

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 e da Administración
Universidade de Granada

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

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 sucedido 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, gobernos 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 e fórmulas para a súa conformación: breve aproximación teórica. 3 Continuidade e cambio no mapa dos gobiernos autónomos (2015-2019). 4 O incremento do grao de complexidade dos procesos de investidura nun escenario multipartidista. 5 Os rendementos dos partidos emerxentes tras a súa integración nos executivos autonómicos (2015-2019). 6 Conclusións. 7 Referencias e bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Coa expresión “nova política” referímonos neste artigo á irrupción de varios partidos que se produciu en España desde mediados de 2014 a finais de 2015, máis en concreto, ao nacemento de Ciudadanos (Cs), Podemos e as súas confluencias, e Vox. O primeiro deles constituíuse como partido de ámbito catalán, en xullo de 2006, a xeito de prolongación da plataforma cívica *Ciutadans*, e coa resistencia antinacionalista como principal bandeira; non adquiriu dimensión nacional ata as eleccións ao Parlamento Europeo de 2014, onde logrou dous escaños. O segundo fundouse en marzo de 2014, tendo a súa orixe programática nas reivindicacións do 15M ou movemento dos indignados¹. Foi a gran sorpresa dos comicios europeos de 2014, ao conseguir cinco representantes. Vox rexistrouse a mediados de decembro de 2013, aínda que non sería presentado ata xaneiro de 2014; a súa creación pretendía cubrir os reclamos dun sector ultraconservador do electorado, moi crítico co proceder do Partido Popular (PP).

Razóns de natureza económica derivadas da forte crise iniciada en 2008, e tamén de natureza política, tales como os efectos da corrupción e o conseguente descrédito dos partidos tradicionais, facilitaron o xurdimento e rápido desenvolvemento destes novos partidos en competencia aberta con aqueles. Desde o seu nacemento, os dous primeiros adquiriron unha gran visibilidade e impacto, en gran medida grazas á súa continua aparición nos medios de comunicación e polo hábil manexo das ferramentas que proporcionan as redes. Como sinalaron Lagares, Ortega e Oñate², “estes partidos lograron impor o seu discurso axitando as ramas do panorama partidista-electoral español”, restándolles protagonismo aos grandes partidos da vida política nacional. Vox tivo unha presenza insignificante ata as eleccións autonómicas andaluzas de decembro de 2018, nas cales, contra prognóstico, logrou doce parlamentarios.

Desde maio de 2014 ata novembro de 2019, os españois acudiron ás urnas en dúas ocasións para elixir parlamentarios europeos; en catro para votar candidaturas ao Congreso e ao Senado; dúas máis para determinar quen serían os seus alcaldes e concelleiros, e outras tantas para votar parlamentarios autonómicos, salvo en Galicia e País Vasco, onde soamente foron unha vez a urnas neste período. Unha mirada ampla dos resultados obtidos por estas novas formacións revela que o sistema de partidos nacional e os subsistemas autonómicos e locais sufriron unha profunda transformación, deixando a un lado o bipartidismo imperfecto que os caracterizara ata entón a nivel nacional e nunha boa parte das autonomías, para abrazar os trazos propios do multipartidismo nun contexto máis fragmentado que nunca nos corenta anos de democracia³.

A partir da constatación destes cambios, estúdase a influencia que os novos partidos exerceron na formación dos executivos autonómicos, ben mediante a subscrición de acordos de investidura, acordos programáticos de lexislatura ou coalicións de goberno. Radiográfase o cadro coa pretensión de coñecer tamén o grao de participación destes partidos nos gobernos e o conseguinte rédito derivado daquela.

Como hipótese, sostense que a irrupción destes partidos complicou a formación dos executivos autonómicos. Malia que a necesidade de alcanzar pactos dilatou os prazos de investidura e influíu na composición final dos gobernos, esta maior dificultade sobrevida non derivou en situacións de bloqueo que puidesen comprometer a viabilidade do sistema institucional autonómico en ningún momento⁴.

A literatura sobre os gobernos autonómicos é moi extensa; a súa formación, composición, coalicións e demais solucións de gobernabilidade son algúns dos temas tratados por aquela⁵. A novidade deste traballo reside en que facilita unha comprensión da evolución tipolóxica dos gobernos autonómicos no período examinado, dando especial protagonismo ao papel representado polas forzas políticas emerxentes.

O artigo estrutúrase en cinco apartados. No primeiro, a xeito de marco teórico, preséntanse algunhas das tipoloxías máis frecuentes de goberno, así como os instrumentos empregados para formalizalas. Este apartado é antecedente necesario doutros dous. Un que desenvolve o mapa exhaustivo dos diferentes tipos de goberno constituídos, prestando atención ao grao de continuidade ou cambio destes en cada comunidade autónoma, e outro que avalía o aumento ou diminución da dificultade na formación dos gobernos onde participan os partidos emerxentes. O seguinte detense na repartición interna de responsabilidades de goberno alí onde se subscribiron acordos coalicionais para propiciar a gobernabilidade con participación dos partidos emerxentes, sobre todo despois dos comicios autonómicos de 2019. Por último, ofrécese algunhas conclusións coas que evidenciar que os procesos de formación de goberno no ámbito autonómico, nun contexto multipartidista, se resolveron de forma exitosa, contribuíndo as novas formacións á gobernabilidade autonómica.

