

Reticencias coalicionais ou estratexia política? As dificultades na formación de gobernos estatais de coalición en España

¿Reticencias coalicionales o estrategia política? Las dificultades en la formación de gobernos estatales de coalición en España

Coalitional avoidance or political strategy? Difficulties in the formation of coalition governments in Spain



JOSEP M.ª RENIU VILAMALA

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

<https://orcid.org/0000-0001-7396-8053>

jreniu@ub.edu

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

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.71>

Resumo: Aínda que na recente historia política española se deron diferentes situacións parlamentarias que auguraban a formación dun goberno estatal de coalición, iso só sucedeu na formación do actual Goberno. Os efectos dos procesos electorais de 2015 tanto no ámbito estatal como no autonómico, unidos á frustrada investidura de Pedro Sánchez en setembro de 2019, fixeron máis necesario aínda intentar comprender por que o goberno de coalición non apareceu como un resultado normal na política española.

Palabras clave: Gobernos de coalición, gobernos minoritarios, parlamentarismo, España, comunidades autónomas.

Resumen: Aunque en la reciente historia política española se han dado diferentes situaciones parlamentarias que auguraban la formación de un gobierno estatal de coalición, ello solamente ha sucedido en la formación del actual Gobierno. Los efectos de los procesos electorales de 2015 tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, unidos a la fallida investidura de Pedro Sánchez en septiembre de 2019, han hecho más necesario aún intentar comprender por qué el gobierno de coalición no ha aparecido como un resultado normal en la política española.

Palabras clave: Gobernos de coalición, gobernos minoritarios, parlamentarismo, España, comunidades autónomas.

Abstract: Although in the recent Spanish political history there have been different parliamentary situations that predicted the formation of a national coalition government, this only has happened when forming the current government. The effects of the 2015 electoral processes both at the national and subnational level, together with the failed investiture of Pedro Sánchez in September 2019, have made it even more necessary to try to understand why the coalition government does not appeared as a normal result in Spanish politics.

Key words: Coalition governments, minority governments, parliamentarism, Spain, autonomous communities.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Los gobiernos en España. 2.1 La formación del gobierno. 2.2 La finalización del gobierno. 3 Tipología de los gobiernos en España. 3.1 Tipología de los gobiernos estatales. 3.2 Tipología de los gobiernos autonómicos. 4 A modo de conclusión: ¿reticencias coalicionales o estrategia política? 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Hace ya más de 40 años que la aprobación de la Constitución española de 1978 (CE) dibujó un nuevo sistema político en el que la formación del gobierno estatal emanaba de la correlación de fuerzas existente en el Congreso de los Diputados. Así, la opción de los constituyentes por un sistema institucional parlamentario implicaba que “las elecciones no forman gobiernos, quien lo hace son los partidos políticos mediante negociaciones entre ellos”¹. Es decir, la clave de la formación de gobierno se situó en la capacidad de llegar a acuerdos, de construir mayorías, por parte de los partidos políticos con representación parlamentaria. Por ello, era esperable que se formaran gobiernos de coalición entre dos o más formaciones políticas en aquellas situaciones en las que ningún partido obtenía la mayoría absoluta de los escaños, aunque no ha sido así hasta el actual Gobierno². ¿Estamos frente a un *defecto de diseño* del sistema político español? O, en su caso, ¿responde esta situación a algún tipo de *reticencias coalicionales* por parte de los partidos políticos? ¿O es el resultado de sus estrategias políticas? En las páginas que siguen intentaremos dar respuesta a estos interrogantes, analizando el rol de los factores institucionales para la formación de gobierno y prestando especial atención a la existencia (o no) de dinámicas coalicionales en el seno del sistema político español.

2 LOS GOBIERNOS EN ESPAÑA

2.1 La formación del gobierno

La formación de gobierno en España responde al modelo racionalizado del parlamentarismo contemporáneo, en el que el objetivo es doble. Por un lado, un procedimiento de investidura del jefe del ejecutivo (presidente del gobierno) pensado para facilitar su formación y, por el otro, un esquema que otorga al mismo suficiente estabilidad para afrontar la legislatura, siendo la moción de censura la única herramienta *de facto* con capacidad real de provocar su caída y sustitución³. En este sentido, el procedimiento de investidura descrito en el artículo 99 CE se configura como un trámite fácilmente superable por los candidatos a la presidencia del ejecutivo, hasta el punto de que solo cuatro de los quince gobiernos formados hasta la fecha lo han sido en segunda votación (cuadro 1)⁴. Pero, además de dicha facilidad, todos a excepción del actual han sido formados por un único partido (cuadro 2), con lo que nos encontramos con una de las grandes paradojas del proceso de formación de gobierno a nivel estatal: ¿cómo es posible

que en todas las situaciones minoritarias que se han sucedido desde 1977 hasta 2020 ninguna de ellas se haya resuelto mediante la formación de un gobierno de coalición?

