muestra en el cuadro 1, hay dos tipos de gobierno: mayoritarios y minoritarios. Teniendo en cuenta el segundo, se distingue a su vez entre gobiernos de un solo partido y gobiernos de coalición.

**Cuadro 1.** Tipos de gobierno autonómico.

	Mayoritario		Minoritario
De un solo partido	Gobierno mayoritario de un solo partido		Gobierno minoritario de un solo partido
De coalición	Gobierno mayoritario de coalición de dos o más partidos	Gobierno de coalición mínima mayoritaria	Gobierno minoritario de coalición de dos o más partidos
		Gobierno de coalición sobredimensionada	

Fuente: Elaboración propia.

Una combinación de los anteriores ofrece seis modalidades de gobierno. Se trata de un gobierno mayoritario unipartidista cuando el ejecutivo lo compone un solo partido que dispone del sostén de una mayoría parlamentaria. En el supuesto de que el gobierno resultante cuente con miembros designados por un solo partido, y no tenga una mayoría parlamentaria que apoye sus iniciativas de forma efectiva, estamos ante gobiernos minoritarios de un solo partido. Una tercera forma con dos modalidades diferenciadas es la del gobierno mayoritario de coalición con la incorporación de dos o más formaciones políticas en su seno. Cuando dicho gobierno tiene miembros de dos o más partidos, siendo todos ellos representantes de formaciones indispensables para mantener la mayoría parlamentaria, nos hallamos ante ejecutivos de coalición mínima mayoritaria; cualquier crisis que provoque la salida de uno solo de los socios dará lugar a la quiebra de la mayoría parlamentaria que sostiene dicha coalición. Por último, los gobiernos de coalición sobredimensionada son aquellos que tienen en su seno representantes de más de dos partidos, siendo alguno de los socios prescindible para alcanzar mayoría en la respectiva asamblea<sup>6</sup>.

En lo relativo a los instrumentos que se emplean para la formación de los ejecutivos, se distinguen tres modalidades. Los acuerdos de investidura son pactos que tienen

como principal objetivo garantizar que un candidato obtiene el respaldo necesario para lograr la investidura. Estos acuerdos pueden disponer, en exclusiva, cláusulas referidas al compromiso de voto, aunque lo habitual es que contengan además unos compromisos mínimos por parte de quien se postula a la presidencia.

Los pactos de legislatura, en cambio, tienen un carácter más amplio en sus objetivos. Además, suelen llevar aparejado, las más de las veces, el compromiso de invertir a un candidato, e incluyen una relación de medidas programáticas pactadas y unos órganos básicos para el seguimiento del nivel de cumplimiento de las mismas. Este tipo de acuerdos de legislatura entre dos o más partidos en modo alguno obliga a todos los que rubrican el documento que los recoge a formar parte del ejecutivo de turno, pero sí les exige sostener parlamentariamente la acción del gobierno.

Aunque menos frecuentes, también puede emplearse para la formación de gobierno la suscripción de acuerdos puntuales, fórmulas que suelen contener tanto el compromiso para la investidura como para impulsar o desarrollar algunas exigencias de importancia para uno de los socios. Estos acuerdos son una herramienta útil cuando los socios no han logrado alcanzar un acuerdo suficiente en torno a las políticas a desarrollar durante el tiempo previsto para la formación de gobierno. Sin embargo, han de considerarse como paso previo de una solución de gobernabilidad para toda la legislatura.

Por último, los pactos de gobierno son acuerdos entre dos o más partidos que suponen la voluntad de llegar a una solución de poder compartido, con la inclusión dentro de los ejecutivos de representantes de todos los partidos implicados. Aunque no sea un requisito obligado, lo habitual es que estos se concreten en la firma de acuerdos coalicionales, con soporte documental, donde se recogen el programa conjunto de acción política, las normas de funcionamiento interno y toma de decisiones, órganos de coordinación de la coalición resultante, el reparto de responsabilidades, carteras y presupuestos<sup>7</sup>.

**Cuadro 2.** Evolución comparada de los tipos de gobierno autonómico 2015-2019.

		Gobierno mayoritario	Gobierno minoritario *Ac. inv. **Ac. leg.	Gobierno coalición mayoritaria (2, 3, 4) partidos	Gobierno coalición minoritaria
Andalucía	2015		X**		
	2018				X (2) (PP-Cs)
Aragón	2015		X*		
	2019			X (4) (PSOE, UP, PAR, CH)	
Asturias	2015		X*		
	2019		X		
Cantabria	2015		X*		
	2019			X (2) (PRC, PSOE)	
Castilla y León	2015		X*		
	2019			X (2) (PP, Cs)	

