

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 RENU VILAMALA

Profesor titular de Ciencia Política e da Administración
Universidade 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 goberno 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 goberno de coalición no ha aparecido como un resultado normal en la política española.

Palabras clave: Gobiernos de coalición, gobiernos 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 Os gobernos en España. 2.1 A formación do goberno. 2.2 A finalización do goberno. 3 Tipoloxía dos gobernos en España. 3.1 Tipoloxía dos gobernos estatais. 3.2 Tipoloxía dos gobernos autonómicos. 4 A xeito de conclusión: reticencias coalicionais ou estratexia política? 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Hai xa máis de 40 anos que a aprobación da Constitución española de 1978 (CE) debuxou un novo sistema político en que a formación do goberno estatal emanaba da correlación de forzas existente no Congreso dos Deputados. Así, a opción dos constituíntes por un sistema institucional parlamentario implicaba que “as eleccións non forman gobernos, quen o fai son os partidos políticos mediante negociacións entre eles”¹. É dicir, a clave da formación de goberno situouse na capacidade de chegar a acordos, de construír maiorías, por parte dos partidos políticos con representación parlamentaria. Por iso, era esperable que se formasen gobernos de coalición entre dúas ou máis formacións políticas naquelas situacións en que ningún partido obtiña a maioría absoluta dos escanos, aínda que non foi así ata o actual Goberno². Estamos fronte a un *defecto de deseño* do sistema político español? Ou, se é o caso, responde esta situación a algún tipo de *reticencias coalicionais* por parte dos partidos políticos? Ou é o resultado das súas estratexias políticas? Nas páxinas que seguen intentaremos dar resposta a estas interrogantes, analizando o rol dos factores institucionais para a formación de goberno e prestando especial atención á existencia (ou non) de dinámicas coalicionais no seo do sistema político español.

2 OS GOBERNOS EN ESPAÑA

2.1 A formación do goberno

A formación de goberno en España responde ao modelo racionalizado do parlamentarismo contemporáneo, en que o obxectivo é dobre. Por unha banda, un procedemento de investidura do xefe do executivo (presidente do goberno) pensado para facilitar a súa formación e, pola outra, un esquema que lle outorga a este estabilidade suficiente para afrontar a lexislatura, sendo a moción de censura a única ferramenta *de facto* con capacidade real de provocar a súa caída e substitución³. Neste sentido, o procedemento de investidura descrito no artigo 99 CE configúrase como un trámite doadamente superable polos candidatos á presidencia do executivo, ata o punto de que só catro dos quince gobernos formados ata a data o foron en segunda votación (cadro 1)⁴. Pero, ademais da dita facilidade, todos a excepción do actual foron formados por un único partido (cadro 2), co que nos atopamos cun dos grandes paradoxos do proceso de formación de goberno a nivel estatal: como é

posible que en todas as situacións minoritarias que se sucederon desde 1977 ata 2020 ningunha delas se resolvese mediante a formación dun goberno de coalición?

Aínda que, como se sinalou, o dito deseño institucional non é de ningún xeito un obstáculo insalvable para a formación de goberno, o certo é que tras os procesos electorais estatais e autonómicos do ano 2015 os principais actores políticos españois non foron, de ningunha maneira, capaces de solucionar o reto da formación de goberno. No centro do debate político situouse a preocupación pola dificultade mostrada durante o proceso de formación dos últimos gobernos, así como a relativa facilidade na caída destes. Nun moi breve período de tempo –tres anos– asistimos á repetición de dous procesos electorais a causa da imposibilidade de formar goberno [eleccións legislativas en xuño de 2016 tras unha investidura frustrada de Pedro Sánchez (Partido Socialista Obrero Español - PSOE) e o rexeitamento posterior de Mariano Rajoy (Partido Popular - PP) a presentarse á investidura; e eleccións legislativas en novembro de 2019 tras outra investidura frustrada de Pedro Sánchez]. Pero ademais produciuse o éxito da primeira moción de censura desde a recuperación da democracia (presentada polo PSOE con Sánchez como candidato en xuño de 2018), así como a disolución das Cortes Xerais en marzo de 2019 polo dito novo Goberno liderado por Pedro Sánchez ao non poder aprobar os orzamentos xerais do Estado (OXE).

