

SISTEMA 244

JOSEP M.^a RENIU VILAMALA

La experiencia de los Gobiernos de coalición
en las Comunidades Autónomas españolas:
un balance

OCTUBRE 2016

La experiencia de los Gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas españolas: un balance¹

The experience of coalition Governments
in the spanish autonomous regions: a review

Josep M.ª Reniu Vilamala
(Universidad de Barcelona)
jreniu@ub.edu

RESUMEN

Gobernar es, ante todo, pactar. A partir de las consideraciones propias de las teorías de las coaliciones políticas, se analizan los 234 Gobiernos autonómicos formados entre 1980 y 2015 gracias a la base de datos generada por el Observatorio de los Gobiernos de Coalición (OGC). El análisis se centra en la tipología de los Gobiernos formados, el comportamiento de los partidos políticos según su ámbito de organización, la estabilidad de los Gobiernos y el rendimiento político de los mismos, sin olvidar apuntar la importancia de las dinámicas multinivel para una mejor comprensión de las decisiones sobre la participación (o no) en un Gobierno de coalición.

Palabras clave: Gobiernos de coalición, Comunidades Autónomas, España.

ABSTRACT

Governing is, above all, to pact. Starting from the assumptions of the theories of political coalitions, we analyze 234 regional Governments formed between 1980 and 2015 using the database generated by the Observatory of Coalition Governments (OGC). The analysis focuses on the types of Governments formed, the behavior of political parties according to their level of organization, the stability of Governments and political performance thereof, without forgetting the importance of the multilevel dynamics for a better understanding about the decisions on the participation (or not) in a coalition Government.

Key words: coalition Governments, Autonomous Communities, Spain.

Gobernar es, ante todo, pactar. Aunque en el contexto estatal español la dinámica política desde la recuperación de la democracia se ha desarrollado sobre la base de un bipartidismo *de facto* (UCD-PSOE o PSOE-PP), lo cierto es que la conjunción de parlamentarismo y multipartidismo genera la necesidad de llegar a acuerdos para la conformación de mayorías de Gobierno. Alguien podría extrañarse de la contundencia de nuestra afirmación inicial, en especial aquellos que critican la formación de Gobiernos de coalición por entender que estas soluciones nacen débiles. Se ha dicho que la

¹ Este artículo forma parte del proyecto de I+D «¿Merece la pena pactar? Determinantes, rendimientos y estrategias multinivel de los acuerdos de coalición autonómicos en perspectiva comparada» (Ref. CSO2013-42262-P).

Recibido: 03/11/2015
Aceptado: 17/02/2016

ausencia de mayorías parlamentarias sólidas, equiparando mayoría absoluta a fortaleza, equivale a adentrarse en un terreno de inestabilidad política y de chantaje permanente.

Nada más lejos de la realidad. La construcción de acuerdos políticos –se manifieste o no en la forma de un Gobierno de coalición– permite hacer evidente con más fuerza los valores democráticos y contribuye al desarrollo de una actuación política más claramente vinculada a dichos valores. Efectivamente, gobernar en coalición y compartir las responsabilidades de Gobierno con otras fuerzas políticas significa ampliar la base social del Ejecutivo y hacer una apuesta decidida por el pluralismo político. Implica acercar el Gobierno al Parlamento, favorecer un control más amplio de la acción de gobierno, promover y enriquecer el debate político, potenciar la negociación entre formaciones políticas, trabajar en equipo sin imponer el criterio de la mayoría y gobernar de manera corresponsable y más transparente. Por otro lado, las sociedades gobernadas por coaliciones tienden a obtener más explicaciones sobre la acción de gobierno, perciben una sensibilidad del Gobierno más elevada hacia sus reivindicaciones, se interesan más por la política y disfrutan de una mejor salud democrática. Gobernar en coalición permite, desde nuestro punto de vista, hacer más y mejor pedagogía democrática.

Los factores que condicionan la formación de los Gobiernos de coalición están estrechamente vinculados con el reforzamiento del sistema democrático. Es decir, por un lado la necesidad de crear mayorías parlamentarias sólidas sitúa al Parlamento en el centro de la actividad política y otorga una importancia central al diálogo político, que, por lo tanto, genera el necesario coprotagonismo de las fuerzas políticas minoritarias. Por el otro, la negociación para la formación de Gobiernos de coalición pone de relieve y obliga a una definición de objetivos políticos por parte de los partidos que hagan compatible la expresión de los valores democráticos con la lógica voluntad de influir en la acción de gobierno². Además, no debe olvidarse que un proceso de este tipo también se fundamenta en la interacción de los actores políticos en múltiples escenarios, con lo cual la negociación de un Gobierno de coalición en España incluye también la construcción de vínculos con el resto de Ejecutivos, sean de ámbito estatal, autonómico y/o local.

