

Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

número 9 | dezembro 2020



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

UNO DE QUINCE EN CUARENTA AÑOS. DESBLOQUEANDO LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN ESPAÑA

ONE OUT OF FIFTEEN IN FORTY YEARS. UNBLOCKING THE COALITION GOVERNMENTS IN SPAIN

UM DE QUINZE EM QUARENTA ANOS. DESBLOQUEANDO OS GOVERNOS DE COALIZÃO NA ESPANHA

*Josep Maria Reniu Vilamala**

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 sólo 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: Gobiernos de coalición. Gobiernos minoritarios. Parlamentarismo. España. Sistema Electoral.

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.

Keywords: Coalition Governments. Minority Governments. Parliamentarism. Spain. Electoral System.

RESUMO

Embora na recente história política espanhola tenha havido diferentes situações parlamentares que auguravam a formação de um governo de coali-

*Professor Titular do Departamento de Ciência Política, de Direito Constitucional e de Filosofia do Direito da Universidade de Barcelona – UB. E-mail jreniu@ub.edu. <https://orcid.org/0000-0001-7396-8053>.

zão, isso só aconteceu na formação do atual governo. Os efeitos dos processos eleitorais de 2015, tanto em nível estatal, como regional, juntamente com a investidura fracassada de Pedro Sánchez, em setembro de 2019, tornaram ainda mais necessário tentar entender porque o governo de coalizão não apareceu como um resultado normal na política espanhola.

Palavras-chaves: Governos de coalizão. Governos minoritários. Parlamentarismo. Espanha. Sistema Eleitoral.

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”². 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 gobierno³. ¿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. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL: SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA.

Aunque formalmente el sistema electoral español es proporcional, el efecto combinado de la provincia como circunscripción electoral, el prorrateo de los escaños y la implantación territorial de los partidos políticos ha dado como resultado unas dinámicas poco proporcionales. En palabras de Baras y Botella,

Pese a [la] voluntad fotográfica que pretende la representación proporcional, sabemos que se crean deformaciones, [...] se fortalece a los fuertes, y se debilitan las opiniones minoritarias barriendo a las fuerzas pequeñas de la escena parlamentaria. Sólo las fuerzas políticas fuertes territorialmente obtienen tanto peso político como peso electoral⁴.

² AXELROD, R. Conflict of interest: a theory of divergent goals with applications to politics. Chicago: Markham Publisher Co, 1970. p. 3.

³ RENTU, J.M. *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid: CIS/Siglo XXI, 2002.

⁴ Uno de los artífices del sistema electoral, Óscar Alzaga, afirmó en sus memorias que “[E]l sistema político español es

El núcleo del problema se encuentra en la delimitación de 52 circunscripciones o distritos electorales (las provincias), en los que elegir a los 350 diputados que integrarán el Congreso de los Diputados. El prorrateo de estos escaños se realiza a partir del establecimiento de un mínimo inicial de dos diputados por cada provincia –a excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, con uno solo- y repartiéndose los 248 escaños restantes entre las provincias en proporción a su población⁵.

Tabla 1. Las circunscripciones electorales en España.

	Circunscripciones	Escaños	Electores
Muy pequeñas (1 a 5 escaños)	28 (54%)	109 (31%)	8.360.000 (24,2%)
Medianas (6 a 9 escaños)	17 (33%)	126 (36%)	13.673.000 (39,6%)
Grandes (más de 10 escaños)	7 (13%)	115 (33%)	12.539.000 (36,2%)

Fuente: elaboración propia.

El principal efecto de ello es el *prorrateo desviado* (o *malapportionment*) por cuanto sistemáticamente algunos distritos están sobrerrepresentados y otros están infrarrepresentados, lo que gráficamente se ha venido ilustrando con la desviación existente entre Madrid y Soria o Teruel (tabla 2) en lo que a electores por escaño se refiere (Bosch, 2018).

Tabla 2. Ejemplos del prorrateo desviado en las elecciones de noviembre de 2019.

Circunscripción	Magnitud	% electores	% escaños	% Desviación
Melilla	1	0,16	0,29	+81,25
Teruel	3	0,29	0,86	+165,3
Zamora	3	0,45	0,86	+91,11
Badajoz	6	1,49	1,71	+14,76
Barcelona	32	11,35	9,14	-19,47
Madrid	37	13,75	10,57	-23,12

Fuente: elaboración propia.