Cadro 1. Os gobernos estatais españois, 1977-2020

Goberno	Anos	Partido	Tipo de goberno	Forza parlamentaria	Investido en...	Apoios 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 maioritario	200 (57,1%)	1. ^a votación	7 (2,0%)
González II	1986-89	PSOE	Unipartidista maioritario	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 maioritario	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%)
Zapatero II	2008-12	PSOE	Unipartidista minoritario	169 (48,3%)	2. ^a votación	-
Rajoy I	2012-16	PP	Unipartidista maioritario	185 (52,8%)	1. ^a votación	2 (0,6%)

Goberno	Anos	Partido	Tipo de goberno	Forza parlamentaria	Investido en...	Apoios parlamentarios
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%)

Fonte: Elaboración propia.

Cadro 2. Tipoloxía dos gobernos estatais españois, 1977-2020

15 gobernos	Unipartidistas maioritarios	Unipartidistas minoritarios	Coalición maioritaria	Coalición minoritaria
	4 (26,7%)	10 (66,6%)	0 (0,0%)	1 (6,7%)

Fonte: Elaboración propia.

A citada dificultade na formación dos últimos gobernos non debe así buscarse no deseño institucional, aínda que aparecen tímidas propostas de reforma do procedemento de formación de goberno co obxectivo de garantir –dirase– a efectiva formación de goberno e, polo tanto, tamén a súa estabilidade. De entre esas propostas, a miúdo en formato de declaracións públicas nos medios de comunicación, destacan por un lado a suposta *idoneidade* de impulsar reformas no procedemento electoral (outorgándolle unha maioría absoluta *ficticia* ao partido gañador das eleccións –un premio electoral–); utilizar a previsión do artigo 68 CE para ampliar en 50 o número de deputados ata un total de 400, que serían os destinados a ese *premio de maioría* ao que aludimos, ou mesmo reformar o procedemento de investidura recollido no artigo 99 CE para evitar potenciais bloqueos⁵.

É evidente que ningunha das mencionadas propostas de reforma alude a eventuais melloras no comportamento coalicional –é dicir, negociador– dos actores en contextos minoritarios. Tampouco se fai referencia ningunha á principal ferramenta de control político da oposición, a moción de censura. Iso é así porque non é necesario evitar a *caída* ou finalización dos gobernos, que esencialmente se producen por motivos técnicos (remate da legislatura ou imposibilidade de investir un novo presidente do goberno), polo éxito dunha moción de censura ou por decisións políticas e por iso voluntarias do presidente do goberno (sexa para anticipar as eleccións de acordo con criterios políticos e/ou demoscópicos ou fronte á imposibilidade de aprobar a lei *clave* de cada legislatura, como son os OXE).

Sexa como for, a realidade é que os principais factores que condicionan a formación dos gobernos –sexan ou non de coalición– non se atopan só no deseño institucional. É dicir, a clave sitúase na comprensión e integración na estratexia política dos procedementos parlamentarios para a investidura que, no caso estatal, se basean na presentación dun candidato que deberá reunir unha maioría absoluta de votos afirmativos en

primeira votación e, en caso de que non o consiga, a maioría simple de votos afirmativos en segunda votación (artigo 99 CE). E, como vimos no cadro 1, ese procedemento funcionou sen problemas en todas as investiduras ata o período que se abre cos procesos electorais de 2015.

Ademais, ese mesmo deseño institucional é o que se replicou de xeito case mimético no ámbito autonómico. Así, os procesos de formación de goberno nas comunidades autónomas (CC. AA.) tamén incorporan unha segunda votación no caso de ser necesaria se o candidato a liderar o executivo autonómico non obtén a maioría absoluta na primeira votación. Pero é certo que nos atopamos con algúns matices ou diferenzas interesantes: así, en Asturias e no País Vasco poden presentarse á investidura dous ou máis candidatos, que igualmente deberán obter a maioría absoluta dos votos na primeira votación, que nestes casos é nominal. En segundo lugar, no caso vasco a segunda votación –24 horas despois da primeira– non permite a abstención, polo que se vota a un ou outro candidato. Finalmente, é tamén relevante constatar que só en Castela-A Mancha se prevé (artigo 14.5 do seu Estatuto de autonomía) a investidura automática tras dous meses de intentos frustrados do candidato/a do partido que obtivese máis escanos. Precisamente esa previsión do estatuto castelán-manchego remítenos ao escenario da formación de gobernos locais en España, posto que o artigo 196 da LOREX, que regula o nomeamento do alcalde, no cal se establece que en caso de non existir unha maioría absoluta na sesión de constitución do consistorio recaerá o nomeamento como alcalde no cabeza da lista máis votada na elección de concelleiros.