		Gobierno mayoritario	Gobierno minoritario *Ac. inv. **Ac. leg.	Gobierno coalición mayoritaria (2, 3, 4) partidos	Gobierno coalición minoritaria
Castilla-La Mancha	2015		X*	X (2) <sup>8</sup> (PSOE-PODEMOS)	
	2019	X			
Cataluña	2016				X (2) (JxS, ERC)
	2017				X (2) (PDeCAT, ERC)
C. Valenciana	2015				X (2) (PSOE-V, Compromís)
	2019			X (3) (PSOE-V, Compromís, UP)	
Extremadura	2015		X*		
	2019	X			
Galicia	2016	X			
Islas Baleares	2015				X (3) (PSOE-B, MÉS)
	2019				X (3) (PSOE-B, UP, MÉS)
Islas Canarias	2015		X	X (2) <sup>9</sup> (CC, PSOE-C)	
	2019			X (4) (PSOE-C, NC, SÍ PODEMOS, ASG)	
La Rioja	2015		X*		
	2019				X (2) (PSOE-UP) <sup>10</sup>
Madrid	2015		X*		
	2019				X (2) (PP, Cs)
Murcia	2015		X* <sup>11</sup>		
	2019				X (2) (PP, Cs)
Navarra	2015				X (3) (Geroa Bai, PODEMOS, BILDU)
	2019				X (3) (PSOE-N, Geroa Bai, UP)
País Vasco	2016				X (2) (PNV, PSOE-E)

Fuente: Elaboración propia.

### 3 CONTINUIDAD Y CAMBIO EN EL MAPA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS (2015-2019)

Tal y como se recoge en la tabla 1, desde que en mayo de 1980 se celebraron en el País Vasco las primeras elecciones autonómicas hasta la fecha, octubre de 2019, se han formado en toda España un total de doscientos treinta y seis gobiernos autonómicos<sup>12</sup>. De acuerdo con la taxonomía propuesta en el anterior epígrafe, el tipo más habitual ha sido el gobierno mayoritario de un solo partido. Esta fórmula se ha repetido hasta en ochenta y una ocasiones.

Las CC.AA. donde más se ha dado son: Castilla-La Mancha y Murcia; diez cada una. Aragón, País Vasco y Navarra son las únicas que nunca han tenido esta modalidad de gobierno. La siguiente solución más empleada, con cincuenta y tres casos, ha sido el gobierno de partido único con mayoría simple. Las dos CC.AA. con una mayor frecuencia de esta última fórmula han sido Asturias y Navarra, con nueve y siete casos, respectivamente. Por último, se han constituido diversos tipos de gobiernos de coalición; cincuenta y cuatro de ellos de coalición mayoritaria y cuarenta y dos de coalición minoritaria. Canarias con catorce y Cataluña con quince son las CC.AA. en las que más se ha ensayado la fórmula coalicional<sup>13</sup>. En cambio, Extremadura es la única comunidad autónoma donde jamás se ha formado un gobierno de coalición. En definitiva, las soluciones gubernamentales de coalición, en sus distintos tipos, han sido con mucho las más empleadas a la hora de formar gobiernos autonómicos.

Corresponde ahora, al margen de este balance general, no perder de vista lo acontecido entre 2015 y 2019, para así conocer en qué medida la aparición de los partidos emergentes –Cs, Podemos y sus confluencias y, con posterioridad, Vox– ha sido decisiva en la formación de los ejecutivos autonómicos, modificando o no las experiencias anteriores.

Tras las elecciones autonómicas de 2015, se ensayaron diversas recetas. Tanto Podemos como Cs optaron por las fórmulas del pacto de investidura o del acuerdo programático, rechazando la participación en los ejecutivos. La dirección de Podemos advirtió que su partido no entraría a formar parte de gobiernos presididos por el PSOE, pero que tampoco dejaría, por activa o por pasiva, que el PP se hiciese con gobiernos autonómicos donde no tuviese mayoría. Esta doble estrategia parecía garantizar el cambio del color político de varios gobiernos; no tanto su estabilidad. A su vez, los órganos directivos de Cs también optaron por suscribir acuerdos de investidura, pactos de legislatura o compromisos para el desarrollo de una batería de políticas públicas.

Las negociaciones en las que estuvieron implicadas estas dos fuerzas emergentes arrojaron resultados dispares. De manera mayoritaria se optó por pactos de investidura con objeto de facilitar la gobernabilidad, sin renunciar a trazar unas líneas políticas mínimas para dar su voto afirmativo o abstenerse. Este tipo de acuerdo se formalizó en diez CC.AA. (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Canarias, La Rioja, Madrid y Murcia). Cs pactó este mecanismo en cinco CC.AA.; en Andalucía, con el PSOE-A y, en otras cuatro, con el PP (Castilla y León, La Rioja, Madrid, Murcia). Salvo en Andalucía, donde Cs se avino también a firmar un acuerdo legislativo para todo el periodo, en el resto hizo constar expresamente en los pactos de investidura que de ninguna manera estos podían ser considerados como pactos de legislatura. Del mismo modo, Podemos contribuyó a la investidura de candidatos socialistas empleando fórmulas diversas. Así, en Aragón, Castilla-La Mancha (primer gobierno) y Extremadura, la formación morada prefirió pactos de investidura y la emisión de un voto favorable. En cambio, en Cantabria y en Asturias, la posición de Podemos fue la abstención, aunque solo en la primera de ellas su concurso resultaba decisivo. La Presidencia cántabra recayó en el Partido Regionalista de Cantabria (PRC), con el único voto a favor del PSOE. En ninguna de las CC.AA. donde la participación de Podemos fue decisiva se llegó a firmar un acuerdo

de legislatura. Asturias fue la única comunidad donde las formaciones emergentes no tuvieron un papel decisivo, si por tal se entiende la necesidad de su participación para impedir o facilitar la formación de los gobiernos. El PSOE alcanzó el gobierno gracias al voto favorable de Izquierda Unida (IU). Después de dos meses, y a la tercera votación en la Asamblea asturiana, bastó con que el candidato socialista fuese el que obtuvo un mayor respaldo, gracias a que el Estatuto de esta comunidad impide el voto en contra y opta en la segunda propuesta de investidura por la elección nominal entre todos aquellos candidatos que se presenten, ganando el que logre más votos.