En cualquier caso, la magnitud media de los distritos electorales españoles es de 6,7 escaños, lo que dista de facilitar un *outcome* relativamente proporcio-

absolutamente original... [y] fue elaborado por expertos, entre los cuales tuve la fortuna de encontrarme y el encargo político real consistía en formular una ley a través de la cual el Gobierno pudiese obtener mayoría absoluta... [S]e buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 3637%. Y con un mecanismo que en parte favorecía a las zonas rurales, donde en las proyecciones preelectorales UCD era predominante frente a las zonas industriales, en las que era mayor la incidencia del voto favorable al PSOE.” LAGO, I.; MONTERO J.R. *‘Todavía no sé quienes, pero ganaremos’*: manipulación política del sistema electoral español. 2005. Estudio/ Working Paper 45 - Dept. de Ciencia Política y RRII, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2005. p. 7.

⁵ Artículos 161 y 162 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General –LOREG–; tabla 1.

nal⁶. Además, esa configuración de las circunscripciones electorales unida a la diferente implantación territorial de los partidos (sean o no de ámbito estatal) ha generado también “generosas” ratios de ventaja⁷.

Tabla 3. Evolución de las ratios de ventaja para los partidos políticos estatales, 1977-2019

Elección	UCD	PSOE	PP	IU	CDS	UPyD	C's	Pod/UP	VOX	
1977	1,37	1,15	0,56	0,58	0,20					
1979	1,37	1,13	0,47	0,61						
1982	0,46	1,19	1,15	0,28						
1986		1,19	1,15	0,43						0,59
1989		1,25	1,18	0,53						0,50
1993		1,16	1,15	0,53	0,00					
1996		1,06	1,14	0,56						
2000		1,03	1,16	0,41						
2004		1,08	1,10	0,28						
2008		1,09	1,09	0,15						0,24
2011		1,08	1,17	0,45		0,30				
2015	1,16	1,22	0,15	0,00		0,81	0,95			
2016	1,07	1,18		0,00		0,69		0,95		
2019 ^a	0,46	1,22	1,12	0,00		1,02	0,85	0,66		
2019 ^b		1,22	1,22			- 0,41	0,75	0,98		
Media	1,07	1,13	1,07	0,41	0,32	0,14	0,58	0,87	0,82	

Fuente: Actualizado por el autor a partir de Bosch (2018:4). Los ganadores se destacan en negrita. Leyenda: UCD: Unión de Centro Democrático; PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular; IU: Izquierda Unida; CDS: Centro Democrático y Social; UPyD: Unión, Progreso y Democracia; C's: Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía; Pod/UP: Podemos/Unidas Podemos; VOX: Vox.

⁶ Aunque la fórmula d'Hondt utilizada para la conversión de los votos en escaños es una fórmula proporcional, su efecto aumenta cuanto mayor sea la magnitud de las circunscripciones. La magnitud reducida de la gran mayoría de las circunscripciones en el caso español dificulta la presencia de más de dos partidos. En cambio, las circunscripciones más grandes han demostrado la existencia de una proporcionalidad más elevada entre votos y escaños y por ello un pluripartidismo más acentuado.

⁷ Este indicador de desproporcionalidad mide si un partido es castigado o primado por el sistema electoral, calculándose como el porcentaje de escaños dividido por el porcentaje de votos en cada elección. Ratios por encima de 1 indican que el partido está primado por el sistema electoral y ratios por debajo de 1 indican que el partido está castigado por el sistema electoral. (LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. Proportionality Profiles of Western European Electoral Systems. *European Journal of Political Research*, [s.l.], v. 8, n. 4, p. 425, 1980.)

Las ratios de ventaja de la tabla 3 muestran un patrón claro: los ganadores siempre obtienen ratios por encima de 1, en especial los dos grandes partidos: UCD-PSOE (1977-1982) y PSOE-PP (desde 1982). Ello supone, además, que los “terceros” partidos difícilmente pueden obtener un escaño en los numerosos distritos electorales pequeños que hemos visto que definen el sistema electoral español. Observando la tabla 4 se hacen evidentes los efectos del sistema electoral español: por un lado refuerza a los grandes partidos con una fuerte implantación en todo el estado (PSOE y PP); por el otro, debilita a los pequeños partidos de ámbito estatal con apoyos electorales dispersos; y premia a aquellos partidos con una sólida implantación territorial concentrada en alguna(s) circunscripciones, como son los casos de ERC en Cataluña o el PNV en Euskadi.