2.2 A finalización do goberno

Unha vez constatado que o deseño institucional para a formación de goberno non é un obstáculo, senón que en boa medida facilita o éxito dese procedemento, é relevante considerar tamén como se produciu a finalización dos gobernos. Os tres grandes motivos para a finalización dos gobernos citáronse anteriormente: razóns de índole técnica, como son o remate da lexislatura ou a non formación de goberno tras o proceso de investidura; o éxito nunha moción de censura; e, en terceiro lugar, unha decisión política e, por iso, voluntaria por parte do presidente do goberno.

Case dúas terceiras partes dos gobernos estatais españois acabaron o seu mandato, mentres que só un deles (Rajoy II) sufriu o éxito dunha moción de censura na súa contra (cadro 3). Os restantes gobernos puxeron fin ao seu mandato tras decisións políticas dos seus respectivos presidentes, disolvendo anticipadamente as cámaras e convocando eleccións anticipadas (González III; González IV e Sánchez I). É dicir, atopamos valores que están dentro dos parámetros esperables no funcionamento dun sistema parlamentario en perspectiva comparada, argumento que se reforza ao considerar a estabilidade dos executivos estatais (cadro 4), pondo atención por un lado no dato de se esgotan o mandato e, por o outro, ao feito de se volve formarse o goberno nas mesmas condicións: liderado polo mesmo partido co mesmo status parlamentario (maioría ou minoría). Os ditos datos móstrannos que os gobernos estatais unipartidistas maioritarios esgotan

o mandato, mentres que a maioría dos minoritarios utilizan o adianto electoral como estratexia política, non sendo en ningún caso habitual a repetición do mesmo goberno nas mesmas condicións. É dicir, tal como é esperable nun contexto parlamentario multipartidista como o español, o deseño institucional favorece que aqueles gobernos que controlan a maioría absoluta dos escanos gocen de maior estabilidade que o resto (esgotan en todos os casos o seu mandato).

Como complemento a este rendemento institucional, constátase un comportamento moi similar no caso dos gobernos autonómicos: aínda que ata as recentes reformas dos estatutos de autonomía a maioría de gobernos autonómicos non gozaban de suficiente *liberdade de manobra* respecto á posibilidade de disolución anticipada da cámara, o certo é que os valores son sorprendentemente parecidos ao esgotar tamén a lexislatura case as dúas terceiras partes dos 234 gobernos autonómicos desde 1980 (cadro 5).

Cadro 3. Causas de finalización dos gobernos estatais, 1982-2019

11 gobernos	Finalización lexislatura	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)

Fonte: Elaboración propia. Non se inclúen os gobernos Suárez I, Suárez II e Calvo-Sotelo.

Cadro 4. Estabilidade dos gobernos estatais, 1982-2019

11 gobernos	Esgota o mandato?		Volve formarse igual?	
	Si	Non	Si	Non
Unipartidista maioritario	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)
Totais	63,6% (7)	36,4% (4)	27,3% (3)	72,7% (8)

Fonte: Elaboración propia. Non se inclúen os gobernos Suárez I, Suárez II e Calvo-Sotelo.

Cadro 5. Estabilidade e rendemento dos gobernos autonómicos, 1980-2019

234 gobernos	Esgota o mandato?		Volve formarse igual?	
	Si	Non	Si	Non
Unipartidista maioritario	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 maioritaria	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)
Totais	61,9% (145)	38,1% (89)	62,4% (146)	37,6% (88)

Fonte: Elaboración propia.

3 TIPOLOXÍA DOS GOBERNOS EN ESPAÑA

3.1 Tipoloxía dos gobernos estatais

Tal como se viu anteriormente, os datos dos cadros 1 e 2 son contundentes: todos os gobernos estatais españois desde 1977 ata a actualidade (2020) foron gobernos formados por un único partido (Unión de Centro Democrático –UCD–; PSOE ou PP) en escenarios parlamentarios en que só dúas grandes formacións tiñan opcións de liderar o Goberno en solitario (UCD-PSOE ou PSOE-PP). Aínda que en múltiples ocasións ningún destes partidos contaba coa maioría absoluta dos escaños, si presentaban valores moi próximos ao limiar da maioría absoluta (176 deputados), co que unicamente debían negociar acordos puntuais con formacións minoritarias xeralmente de ámbito non estatal e/ou algunhas abstencións para contar coa maioría simple na segunda votación.