**Tabla 1.** Frecuencias de tipos de gobierno autonómico 1981-2019.

	Gobierno mayoritario	Gobierno minoritario	Gobierno coalición mayoritaria	Gobierno coalición minoritaria
Andalucía	7	2	4	1
Aragón	0	5 <sup>14</sup>	6	3
Asturias	2	9	2	0
Cantabria	4	3	7	1
Castilla y León	7	4	2	0
Castilla-La Mancha	10	1	1	0
Cataluña	0	1	6	8
C. Valenciana	7	1	2	1
Extremadura	7	3	0	0
Galicia	7	2	3	2
Islas Baleares	4	3	3	6
Islas Canarias	1	1	9	6
La Rioja	6	2	2	1
Madrid	7	3	1	0
Murcia	10	1	1	0
Navarra	0	7	2	4
País Vasco	0	5	3	8
<b>Total: 236</b>	89	53	55	39

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las coaliciones de gobierno suscritas tras las elecciones de 2015 y 2016, estas se dieron, bien entre partidos de ámbito no estatal (PANE) (Cataluña), bien entre partidos de ámbito estatal (PAE) y partidos de ámbito no estatal (PANE) (Canarias, Comunidad Valenciana, Baleares, Navarra y País Vasco). En la mayor parte de las CC. AA. donde se constituyeron coaliciones, estas ya tenían antecedentes en otras legislaturas



(Cataluña, Navarra, País Vasco, Baleares, etc.). Tan solo una de las coaliciones selladas en 2015 tuvo como protagonistas a dos partidos PAE, entre ellos uno de los emergentes; fue en Castilla-La Mancha, con la coalición que suscribieron un año después de constituir el primer gobierno tras la investidura del candidato socialista. Los firmantes, PSOE y Podemos, ensayaron esta alternativa, inédita hasta el momento en esta comunidad y primera con la incorporación de una de las formaciones emergentes.

Cuatro años después, la estrategia general de estos partidos que ya disponían de representación en 2015, Podemos y Cs, ha sido muy diferente a la de entonces. Podemos, ahora denominado Unidas Podemos (UP), y Cs han optado a partir de mayo de 2019 por integrarse en los ejecutivos con la firma de extensos acuerdos coalicionales. Bien es cierto que tampoco ahora ninguno de estos dos partidos emergentes ha conseguido encabezar un gobierno autonómico, pero sí han sido decisivos en su formación.

En estas circunstancias ha irrumpido Vox, logrando representación en siete CC. AA. en las que hasta entonces no tenía implantación territorial alguna. Doce parlamentarios en Madrid y cuatro en Murcia; tres en Baleares y otros tantos en Aragón. En Cantabria ha conseguido dos, los mismos que en Asturias, y uno solo en Castilla y León. Se ha quedado fuera de los parlamentos autonómicos de Extremadura, Navarra, Canarias y Castilla-La Mancha. En al menos tres CC. AA., su presencia ha sido imprescindible para la viabilidad de gobiernos conservadores, pese a perder apoyos en las elecciones autonómicas de 2019, con respecto a los apoyos obtenidos en las elecciones autonómicas de Andalucía y, sobre todo, en las generales de abril de este mismo año. Así ha sucedido en la Comunidad de Madrid, donde su voto favorable ha sido indispensable para la formación de gobierno. Similar papel ha representado también en la Comunidad de Murcia, como antes se había producido en Andalucía, a finales de 2018, cuando el voto afirmativo de Vox fue determinante en la investidura del candidato popular, quien previamente había suscrito un acuerdo coalicional con Cs.

Un análisis comparado de la evolución de los tipos de gobierno en el intervalo 2015-2019 arroja varios datos de interés, como se deduce de la información contenida en la tabla 2. Se observa que el principal cambio del mapa de los ejecutivos autonómicos tiene que ver con la extensión del formato de coalición mayoritaria. Después de los comicios autonómicos de 2015, solo una comunidad suscribió un gobierno de esta naturaleza: Canarias. A ella, como es sabido, se le uniría Castilla-La Mancha a partir de 2016. En la actualidad, cinco de los ejecutivos autonómicos surgidos tras las elecciones celebradas entre diciembre de 2018 y mayo de 2019 lo son de este tipo y, de ellos, en cuatro ocasiones los gobiernos cuentan con la presencia de dos de los partidos emergentes; UP se ha incorporado a tres ejecutivos (Aragón, Valencia, Canarias), mientras que Cs forma parte de uno (Castilla y León). Tan solo en Cantabria el gobierno de coalición mayoritaria lo ha sido con la participación exclusiva del PRC y del PSOE de Cantabria. A estas coaliciones hay que sumarles seis más, de carácter minoritario; tres gracias a Cs (Andalucía, Madrid y Murcia) y tres gracias a UP (Baleares, La Rioja y Navarra). Los tres gobiernos que cuentan con miembros de Cs están presididos por el PP y han requerido

el voto favorable o la abstención de Vox; mientras, en los gobiernos donde está UP, la Presidencia corresponde al PSOE, y han precisado del concurso de otras formaciones regionalistas y/o la abstención de algún PAE.