Aunque, como se ha señalado, dicho diseño institucional no es en modo alguno un obstáculo insalvable para la formación de gobierno, lo cierto es que tras los procesos electorales estatales y autonómicos del año 2015 los principales actores políticos españoles no han sido, de ninguna manera, capaces de solventar el reto de la formación de gobierno. En el centro del debate político se ha situado la preocupación por la dificultad mostrada durante el proceso de formación de los últimos gobiernos, así como la relativa facilidad en la caída de estos. En un muy breve período de tiempo –tres años– hemos asistido a la repetición de dos procesos electorales a raíz de la imposibilidad de formar gobierno [elecciones legislativas en junio de 2016 tras una investidura fallida de Pedro Sánchez (Partido Socialista Obrero Español – PSOE) y el rechazo posterior de Mariano Rajoy (Partido Popular – PP) a presentarse a la investidura; y elecciones legislativas en noviembre de 2019 tras otra investidura fallida de Pedro Sánchez]. Pero además se ha producido el éxito de la primera moción de censura desde la recuperación de la democracia (presentada por el PSOE con Sánchez como candidato en junio de 2018), así como la disolución de las Cortes Generales en marzo de 2019 por dicho nuevo Gobierno liderado por Pedro Sánchez al no poder aprobar los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

Cuadro 1. Los gobiernos estatales españoles, 1977-2020

Gobierno	Años	Partido	Tipo de gobierno	Fuerza parlamentaria	Investido en ...	Apoyos parlamentarios
Suárez I	1977-79	UCD	Unipartidista minoritario	-	-	-
Suárez II	1979-81	UCD	Unipartidista minoritario	168 (48,0%)	1.ª votación	13 (3,7%)
Calvo-Sotelo	1981-82	UCD	Unipartidista minoritario	165 (47,1%)	2.ª votación	21 (6,0%)
González I	1982-86	PSOE	Unipartidista mayoritario	200 (57,1%)	1.ª votación	7 (2,0%)
González II	1986-89	PSOE	Unipartidista mayoritario	184 (52,6%)	1.ª votación	-
González III	1989-93	PSOE	Unipartidista minoritario	166 (47,9%)	1.ª votación	1 (0,3%)
González IV	1993-96	PSOE	Unipartidista minoritario	159 (45,4%)	1.ª votación	22 (6,3%)
Aznar I	1996-00	PP	Unipartidista minoritario	156 (44,8%)	1.ª votación	25 (7,1%)
Aznar II	2000-04	PP	Unipartidista mayoritario	183 (52,3%)	1.ª votación	19 (5,4%)
Zapatero I	2004-08	PSOE	Unipartidista minoritario	164 (46,8%)	1.ª votación	19 (5,4%)

Gobierno	Años	Partido	Tipo de gobierno	Fuerza parlamentaria	Investido en ...	Apoyos parlamentarios
Zapatero II	2008-12	PSOE	Unipartidista minoritario	169 (48,3%)	2.ª votación	-
Rajoy I	2012-16	PP	Unipartidista mayoritario	185 (52,8%)	1.ª votación	2 (0,6%)
Rajoy II	2016-18	PP	Unipartidista minoritario	134 (38,3%)	2.ª votación	36 (10,3%)
Sánchez I	2018-19	PSOE	Unipartidista minoritario	85 (24,3%)	M. censura	95 (27,1%)
Sánchez II	2020-	PSOE-UP	Coalición minoritaria	155 (44,3%)	2.ª votación	12 (3,4%)

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Tipología de los gobiernos estatales españoles, 1977-2020

15 gobiernos	Unipartidistas mayoritarios	Unipartidistas minoritarios	Coalición mayoritaria	Coalición minoritaria
	4 (26,7%)	10 (66,6%)	0 (0,0%)	1 (6,7%)

Fuente: Elaboración propia.

La citada dificultad en la formación de los últimos gobiernos no debe así buscarse en el diseño institucional, aunque hayan aparecido tímidas propuestas de reforma del procedimiento de formación de gobierno con el objetivo de garantizar –se dirá– la efectiva formación de gobierno y, por ende, también su estabilidad. De entre dichas propuestas, a menudo en formato de declaraciones públicas en los medios de comunicación, destacan por un lado la supuesta *idoneidad* de impulsar reformas en el procedimiento electoral (otorgando una mayoría absoluta *ficticia* al partido ganador de las elecciones –un premio electoral–); utilizar la previsión del artículo 68 CE para ampliar en 50 el número de diputados hasta un total de 400, que serían los destinados a ese *premio de mayoría* al que aludíamos, o incluso reformar el procedimiento de investidura recogido en el artículo 99 CE para evitar potenciales bloqueos⁵.

Es evidente que ninguna de las mencionadas propuestas de reforma alude a eventuales mejoras en el comportamiento coalicional –es decir, negociador– de los actores en contextos minoritarios. Tampoco se hace referencia alguna a la principal herramienta de control político de la oposición, la moción de censura. Eso es así por cuanto no es necesario evitar la *caída* o finalización de los gobiernos, que esencialmente se producen por motivos técnicos (finalización de la legislatura o imposibilidad de investir un nuevo presidente del gobierno), por el éxito de una moción de censura o por decisiones políticas y por ello voluntarias del presidente del gobierno (sea para anticipar las elecciones de

acuerdo con criterios políticos y/o demoscópicos o frente a la imposibilidad de aprobar la ley *clave* de cada legislatura, como son los PGE).