Neste escenario, entre 1977 e 2015, os dous grandes partidos concentraron unha media de máis do 85% dos escaños do Congreso, cun valor máximo de concentración do 92,6% tras as eleccións de 2008. Nese período o valor medio do Número Efectivo de Partidos parlamentarios (NEPp) situouse en 2,6, validando con iso a cualificación do sistema de partidos como un bipartidismo imperfecto ou de “dous partidos e medio”^{6,7}. Baixo estas premisas, a formación de goberno non entrañou ningún tipo de problemas, posto que, máis alá das maiorías absolutas obtidas polo PSOE ou o PP, o resto de casos contaron con apoios puntuais de *Convergència i Unió* (CiU), o Partido Nacionalista Vasco (PNV) e Coalición Canaria (CC). Obviamente estas dinámicas coalicionais quedaron limitadas en termos xerais ao apoio parlamentario á investidura, a cambio de diferentes contrapartidas políticas para os respectivos socios, sen chegar en ningún caso a formalizar gobernos de coalición⁸.

Este escenario muta radicalmente durante os procesos electorais (a nivel estatal, autonómico e local) celebrados no ano 2015. A incorporación de dúas novas formacións (Podemos e as súas confluencias, e Ciudadanos) non só suporán unha seria erosión do capital electoral de PSOE e PP, senón que porán definitivamente sobre a mesa a urxente necesidade de despreparar todo o abano de dinámicas coalicionais propias dos sistemas parlamentarios. Os datos son claros neste sentido: por un lado, se ata as eleccións de 2015 a concentración de escaños entre os dous principais partidos se situaba nunha media de máis do 85%, a partir dese momento a media será do 60%; polo outro, o NEPp ascenderá a un valor medio de 4,3, co que se consumará a implosión do sistema de partidos⁹. Esta nova configuración do espazo político español facía supor que os partidos asumirían definitivamente a necesidade de trasladar as prácticas coalicionais desenvolvidas no ámbito autonómico e local á área política estatal, pero evidentemente iso non foi así.

Ante ese reto coalicional, os resultados foron nefastos para o funcionamento do sistema político español. A incapacidade para iniciar –e menos aínda culminar– unha negociación coalicional provocou un escenario de investidura frustrada de Pedro Sánchez en 2015, así como o rexeitamento por parte de Mariano Rajoy de someterse a

esta, xerando así un escenario inaudito de repetición electoral. Tras esa repetición, no ano 2016, un PP en retroceso electoral unicamente conseguiu os apoios parlamentarios externos de Ciudadanos e de Coalición Canaria para obter a investidura en segunda votación. Ese Goberno, nunha situación de debilidade evidente (controlando o 39% dos escaños), viuse na tesitura de enfrontarse a unha moción de censura presentada por Pedro Sánchez en 2018, moción de censura que, tamén por primeira vez na historia política recente, resultou exitosa ao contar co apoio do 51% dos deputados¹⁰, aínda que igualmente fracasou na configuración dunha maioría de goberno ao asumir en solitario o executivo contando unicamente co 24% dos escaños (85) e sendo o executivo español con menos base parlamentaria.

Esa situación de extrema debilidade parlamentaria xerou a imposibilidade de aprobar os OXE e, ante ese escenario, Pedro Sánchez optou pola disolución das cámaras e a convocatoria de eleccións anticipadas. Celebradas en abril deste ano, 2019, o seu resultado agudizou aínda máis se cabe a fragmentación parlamentaria, co que, ao manterse a incapacidade por concretar nunha fórmula de goberno as dinámicas coalicionais que se activaron tras os comicios¹¹, se esgotaron os prazos legais para a investidura e se convocaron novas eleccións a celebrar o 10 de novembro de 2019. Como pode verse, o balance deste período de consolidación do multipartidismo é sumamente preocupante en termos da tipoloxía dos gobernos estatais: dous procesos de investidura frustrados con repetición electoral (2015 e 2019), un goberno unipartidista minoritario en situación de clara debilidade parlamentaria (Rajoy II, 39,1% dos escaños) que sucumbirá por primeira vez nunha moción de censura que dará como resultado o goberno minoritario máis débil da historia política española (Sánchez I, 24,3% dos escaños).