2 TIPOS DE GOBERNOS AUTONÓMICOS E FÓRMULAS PARA A SÚA CONFORMACIÓN: BREVE APROXIMACIÓN TEÓRICA

A análise tipolóxica dos gobernos no marco autonómico require contar cunha taxonomía capaz de englobar todas as modalidades ensaiadas. Así mesmo, precisa unha clasificación dos tipos e natureza dos instrumentos que se empregaron para facer posible a formación destes executivos.

En resposta á primeira exigencia, optouse por unha proposta baseada na conxunción de dous criterios: por un lado, a magnitude do sostén parlamentario con que conta cada un dos executivos tras os procesos de investidura; por outra parte, o número de partidos que os integran, de acordo coa existencia de membros designados por eles como coñecidos destes. Segundo o primeiro dos criterios, como se mostra no cadro 1, hai dous tipos de goberno: maioritarios e minoritarios. Tendo en conta o segundo, distínguense, pola súa vez, entre gobernos dun só partido e gobernos de coalición.

Cadro 1. Tipos de goberno autonómico.

	Maoritario		Minoritario
Dun só partido	Goberno maioritario dun só partido		Goberno minoritario dun só partido
De coalición	Goberno maioritario de coalición de dous ou máis partidos	Goberno de coalición mínima maioritaria	Goberno minoritario de coalición de dous ou máis partidos
		Goberno de coalición sobredimensionada	

Fonte: Elaboración propia.

Unha combinación dos anteriores ofrece seis modalidades de goberno. Trátase dun goberno maioritario unipartidista cando o executivo o compón un só partido que dispón do sostén dunha maioría parlamentaria. No suposto de que o goberno resultante conte con membros designados por un só partido, e non teña unha maioría parlamentaria que apoie as súas iniciativas de forma efectiva, estamos ante gobernos minoritarios dun só partido. Unha terceira forma con dúas modalidades diferenciadas é a do goberno maioritario de coalición coa incorporación de dúas ou máis formacións políticas no seu seo. Cando o dito goberno ten membros de dous ou máis partidos, sendo todos eles representantes de formacións indispensables para manter a maioría parlamentaria, atopámonos ante executivos de coalición mínima maioritaria; calquera crise que provoque a saída dun só dos socios dará lugar á quebra da maioría parlamentaria que sostén a esa coalición. Por último, os gobernos de coalición sobredimensionada son aqueles que teñen no seu seo representantes de máis de dous partidos, sendo algún dos socios prescindible para acadar maioría na respectiva asemblea⁶.

No relativo aos instrumentos que se empregan para a formación dos executivos, distínguense tres modalidades. Os acordos de investidura son pactos que teñen como

principal obxectivo garantir que un candidato obtén o apoio necesario para lograr a investidura. Estes acordos poden dispor, en exclusiva, cláusulas referidas ao compromiso de voto, aínda que o habitual é que conteñan ademais uns compromisos mínimos por parte de quen se postula á presidencia.

Os pactos de lexislatura, en cambio, teñen un carácter máis amplo nos seus obxectivos. Ademais, adoitan levar consigo, as máis das veces, o compromiso de investir un candidato, e inclúen unha relación de medidas programáticas pactadas e uns órganos básicos para o seguimento do seu nivel de cumprimento. Este tipo de acordos de lexislatura entre dous ou máis partidos de ningún xeito obriga a todos os que rubrican o documento que os recolle a formar parte do executivo correspondente, pero si lles exige soste parlamentariamente a acción do goberno.

Aínda que menos frecuentes, tamén pode empregarse para a formación de goberno a subscrición de acordos puntuais, fórmulas que adoitan conter tanto o compromiso para a investidura como para impulsar ou desenvolver algunhas exixencias de importancia para un dos socios. Estes acordos son unha ferramenta útil cando os socios non lograron alcanzar un acordo suficiente arredor das políticas a desenvolver durante o tempo previsto para a formación de goberno. Non obstante, deben considerarse como paso previo dunha solución de gobernabilidade para toda a lexislatura.

Por último, os pactos de goberno son acordos entre dous ou máis partidos que supoñen a vontade de chegar a unha solución de poder compartido, coa inclusión dentro dos executivos de representantes de todos os partidos implicados. Aínda que non sexa un requisito obrigado, o habitual é que estes se concreten na sinatura de acordos coalicionais, con soporte documental, onde se recollen o programa conxunto de acción política, as normas de funcionamento interno e toma de decisións, órganos de coordinación da coalición resultante, a repartición de responsabilidades, carteiras e orzamentos⁷.

Cadro 2. Evolución comparada dos tipos de goberno autonómico 2015-2019.

		Goberno maioritario	Goberno minoritario *Ac. inv. **Ac. lex.	Goberno coalición maioritaria (2, 3, 4) partidos	Goberno 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)	
Castela e León	2015		X*		
	2019			X (2) (PP, Cs)	

		Goberno maioritario	Goberno minoritario *Ac. inv. **Ac. lex.	Goberno coalición maioritaria (2, 3, 4) partidos	Goberno coalición minoritaria
Castela-A Mancha	2015		X*	X (2) ⁸ (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)	
Estremadura	2015		X*		
	2019	X			
Galicia	2016	X			
Illas Baleares	2015				X (3) (PSOE-B, MÉS)
	2019				X (3) (PSOE-B, UP, MÉS)
Illas Canarias	2015		X	X (2) ⁹ (CC, PSOE-C)	
	2019			X (4) (PSOE-C, NC, SÍ PODEMOS, ASG)	
A Rioxa	2015		X*		
	2019				X (2) (PSOE-UP) ¹⁰
Madrid	2015		X*		
	2019				X (2) (PP, Cs)
Murcia	2015		X* ¹¹		
	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)

Fonte: Elaboración propia.