Tabla 4. La desproporcionalidad entre votos y escaños. Elecciones al Congreso de los Diputados de abril y noviembre de 2019

Elecciones de abril de 2019.				Elecciones de noviembre de 2019			
Partido	% votos	% escaños	% desviación	Partido	% votos	% escaños	% desviación
PSOE	28,67	35,14	+12,3	PSOE	28,00	34,28	+22,4
PP	16,69	18,85	+12,9	PP	20,81	25,42	+22,1
C's	15,86	16,28	+2,6	C's	6,80	2,85	-58,1
UP	11,06	9,42	-14,8	UP	9,82	7,42	-24,4
VOX	10,26	6,85	-33,2	VOX	15,08	14,85	-1,5
ERC	3,89	4,28	+10,0	ERC	3,61	3,71	+2,8
ECP-Guanyem	2,35	2,00	-14,9	ECP-Guanyem	2,26	2,00	-11,5
JxCAT	1,91	2,00	+4,7	JxCAT	2,19	2,28	+4,1
PNV	1,51	1,71	+13,2	PNV	1,56	1,71	+9,6
EH Bildu	0,99	1,14	+15,1	EH Bildu	1,14	1,42	+24,6
Podemos-EU	0,91	0,57	-37,4	Podemos-EU	0,78	0,57	-26,9
Compromís	0,66	0,28	-57,6	Compromís	0,73	0,28	-61,6
CCa-PNC	0,53	0,57	+7,5	CCa-PNC-NC	0,51	0,57	+11,8
NA+	0,41	0,57	+39,0	NA+	0,41	0,57	+39,0
PRC	0,20	0,28	+40,0	PRC	0,28	0,28	0
Otros	4,10	0		Más País-Equo	1,36	0,57	-58,1
				CUP-PR	1,02	0,57	-44,1
				BNG	0,50	0,28	-44,0
				TE	0,08	0,28	+250,0
				Otros	3,06	0	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos electorales oficiales. Leyenda: ERC: Esquerra Republicana de Catalunya; ECP-Guanyem: En Comú Podem-Guanyem el Canvi; JxCAT: Juns per Catalunya; PNV: Partido Nacionalista Vasco; EH-Bildu: EuskalHerria-Bildu; Podemos-EU: En Común-Unidas Podemos; CCa-PNC: Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario; NC: Nueva Canarias; NA+: Navarra Suma; PRC: Partido Regionalista de Cantabria; CUP-PR: Candidatura d'Unitat Popular-Per la Ruptura; BNG: Bloque Nacionalista Galego; TE: Agrupación de electores “Teruel Existe”.

Hemos visto como la opción por una determinada configuración de las circunscripciones electorales en el diseño del sistema electoral español ha propiciado unas dinámicas de sobrerrepresentación de los dos grandes partidos estatales. Aunque la volatilidad electoral media⁸ durante estos últimos cuarenta años en España equivale al 15,2% (tabla 5) -uno de los valores más elevados de Europa⁹ - en buena medida dicho valor se debe a la extraordinaria tasa registrada en las elecciones de 1982 (43,4%)¹⁰. No obstante, debe tenerse en cuenta que sólo el 3,9% pertenece a la volatilidad entre-bloques, es decir, entre las grandes opciones a cada lado del espectro ideológico. Ello refuerza la existencia de una razonable estabilidad en los apoyos electorales de la izquierda y la derecha, siendo una frontera traspasada por muy pocos electores.

Tabla 5. Volatilidad electoral en España, 1977-2019 (en %).

Elecciones	Total	Entrebloques	Intrabloques
1979-77	11,1	2,7	8,4
1982-79	43,4	5,9	37,5
1986-82	12,8	2,2	10,6
1989-86	8,9	1,6	7,3
1993-89	11,2	2,4	8,8
1996-93	5,7	1,0	4,7
2000-96	8,8	6,8	2,1
2004-00	10,9	8,2	2,6
2008-04	4,9	1,1	3,9
2011-08	16,4	6,0	10,5
2015-11	35,4	9,9	25,4
2016-15	4,9	2,8	2,0
2019a-16	25,9	1,7	24,2
2019b-19a	12,5	2,4	10,1
Media	15,2	3,9	11,3

Fuente: Elaboración propia.

⁸ Como es sabido el cálculo de la volatilidad electoral se utiliza para medir el grado de estabilidad del sistema electoral así como del sistema de partidos, al medir los cambios electorales netos que se producen entre dos elecciones sucesivas debidas a transferencias individuales del voto (MONTERO, J.R. Las elecciones legislativas. In: COTARELO, R. (Ed.). *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: CIS, 1992. p. 283). Es decir, el porcentaje de votantes que en unas elecciones votan a un partido que en las siguientes cambian su voto.

⁹ SANZ, A.; SÁNCHEZ-SIERRA, A. *Las elecciones generales de 2004 en España*: política exterior, estilo de gobierno y movilización. 2005. Estudio/Working Paper 48 - Dept. de Ciencia Política y RRII, Universidad Autónoma de Madrid, 2005. p. 28.

¹⁰ No en vano es una de les elecciones más volátiles de todo el siglo XX en Europa. La UCD, que había ocupado el poder hasta la fecha, perdió el 81% de su electorado y el PSOE lo incrementó en un 59%.