3.2 Tipoloxía dos gobernos autonómicos

A situación de ausencia de gobernos de coalición no ámbito estatal contrasta poderosamente coa práctica habitual destes a nivel autonómico. Contamos, neste sentido, con unha panorámica moi completa das diferentes formas que pode adoptar o proceso de formación de goberno e as necesidades de chegar a acordos políticos (cadro 6).

Cadro 6. Tipoloxía dos gobernos autonómicos españois, 1980-2019

251 gobernos	Unipartidistas maioritarios	Unipartidistas minoritarios	Coalición maioritaria	Coalición minoritaria	Coalición sobredimensionada
Actuais	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)

Fonte: Elaboración propia.

Desde o inicio do proceso de descentralización política en España en 1980, formáronse 251 gobernos autonómicos¹². Nunha primeira aproximación aos datos obsérvase que, aínda que máis da metade deles foron liderados por un único partido (144 gobernos, o 57,4% do total), é preciso completar esa imaxe cuantitativa coa perspectiva cualitativa tomando en consideración a forza parlamentaria de que gozaron: maioría ou minoría. Ao combinar os dous criterios, atopamos que 161 gobernos (case dúas terceiras partes do total, o 64,2%) foron executivos nos cales se activaron dalgunha forma as dinámicas coalicionais para a súa formación. É dicir, constatamos unha vez máis a viabilidade das normas e os procedementos para a formación de goberno no sistema político español.

Non soamente a formación dos gobernos autonómicos descansa na existencia ou non da maioría absoluta en mans dunha única formación política, senón que o abano de opcións é moito máis amplo. Deste xeito, en boa medida o éxito (ou o fracaso) da formación dun goberno vén determinado por múltiples factores, entre os que cómpre destacar aqueles relativos a que obxectivos perseguen os partidos políticos. Trátase así de incorporar á análise precedente do marco institucional dúas cuestións básicas para a comprensión dos procesos de negociación coalicional: por un lado, que obxectivos persegue cada partido político na súa actuación política e, por outro lado, a consideración do contexto multinivel en que operan os partidos políticos españois.

Así, os partidos enfróntanse –en todos os ámbitos político-territoriais en que operan– ao reto de perseguir catro grandes obxectivos: cargos, políticas públicas, votos ou cohesión interna, noutras tantas arenas políticas: executiva, parlamentaria, electoral e intrapartidista¹³. Ademais da dificultade de establecer unha ordenación entre os diferentes obxectivos a conseguir, o relevante é que ademais a dita priorización non ten por que ser coincidente nin cos potenciais socios nin nos diferentes niveis político-territoriais¹⁴. Aparecen por iso alternativas viables e racionais en escenarios minoritarios a partir do que Kaare Strøm denominou o *diferencial de influencia política*: naquelas situacións minoritarias en que os partidos avalían que obterán maior utilidade para a consecución dos seus obxectivos manténdose fóra dun eventual goberno de coalición antes que formando parte del, preferirán non formalizalo¹⁵.

Para a análise que nos ocupa, unha situación como a descrita obriga os partidos a enfrontarse ao reto de construír acordos so pena de non poder garantir a investidura do seu líder ou, no mellor dos casos, iniciar unha lexislatura cun grao de inestabilidade política considerable. Constátase como o sistema institucional –as regras para a formación de goberno– pouco ten que dicir ante potenciais situacións de bloqueo que son achacables case exclusivamente á disparidade de obxectivos entre os potenciais socios. No fondo subxace a problemática asociada á capacidade de xerar espazos de cooperación interpartidista. Os datos mostran como a resposta no ámbito autonómico se traduce nun significativo número de gobernos de coalición (104 gobernos, o 31,4% do total), pero tamén a negativa a asumir (ou a compartir) a corresponsabilización de toda a acción de goberno e polo tanto formar un goberno unipartidista minoritario fundado

sobre un acordo baseado na prestación de apoio parlamentario estable a cambio de determinadas decisións políticas (54 gobernos, o 21,5% do total).