Sea como fuere, la realidad es que los principales factores que condicionan la formación de los gobiernos –sean o no de coalición– no se encuentran solo en el diseño institucional. Es decir, la clave se sitúa en la comprensión e integración en la estrategia política de los procedimientos parlamentarios para la investidura que, en el caso estatal, se basan en la presentación de un candidato que deberá reunir una mayoría absoluta de votos afirmativos en primera votación y, en caso de que no lo consiga, la mayoría simple de votos afirmativos en segunda votación (artículo 99 CE). Y, como hemos visto en el cuadro 1, ese procedimiento ha funcionado sin problemas en todas las investiduras hasta el período que se abre con los procesos electorales de 2015.

Además, ese mismo diseño institucional es el que se replicó de manera casi mimética en el ámbito autonómico. Así, los procesos de formación de gobierno en las comunidades autónomas (CC. AA.) también incorporan una segunda votación en el caso de ser necesaria si el candidato a liderar el ejecutivo autonómico no obtiene la mayoría absoluta en la primera votación. Pero es cierto que nos encontramos con algunos matices o diferencias interesantes: así, en Asturias y el País Vasco pueden presentarse a la investidura dos o más candidatos, que igualmente deberán obtener la mayoría absoluta de los votos en la primera votación, que en estos casos es nominal. En segundo lugar, en el caso vasco la segunda votación –24 horas después de la primera– no permite la abstención, por lo que se vota a uno u otro candidato. Finalmente, es también relevante constatar que solo en Castilla-La Mancha se prevé (artículo 14.5 de su Estatuto de autonomía) la investidura automática tras dos meses de intentos fallidos del candidato/a del partido que haya obtenido más escaños. Precisamente esa previsión del estatuto castellano-manchego nos remite al escenario de la formación de gobiernos locales en España, puesto que el artículo 196 de la LOREG, que regula el nombramiento del alcalde, en el que se establece que en caso de no existir una mayoría absoluta en la sesión de constitución del consistorio recaerá el nombramiento como alcalde en el cabeza de la lista más votada en la elección de concejales.

2.2 La finalización del gobierno

Una vez constatado que el diseño institucional para la formación de gobierno no es un obstáculo, sino que en buena medida facilita el éxito de dicho procedimiento, es relevante considerar también cómo se ha producido la finalización de los gobiernos. Los tres grandes motivos para la finalización de los gobiernos se han citado anteriormente: razones de índole técnica, como son la finalización de la legislatura o la no formación de gobierno tras el proceso de investidura; el éxito en una moción de censura; y, en tercer lugar, una decisión política y, por ello, voluntaria por parte del presidente del gobierno.

Casi dos terceras partes de los gobiernos estatales españoles han acabado su mandato, mientras que solo uno de ellos (Rajoy II) ha sufrido el éxito de una moción de censura en su contra (cuadro 3). Los restantes gobiernos pusieron fin a su mandato

tras decisiones políticas de sus respectivos presidentes, disolviendo anticipadamente las cámaras y convocando elecciones anticipadas (González III; González IV y Sánchez I). Es decir, encontramos valores que están dentro de los parámetros esperables en el funcionamiento de un sistema parlamentario en perspectiva comparada, argumento que se refuerza al considerar la estabilidad de los ejecutivos estatales (cuadro 4), prestando atención por un lado al dato de si agotan el mandato y, por el otro, al hecho de si vuelve a formarse el gobierno en las mismas condiciones: liderado por el mismo partido con el mismo estatus parlamentario (mayoría o minoría). Dichos datos nos muestran que los gobiernos estatales unipartidistas mayoritarios agotan el mandato, mientras que la mayoría de los minoritarios utilizan el adelanto electoral como estrategia política, no siendo en ningún caso habitual la repetición del mismo gobierno en las mismas condiciones. Es decir, tal y como es esperable en un contexto parlamentario multipartidista como el español, el diseño institucional favorece que aquellos gobiernos que controlan la mayoría absoluta de los escaños disfruten de mayor estabilidad que el resto (agotan en todos los casos su mandato).

Como complemento a este rendimiento institucional, se constata un comportamiento muy similar en el caso de los gobiernos autonómicos: aunque hasta las recientes reformas de los estatutos de autonomía la mayoría de gobiernos autonómicos no gozaban de suficiente *libertad de maniobra* respecto a la posibilidad de disolución anticipada de la cámara, lo cierto es que los valores son sorprendentemente parecidos al agotar también la legislatura casi las dos terceras partes de los 234 gobiernos autonómicos desde 1980 (cuadro 5).

Cuadro 3. Causas de finalización de los gobiernos estatales, 1982-2019

11 gobiernos	Finalización legislatura	Moción de censura	Decisión política
	González I; González II; Aznar I; Aznar II; Zapatero I; Zapatero II; Rajoy I 63,6% (7)	Rajoy II 9,1% (1)	González III; González IV; Sánchez I 27,3% (3)

Fuente: Elaboración propia. No se incluyen los gobiernos Suárez I, Suárez II y Calvo-Sotelo.