No obstante, en las elecciones del año 2000 empezó una nueva etapa caracterizada por una mayor fluidez entre los bloques ideológicos por la consolidación de un electorado de centro que podía otorgar su voto tanto al PSOE como al PP. Dicha etapa marca un giro importante en los valores de la volatilidad, puesto que los relativos a la volatilidad entre-bloques triplicarán y cuadruplicarán la volatilidad intra-bloques. En términos de comportamiento electoral el escenario empezará a mutar a partir de las elecciones de 2008, marcadas por la triple crisis económica, política y social. No obstante la crisis, PSOE y PP mejoraron sus resultados electorales, concentrando el 83,8% del voto. Ello no evitó un vuelco político en las siguientes elecciones de 2011, en las que el PP obtuvo la mayoría absoluta, concentrando los dos partidos el 73,4% de los votos. Pero será en ese momento que empezará una tendencia hacia una mayor fragmentación política, que adquirirá toda su relevancia durante el ciclo electoral que del año 2015.

Un año antes, 2014, las elecciones al Parlamento Europeo –aun siendo elecciones de cuarto orden con una participación de sólo el 43,8%- ya anunciaron el cambio estructural. Por primera vez los dos grandes partidos bajaban de la barrera del 50% de voto en unas elecciones. Además, dos nuevas fuerzas emergían de manera tímida: Podemos capitalizaba el discurso crítico de izquierda vinculado a la crisis institucional del «régimen del 78» con casi el 8% del voto cinco meses después de su creación, y Ciudadanos, un partido de origen catalán que iniciaba su expansión estatal, obtenía un 3,2% del voto. Posteriormente, en mayo de 2015 las elecciones municipales y autonómicas confirmarían el claro retroceso de PP y PSOE, que aunque mantendrían el control de los gobiernos locales y regionales, deberían buscar apoyos en Podemos y/o Ciudadanos para formar dichos gobiernos.

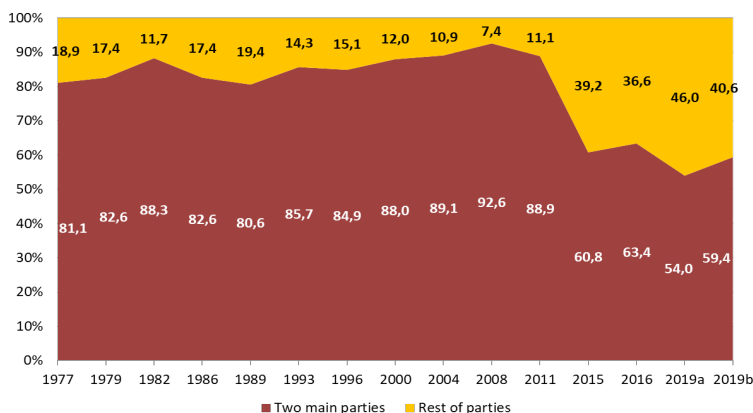
En cualquier caso serán las elecciones al Congreso de los Diputados de 2015 donde se producirá el verdadero cambio histórico, pasando del tradicional bipartidismo imperfecto o de “dos partidos y medio”¹¹ a un escenario definitivamente multipartidista. La irrupción con fuerza de Podemos (con sus diferentes confluencias territoriales en especial en Catalunya, Galicia e inicialmente también en la Comunidad Valenciana) así como Ciudadanos permitirán romper con el habitual grado de concentración de más del 80% de los escaños que hasta entonces tenían siempre los dos grandes partidos estatales, UCD-PSOE o PSOE-PP (gráfico 1). Precisamente dicha enorme concentración de poder parlamentario en manos de dos grandes partidos no sólo se tradujo en la obtención de mayorías absolutas en reiteradas ocasiones (PSOE en 1982 y 1986; PP en 2000 y 2012) sino también en la escasa relevancia de los terceros partidos en aquellas situaciones minoritarias en las que PSOE o PP no alcanzaron los 176 escaños de la mayoría absoluta¹². Aunque por debajo de dicho umbral, éstos disponían

¹¹ BALFOUR, S. ‘Bitter Victory, Sweet Defeat.’ *The March 1996 General Elections and the New Government in Spain. Government and Opposition*, Cambridge, v. 31, n. 3, p. 275-287, Jul. 1996.

¹² Una de las características contraintuitivas del funcionamiento del sistema político español es así la formación de gobiernos unipartidistas mayoritarios, en un contexto parlamentario multipartidista. Como hemos discutido ampliamente (vid. los trabajos más recientes en RENU, J.M. Formación y caída de los gobiernos en España. *Nueva Revista*, Madrid, n. 173, p. 82-97, 2020. y ¿Reticencias coalicionales o estrategia política? Las dificultades en la formación de gobiernos estatales de coalición en España. *Administración & Ciudadanía (Revista de la Escola Galega de Administración Pública)*, [s.l.], v. 14, n. 2, p.141-154, 2019. DOI: <https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.71>.) la explicación debe buscarse por un lado en los efectos generados por un sistema electoral que, aunque nominalmente proporcional, en la práctica generaba hasta 2015 claros

de una *working majority* o mayoría de trabajo relativamente cómoda por cuanto podían formar gobierno sin apenas negociar o transaccionar políticamente con ningún partido¹³.