**Tabla 2.** Rendimiento de las coaliciones con participación de partidos emergentes.

	2015-2016				2019			
	N.º	Peso %	Reparto		N.º	Peso %	Reparto	
Andalucía					11	55,3 / 44,6	6+5	54,5 / 45,4
Aragón					10	68,5 / 14,2 / 8,5 / 8,5	7+1+1+1	70 / 10 / 10 / 10
Asturias								
Cantabria	8	70,5 / 29,4	4+4	50 / 50	9	66,6 / 33,3	5+4	55,5 / 44,4
Castilla y León					10	70,7 / 29,2	7+4	63,6 / 36,3
Castilla-La Mancha	10	88,2 / 11,7	8+2	80 / 20				
Cataluña (2017)	13				13	51,5 / 48,4	7+6	53,8 / 46,1
Comunidad Valenciana	9	54,7 / 45,2	4+4+1	50 / 50	11	51,9 / 32,6 / 15,38	5+4+2	45,4 / 36,3 / 18,1
Extremadura								
Galicia (2016)								
Islas Baleares	10	60,8 / 39,1	6+4	60 / 40	11	65,5 / 20,6 / 13,7	7+2+2	63,6 / 18,1 / 18,1
Islas Canarias	10	54,5 / 45,4	6+4	60 / 40	10	67,5 / 13,5 / 10,8 / 8,1	7+1+1+1	70 / 10 / 10 / 10
La Rioja					9	93,7 / 6,25	8+1	88,8 / 11,1
Madrid					13	53,5 / 46,4	7+6	53,8 / 46,1
Murcia					10	72,7 / 27,2	6+4	60 / 40
Navarra	9	47,3 / 42,1 / 10,5	6+2+1	66,6 / 22,2 / 11,1	13	50 / 40,9 / 9	8+4+1	61,5 / 30,7 / 7,6
País Vasco (2016)	11	75,6 / 24,3	8+3	72,7 / 27,2				

Fuente: Elaboración propia.

Del mismo modo, en el mapa comparado destaca el hecho de que solo en tres CC. AA. se haya mantenido el mismo tipo de gobierno con respecto al anterior. Ejemplo de ello es Asturias, donde un cambio al frente de la Presidencia del Ejecutivo no se ha traducido en modificación alguna de la modalidad de gobierno ensayada: un ejecutivo minoritario de un solo partido. Esta fórmula ha sido la más utilizada de todas las legislaturas asturianas; hasta en nueve ocasiones. El papel de uno de los partidos emergentes, Podemos/UP, ha variado de forma sustancial. Así, mientras en 2015 se abstuvo y la investidura y

posterior formación de gobierno contó con el exclusivo apoyo de IU, tras las elecciones de 2019, UP votó en contra, siendo el único ejemplo de voto negativo de esta formación a un gobierno de progreso en todo el mapa autonómico. Cataluña, con elecciones autonómicas en 2015 y en 2017, ha sido otra comunidad en la que no se ha producido cambio en el modelo de gobierno. En ambas se han conformado ejecutivos de coalición minoritarios, con el único cambio de la sigla de uno de los socios. El último ejemplo de continuidad es el balear, con dos gobiernos de coalición minoritaria; la principal novedad entre el primer y el segundo gobierno es la incorporación de UP al gabinete, frente a la mera abstención por la que habían optado en 2015. Por último, en seis CC.AA. se ha pasado de gobiernos minoritarios de un solo partido, con apoyo externo de otra u otras formaciones, a gobiernos de coalición; cinco coaliciones mayoritarias (Aragón, Castilla y León, La Rioja, Madrid y Murcia) y solo una minoritaria (Andalucía).

Por último, hay que advertir que los dos únicos gobiernos de mayoría surgidos tras las autonómicas de mayo de 2019 son los suscritos en Castilla-La Mancha y en Extremadura, ejecutivos que vienen a sumarse al existente en la Xunta de Galicia. En ambas comunidades el PSOE se ha hecho con la Presidencia tras haber liderado una coalición mayoritaria con Podemos y tras haber sido investido su presidente en 2015 gracias al voto afirmativo de este mismo partido, respectivamente.