Cuadro 4. Estabilidad de los gobiernos estatales, 1982-2019

11 gobiernos	¿Agota el mandato?		¿Vuelve a formarse igual?	
	Sí	No	Sí	No
Unipartidista mayoritario	100,0% (4)	0,0% (0)	20,0% (1)	80,0% (3)
Unipartidista minoritario	42,8% (3)	57,2% (4)	28,6% (2)	71,4% (5)
Totales	63,6% (7)	36,4% (4)	27,3% (3)	72,7% (8)

Fuente: Elaboración propia. No se incluyen los gobiernos Suárez I, Suárez II y Calvo-Sotelo.

Cuadro 5. Estabilidad y rendimiento de los gobiernos autonómicos, 1980-2019

234 gobiernos	¿Agota el mandato?		¿Vuelve a formarse igual?	
	Sí	No	Sí	No
Unipartidista mayoritario	80,0% (68)	20,0% (17)	80,0% (68)	20,0% (17)
Unipartidista minoritario	50,9% (27)	49,1% (26)	56,6% (30)	43,4% (23)
Coalición mayoritaria	51,8% (29)	48,1% (27)	50,0% (28)	50,0% (28)
Coalición minoritaria	56,7% (21)	43,3% (16)	54,0% (20)	46,0% (17)
Coalición sobredimensionada	0,0% (0)	100,0% (3)	0,0% (0)	100,0% (3)
Totales	61,9% (145)	38,1% (89)	62,4% (146)	37,6% (88)

Fuente: Elaboración propia.

3 TIPOLOGÍA DE LOS GOBIERNOS EN ESPAÑA

3.1 Tipología de los gobiernos estatales

Tal y como se ha visto anteriormente, los datos de los cuadros 1 y 2 son contundentes: todos los gobiernos estatales españoles desde 1977 hasta la actualidad (2020) han sido gobiernos formados por un único partido (Unión de Centro Democrático –UCD–; PSOE o PP) en escenarios parlamentarios en los que solo dos grandes formaciones tenían opciones de liderar el Gobierno en solitario (UCD-PSOE o PSOE-PP). Si bien en múltiples ocasiones ninguno de estos partidos contaba con la mayoría absoluta de los escaños, sí presentaban valores muy cercanos al umbral de la mayoría absoluta (176 diputados), con lo que únicamente debían negociar acuerdos puntuales con formaciones minoritarias generalmente de ámbito no estatal y/o algunas abstenciones para contar con la mayoría simple en la segunda votación.

En este escenario, entre 1977 y 2015, los dos grandes partidos concentraron una media de más del 85% de los escaños del Congreso, con un valor máximo de concentración del 92,6% tras las elecciones de 2008. En dicho período el valor medio del Número Efectivo de Partidos parlamentarios (NEPp) se situó en 2,6, validando con ello la calificación del sistema de partidos como un bipartidismo imperfecto o de “dos partidos y medio”^{6,7}. Bajo estas premisas, la formación de gobierno no entrañó ningún tipo de problemas, puesto que, más allá de las mayorías absolutas obtenidas por el PSOE o el PP, el resto de casos contaron con apoyos puntuales de *Convergència i Unió* (CiU), el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Coalición Canaria (CC). Obviamente estas dinámicas coalicionales quedaron limitadas en términos generales al apoyo parlamentario a la investidura, a cambio de diferentes contrapartidas políticas para los respectivos socios, sin llegar en ningún caso a formalizar gobiernos de coalición⁸.

Este escenario muta radicalmente durante los procesos electorales (a nivel estatal, autonómico y local) celebrados en el año 2015. La incorporación de dos nuevas

formaciones (Podemos y sus confluencias, y Ciudadanos) no solo supondrán una seria erosión del capital electoral de PSOE y PP, sino que pondrán definitivamente sobre la mesa la urgente necesidad de desplegar todo el abanico de dinámicas coalicionales propias de los sistemas parlamentarios. Los datos son claros en este sentido: por un lado, si hasta las elecciones de 2015 la concentración de escaños entre los dos principales partidos se situaba en una media de más del 85%, a partir de ese momento la media será del 60%; por el otro, el NEPp ascenderá a un valor medio de 4,3, con lo que se consumará la implosión del sistema de partidos⁹. Esta nueva configuración del espacio político español hacía suponer que los partidos asumirían definitivamente la necesidad de trasladar las prácticas coalicionales desarrolladas en el ámbito autonómico y local a la arena política estatal, pero evidentemente ello no fue así.