3 CONTINUIDADE E CAMBIO NO MAPA DOS GOBERNOS AUTÓNOMOS (2015-2019)

Tal como se recolle na táboa 1, desde que en maio de 1980 se celebraron no País Vasco as primeiras eleccións autonómicas ata a data, outubro de 2019, formáronse en toda España un total de douscentos trinta e seis gobernos autonómicos¹². De acordo coa taxonomía proposta na anterior epígrafe, o tipo máis habitual foi o goberno maioritario dun só partido. Esta fórmula repetiuse ata en oitenta e unha ocasións. As CC. AA.

onde máis se deu son: Castela-A Mancha e Murcia; dez cada unha. Aragón, País Vasco e Navarra son as únicas que nunca tiveron esta modalidade de goberno. A seguinte solución máis empregada, con cincuenta e tres casos, foi o goberno de partido único con maioría simple. As dúas CC. AA. cunha maior frecuencia desta última fórmula foron Asturias e Navarra, con nove e sete casos, respectivamente. Por último, constituíronse diversos tipos de gobernos de coalición; cincuenta e catro deles de coalición maioritaria e corenta e dous de coalición minoritaria. Canarias con catorce e Cataluña con quince son as CC. AA. en que máis se ensaiou a fórmula coalicional¹³. En cambio, Estremadura é a única comunidade autónoma onde xamais se formou un goberno de coalición. En definitiva, as solucións gobernamentais de coalición, nos seus distintos tipos, foron con moito as máis empregadas á hora de formar gobernos autonómicos.

Corresponde agora, á marxe deste balance xeral, non perder de vista o acontecido entre 2015 e 2019, para así coñecer en que medida a aparición dos partidos emerxentes –Cs, Podemos e as súas confluencias e, con posterioridade, Vox– foi decisiva na formación dos executivos autonómicos, modificando ou non as experiencias anteriores.

Tras as eleccións autonómicas de 2015, ensaiáronse diversas receitas. Tanto Podemos como Cs optaron polas fórmulas do pacto de investidura ou do acordo programático, rexeitando a participación nos executivos. A dirección de Podemos advertiu que o seu partido non entraría a formar parte de gobernos presididos polo PSOE, pero que tampouco deixaría, por activa ou por pasiva, que o PP conseguise gobernos autonómicos onde non tivese maioría. Esta dobre estratexia parecía garantir o cambio da cor política de varios gobernos; non tanto a súa estabilidade. Pola súa vez, os órganos directivos de Cs tamén optaron por subscribir acordos de investidura, pactos de lexislatura ou compromisos para o desenvolvemento dunha batería de políticas públicas.

As negociacións en que estiveron implicadas estas dúas forzas emerxentes deron resultados dispares. De xeito maioritario optouse por pactos de investidura co obxecto de facilitar a gobernabilidade, sen renunciar a trazar unhas liñas políticas mínimas para dar o seu voto afirmativo ou absterse. Este tipo de acordo formalizouse en dez CC. AA. (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castela e León, Castela-A Mancha, Estremadura, Illas Canarias, A Ríoxa, Madrid e Murcia). Cs pactou este mecanismo en cinco CC. AA.; en Andalucía, co PSOE-A e, noutras catro, co PP (Castela e León, A Ríoxa, Madrid, Murcia). Salvo en Andalucía, onde Cs se aveu tamén a asinar un acordo lexislativo para todo o período, no resto fixo constar expresamente nos pactos de investidura que de ningún xeito estes podían ser considerados como pactos de lexislatura. Do mesmo modo, Podemos contribuíu á investidura de candidatos socialistas empregando fórmulas diversas. Así, en Aragón, Castela-A Mancha (primeiro goberno) e Estremadura, a formación morada preferiu pactos de investidura e a emisión dun voto favorable. En cambio, en Cantabria e en Asturias, a posición de Podemos foi a abstención, aínda que só na primeira delas o seu concurso resultaba decisivo. A Presidencia cántabra recaeu no Partido Regionalista de Cantabria (PRC), co único voto a favor do PSOE. En ningunha das CC. AA. onde a participación de Podemos foi decisiva se chegou a asinar un acordo

de lexislatura. Asturias foi a única comunidade en que as formacións emerxentes non tiveron un papel decisivo, se por tal se entende a necesidade da súa participación para impedir ou facilitar a formación dos gobernos. O PSOE alcanzou o goberno grazas ao voto favorable de Izquierda Unida (IU). Despois de dous meses, e á terceira votación na Asemblea asturiana, bastou con que o candidato socialista fose o que obtivo un maior apoio, grazas a que o Estatuto desta comunidade impide o voto en contra e opta na segunda proposta de investidura pola elección nominal entre todos aqueles candidatos que se presenten, gañando quen logre máis votos.

Táboa 1. Frecuencias de tipos de goberno autonómico 1981-2019.