#### **4 EL INCREMENTO DEL GRADO DE COMPLEJIDAD DE LOS PROCESOS DE INVESTIDURA EN UN ESCENARIO MULTIPARTIDISTA**

La transición de un sistema bipartidista imperfecto a uno multipartidista ha repercutido en la modalidad de los gobiernos, pero también se ha hecho notar en las dificultades que ha habido que sortear para facilitar la investidura y la posterior formación de los ejecutivos allí donde no había mayoría absoluta. Para aproximarse a esta cuestión, se ha reparado en el tiempo requerido para lograr las investiduras de los presidentes autonómicos y en el número de votaciones efectuadas. Dado que no todas las CC.AA. regulan exactamente igual los plazos de la investidura, se ha optado por comparar el tiempo transcurrido desde la celebración de las elecciones en cada una de ellas y las fechas concretas en las que se produjeron las investiduras<sup>15</sup>. De este modo, se consideran en toda su extensión los periodos en los cuales las fuerzas políticas se han ocupado de buscar soluciones para la gobernación.

Para el análisis se han contemplado tres legislaturas en todas las CC.AA., incluso en aquellas donde no ha sido necesaria negociación alguna por contar con mayorías de un solo partido. La mayor parte de ellas coinciden con las que se inician después de las elecciones de 2011, 2015 y 2019. Sin embargo, hay tres excepciones en las que los plazos y procesos comparados corresponden a una cronología diferente. Por un lado, las comunidades históricas: Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. La primera tiene en cuenta lo sucedido tras los comicios de 2012, 2015 y 2018. Para Cataluña se

comparan los plazos transcurridos tras los comicios de 2012, 2015 y 2017. Por último, Galicia celebró elecciones autonómicas en 2009, 2012 y 2016, al igual que ocurrió en el País Vasco, por lo que los procesos que se consideran son los desarrollados tras estas fechas. A su vez, hay dos comunidades del régimen general, Asturias y Valencia, donde la comparación se ha hecho apreciando algunas circunstancias particulares. En Asturias, el primero de los procesos de investidura es el de 2012, como consecuencia de la disolución anticipada de la Asamblea elegida tan solo un año antes. En Valencia, para la última referencia, la fecha desde donde computar los plazos transcurridos es la de las elecciones autonómicas concurrentes con los comicios generales del 28 de abril de 2019.

De acuerdo con los datos del cuadro 3, los procesos de investidura y formación de gobierno tras las tres convocatorias analizadas revelan que se ha incrementado de manera progresiva el número de días necesarios para llevarlos a buen puerto, siendo inferior en contextos de mayoría absoluta de un solo partido, como ocurre en Galicia en las tres legislaturas, o en Extremadura en la primera y en la tercera legislatura analizadas. Se constata que el aumento de días es mayor tras la irrupción de los partidos emergentes a partir de 2015 en las CC. AA. donde su concurso ha sido necesario para la formación de gobiernos. En términos generales, frente a los 631 días de las primeras legislaturas analizadas, se ha pasado a 779 y a 1007 en las últimas<sup>16</sup>. Si bien el número de días ya era significativamente superior en las segundas legislaturas, comparadas con las primeras, la cifra se dispara si se observa el número de días precisados en las terceras legislaturas. Sea como fuere, el incremento ha sido más significativo en aquellas CC. AA. en las que se han compuesto gobiernos de coalición minoritarios con Cs. Es lo que ha ocurrido en Castilla y León (39/44), Madrid (30/80) y Murcia (36/61). Algo parecido ha pasado en aquellas CC. AA. donde el partido emergente ha sido UP. Sirvan de ejemplo Aragón (39/66), Canarias (43/67) o Navarra (56/68). Llamativo es el comportamiento en Andalucía, donde el incremento de días más importante se produjo en la legislatura en la que el gobierno resultante lo fue de minoría de un solo partido con el apoyo para investidura de Cs, frente a los 48 días que se han empleado para formalizar un gobierno de coalición minoritario en 2018.

**Cuadro 3.** Días transcurridos desde las elecciones y número de votaciones celebradas para lograr las investiduras en las tres últimas legislaturas autonómicas.

	Días transcurridos en cada legislatura	Votaciones celebradas en cada legislatura
<b>Andalucía</b>	39/81/48	1/4/1
<b>Aragón</b>	52/39/66	1/1/1
<b>Asturias</b>	54/57/50	2/3/2
<b>Cantabria</b>	32/39/62	1/2/1
<b>Castilla y León</b>	32/39/44	1/2/1

	Días transcurridos en cada legislatura	Votaciones celebradas en cada legislatura
<b>Castilla-La Mancha</b>	30/37/38	1/1/1
<b>Cataluña</b>	26/105/144	1/3/2
<b>C. Valenciana</b>	23/31/18	1/1/1
<b>Extremadura</b>	46/37/30	2/1/1
<b>Galicia</b>	46/21/46	1/1/1
<b>Islas Baleares</b>	24/36/32	1/1/1
<b>Islas Canarias</b>	44/43/67	1/1/1
<b>La Rioja</b>	31/39/93	1/2/3
<b>Madrid</b>	24/30/80	1/1/2
<b>Murcia</b>	31/36/61	1/1/3
<b>Navarra</b>	32/56/68	1/1/2
<b>País Vasco</b>	65/53/60	1/2/2

Fuente: Elaboración propia.