Ante ese reto coalicional, los resultados han sido nefastos para el funcionamiento del sistema político español. La incapacidad para iniciar –y menos aún culminar– una negociación coalicional provocó un escenario de investidura fallida de Pedro Sánchez en 2015, así como el rechazo por parte de Mariano Rajoy de someterse a esta, generando así un escenario inaudito de repetición electoral. Tras esa repetición, en el año 2016, un PP en retroceso electoral únicamente consiguió los apoyos parlamentarios externos de Ciudadanos y de Coalición Canaria para obtener la investidura en segunda votación. Ese Gobierno, en una situación de debilidad evidente (controlando el 39% de los escaños), se vio en la tesitura de enfrentarse a una moción de censura presentada por Pedro Sánchez en 2018, moción de censura que, también por primera vez en la historia política reciente, resultó exitosa al contar con el apoyo del 51% de los diputados¹⁰, aunque igualmente fracasó en la configuración de una mayoría de gobierno al asumir en solitario el ejecutivo contando únicamente con el 24% de los escaños (85) y siendo el ejecutivo español con menos base parlamentaria.

Esa situación de extrema debilidad parlamentaria generó la imposibilidad de aprobar los PGE y, ante dicho escenario, Pedro Sánchez optó por la disolución de las cámaras y la convocatoria de elecciones anticipadas. Celebradas en abril de este año, 2019, el resultado de las mismas agudizó aún más si cabe la fragmentación parlamentaria, con lo que, al mantenerse la incapacidad por concretar en una fórmula de gobierno las dinámicas coalicionales que se activaron tras los comicios¹¹, se agotaron los plazos legales para la investidura y se convocaron nuevas elecciones a celebrar el 10 de noviembre de 2019. Como puede verse, el balance de este período de consolidación del multipartidismo es sumamente preocupante en términos de la tipología de los gobiernos estatales: dos procesos de investidura fallidos con repetición electoral (2015 y 2019), un gobierno unipartidista minoritario en situación de clara debilidad parlamentaria (Rajoy II, 39,1% de los escaños) que sucumbirá por primera vez en una moción de censura que dará como resultado el gobierno minoritario más débil de la historia política española (Sánchez I, 24,3% de los escaños).

3.2 Tipología de los gobiernos autonómicos

La situación de ausencia de gobiernos de coalición en el ámbito estatal contrasta poderosamente con la práctica habitual de estos a nivel autonómico. Contamos, en este sentido, con una panorámica muy completa de las diferentes formas que puede adoptar el proceso de formación de gobierno y las necesidades de llegar a acuerdos políticos (cuadro 6).

Cuadro 6. Tipología de los gobiernos autonómicos españoles, 1980-2019

251 gobiernos	Unipartidistas mayoritarios	Unipartidistas minoritarios	Coalición mayoritaria	Coalición minoritaria	Coalición sobredimensionada
Actuales	29,4% (5)	5,9% (1)	41,2% (7)	23,5% (4)	0,0% (0)
Acumulado histórico	35,8% (90)	21,5% (54)	25,1% (63)	16,3% (41)	1,2% (3)

Fuente: Elaboración propia.

Desde el inicio del proceso de descentralización política en España en 1980, se han formado 251 gobiernos autonómicos¹². En una primera aproximación a los datos se observa que, aunque más de la mitad de ellos han sido liderados por un único partido (144 gobiernos, el 57,4% del total), es preciso completar esa imagen cuantitativa con la perspectiva cualitativa tomando en consideración la fuerza parlamentaria de la que han gozado: mayoría o minoría. Al combinar ambos criterios, encontramos que 161 gobiernos (casi dos terceras partes del total, el 64,2%) han sido ejecutivos en los que se han activado de alguna manera las dinámicas coalicionales para su formación. Es decir, constatamos una vez más la viabilidad de las normas y los procedimientos para la formación de gobierno en el sistema político español.

No solamente la formación de los gobiernos autonómicos descansa en la existencia o no de la mayoría absoluta en manos de una única formación política, sino que el abanico de opciones es mucho más amplio. De esta forma, en gran medida el éxito (o el fracaso) de la formación de un gobierno viene determinado por múltiples factores, entre los que deben destacarse aquellos relativos a qué objetivos persiguen los partidos políticos. Se trata así de incorporar al análisis precedente del marco institucional dos cuestiones básicas para la comprensión de los procesos de negociación coalicional: por un lado, qué objetivos persigue cada partido político en su actuación política y, por otro lado, la consideración del contexto multinivel en el que operan los partidos políticos españoles.

Así, los partidos se enfrentan –en todos los ámbitos político-territoriales en los que operan– al reto de perseguir cuatro grandes objetivos: cargos, políticas públicas, votos o cohesión interna, en otras tantas arenas políticas: ejecutiva, parlamentaria, electoral e intrapartidista¹³. Además de la dificultad de establecer una ordenación entre los diferentes objetivos a conseguir, lo relevante es que además dicha priorización no tiene por qué

ser coincidente ni con los potenciales socios ni en los diferentes niveles político-territoriales¹⁴. Aparecen por ello alternativas viables y racionales en escenarios minoritarios a partir de lo que Kaare Strøm denominó el *diferencial de influencia política*: en aquellas situaciones minoritarias en las que los partidos evalúan que obtendrán mayor utilidad para la consecución de sus objetivos manteniéndose fuera de un eventual gobierno de coalición antes que formando parte de él, preferirán no formalizarlo¹⁵.