A segunda cuestión a que aludiamos fai referencia a como se incardinan eses procesos de negociación no marco dun escenario multinivel como o español¹⁶. Estes sistemas multinivel, conformados polas interrelacións entre o ámbito estatal e o autonómico, supoñen a aparición de novos espazos de competición, cunha nova estrutura de oportunidades políticas¹⁷. Iso provoca a adopción de comportamentos estratéxicos, a miúdo duais por parte de cada partido político en función do nivel político-territorial en que actúe en cada momento¹⁸. É dicir, a análise non pode en ningún caso deixar de lado a consideración da influencia exercida na dimensión vertical nestes sistemas multinivel: é práctica habitual condicionar –e mesmo experimentar– coa formación de gobernos autonómicos desde o ámbito estatal, e, viceversa, tamén se pretenden “exportar” aquelas prácticas coalicionais exitosas desde o ámbito autonómico á formación do goberno estatal¹⁹. O resultado esperable sería, neste sentido, que no caso español esa dimensión vertical operase nas dúas direccións: non só *de arriba a abaixo* condicionando a negociación de gobernos autonómicos, senón tamén *de abaixo a arriba*, establecendo precedentes de colaboración interpartidista reproducibles no ámbito estatal en escenarios parlamentarios minoritarios como os que describimos. Non obstante, os resultados tanxibles limitáronse unicamente a un dos sentidos das ditas dinámicas multinivel, obviando calquera concreción práctica en sentido contrario.

4 A XEITO DE CONCLUSIÓN: RETICENCIAS COALICIONAIS OU ESTRATEXIA POLÍTICA?

Tras repasar as características dos gobernos estatais e autonómicos españois, puidemos observar que a formación de goberno en España non presenta maiores dificultades que as derivadas do escenario resultante dos diferentes procesos electorais. É dicir, constátase que a maior ou menor fragmentación parlamentaria unicamente pon sobre a mesa a necesidade de chegar a acordos parlamentarios e/ou coalicionais, so pena de non poder superar o proceso de investidura. Ese, desafortunadamente, foi o escenario recente a nivel estatal, onde a incapacidade de chegar a acordos motivou ata a data dúas repeticións electorais, en 2016 e en 2019.

Sinalouse como no ámbito autonómico, cos mesmos actores políticos protagonistas, o resultado de escenarios parlamentarios minoritarios foi radicalmente distinto. E velaí o paradoxo: como se explican diferentes resultados en situacións altamente similares? Atendendo ás características do escenario político estatal e autonómico, así como á existencia das dinámicas multinivel, habería que esperar certa congruencia entre o comportamento político dos partidos en ambos os dous niveis político-territoriais. É dicir, os procesos electorais de 2015 non só afectaron á correlación de forzas no Congreso dos Deputados, senón que tamén os sistemas de partidos autonómicos se viron alterados coa irrupción xeneralizada das mesmas novas formacións políticas que

transformaran o bipartidismo imperfecto en multipartidismo limitado (Podemos e as súas confluencias, así como Ciudadanos). Pero é que ademais a consolidación da mutación deses sistemas de partidos autonómicos se consolidou en 2019 con Ciudadanos e UP aumentando a súa presenza e coa irrupción de Vox, asumindo todos eles un rol central na determinación dos novos gabinetes.

Uns gobernos autonómicos que se formaron a partir de dinámicas coalicionais nas cales PSOE e PP lideraron diferentes procesos de negociación, e moi especialmente durante esta lexislatura autonómica en que Ciudadanos, UP e Vox contaron cun elevado poder negociador. Iso permite constatar, unha vez máis, que o marco institucional non foi ningún obstáculo para a formalización dos diversos executivos autonómicos, como tampouco o foi que os partidos implicados nesas negociacións tivesen obxectivos diversos. É dicir, os datos confirman que non se pode falar da existencia de reticencias coalicionais en termos xerais, pois xa se indicou que os casos en que se activaron e concretaron as dinámicas coalicionais no ámbito autonómico supoñen case os dous terzos de todos os gobernos formados desde 1980 (161 gobernos, o 64,2% do total).