En lo concerniente al número de votaciones, hicieron falta menos para investir presidentes en los procesos habidos tras las primeras elecciones autonómicas objeto de análisis. En concreto, frente a las 18 votaciones que se precisaron en conjunto para investir a los presidentes autonómicos tras la primera serie de elecciones, el número de estas se elevó a 28 y a 26 respectivamente tras las dos últimas. Se constata, además, que estos datos se corresponden con tres escenarios diferentes. El primero, coincidente con las primeras legislaturas analizadas, donde en la mayor parte de las ocasiones se dieron mayorías absolutas o simples de un solo partido. Por el contrario, una buena parte de los gobiernos surgidos tras las segundas elecciones estudiadas lo fueron de gobierno minoritario de un solo partido y de coalición. Por último, la legislatura en la que más coaliciones se han formalizado no ha sido la que más votaciones ha necesitado. Pese a que, en tres de ellas, con la implicación de dos partidos emergentes Cs y Vox, el número de votaciones se ha elevado considerablemente (La Rioja 3, Madrid 2, Murcia 3), lo cierto es que en otras CC. AA., sobre todo donde el emergente era UP, solo se celebró una votación en cada una (Aragón, Valencia, Baleares y Canarias). También en Castilla y León, con presencia de Cs, se requirió una sola votación.

En consecuencia, se confirma que desde de la aparición de los partidos emergentes a partir de 2015 se ha producido un incremento del número de días necesarios para la formación de los gobiernos, mientras que, por el contrario, no ha ocurrido lo mismo en relación con el número de votaciones de investidura celebradas para alcanzar los requisitos reglamentarios en cada comunidad autónoma.

## 5 LOS RENDIMIENTOS DE LOS PARTIDOS EMERGENTES TRAS SU INTEGRACIÓN EN LOS EJECUTIVOS AUTONÓMICOS (2015-2019)

Entre 2015 y 2019 se han formado diecinueve gobiernos de coalición, todos ellos resultado de complejos procesos de negociación entre los socios implicados. Sin duda, cuando los partidos se decidieron a participar en las negociaciones para la formación de gobierno, consideraron, en mayor o menor medida, los beneficios y los perjuicios que podía reportarles esta disposición y el resultado final de las negociaciones.

La literatura especializada suele enumerar varios tipos de objetivos/recompensas como consecuencia del compromiso coalicional: obtención de carteras/consejerías dentro de los ejecutivos; puestos del *sottogoverno*, cargos en instituciones de las respectivas comunidades; compromisos pactados para el desarrollo de políticas públicas que forman parte nuclear de los programas políticos, y otras de naturaleza estrictamente electoral<sup>17</sup>.

En esta ocasión, se opta por apreciar el rendimiento de las coaliciones suscritas con intervención de partidos emergentes en el periodo 2015-2019, observando en exclusiva el incremento o disminución de consejerías que se ha producido a raíz del cambio de un modelo de gobierno a otro y, además, el grado de proporcionalidad existente en el reparto de consejerías entre las distintas formaciones coaligadas.

Pues bien, de acuerdo con los datos del gráfico 1, en cuatro CC. AA. en las que tras las últimas elecciones se formaron gobiernos de coalición, mayoritarios o minoritarios con representación de las formaciones emergentes, habiendo tenido en la anterior legislatura gobiernos en minoría de un solo partido, se ha producido un incremento del número de consejerías en el organigrama del ejecutivo (Aragón, Castilla y León, La Rioja y Madrid). En estos cuatro gobiernos ha pasado a tener presencia algún representante de los partidos emergentes. Sin embargo, la opción por el gobierno de coalición no ha supuesto un aumento de los consejeros de los ejecutivos ni en Andalucía, donde paradójicamente se ha experimentado una sustancial rebaja de estos, ni en Canarias. En Navarra, donde también se ha incrementado el número de consejerías, no ha cambiado el tipo de gobierno, pero sí el titular de la Presidencia. Por su parte, en Castilla-La Mancha, aunque ha transitado de un gobierno de coalición con presencia de Podemos a un mayoritario de un solo partido, el número de consejeros del Ejecutivo también ha aumentado.

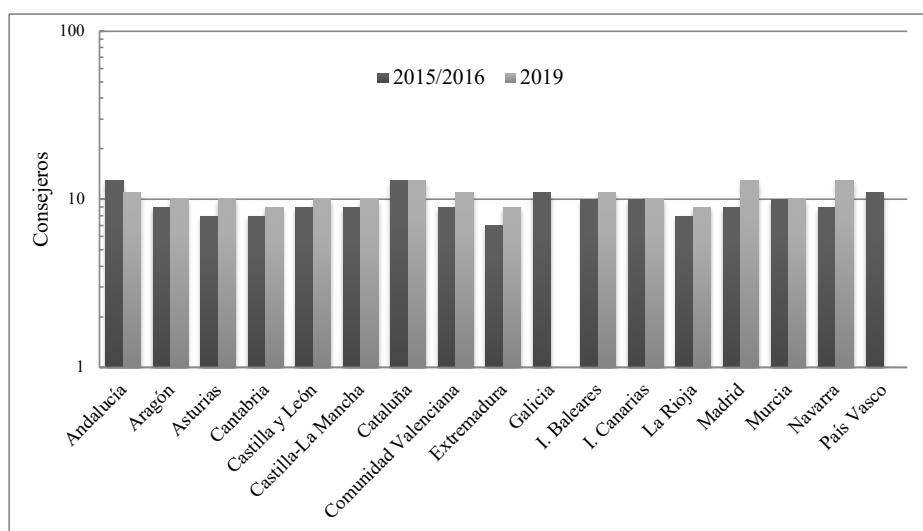
En lo relativo al rendimiento obtenido por los partidos emergentes en la formación de gobiernos de coalición tras las elecciones de 2019, se evidencia que el reparto de responsabilidades entre los distintos socios se ha ajustado a un criterio proporcional propio de la Ley de Gamson (1961). Sin embargo, a tenor de los datos de la tabla 2, deben hacerse algunas puntualizaciones en relación con los gobiernos de coalición con presencia de partidos emergentes.