Para el análisis que nos ocupa, una situación como la descrita obliga a los partidos a enfrentarse al reto de construir acuerdos so pena de no poder garantizar la investidura de su líder o, en el mejor de los casos, iniciar una legislatura con un grado de inestabilidad política considerable. Se constata cómo el sistema institucional –las reglas para la formación de gobierno– poco tiene que decir ante potenciales situaciones de bloqueo que son achacables casi exclusivamente a la disparidad de objetivos entre los potenciales socios. En el fondo subyace la problemática asociada a la capacidad de generar espacios de cooperación interpartidista. Los datos muestran cómo la respuesta en el ámbito autonómico se traduce en un significativo número de gobiernos de coalición (104 gobiernos, el 31,4% del total), pero también la negativa a asumir (o a compartir) la corresponsabilización de toda la acción de gobierno y por lo tanto formar un gobierno unipartidista minoritario fundado sobre un acuerdo basado en la prestación de apoyo parlamentario estable a cambio de determinadas decisiones políticas (54 gobiernos, el 21,5% del total).

La segunda cuestión a la que aludíamos hace referencia a cómo se incardinan dichos procesos de negociación en el marco de un escenario multinivel como el español¹⁶. Estos sistemas multinivel, conformados por las interrelaciones entre el ámbito estatal y el autonómico, suponen la aparición de nuevos espacios de competición, con una nueva estructura de oportunidades políticas¹⁷. Ello provoca la adopción de comportamientos estratégicos, a menudo duales por parte de cada partido político en función del nivel político-territorial en el que actúe en cada momento¹⁸. Es decir, el análisis no puede en ningún caso dejar de lado la consideración de la influencia ejercida en la dimensión vertical en estos sistemas multinivel: es práctica habitual condicionar –e incluso experimentar– con la formación de gobiernos autonómicos desde el ámbito estatal, y, viceversa, también se pretenden “exportar” aquellas prácticas coalicionales exitosas desde el ámbito autonómico a la formación del gobierno estatal¹⁹. El resultado esperable sería, en este sentido, que en el caso español dicha dimensión vertical operara en ambas direcciones: no solo *de arriba a abajo* condicionando la negociación de gobiernos autonómicos, sino también *de abajo a arriba*, estableciendo precedentes de colaboración interpartidista reproducibles en el ámbito estatal en escenarios parlamentarios minoritarios como los que hemos descrito. No obstante, los resultados tangibles se han limitado únicamente a uno de los sentidos de dichas dinámicas multinivel, obviando cualquier concreción práctica en sentido contrario.

4 A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿RETICENCIAS COALICIONALES O ESTRATEGIA POLÍTICA?

Tras repasar las características de los gobiernos estatales y autonómicos españoles, hemos podido observar que la formación de gobierno en España no presenta mayores dificultades que las derivadas del escenario resultante de los diferentes procesos electorales. Es decir, se constata que la mayor o menor fragmentación parlamentaria únicamente pone sobre la mesa la necesidad de llegar a acuerdos parlamentarios y/o coalicionales, so pena de no poder superar el proceso de investidura. Ese, desafortunadamente, ha sido el escenario reciente a nivel estatal, donde la incapacidad de llegar a acuerdos ha motivado hasta la fecha dos repeticiones electorales, en 2016 y en 2019.

Se ha señalado cómo en el ámbito autonómico, con los mismos actores políticos protagonistas, el resultado de escenarios parlamentarios minoritarios ha sido radicalmente distinto. Y he ahí la paradoja: ¿cómo se explican diferentes resultados en situaciones altamente similares? Atendiendo a las características del escenario político estatal y autonómico, así como a la existencia de las dinámicas multinivel, habría de esperarse cierta congruencia entre el comportamiento político de los partidos en ambos niveles político-territoriales. Es decir, los procesos electorales de 2015 no solo afectaron a la correlación de fuerzas en el Congreso de los Diputados, sino que también los sistemas de partidos autonómicos se vieron alterados con la irrupción generalizada de las mismas nuevas formaciones políticas que habían transformado el bipartidismo imperfecto en multipartidismo limitado (Podemos y sus confluencias, así como Ciudadanos). Pero es que además la consolidación de la mutación de esos sistemas de partidos autonómicos se ha consolidado en 2019 con Ciudadanos y UP aumentando su presencia y con la irrupción de Vox, asumiendo todos ellos un rol central en la determinación de los nuevos gabinetes.

Unos gobiernos autonómicos que se han formado a partir de dinámicas coalicionales en las que PSOE y PP han liderado diferentes procesos de negociación, y muy especialmente durante la presente legislatura autonómica en la que Ciudadanos, UP y Vox han contado con un elevado poder negociador. Ello permite constatar, una vez más, que el marco institucional no ha sido ningún obstáculo para la formalización de los diversos ejecutivos autonómicos, como tampoco lo ha sido que los partidos implicados en dichas negociaciones tuvieran objetivos diversos. Es decir, los datos confirman que no puede hablarse de la existencia de reticencias coalicionales en términos generales, toda vez que ya se ha indicado que los casos en los que se han activado y concretado las dinámicas coalicionales en el ámbito autonómico suponen casi los dos tercios de todos los gobiernos formados desde 1980 (161 gobiernos, el 64,2% del total).