Non obstante, conséntase tamén que foi altamente dificultoso xerar unha dinámica de influencia desde o ámbito autonómico ao ámbito estatal, máxime cando tras as eleccións de abril de 2019 PSOE e UP tiñan a posibilidade de configurar por primeira vez un executivo de coalición estatal co apoio parlamentario externo de formacións de ámbito non estatal (esencialmente ERC, PDeCAT ou PNV). É dicir, esa *viabilidade* dos gobernos de coalición autonómicos non superou tan doadamente as exixencias necesarias para a súa reprodución na arena política estatal. E iso lévanos a ter que explicar os ditos resultados contraintuitivos a nivel estatal a partir da diverxencia nas estratexias políticas dos partidos políticos implicados nestes procesos.

Precisamente o Barómetro do Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS) de setembro de 2019 (Estudo n.º 3261) preguntou cal era a posible solución ao risco de bloqueo político que se xerou tras a investidura frustrada de xullo de 2019 e que se podería repetir tras as eleccións de novembro (pregunta 24a). As dúas opcións posibles de resposta foron “introducir as reformas legais necesarias para evitalo” e “propiciar unha cultura de pactos e acordos entre os partidos políticos e os líderes”. Con carácter maioritario os enquisados apuntaron a afondar nesa cultura de pactos e acordos (53,1%), fronte a só unha terceira parte favorable a introducir reformas legais (37,8%). Se consideramos a distribución destas respostas en función do recorde de voto, constatamos como os votantes do PP, Ciudadanos e Vox son os únicos en que os valores anteriores se inverten, primando como solución a reforma institucional. Ademais, corrobóranse estes datos coa consideración da autolocalización ideolóxica dos enquisados, de forma que os votantes de esquerda se mostran abertamente favorables á cultura do pacto (con valores medios do 60% entre as posicións 1 a 4 do espectro) fronte aos votantes de dereita, decantados pola súa vez a favor da introdución de reformas legais (49,9% de media entre as posicións 7 a 10 do continuo esquerda-dereita)²⁰.

Isto é, a clave do (potencial) bloqueo político non se sitúa en ningún caso no deseño institucional do proceso de formación de gobernos, senón que ten que ver coa asunción definitiva da cultura do pacto e a negociación. Certamente non significa o mesmo, en termos políticos, corresponsabilizarse dun executivo autonómico cuxa capacidade política está –*de facto*– condicionada polo goberno estatal que chegar a un acordo coalicional no goberno do Estado. É precisamente a posibilidade de compartir –e, xa que logo, perder unha parte do control que sempre ata a data estivo en mans dunha única formación– ese núcleo duro do poder político do Estado o que xera a aparición de estratexias políticas que renegan do poder compartido. Pero a realidade é que a solución pasa inexorablemente por levar á práctica a regra dos 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., e 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., e Taagepera, R. 1979. «“Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe», *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27.
- López Garrido, D., e Subirats, J. 1990. «El proceso de toma de decisiones legislativas. Las relaciones Gobierno-Parlamento en España (1977-1986)», *Papers*, 33: 35-49.
- Müller, W., e 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 Cómpre lembrar que o carácter *constitutivo* da moción de censura implica a existencia dun dobre acordo entre os seus promotores. Un acordo sobre a necesidade de censurar o executivo, que debe traducirse na obtención dunha maioría absoluta do Congreso dos Deputados, e un segundo acordo sobre o candidato/a alternativo/a á Presidencia do Goberno, xa que en caso de éxito a súa investidura