	Goberno maioritario	Goberno minoritario	Goberno coalición maioritaria	Goberno coalición minoritaria
Andalucía	7	2	4	1
Aragón	0	5 ¹⁴	6	3
Asturias	2	9	2	0
Cantabria	4	3	7	1
Castela e León	7	4	2	0
Castela-A Mancha	10	1	1	0
Cataluña	0	1	6	8
C. Valenciana	7	1	2	1
Estremadura	7	3	0	0
Galicia	7	2	3	2
Illas Baleares	4	3	3	6
Illas Canarias	1	1	9	6
A Ríoxa	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
Total: 236	89	53	55	39

Fonte: Elaboración propia.

En canto ás coalicións de goberno subscritas tras as eleccións de 2015 e 2016, estas déronse ou ben entre partidos de ámbito non estatal (PANE) (Cataluña) ou ben entre partidos de ámbito estatal (PAE) e partidos de ámbito non estatal (PANE) (Canarias, Comunidade Valenciana, Baleares, Navarra e País Vasco). Na maior parte das CC. AA. onde se constituíron coalicións, estas xa tiñan antecedentes noutras lexislaturas (Cataluña,

Navarra, País Vasco, Baleares, etc.). Tan só unha das coalicións seladas en 2015 tivo como protagonistas dous partidos PAE, entre eles un dos emerxentes; foi en Castela-A Mancha, coa coalición que subscribiron un ano despois de constituír o primeiro goberno tras a investidura do candidato socialista. Os asinantes, PSOE e Podemos, ensaiaron esta alternativa, inédita ata o momento nesta comunidade e primeira coa incorporación dunha das formacións emerxentes.

Catro anos despois, a estratexia xeral destes partidos que xa dispuñan de representación en 2015, Podemos e Cs, foi moi diferente á de entón. Podemos, agora denominado Unidas Podemos (UP), e Cs optaron a partir de maio de 2019 por integrarse nos executivos coa sinatura de extensos acordos coalicionais. Ben é certo que tampouco agora ningún destes dous partidos emerxentes conseguiu encabezar un goberno autonómico, pero si foron decisivos na súa formación.

Nestas circunstancias irrompeu Vox, logrando representación en sete CC. AA. nas cales ata daquela non tiña implantación territorial ningunha. Doce parlamentarios en Madrid e catro en Murcia; tres en Baleares e outros tantos en Aragón. En Cantabria conseguiu dous, os mesmos que en Asturias, e un só en Castela e León. Quedou fóra dos parlamentos autonómicos de Extremadura, Navarra, Canarias e Castela-A Mancha. En polo menos tres CC. AA., a súa presenza foi imprescindible para a viabilidade de gobernos conservadores, malia perder apoios nas eleccións autonómicas de 2019, con respecto aos apoios obtidos nas eleccións autonómicas de Andalucía e, sobre todo, nas xerais de abril deste mesmo ano. Así sucedeu na Comunidade de Madrid, onde o seu voto favorable foi indispensable para a formación de goberno. Similar papel representou tamén na Comunidade de Murcia, como antes se producira en Andalucía, a finais de 2018, cando o voto afirmativo de Vox foi determinante na investidura do candidato popular, quen previamente subscribira un acordo coalicional con Cs.

Unha análise comparada da evolución dos tipos de goberno no intervalo 2015-2019 achega varios datos de interese, como se deduce da información contida na táboa 2. Obsérvase que o principal cambio do mapa dos executivos autonómicos ten que ver coa extensión do formato de coalición maioritaria. Despois dos comicios autonómicos de 2015, só unha comunidade subscribiu un goberno desta natureza: Canarias. A ela, como é sabido, uníraselle Castela-A Mancha a partir de 2016. Na actualidade, cinco dos executivos autonómicos xurdidos tras as eleccións celebradas entre decembro de 2018 e maio de 2019 sono deste tipo e, deles, en catro ocasións os gobernos contan coa presenza de dous dos partidos emerxentes; UP incorporouse a tres executivos (Aragón, Valencia, Canarias), mentres que Cs forma parte dun (Castela e León). Tan só en Cantabria o goberno de coalición maioritaria o foi coa participación exclusiva do PRC e do PSOE de Cantabria. A estas coalicións hai que sumarlles seis máis, de carácter minoritario; tres grazas a Cs (Andalucía, Madrid e Murcia) e tres grazas a UP (Baleares, A Ríoxa e Navarra). Os tres gobernos que contan con membros de Cs están presididos polo PP e requiriron o voto favorable ou a abstención de Vox; mentres, nos gobernos

onde está UP, a Presidencia correspóndelle ao PSOE, e precisaron do concurso doutras formacións rexionalistas e/ou a abstención dalgún PAE.

Táboa 2. Rendemento das coalicións con participación de partidos emerxentes.

	2015-2016				2019			
	N.º	Peso %	Repartición		N.º	Peso %	Repartición	
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
Castela e León					10	70,7 / 29,2	7+4	63,6 / 36,3
Castela-A Mancha	10	88,2 / 11,7	8+2	80 / 20				
Cataluña (2017)	13				13	51,5 / 48,4	7+6	53,8 / 46,1
Comunidade 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
Estremadura								
Galicia (2016)								
Illas 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
Illas 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
A Rioxa					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				

Fonte: Elaboración propia.