No obstante, se constata también que ha sido altamente dificultoso generar una dinámica de influencia desde el ámbito autonómico al ámbito estatal, máxime cuando tras las elecciones de abril de 2019 PSOE y UP tenían la posibilidad de configurar por primera vez un ejecutivo de coalición estatal con el apoyo parlamentario externo de formaciones de ámbito no estatal (esencialmente ERC, PDeCAT o PNV). Es decir, esa

viabilidad de los gobiernos de coalición autonómicos no ha superado tan fácilmente las exigencias necesarias para su reproducción en la arena política estatal. Y ello nos lleva a tener que explicar dichos resultados contraintuitivos a nivel estatal a partir de la divergencia en las estrategias políticas de los partidos políticos implicados en estos procesos.

Precisamente el Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de septiembre de 2019 (Estudio n.º 3261) preguntó cuál era la posible solución al riesgo de bloqueo político que se generó tras la investidura fallida de julio de 2019 y que podría repetirse tras las elecciones de noviembre (pregunta 24a). Las dos opciones posibles de respuesta fueron “introducir las reformas legales necesarias para evitarlo” y “propiciar una cultura de pactos y acuerdos entre los partidos políticos y los líderes”. Con carácter mayoritario los encuestados apuntaron a profundizar en esa cultura de pactos y acuerdos (53,1%), frente a solo una tercera parte favorable a introducir reformas legales (37,8%). Si consideramos la distribución de estas respuestas en función del recuerdo de voto, constatamos cómo los votantes del PP, Ciudadanos y Vox son los únicos en los que los valores anteriores se invierten, primando como solución la reforma institucional. Además, se corroboran estos datos con la consideración de la autoubicación ideológica de los encuestados, de forma que los votantes de izquierda se muestran abiertamente favorables a la cultura del pacto (con valores promedio del 60% entre las posiciones 1 a 4 del espectro) frente a los votantes de derecha, decantados a su vez a favor de la introducción de reformas legales (49,9% de promedio entre las posiciones 7 a 10 del continuo izquierda-derecha)²⁰.

Esto es, la clave del (potencial) bloqueo político no se sitúa en ningún caso en el diseño institucional del proceso de formación de gobiernos, sino que tiene que ver con la asunción definitiva de la cultura del pacto y la negociación. Ciertamente no significa lo mismo, en términos políticos, corresponsabilizarse de un ejecutivo autonómico cuya capacidad política está *de facto* condicionada por el gobierno estatal que llegar a un acuerdo coalicional en el gobierno del Estado. Es precisamente la posibilidad de compartir –y, por ende, perder una parte del control que siempre hasta la fecha ha estado en manos de una única formación– ese núcleo duro del poder político del Estado el que genera la aparición de estrategias políticas que reniegan del poder compartido. Pero la realidad es que la solución pasa inexorablemente por llevar a la práctica la regla de los sistemas parlamentarios multipartidistas: pactar para gobernar.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Axelrod, R. 1970. *Conflict of interest: a theory of divergent goals with applications to politics*. Chicago: Markham Publisher Co.
- Balfour, S. 1996. «“Bitter Victory, Sweet Defeat”. The March 1996 General Elections and the New Government in Spain», *Government and Opposition*, 3: 275-287.
- Colomer, J. M., y Martínez, F. 1995. «The Paradox of Coalition Trading», *Journal of Theoretical Politics*, 7(1): 41-63.

- Field, B. N. 2016. *Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, Observatorio de los Gobiernos de Coalición.
- Laakso, M., y Taagepera, R. 1979. «“Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe», *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27.
- López Garrido, D., y Subirats, J. 1990. «El proceso de toma de decisiones legislativas. Las relaciones Gobierno-Parlamento en España (1977-1986)», *Papers*, 33: 35-49.
- Müller, W., y Strom, K. (eds.). 1999. *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reniu, J. M. 2002. *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid: CIS, Siglo XXI.
- Reniu, J. M. (ed.). 2013. *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch, Observatorio de los Gobiernos de Coalición.
- Stefuriuc, I. 2013. *Government formation in Multi-Level Settings. Party Strategy and Institutional Constraints*. London: Palgrave Macmillan.
- Strom, K. 1990. «A behavioral theory of competitive political parties», *American Journal of Political Science*, 34(2): 565-598.