De una parte, que la mayor proporcionalidad en el reparto de consejerías se ha producido en dos CC. AA. donde el socio secundario es Cs (Andalucía y Madrid). Se da la paradójica circunstancia de que Cs no aporta la mayoría absoluta de la Cámara en

ninguna de ellas, lo que solo es posible gracias al voto favorable y a la abstención de Vox, respectivamente.

Véase también que la desproporción mayor se da en Aragón y en Navarra, aunque de signo contrario. Mientras que en la primera es el segundo partido más representado el que obtiene menos peso en el Ejecutivo del que le correspondería, en Navarra es el partido que ostenta la Presidencia de la Comunidad el que está sobrerrepresentado. En ambos casos, la infrarrepresentación o sobrerrepresentación responde al hecho de que son varios los socios que forman la coalición, de tal manera que una distribución del poder más proporcional entre ellos obligaría a un aumento ingente de las consejerías. Por último, se produce una pequeña sobrerrepresentación de los partidos emergentes en Castilla y León (Cs). Igual ocurre en la Comunidad Valenciana, donde UP, el tercer partido en liza, ha obtenido una sobrerrepresentación a costa de que la segunda fuerza que más aporta tenga menos consejeros de los que le corresponderían en proporción a su peso en escaños.

**Gráfico 1.** Número de consejerías 2015-2019.



Fuente: Elaboración propia

## 6 CONCLUSIONES

El artículo se ha propuesto desvelar la influencia que han ejercido y los rendimientos que han obtenido los partidos de la llamada nueva política en la configuración de los gobiernos autonómicos en el periodo 2015-2019. En el actual mapa autonómico, trece de las diecisiete CC.AA. tienen un gobierno de coalición. Ocho de ellas son coaliciones mayoritarias y cinco minoritarias. Aunque el gobierno compartido no sea una novedad

en el marco autonómico desde sus orígenes, sí es novedoso que en diez de los gobiernos autonómicos actuales haya miembros de partidos emergentes. En seis de ellos participa UP y en cuatro Cs. Recuérdese que tras las elecciones de 2015 solo se formó un gobierno con la incorporación de Podemos, concretamente en Navarra, salvo la excepción ya mencionada de Castilla-La Mancha en 2016. En doce gobiernos constituidos tras esas elecciones tuvieron un peso decisivo las formaciones emergentes con su abstención o con su voto afirmativo. Entonces se optó, mayoritariamente, por la fórmula de la abstención en segunda vuelta, tanto para el caso de Podemos como para el de Cs. Tras cuatro años de gobierno, en la mayoría de las comunidades los partidos emergentes se han incorporado a los ejecutivos, dejando de ser meros garantizadores de su estabilidad, y ampliando sus expectativas de rendimiento.

Todos estos cambios se han traducido en una mayor dificultad y complejidad de los procesos de formación de gobierno en las dos últimas legislaturas. El análisis de los datos deja claro que la aparición de los partidos emergentes, tanto en 2015 como en 2019, ha ocasionado un incremento de los días necesarios para formar los gobiernos, sean estos resultados de acuerdos de investidura o pactos de legislatura, o lo sean como consecuencia de la firma de acuerdos coalicionales. Por el contrario, no existe una significativa relación entre el número de votaciones que se han necesitado para lograr las investiduras y la presencia de partidos emergentes. En cualquier caso, en ninguna de las legislaturas analizadas se ha tenido que proceder a una repetición electoral como consecuencia de un bloqueo a la hora de investir presidente, aunque en algunas lograrlo haya sido más difícil que en ocasiones precedentes.

De igual modo, se confirma también que los gobiernos de coalición con o sin partidos emergentes que se han formado después de las elecciones de 2019 no ha traído consigo un incremento significativo de las consejerías que forman cada ejecutivo. El cotejo de los datos permite, igualmente, constatar que el reparto de las consejerías se ha efectuado siguiendo la regla de la proporcionalidad de acuerdo con el peso de cada formación en las respectivas asambleas autonómicas.

## 7 REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

- Delgado, S., y Montabes, J. 2019. «Los Gobiernos autonómicos: mayorías, minorías y coaliciones», en N. Lagares, C. Ortega y P. Oñate (eds.), *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Garmendia, A. 2019. «40 años de gobiernos autonómicos en España: competencia política, feudos electorales y calidad de gobierno», en *Informe sobre la democracia*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Gamson, W.A. 1961. «A Theory of Coalition Formation», *American Sociological Review*, 26(3): 373-382.