Gráfico 1. Concentración de los escaños entre los dos principales partidos del Congreso de los Diputados y el resto de formaciones.



Fuente: elaboración propia. Nota: para las elecciones de 1977 y 1979, UCD-PSOE; para el resto PSOE-PP (en rojo).

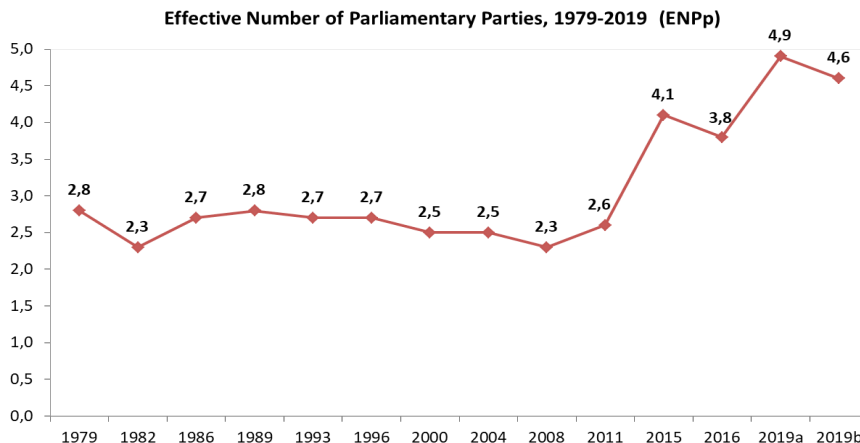
Esta ruptura del sistema tradicional de equilibrios bipartidista replicaba lo sucedido en buena parte de las Comunidades Autónomas así como los principales ayuntamientos españoles. Complementa la imagen el vuelco que también se producirá en el número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp)¹⁴. Aunque a nivel estatal los valores han experimentado leves variaciones, se han situado claramente por debajo de la media europea, siendo el valor medio de partidos electorales un 3,3 mientras que el valor medio de partidos parlamentarios se reduce a 3,1. Diferencia entre valores que se debe a los efectos ya comentados del sistema electoral y que, obviamente, tiene su correlato en lo que se refiere a la dinámica parlamentaria del proceso de formación de gobierno. El gráfico 2 muestra con claridad el vuelco operado en España a partir de las elecciones de 2015: de un NEPp medio de 2,6 entre 1979 y 2011 a 4,3 desde 2015.

efectos mayoritarios, y por el otro en un proceso de investidura parlamentaria claramente desincentivador de las dinámicas coalicionales (RENIU, 2002; FIELD, B.N. *Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España*. Valencia: Tirant lo Blanch/Observatorio de los Gobiernos de Coalición, 2016).

¹³ Habida cuenta que la investidura en España se configura como proceso a dos vueltas, en la que si no se cuenta/obtiene la mayoría absoluta de votos favorables del Congreso de los Diputados (176 o más) se realiza una segunda votación a las 48 horas en la que únicamente es preciso contar/obtener una mayoría simple de votos afirmativos (art. 99 CE).

¹⁴ El NEPp o Número Efectivo de Partidos parlamentarios de Laakso y Taagepera 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 partidos con representación. Lo importante es que dichos valores impactan sobre la generación de consensos en tanto que valores elevados obstaculizan la formación de gobiernos fuertes y sólidos, puesto que la existencia de una gran variedad de partidos dificulta a 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. (LAAKSO, TAAGEPERA, 1979).

Gráfico 2. Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPp) en el Congreso de los Diputados, 1977-2019.



Fuente: Elaboración propia.

Es decir, de una situación de bipartidismo imperfecto a un escenario *normal* de multipartidismo limitado, lo que era esperable desde un punto de vista formal para un sistema parlamentario multipartidista con un sistema electoral proporcional. No obstante, esa situación bipartidista imperfecta se combinó con un número elevado de partidos con representación parlamentaria¹⁵, en gran medida debido a la presencia de un elevado número de partidos nacionalistas y regionalistas, concentrándose en sus respectivos ámbitos territoriales¹⁶.

3. LA FORMACIÓN DE GOBIERNO EN ESPAÑA.

Como se ha indicado anteriormente, el proceso de formación de gobierno en España responde al modelo racionalizado del parlamentarismo contemporáneo, en el que el objetivo que se persigue es doble. Por un lado, la existencia de 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 sustitución¹⁷. En este sentido, el procedimiento de investidura descrito en el

¹⁵ Tras las elecciones de 1979 once fueron los partidos que obtuvieron representación parlamentaria; diez en 1982; trece en 1989; once en 1993, 1996 y 2000; doce en 2004; diez en 2008; trece en 2011 y 2015; doce en 2016, y finalmente quince en las de abril de 2019 y diecinueve en las últimas de noviembre de 2019.