NOTAS

- 1 Axelrod, 1970: 3.
- 2 Reniu, 2002.
- 3 Es preciso recordar que el carácter *constructivo* de la moción de censura implica la existencia de un doble acuerdo entre sus promotores. Un acuerdo sobre la necesidad de censurar al ejecutivo, que debe traducirse en la obtención de una mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, y un segundo acuerdo sobre el candidato/a alternativo/a a la Presidencia del Gobierno, puesto que en caso de éxito su investidura es automática. En este sentido, diversos autores han calificado la moción de censura como un mecanismo de “investidura reforzada” (López Garrido y Subirats, 1990).
- 4 Son los casos del Gobierno presidido por Leopoldo Calvo-Sotelo (1981-1982); Zapatero II (2008-2012) y Rajoy II (2016-2018).
- 5 En lo que a la previsión contenida en el artículo 68 CE se refiere, si bien es cierto que cualquier cifra entre los 300 y 400 escaños sería plenamente constitucional, no lo es menos que sería preciso reformar la Ley orgánica del régimen electoral general (LOREG), puesto que en su artículo 162.1 establece claramente que “el Congreso está formado por trescientos cincuenta diputados”.
- 6 Balfour, 1996.
- 7 El NEPp o Número Efectivo de Partidos parlamentarios de Laakso y Taagepera (1979) es un índice que muestra el número de partidos políticos relevantes en un parlamento. Para la interpretación del valor que se obtenga, la parte entera indica cuántos son los partidos “relevantes” en ese ámbito parlamentario, mientras que la parte decimal indica la relevancia que puedan tener el resto de los partidos con representación. Lo importante es que dichos valores impactan sobre la generación de consensos por cuanto valores elevados obstaculizan la formación de gobiernos fuertes y sólidos, puesto que la existencia de una gran variedad de partidos dificulta que un partido obtenga la mayoría absoluta o una mayoría suficiente para gobernar en solitario, con lo que dichas situaciones llevan inexorablemente a la obligación de llegar a acuerdos coalicionales.
- 8 Reniu, 2002; Field, 2016.
- 9 En el caso de las elecciones de abril de 2019, la irrupción de Vox en el Congreso de los Diputados llevó a que se registrara el valor más elevado de NEPp en España (4,9), confirmando así la sustitución del bipartidismo imperfecto por un multipartidismo limitado.
- 10 Los apoyos recibidos por Sánchez en la moción de censura fueron de Podemos y sus confluencias (67 escaños), ERC (9); *Partit Demòcrata Europeu de Catalunya* (PDeCAT; 8); PNV (5); Compromís (4); EH-Bildu (2) y Nueva Canarias (1). Es decir, 95 escaños a sumar a los solo 85 del promotor de la moción de censura y candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno.
- 11 La correlación de fuerzas auguraba un posible acuerdo entre el PSOE y Unidas Podemos (UP; Podemos y sus confluencias) en el que, por primera vez, se contempló la formación de un gobierno de coalición. La propuesta por parte de UP era clara, configurar un gobierno de coalición, aunque desde las filas socialistas se prefería llegar a un acuerdo de apoyo parlamentario externo (que se “bautizó” como *gobierno de cooperación*), si bien en un momento de la negociación el PSOE se abrió a la posibilidad de formalizar un gobierno de coalición tras vetar la participación en el mismo del líder de UP Pablo Iglesias. El desencuentro en la concreción de las competencias que asumiría UP en ese hipotético ejecutivo de coalición lastró definitivamente cualquier posibilidad de acuerdo, negándose el PSOE a seguir considerando como viable esa posibilidad y planteándose abiertamente la repetición electoral como método de conseguir desbloquear la situación política.
- 12 Identificamos un nuevo gobierno de acuerdo con los criterios habituales en los estudios sobre procesos de formación de gobierno: a) tras cada proceso electoral; b) ante el cambio en la presidencia del ejecutivo; c) ante un cambio en la composición partidista del ejecutivo; y d) ante un cambio en el estatus parlamentario del ejecutivo (de mayoría a minoría o viceversa). No se contemplan así las remodelaciones de gobierno si no implican un cambio en el estatus parlamentario o en los socios de gobierno (Reniu, 2002).
- 13 Müller y Strom, 1999.
- 14 Los análisis muestran que los partidos distribuyen dichos objetivos en dos grandes categorías: objetivos intrínsecos o primarios y objetivos instrumentales o secundarios. La distribución de los objetivos para cada uno de los partidos será así clave para encontrar espacios donde *transaccionar* entre los diferentes tipos de objetivos. Es decir, lo que para uno es instrumental (cargos, por ejemplo)

para el otro se convierte en intrínseco, al tiempo que para este determinadas políticas públicas son instrumentales pero consideradas intrínsecas para el primero, identificándose claramente una posibilidad de negociación (Müller y Strom, 1999).

- 15 Strom, 1990.
- 16 Field, 2016.
- 17 Stefuriuc, 2013.
- 18 Colomer y Martínez, 1995; Reniu, 2013.
- 19 Además de la dimensión vertical de las influencias existentes entre los diferentes niveles político-territoriales, es obligado considerar asimismo la dimensión horizontal, en la que se configuran múltiples procesos de negociación simultáneos entre los mismos actores, pero en situaciones en la que las correlaciones de fuerzas son dispares. Este escenario multipartidista y multiparlamentario obliga a diseñar estrategias de intercambio de posiciones negociadoras, con lo que la complejidad de fijar dicha estrategia aumenta considerablemente (Colomer y Martínez, 1995).
- 20 En lo que hace referencia al nivel de estudios de los encuestados, solo el colectivo "sin estudios" apoya mayoritariamente las reformas legales, mientras que el resto de las categorías supera claramente el 50% de apoyo a la cultura coalicional, cultura de pactos que también se apoya mayoritariamente en función del tamaño del municipio de residencia del encuestado, creciendo en los valores que obtiene cuanto mayor es el municipio.