- é automática. Neste sentido, diversos autores cualificaron a moción de censura como un mecanismo de “investidura reforzada” (López Garrido e Subirats, 1990).
- 4 Son os casos do Goberno presidido por Leopoldo Calvo-Sotelo (1981-1982); Zapatero II (2008-2012) e Rajoy II (2016-2018).
 - 5 No que á previsión contida no artigo 68 CE se refire, aínda que é certo que calquera cifra entre os 300 e 400 escanos sería plenamente constitucional, non o é menos que sería preciso reformar a Lei orgánica do réxime electoral xeral (LOREX), posto que no seu artigo 162.1 establece claramente que “o Congreso está formado por trescentos cincuenta deputados”.
 - 6 Balfour, 1996.
 - 7 O NEPP ou Número Efectivo de Partidos parlamentarios de Laakso e Taagepera (1979) é un índice que mostra o número de partidos políticos relevantes nun parlamento. Para a interpretación do valor que se obteña, a parte enteira indica cantos son os partidos “relevantes” nese ámbito parlamentario, mentres que a parte decimal indica a relevancia que poidan ter o resto dos partidos con representación. O importante é que os eses valores impactan sobre a xeración de consensos, xa que valores elevados obstaculizan a formación de gobernos fortes e sólidos, posto que a existencia dunha gran variedade de partidos dificulta que un partido obteña a maioría absoluta ou unha maioría suficiente para gobernar en solitario, co que as ditas situacións levan inexorablemente á obriga de chegar a acordos coalicionais.
 - 8 Reniu, 2002; Field, 2016.
 - 9 No caso das eleccións de abril de 2019, a irrupción de Vox no Congreso dos Deputados levou a que se rexistrase o valor máis elevado de NEPP en España (4,9), confirmándose así a substitución do bipartidismo imperfecto por un multipartidismo limitado.
 - 10 Os apoios recibidos por Sánchez na moción de censura foron de Podemos e as súas confluencias (67 escanos), ERC (9); *Partit Demòcrata Europeu de Catalunya* (PDeCAT; 8); PNV (5); Compromís (4); EH-Bildu (2) e Nueva Canarias (1). É dicir, 95 escanos a sumar aos só 85 do promotor da moción de censura e candidato alternativo á Presidencia do Goberno.
 - 11 A correlación de forzas auguraba un posible acordo entre o PSOE e Unidas Podemos (UP; Podemos e as súas confluencias) no cal, por primeira vez, se contemplou a formación dun goberno de coalición. A proposta por parte de UP era clara, configurar un goberno de coalición, aínda que desde as filas socialistas se prefería chegar a un acordo de apoio parlamentario externo (que se “bautizou” como *goberno de cooperación*), malia que nun momento da negociación o PSOE se abriu á posibilidade de formalizar un goberno de coalición tras vetar a participación neste do líder de UP Pablo Iglesias. O desencontro na concreción das competencias que asumiría UP nese hipotético executivo de coalición lastrou definitivamente calquera posibilidade de acordo, negándose o PSOE a seguir considerando como viable esa posibilidade e formulándose abertamente a repetición electoral como método de conseguir desbloquear a situación política.
 - 12 Identificamos un novo goberno de acordo cos criterios habituais nos estudos sobre procesos de formación de goberno: a) tras cada proceso electoral; b) ante o cambio na presidencia do executivo; c) ante un cambio na composición partidista do executivo; e d) ante un cambio no status parlamentario do executivo (de maioría a minoría ou viceversa). Non se contemplan así as remodelacións de goberno se non implican un cambio no status parlamentario ou nos socios de goberno (Reniu, 2002).
 - 13 Müller e Strom, 1999.
 - 14 As análises mostran que os partidos distribúen eses obxectivos en dúas grandes categorías: obxectivos intrínsecos ou primarios e obxectivos instrumentais ou secundarios. A distribución dos obxectivos para cada un dos partidos será así clave para atopar espazos onde *transaccionar* entre os diferentes tipos de obxectivos. É dicir, o que para un é instrumental (cargos, por exemplo) para o outro convértese en intrínseco, ao tempo que para este determinadas políticas públicas son instrumentais pero consideradas intrínsecas para o primeiro, identificándose claramente unha posibilidade de negociación (Müller e Strom, 1999).
 - 15 Strom, 1990.
 - 16 Field, 2016.
 - 17 Stefuriuc, 2013.
 - 18 Colomer e Martínez, 1995; Reniu, 2013.
 - 19 Ademais da dimensión vertical das influencias existentes entre os diferentes niveis político-territoriais, é obrigado considerar así mesmo a dimensión horizontal, na cal se configuran múltiples procesos de negociación simultáneos entre os mesmos actores, pero en situacións en que as correlacións de forzas son dispares. Este escenario multipartidista e multiparlamentario obriga a deseñar estratexias de intercambio de posicións negociadoras, co que a complexidade de fixar esa estratexia aumenta considerablemente (Colomer e Martínez, 1995).
 - 20 No que fai referencia ao nivel de estudos dos enquisados, só o colectivo “sen estudos” apoia maioritariamente as reformas legais, mentres que o resto das categorías supera claramente o 50% de apoio á cultura coalicional, cultura de pactos que tamén se apoia maioritariamente en función do tamaño do municipio de residencia do enquisado, crecendo nos valores que obtén canto maior é o municipio.