¹⁶ Así, vascos (PNV o EH Bildu) y catalanes (CiU/JxCAT o ERC) han obtenido siempre desde 1977 representación parlamentaria con diversas formaciones, mientras que en otras Comunidades Autónomas (Islas Canarias –CC–, Navarra –Nafarroa Bai–, Galicia –BNG– o la Comunidad Valenciana –Compromís–) dicha presencia ha sido intermitente.

¹⁷ 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

artículo 99 CE se configura como un trámite fácilmente superable por los candidatos a la presidencia del ejecutivo, hasta el punto que sólo cuatro de los quince gobiernos formados hasta la fecha lo han sido en segunda votación (tabla 6)¹⁸.

Tabla 6. Los gobiernos estatales españoles, 1977-2020.

Gobierno	Años	Partido(s)	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%)	1a. Votación	13 (3,7%)
Calvo-Sotelo	1981-82	UCD	Unipartidista minoritario	165 (47,1%)	2a. Votación	21 (6,0%)
González I	1982-86	PSOE	Unipartidista Mayoritario	200 (57,1%)	1a. Votación	7 (2,0%)
González II	1986-89	PSOE	Unipartidista Mayoritario	184 (52,6%)	1a. Votación	-
González III	1989-93	PSOE	Unipartidista minoritario	166 (47,9%)	1a. Votación	1 (0,3%)
González IV	1993-96	PSOE	Unipartidista minoritario	159 (45,4%)	1a. Votación	22 (6,3%)
Aznar I	1996-00	PP	Unipartidista minoritario	156 (44,8%)	1a. Votación	25 (7,1%)
Aznar II	2000-04	PP	Unipartidista Mayoritario	183 (52,3%)	1a. Votación	19 (5,4%)
Zapatero I	2004-08	PSOE	Unipartidista minoritario	164 (46,8%)	1a. Votación	19 (5,4%)
Zapatero II	2008-12	PSOE	Unipartidista minoritario	169 (48,3%)	2a. Votación	-
Rajoy I	2012-16	PP	Unipartidista Mayoritario	185 (52,8%)	1a. Votación	2 (0,6%)
Rajoy II	2016-18	PP	Unipartidista minoritario	134 (38,3%)	2a. 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%)	2a. Votación	12 (3,4%)

Fuente: elaboración propia.

Pero además de dicha facilidad, todos a excepción del actual han sido formados por un único partido (tabla 7) con lo que nos encontramos con una de las grandes paradojas de la formación de gobierno a nivel estatal: ¿cómo es posible que en todas las situaciones minoritarias que se han sucedido desde 1977 hasta el 2019 sólo en una se haya resuelto mediante la formación de un gobierno de coalición? ¿Por qué sólo uno de quince gobiernos en estos cuarenta años de democracia?

Tabla 7. 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.

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

de censura como un mecanismo de “investidura reforzada” (LÓPEZ-GARRIDO, D.; SUBIRATS, J. El proceso de toma de decisiones legislativas. Las relaciones Gobierno-Parlamento en España (1977-1986). *Papers*, [s.l.], v. 33, p. 35-49. 1990).
¹⁸ Son los casos del gobierno presidido por Leopoldo Calvo-Sotelo (1981-1982); Zapatero II (2008-2012) y Rajoy II (2016-2018).

los procesos electorales estatales de los años 2015, 2016 y 2019 los principales actores políticos españoles no han sido en modo alguno capaces de solventar el reto de la formación de gobierno. En un muy breve período de tiempo –tres años- España asistió 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 (PSOE) y el rechazo posterior de Mariano Rajoy (PP) a presentarse a la investidura; y elecciones legislativas en noviembre de 2019 tras otra investidura fallida de Pedro Sánchez tras las elecciones de abril de 2019¹⁹. 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.

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 *ficicia* 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 bloqueos²⁰.

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 sólo en el diseño institucional. Aunque como se ha visto los efectos combinados del diseño institucional con los generados por el sistema electoral reducían el número de actores políticos relevantes, no es menos cierto que en buena medida el bloqueo a los gobiernos de coalición ha contado con otros factores. Así los principales partidos políticos (PSOE y PP) gracias a sus cómodas *mayorías minoritarias* integraron fácilmente en su estrategia política los procedimientos parlamentarios para la investidura que, como se ha señalado, facilitan la formación de gobierno en solitario sin problemas en todas las investiduras hasta el período que se abre con los procesos electorales de 2015.