Do mesmo xeito, no mapa comparado destaca o feito de que só en tres CC.AA. se mantivese o mesmo tipo de goberno con respecto ao anterior. Exemplo diso é Asturias,

onde un cambio á fronte da Presidencia do Executivo non se traduciu en modificación ningunha da modalidade de goberno ensaiada: un executivo minoritario dun só partido. Esta fórmula foi a máis utilizada de todas as lexislaturas asturianas; ata en nove ocasións. O papel dun dos partidos emerxentes, Podemos/UP, variou de forma substancial. Así, mentres en 2015 se abstuvo e a investidura e posterior formación de goberno contou co exclusivo apoio de IU, tras as eleccións de 2019, UP votou en contra, sendo o único exemplo de voto negativo desta formación a un goberno de progreso en todo o mapa autonómico. Cataluña, con eleccións autonómicas en 2015 e en 2017, foi outra comunidade en que non se produciu cambio no modelo de goberno. Nas dúas conformáronse executivos de coalición minoritarios, co único cambio da sigla dun dos socios. O último exemplo de continuidade é o balear, con dous gobernos de coalición minoritaria; a principal novidade entre o primeiro e o segundo goberno é a incorporación de UP ao gabinete, fronte á mera abstención pola cal optaran en 2015. Por último, en seis CC. AA. pasouse de gobernos minoritarios dun só partido, con apoio externo doutra ou outras formacións, a gobernos de coalición; cinco coalicións maioritarias (Aragón, Castela e León, A Ríoxa, Madrid e Murcia) e só unha minoritaria (Andalucía).

Por último, cómpre advertir que os dous únicos gobernos de maioría xurdidos tras as autonómicas de maio de 2019 son os subscritos en Castela-A Mancha e en Extremadura, executivos que se veñen sumar ao existente na Xunta de Galicia. Nas dúas comunidades o PSOE fíxose coa Presidencia logo de ter liderado unha coalición maioritaria con Podemos e tras ser investido o seu presidente en 2015 grazas ao voto afirmativo deste mesmo partido, respectivamente.

4 O INCREMENTO DO GRAO DE COMPLEXIDADE DOS PROCESOS DE INVESTIDURA NUN ESCENARIO MULTIPARTIDISTA

A transición dun sistema bipartidista imperfecto a un multipartidista repercutiu na modalidade dos gobernos, pero tamén se fixo notar nas dificultades que houbo que sortear para facilitar a investidura e a posterior formación dos executivos alí onde non había maioría absoluta. Para aproximarse a esta cuestión, reparouse no tempo requirido para lograr as investiduras dos presidentes autonómicos e no número de votacións efectuadas. Dado que non todas as CC. AA. regulan exactamente igual os prazos da investidura, optouse por comparar o tempo transcorrido desde a celebración das eleccións en cada unha delas e as datas concretas en que se produciron as investiduras¹⁵. Deste xeito, considéranse en toda a súa extensión os períodos nos cales as forzas políticas se ocuparon de buscar solucións para a gobernación.

Para a análise contempláronse tres lexislaturas en todas as CC. AA., mesmo naquelas onde non foi necesaria negociación ningunha por contar con maiorías dun só partido. A maior parte delas coinciden coas que se inician despois das eleccións de 2011, 2015 e 2019. No entanto, hai tres excepcións en que os prazos e procesos comparados corresponden a unha cronoloxía diferente. Por un lado, as comunidades históricas: Andalucía,

Cataluña, Galicia e País Vasco. A primeira ten en conta o sucedido tras os comicios de 2012, 2015 e 2018. Para Cataluña compáranse os prazos transcorridos tras os comicios de 2012, 2015 e 2017. Por último, Galicia celebrou eleccións autonómicas en 2009, 2012 e 2016, igual que ocorreu no País Vasco, polo que os procesos que se consideran son os desenvolvidos tras estas datas. Pola súa vez, hai dúas comunidades do réxime xeral, Asturias e Valencia, onde a comparación se fixo apreciando algunhas circunstancias particulares. En Asturias, o primeiro dos procesos de investidura é o de 2012, como consecuencia da disolución anticipada da Asemblea elixida tan só un ano antes. En Valencia, para a última referencia, a data desde onde computar os prazos transcorridos é a das eleccións autonómicas concorrentes cos comicios xerais do 28 de abril de 2019.

De acordo cos datos do cadro 3, os procesos de investidura e formación de goberno tras as tres convocatorias analizadas revelan que se incrementou de xeito progresivo o número de días necesarios para levarlos a bo porto, sendo inferior en contextos de maioría absoluta dun só partido, como sucede en Galicia nas tres lexislaturas, ou en Extremadura na primeira e na terceira lexislatura analizadas. Constatase que o aumento de días é maior tras a irrupción dos partidos emerxentes a partir de 2015 nas CC. AA. onde o seu concurso foi necesario para a formación de gobernos. En termos xerais, fronte aos 631 días das primeiras lexislaturas analizadas, pasouse a 779 e a 1007 nas últimas¹⁶. Aínda que o número de días xa era significativamente superior nas segundas lexislaturas, comparadas coas primeiras, a cifra dispárase se se observa o número de días precisados nas terceiras lexislaturas. Sexa como for, o incremento foi máis significativo naquelas CC. AA. en que se compuxeron gobernos de coalición minoritarios con Cs. É o que aconteceu en Castela e León (39/44), Madrid (30/80) e Murcia (36/61). Algo parecido pasou nas CC. AA. onde o partido emerxente foi UP. Sirvan de exemplo Aragón (39/66), Canarias (43/67) ou Navarra (56/68). Chama a atención o comportamento en Andalucía, onde o incremento de días máis importante se produciu na lexislatura en que o goberno resultante o foi de minoría dun só partido co apoio para investidura de Cs, fronte aos 48 días que se empregaron para formalizar un goberno de coalición minoritario en 2018.