- Jové, J.M. 2013. «La negociación de un gobierno de coalición. Los acuerdos coalicionales», en J. M. Reniu Vilamala, *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lagares, N., Ortega, C. y Oñate, P. 2019. *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Matas, J.; Montabes, J., y Robles, A. (eds. lit.). 2000. *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Matas, J. 2015. *La formación de un gobierno de coalición*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Reniu Vilamala, J. M. 2001. «¿Merece la pena coaligarse? La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996», *Revista Española de Ciencia Política*, 5.
- Reniu Vilamala, J. M. 2010. *Els governs de coalició*. Barcelona: UOC.
- Reniu Vilamala, J. M. 2013. *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Reniu Vilamala, J. M. 2014. *Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas españolas*. Barcelona: Atelier.
- Reniu Vilamala, J. M. 2016. «La Experiencia de los Gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas españolas: un balance», *Sistema*, 244: 45-60.
- Robles Egea, A. 2004. «Negociaciones, “payoffs” y estabilidad de los gobiernos de coalición», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 126: 91-112.
- Sánchez Muñoz, Ó. 2017. «El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109: 237-260.

## NOTAS

- 1 A partir del 13 de mayo de 2016 Podemos se coaliga con otras formaciones de la izquierda y del ecopacifismo, dando lugar a Unidas Podemos (Podemos-IU-Equo-CLIAS).
- 2 Véase Lagares, Ortega y Oñate, 2019: 9.
- 3 El porcentaje de participación de los partidos emergentes se ha multiplicado en los últimos cuatro años, pasando del 20% a algo más del 30% del voto en las CC. AA. Véase Sánchez, 2017.
- 4 En todo el periodo estudiado (2015-2019) no se han tenido que repetir elecciones en ninguna comunidad autónoma, lo que, en cambio, sí se produjo en elecciones anteriores, en las que aún no habían irrumpido las formaciones emergentes. Así ocurrió, en concreto, en Madrid en 2003 y en Asturias en 2011.
- 5 Véanse entre otras: Matas, Montabes y Robles, 2000; Reniu, 2010, 2013, 2014, 2016; Amuitz Garmendía, 2019; Gómez, Cabeza, et al. 2019; Lagares, et al. 2019; Montabes y Martínez, 2019.
- 6 Véase Delgado y Montabes, 2019: 412.
- 7 Véase Jové, 2013: 130 y ss.
- 8 En esta legislatura se emplearon dos fórmulas: un gobierno minoritario del PSOE, gracias a un acuerdo de investidura PSOE-PODEMOS, y un gobierno de coalición mayoritario entre ambos.
- 9 En esta legislatura hubo dos tipos de gobierno: el primero desde el inicio de la misma hasta diciembre de 2016; el segundo, desde esta fecha a 2019.
- 10 Se considera que es un gobierno de coalición minoritario por cuanto IU, aunque concurrió en coalición con UP, rompió la misma tras las elecciones. Pese a apoyar la investidura y firmar un acuerdo de gobernabilidad, no se ha incorporado al Ejecutivo riojano.
- 11 Aunque se produjo un cambio de presidente como consecuencia de la dimisión de Pedro Antonio Sánchez, no se ha computado como dos gobiernos, dado que no se modificó el tipo de este.
- 12 El número de gobiernos se calcula atendiendo a los que se han conformado en cada comunidad tras las respectivas elecciones y aquellos que lo han hecho cambiando su tipología dentro de una misma legislatura. No se han contabilizado los nuevos gobiernos que se hayan podido formar como consecuencia de crisis gubernamentales, sin cambio al frente de la presidencia. Para el cálculo de las frecuencias, se ha utilizado la base de datos disponible en el Observatorio de las Coaliciones de Gobierno en España. [http://www.ub.edu/OGC/index\\_es.htm](http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm)
- 13 Todos los gobiernos, salvo uno unitario unipartidista, lo han sido de coalición preelectoral entre Convergencia Democrática de Cataluña y Unió Democràtica de Catalunya. Dado el tipo de relación entre los socios, se los considera gobiernos de coalición.
- 14 Se considera la existencia de cinco gobiernos minoritarios (1983-1987, 1987-1989, 1993-1995, 1995-1995 y 2011-2012) algunos coincidentes dentro de la misma legislatura.

- 15 La mayor parte de los ordenamientos autonómicos establecen un plazo de dos meses o sesenta días para la disolución anticipada de sus asambleas en caso de que ningún candidato logre ser investido, distinguiendo entre aquellos que lo empiezan a computar tras la primera votación (Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja y Valencia) y aquellos que lo hacen desde la constitución de la cámara (Aragón, Asturias). Tan solo hay dos excepciones: Navarra, donde se requieren tres meses desde la celebración de elecciones autonómicas, y País Vasco, donde se dejan transcurrir sesenta días desde la convocatoria del Parlamento para la elección de lendakari.
- 16 La inestabilidad política de Cataluña en las dos últimas legislaturas dispara el número de días que se han necesitado para lograr las investiduras.
- 17 Véanse entre otras: Reniu, 2001; Robles, 2004: 93 y ss.; Matas, 2015: 99-103.