Tal y como se ha visto anteriormente, los datos de las tablas 6 y 7 son claros: todos los gobiernos estatales españoles desde 1977 a excepción del

¹⁹ RODÓN, T. The Spanish electoral cycle of 2019: a tale of two countries. *West European Politics*, UK, v. 43, n. 7, p. 1490-1512, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1761689>.

²⁰ 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”.

actual gobierno de coalición PSOE-UP formado en 2020 han sido gobiernos formados por un único partido (UCD, PSOE o PP) en escenarios parlamentarios en los que sólo dos grandes formaciones tenían opciones de liderar el gobierno en solitario (UCD-PSOE o PSOE-PP). La clave así fue que dichas formaciones presentaban valores muy cercanos al umbral de la mayoría absoluta (esa *working majority* de la que hemos hablado anteriormente), 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. Acuerdos puntuales que contaron casi siempre con los mismos protagonistas: CiU, PNV y CC; con unas dinámicas coalicionales limitadas 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 coalición²¹.

La mutación del sistema de partidos y por ello de las dinámicas negociadoras a raíz de la incorporación de dos nuevas formaciones a partir de las elecciones de 2015 (Podemos y sus confluencias; y Ciudadanos) y del partido de ultraderecha Vox en abril de 2019 no sólo 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 pasara a ser 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 partidos. Esa 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 en esos momentos.

Ante ese reto coalicional, los principales partidos políticos mostraron su incapacidad para iniciar – y menos aún culminar- una negociación coalicional, lo que provocó un escenario de investidura fallida de Pedro Sánchez (PSOE) en el 2015 unido al rechazo posterior por parte de Mariano Rajoy (PP) de someterse a la misma, generando así un escenario inédito de repetición electoral. Tras dicha repetición, en 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 (toda vez que únicamente controlaba 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

²¹ RENIU, 2002; STEFURIUC, I. *Government formation in Multi-Level Settings*. Party Strategy and Institutional Constraints. London: Palgrave Macmillan, 2013; FIELD, 2016.

apoyo del 51% de los Diputados²², 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, Sánchez optó por la disolución de las cámaras y la convocatoria –una vez más– de elecciones anticipadas. Celebradas en abril de ese año, 2019, el resultado de las mismas agudizó aún más si cabe la fragmentación parlamentaria. Se mantuvo la incapacidad por concretar en una fórmula de gobierno a pesar de las dinámicas coalicionales que se activaron tras los comicios²³, con lo que se agotaron los plazos legales para la investidura y se convocaron nuevas elecciones que se celebraron el 10 de noviembre de 2019. Elecciones que dibujaron un escenario muy similar en términos coalicionales²⁴ y que, en esta ocasión, sí dio lugar a la formación del único gobierno de coalición de los quince gobiernos formados en España en los últimos cuarenta años desde la recuperación de la democracia.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿RETICENCIAS COALICIONALES, ESTRATEGIA POLÍTICA O “DEFECTO” DEL SISTEMA?

Tras repasar las características de los gobiernos estatales 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. Como se ha visto el balance del período de consolidación del multipartidismo es 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 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), y sólo una solución coalicional que ya habría sido posible con anterioridad.

²² Los apoyos recibidos por Sánchez en la moción de censura fueron de Podemos y sus confluencias (67 escaños), ERC (9); PDeCAT (8); PNV (5); Compromís (4); EH-Bildu (2) y Nueva Canarias (1). Es decir, 95 escaños a sumar a los sólo 85 del promotor de la moción de censura y candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno.

²³ La correlación de fuerzas auguraba un posible acuerdo entre el PSOE y UP (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 lastraron 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.

²⁴ Aunque Vox aumentó hasta 52 su número de diputados, en buena medida por la debacle de Ciudadanos, PSOE y UP tenían como única opción llegar a un acuerdo contando –eso sí– con la necesaria colaboración de un numeroso grupo de partidos nacionalistas y/o regionalistas, que les garantizaran su abstención en la segunda votación de investidura, sumando así más votos favorables que negativos.

Uno de los factores más preocupantes de dicho escenario es la deficiente actuación de los principales partidos políticos en el ámbito estatal, toda vez que ya contaban con experiencia coalicional en el nivel subestatal o autonómico. Es decir, los procesos electorales de 2015 no sólo 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 (UP y sus confluencias así como Ciudadanos). Pero es que además la consolidación de la mutación de esos sistemas de partidos autonómicos se consolidó 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 formaron a partir de dinámicas coalicionales en las que PSOE y PP lideraron diferentes procesos de negociación, y muy especialmente durante la actual 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 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)²⁵.