Cadro 3. Días transcorridos desde as eleccións e número de votacións celebradas para lograr as investiduras nas tres últimas lexislaturas autonómicas.

	Días transcorridos en cada lexislatura	Votacións celebradas en cada lexislatura
Andalucía	39/81/48	1/4/1
Aragón	52/39/66	1/1/1
Asturias	54/57/50	2/3/2
Cantabria	32/39/62	1/2/1
Castela e León	32/39/44	1/2/1
Castela-A Mancha	30/37/38	1/1/1

	Días transcorridos en cada lexislatura	Votacións celebradas en cada lexislatura
Cataluña	26/105/144	1/3/2
C. Valenciana	23/31/18	1/1/1
Estremadura	46/37/30	2/1/1
Galicia	46/21/46	1/1/1
Illas Baleares	24/36/32	1/1/1
Illas Canarias	44/43/67	1/1/1
A Ríoxa	31/39/93	1/2/3
Madrid	24/30/80	1/1/2
Murcia	31/36/61	1/1/3
Navarra	32/56/68	1/1/2
País Vasco	65/53/60	1/2/2

Fonte: Elaboración propia.

No concernente ao número de votacións, fixeron falta menos para investir presidentes nos procesos que houbo tras as primeiras eleccións autonómicas obxecto de análise. En concreto, fronte ás 18 votacións que se precisaron en conxunto para investir os presidentes autonómicos tras a primeira serie de eleccións, o número destas elevouse a 28 e a 26 respectivamente tras as dúas últimas. Constátase, ademais, que estes datos se corresponden con tres escenarios diferentes. O primeiro, coincidente coas primeiras lexislaturas analizadas, onde na maior parte das ocasións se deron maiorías absolutas ou simples de só partido. Pola contra, unha boa parte dos gobernos xurdidos tras as segundas eleccións estudadas fórono de goberno minoritario dun só partido e de coalición. Por último, a lexislatura en que máis coalicións se formalizaron non foi a que máis votacións necesitou. Malia que, en tres delas, coa implicación de dous partidos emerxentes Cs e Vox, o número de votacións se elevou considerablemente (A Ríoxa 3, Madrid 2, Murcia 3), o certo é que noutras CC. AA., sobre todo onde o emerxente era UP, só se celebrou unha votación en cada unha (Aragón, Valencia, Baleares e Canarias). Tamén en Castela e León, con presenza de Cs, se requiriu unha soa votación.

En consecuencia, confírmase que desde da aparición dos partidos emerxentes a partir de 2015 se produciu un incremento do número de días necesarios para a formación dos gobernos, mentres que, pola contra, non sucedeu o mesmo en relación co número de votacións de investidura celebradas para alcanzar os requisitos regulamentarios en cada comunidade autónoma.

5 OS RENDEMENTOS DOS PARTIDOS EMERXENTES TRAS A SÚA INTEGRACIÓN NOS EXECUTIVOS AUTONÓMICOS (2015-2019)

Entre 2015 e 2019 formáronse dezanove gobernos de coalición, todos eles resultado de complexos procesos de negociación entre os socios implicados. Sen dúbida, cando os partidos se decidiron a participar nas negociacións para a formación de goberno, consideraron, en maior ou menor medida, os beneficios e os prexuízos que podía reportarlles esta disposición e o resultado final das negociacións.

A literatura especializada adoita enumerar varios tipos de obxectivos/recompensas como consecuencia do compromiso coalicional: obtención de carteiras/consellarías dentro dos executivos; postos do *sottogoverno*, cargos en institucións das respectivas comunidades; compromisos pactados para o desenvolvemento de políticas públicas que forman parte nuclear dos programas políticos, e outras de natureza estritamente electoral¹⁷.

Nesta ocasión, óptase por apreciar o rendemento das coalicións subscritas con intervención de partidos emerxentes no período 2015-2019, observando en exclusiva o incremento ou diminución de consellarías que se produciu a causa do cambio dun modelo de goberno a outro e, ademais, o grao de proporcionalidade existente na repartición de consellarías entre as distintas formacións coligadas.