En este sentido, la clave del (potencial) bloqueo político no debe buscarse en ningún caso en el diseño institucional del proceso de formación de gobiernos sino que tiene que ver con la asunción definitiva por parte de los principales partidos políticos españoles de la cultura del pacto y la negociación. Aunque es cierto que el diseño del sistema electoral ha condicionado durante mucho tiempo la capacidad de generar una representación política más diversa, fruto de la baja magnitud de las circunscripciones y de la débil implantación territorial del resto de partidos. Las dificultades de los nuevos partidos estatales por *hacerse un hueco* en la gran mayoría de circunscripciones sin duda condicionaron un escenario bipartidista durante casi 40 años, en el que únicamente aquellos partidos de ámbito no estatal fuertemente implantados en “sus” territorios obtenían representación, por escasa que fuera. Fue así como CiU, PNV o CC estuvieron en disposición de negociar sus apoyos parlamentarios a cambio de contrapartidas políticas en sus respectivos territorios, sin llegar nunca a pretender compartir el poder a nivel estatal²⁶.

En resumidas cuentas, descartada la existencia de reticencias coalicionales o de defectos del sistema, la única explicación plausible de este comportamiento recae en la estrategia política de los actores. Ciertamente no significa lo mismo, en términos políticos, corresponsabilizarse de un ejecutivo autonómico

²⁵ RENU, J.M. Spain's Coalitional Dynamics: the Relevance of Multilevel Politics. In: EVANS, M.D. (Ed.). *Coalition Government as a Reflection of Nation's Politics and Society*. London: Routledge, 2019b. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429422379> y Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas. In: RENU, J.M. (Ed.). *Sistema Político Español*. 2. ed. Barcelona: Huygens Ed., 2018.

²⁶ RENU, 2002; STEFURIUC, 2013; FIELD, 2016.

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.

REFERÈNCIES

AXELROD, R. *Conflict of interest: a theory of divergent goals with applications to politics*. Chicago: Markham Publisher Co, 1970.

BALFOUR, S. 'Bitter Victory, Sweet Defeat.' The March 1996 General Elections and the New Government in Spain. *Government and Opposition*, Cambridge, v. 31, n. 3, p. 275-287, Jul. 1996.

BARAS, M.; BOTELLA, J. *El sistema electoral*. Madrid: Tecnos, 1996.

BOSCH, A. The party consequences of malapportionment in the Spanish Parliament. *Quaderns de l'ICPS*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), n. 17, 2018.

FIELD, B.N. *Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España*. Valencia: Tirant lo Blanch/Observatorio de los Gobiernos de Coalición, 2016.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, [s.l.], v. 12, n.1, p. 3-27, 1979.

_____. Proportionality Profiles of Western European Electoral Systems. *European Journal of Political Research*, [s.l.], v. 8, n. 4, p. 423-446, 1980.

LAGO, I.; MONTERO J.R. 'Todavía no sé quiénes, pero ganaremos': manipulación política del sistema electoral español. 2005. Estudio/Working Paper 45 - Dept. de Ciencia Política y RRLL, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2005. 79 p.

LÓPEZ-GARRIDO, D.; SUBIRATS, J. El proceso de toma de decisiones legislativas. Las relaciones Gobierno-Parlamento en España (1977-1986). *Papers*, [s.l.], v. 33, p. 35-49. 1990.

MONTERO, J.R. Las elecciones legislativas. In: COTARELO, R. (Ed.). *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: CIS, 1992. p. 243-297.

RENIU, J.M. *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid: CIS/Siglo XXI, 2002.

_____. Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas. In: RENIU, J.M. (Ed.): *Sistema Político Español*. 2. ed. Barcelona: Huygens Ed., 2018. p. 265-278.

_____. ¿Reticencias coalicionales o estrategia política? Las dificultades en la formación de gobiernos estatales de coalición en España. *Administración & Ciudadanía (Revista de la Escola Galega de Administración Pública)*, [s.l.], v. 14, n. 2, p.141-154, 2019. DOI: <https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.71>.

_____. Spain's Coalitional Dynamics: the Relevance of Multilevel Politics. In: EVANS, M.D. (Ed.). *Coalition Government as a Reflection of Nation's Politics and Society*. London: Routledge, 2019b. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429422379>.

_____. Formación y caída de los gobiernos en España. *Nueva Revista*, Madrid, n. 173, p. 82-97, 2020.

RODÓN, T. The Spanish electoral cycle of 2019: a tale of two countries. *West European Politics*, UK, v. 43, n. 7, p. 1490-1512, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1761689>.

SANZ, A.; SÁNCHEZ-SIERRA, A. *Las elecciones generales de 2004 en España: política exterior, estilo de gobierno y movilización*. 2005. Estudio/Working Paper 48 - Dept. de Ciencia Política y RRLL, Universidad Autónoma de Madrid, 2005.

STEFURIUC, I. *Government formation in Multi-Level Settings*. Party Strategy and Institutional Constraints. London: Palgrave Macmillan, 2013.