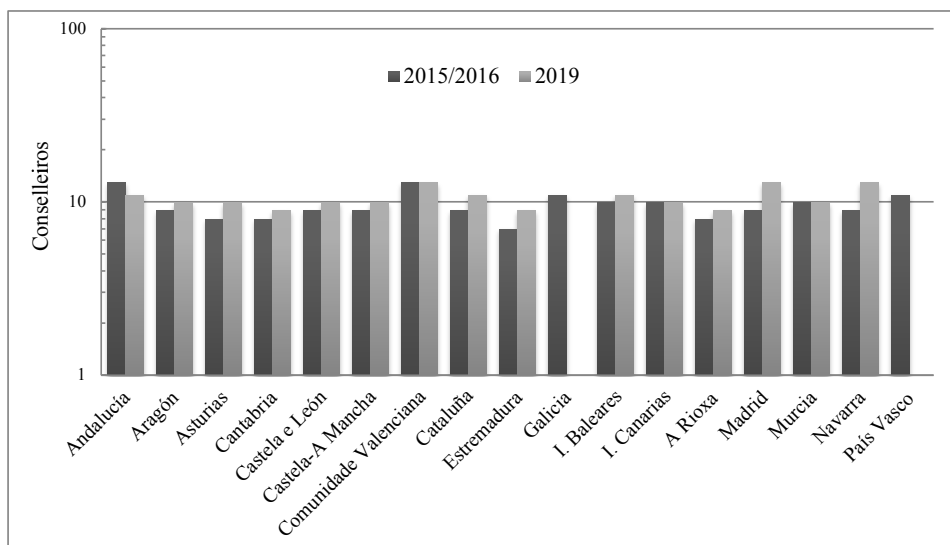
Pois ben, de acordo cos datos do gráfico 1, en catro CC. AA. nas cales tras as últimas eleccións se formaron gobernos de coalición, maioritarios ou minoritarios con representación das formacións emerxentes, tendo na anterior lexislatura gobernos en minoría dun só partido, produciuse un incremento do número de consellarías no organigrama do executivo (Aragón, Castela e León, A Rioxa e Madrid). Nestes catro gobernos pasou a ter presenza algún representante dos partidos emerxentes. Non obstante, a opción polo goberno de coalición non supuxo un aumento dos conselleiros dos executivos nin en Andalucía, onde paradoxalmente se experimentou unha substancial rebaixa destes, nin en Canarias. En Navarra, onde tamén se incrementou o número de consellarías, non cambiou o tipo de goberno, pero si o titular da Presidencia. Pola súa parte, en Castela-A Mancha, aínda que transitou dun goberno de coalición con presenza de Podemos a un maioritario dun só partido, o número de conselleiros do Executivo tamén aumentou.

No relativo ao rendemento obtido polos partidos emerxentes na formación de gobernos de coalición tras as eleccións de 2019, evidénciase que a repartición de responsabilidades entre os distintos socios se axustou a un criterio proporcional propio da Lei de Gamson (1961). Non obstante, a teor dos datos da táboa 2, cómpre facer algunhas puntualizacións en relación cos gobernos de coalición con presenza de partidos emerxentes.

Dunha banda, que a maior proporcionalidade na repartición de consellarías se produciu en dúas CC. AA. onde o socio secundario é Cs (Andalucía e Madrid). Dáse a paradoxal circunstancia de que Cs non achega a maioría absoluta da Cámara en ningunha delas, o que só é posible grazas ao voto favorable e á abstención de Vox, respectivamente.

Véxase tamén que a desproporción maior se dá en Aragón e en Navarra, aínda que de signo contrario. Mentres que na primeira é o segundo partido máis representado o que obtén menos peso no Executivo do que lle correspondería, en Navarra é o partido que ocupa a Presidencia da Comunidade o que está sobrerrepresentado. Nos dous casos, a infrarrepresentación ou sobrerrepresentación responde ao feito de que son varios os socios que forman a coalición, de tal maneira que unha distribución do poder máis proporcional entre eles obrigaría a un aumento inxente das consellarías. Por último, prodúcese unha pequena sobrerrepresentación dos partidos emerxentes en Castela e León (Cs). Igual ocorre na Comunidade Valenciana, onde UP, o terceiro partido en liza, obtivo unha sobrerrepresentación á custa de que a segunda forza que máis achega teña menos conselleiros dos que lle corresponderían en proporción ao seu peso en escanos.

Gráfico 1. Número de consellarías 2015-2019.



Fonte: Elaboración propia

6 CONCLUSIÓNS

O artigo pretendeu desvelar a influencia que exerceron e os rendementos que obtiveron os partidos da chamada nova política na configuración dos gobernos autonómicos no período 2015-2019. No actual mapa autonómico, trece das dezasete CC. AA. teñen un goberno de coalición. Oito delas son coalicións maioritarias e cinco minoritarias. Aínda que o goberno compartido non sexa unha novidade no marco autonómico desde as súas orixes, si é novidoso que en dez dos gobernos autonómicos actuais haxa membros de partidos emerxentes. En seis deles participa UP e en catro Cs. Recórdese que tras as eleccións de 2015 só se formou un goberno coa incorporación de Podemos,

concretamente en Navarra, salvo a excepción xa mencionada de Castela-A Mancha en 2016. En doce gobernos constituídos tras esas eleccións tiveron un peso decisivo as formacións emerxentes coa súa abstención ou co seu voto afirmativo. Entón optouse, maioritariamente, pola fórmula da abstención en segunda volta, tanto para o caso de Podemos como para o de Cs. Tras catro anos de goberno, na maioría das comunidades os partidos emerxentes incorporáronse aos executivos, deixando de ser meros garantidores da súa estabilidade, e ampliando as súas expectativas de rendemento.

Todos estes cambios traducíronse nunha maior dificultade e complexidade dos procesos de formación de goberno nas dúas últimas lexislaturas. A análise dos datos deixa claro que a aparición dos partidos emerxentes, tanto en 2015 como en 2019, ocasionou un incremento dos días necesarios para formar os gobernos, ben sexan estes resultados de acordos de investidura ou pactos de lexislatura, ou ben sexan como consecuencia da sinatura de acordos coalicionais. Pola contra, non existe unha significativa relación entre o número de votacións que se necesitaron para lograr as investiduras e a presenza de partidos emerxentes. En calquera caso, en ningunha das lexislaturas analizadas se tivo que proceder a unha repetición electoral como consecuencia dun bloqueo á hora de investir presidente, aínda que nalgunhas logralo fose máis dificultoso que en ocasións precedentes.

De igual xeito, confírmase tamén que os gobernos de coalición con ou sen partidos emerxentes que se formaron despois das eleccións de 2019 non trouxo consigo un incremento significativo das consellarías que forman cada executivo. O cotexo dos datos permite, igualmente, constatar que a repartición das consellarías se efectuou seguindo a regra da proporcionalidade de acordo co peso de cada formación nas respectivas asembleas autonómicas.

7 REFERENCIAS E BIBLIOGRAFÍA

- Delgado, S., e Montabes, J. 2019. «Los Gobiernos autonómicos: mayorías, minorías y coaliciones», en N. Lagares, C. Ortega e P. Oñate (eds.), *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: Centro de Investigacións Sociolóxicas (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. e Oñate, P. 2019. *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS).

- Matas, J.; Montabes, J., e 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 do 13 de maio de 2016 Podemos colígase con outras formacións da esquerda e do ecopacifismo, dando lugar a Unidas Podemos (Podemos-IU-Equo-CLIAS).
- 2 Véxase Lagares, Ortega e Oñate, 2019: 9.
- 3 A porcentaxe de participación dos partidos emerxentes multiplicouse nos últimos catro anos, pasando do 20% a algo máis do 30% do voto nas CC.AA. Véxase Sánchez, 2017.
- 4 En todo o período estudado (2015-2019) non se tiveron que repetir eleccións en ningunha comunidade autónoma, o que, en cambio, si se produciu en eleccións anteriores, nas cales aínda non irromperan as formacións emerxentes. Así sucedeu, en concreto, en Madrid en 2003 e en Asturias en 2011.
- 5 Véxanse entre outras: Matas, Montabes e Robles, 2000; Reniu, 2010, 2013, 2014, 2016; Amuitz Garmendía, 2019; Gómez, Cabeza, et al. 2019; Lagares, et al. 2019; Montabes e Martínez, 2019.
- 6 Véxase Delgado e Montabes, 2019: 412.
- 7 Véxase Jové, 2013: 130 e ss.
- 8 Nesta lexislatura empregáronse dúas fórmulas: un goberno minoritario do PSOE, grazas a un acordo de investidura PSOE-PODEMOS, e un goberno de coalición maioritario entre ambos os dous.
- 9 Nesta lexislatura houbo dous tipos de goberno: o primeiro desde o inicio desta ata decembro de 2016; o segundo, desde esta data a 2019.
- 10 Considérase que é un goberno de coalición minoritario xa que IU, aínda que concorreu en coalición con UP, rompeu tras as eleccións. Malia apoiar a investidura e asinar un acordo de gobernabilidade, non se incorporou ao Executivo rioxano.
- 11 Aínda que se produciu un cambio de presidente como consecuencia da dimisión de Pedro Antonio Sánchez, non se computou como dous gobernos, dado que non se modificou o tipo deste.
- 12 O número de gobernos calcúlase atendendo aos que se conformaron en cada comunidade tras as respectivas eleccións e aqueles que o fixeron cambiando a súa tipoloxía dentro dunha mesma lexislatura. Non se contabilizaron os novos gobernos que se puidesen formar como consecuencia de crises gobernamentais, sen cambio á fronte da presidencia. Para o cálculo das frecuencias, utilizouse a base de datos dispoñible no Observatorio das Coalicións de Goberno en España. http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm
- 13 Todos os gobernos, agás un unitario unipartidista, o foron de coalición preelectoral entre Convergència Democràtica de Catalunya e Unió Democràtica de Catalunya. Dado o tipo de relación entre os socios, son considerados gobernos de coalición.
- 14 Considérase a existencia de cinco gobernos minoritarios (1983-1987, 1987-1989, 1993-1995, 1995-1995 e 2011-2012) algúns coincidentes dentro da mesma lexislatura.
- 15 A maior parte dos ordenamentos autonómicos establecen un prazo de dous meses ou sesenta días para a disolución anticipada das súas asembleas en caso de que ningún candidato logre ser investido, distinguindo entre aqueles que o empezan a computar tras a primeira votación (Andalucía, Baleares, Canaria, Cantabria, Castela e León, Castela-A Mancha, Cataluña, Estremadura, Galicia, Madrid, Murcia, A Ríoxa e Valencia) e aqueles que o fan desde a constitución da cámara (Aragón, Asturias). Tan só hai dúas excepcións: Navarra, onde se requiren tres meses desde a celebración de eleccións autonómicas, e País Vasco, onde se deixan transcorrer sesenta días desde a convocatoria do Parlamento para a elección de *lehendakari*.
- 16 A inestabilidade política de Cataluña nas dúas últimas lexislaturas dispara o número de días que se necesitaron para lograr as investiduras.
- 17 Véxanse entre outras: Reniu, 2001; Robles, 2004: 93 e ss.; Matas, 2015: 99-103.