No obstante, también es cierto que gobernar en coalición exige mayor habilidad política, un dominio más grande del arte de la política y, por encima de todo, fijar unas pautas de comportamiento interno en el seno de la coalición. Las claves son así la capacidad para incrementar la comunicación entre gobernantes y gobernados teniendo en cuenta la presencia de una opinión pública –y publicada– a favor del Gobierno, pero con criterios diversos. En este sentido, debe exigirse a los miembros del Gobierno que observen protocolos claramente pautados para la comunicación de las decisiones políticas; es preciso que se diseñen criterios para gestionar las posibles crisis de gobierno; es preciso crear órganos plurales de coordinación de la acción de gobierno; es preciso clarificar al máximo posible las relaciones entre el Ejecutivo y los grupos parlamentarios que lo apoyan; es preciso evitar una inflación de departamentos y de cargos políticos en el ámbito del *sottogoverno*³ y es preciso hacer compatible el impulso de

² Se afirma también que la formación de Gobiernos de coalición consigue influir en la consolidación de una determinada cultura política cuyos valores inciden en el respeto por la diversidad, la tolerancia, la solidaridad, el consenso, la integración, la confianza y el gobierno compartido. Jordi Matas, *La formación de un Gobierno de coalición*, Tirant lo Blanch/OGC, Valencia, 2015.

³ Por *sottogoverno* nos referimos a los niveles de designación política de las Administraciones públicas, más allá de los titulares de los ministerios o consejerías, y que a menudo son terreno abonado para la inflación injustificada de cargos de libre designación política.

una acción de gobierno compartido con la necesaria identidad partidista de los socios de la coalición⁴.

Una muestra de la normalidad política del ejercicio del poder compartido es el significativo número de Gobiernos de coalición en el contexto europeo, así como también en nuestro entorno más cercano. Más de dos terceras partes de los Gobiernos europeos desde 1945 han sido protagonizados por más de un partido, de entre los que destacan los casos de Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Holanda o Italia. En el contexto español, si bien es cierto que en el nivel estatal no se ha formalizado aún ningún Gobierno de coalición no obstante la existencia de situaciones parlamentarias minoritarias que lo hubiesen aconsejado (como en los casos del último Gobierno liderado por Felipe González, el primer Ejecutivo presidido por José M^a Aznar o el segundo Gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero), es en el ámbito autonómico y local donde sí encontramos un elevado número de concreciones prácticas de dichas dinámicas coalicionales⁵.

Como se ha comentado, la ausencia de Gobiernos de coalición *de facto* a nivel estatal en España no implica que, en otros niveles político-territoriales, no contemos con un amplio abanico de soluciones al proceso de formación de Gobierno. Sin adentrarnos en el ámbito local aún poco analizado sistemáticamente⁶, el nivel autonómico nos ofrece una panorámica muy completa de las diferentes formas que puede adoptar la necesidad de llegar a acuerdos políticos para configurar un Gobierno.

Antes de proceder con el análisis de los 234 Gobiernos autonómicos formados hasta la fecha, es preciso fijar cómo *contamos* la existencia de cada Gobierno. Para la identificación de un nuevo Gobierno seguimos los criterios establecidos por Strom y que se han convertido en un protocolo comúnmente aceptado en la disciplina. En este sentido identificamos un nuevo Gobierno si se cumple alguna de las siguientes situaciones: a) tras cada elección legislativa; b) tras cada cambio de presidente; c) cuando se haya producido un cambio en la composición partidista del Gobierno, y d) en aquellos casos en que se haya producido un cambio en el estatus parlamentario del Gobierno: de mayoría a minoría o viceversa⁷.

A partir de esos criterios, el cuadro 1 muestra la identificación de un total de 234 Gobiernos autonómicos desde 1980 hasta la fecha para el conjunto de las 17 Comunidades Autónomas (CC.AA.), así como para Ceuta y Melilla⁸. Si bien inicialmente podría considerarse que más de la mitad de los Gobiernos autonómicos españoles han

⁴ Jordi Matas y Joan Ridao, «Las pautas de funcionamiento de los Gobiernos de coalición: los protocolos internos», en Josep M^a Reniu (ed.), *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*, Tirant lo Blanch/OGC, Valencia, 2013, págs. 154-178.

⁵ Un análisis en profundidad de la formación de Gobiernos en España desde la óptica de las teorías de las coaliciones políticas puede encontrarse en Josep M^a Reniu, *La formación de Gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, CIS/Siglo XXI, Madrid, 2002.

⁶ Son aún escasos los estudios sistemáticos sobre la formación de Gobiernos de coalición en el ámbito local, aunque el estudio de Guillermo Márquez Cruz (que analiza hasta el año 2003) es una referencia obligada y útil: *Política y Gobierno local. La formación de Gobierno en las Entidades locales en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007. En cuanto a estudios parciales, puede destacarse la tesis doctoral de Santi Martínez Farrero, *Coalition Politics in Catalan Local Governments, 1979-2011*, Facultad de Derecho, Barcelona, 2015 [mimeo].

⁷ Kaare Strom, *Minority government and majority rule*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

⁸ A la fecha de finalización de este artículo queda por formar el próximo Gobierno de Cataluña, cuya primera votación de investidura se prevé para el lunes 9 de noviembre.

CUADRO 1

Tipología de los Gobiernos autonómicos españoles, 1980-2015

| 234 Gobiernos | Unipartidistas mayoritarios | Unipartidistas minoritarios | Coalición mayoritaria | Coalición minoritaria | Coalición sobre-dimensionada |
|--------------------------|--|--|----------------------------------|----------------------------------|---|
| Actual | 3 (15,8%) | 11 (57,9%) | 2 (10,5%) | 3 (15,8%) | 0 (0,0%) |
| <i>Histórico</i> | 85 (36,3%) | 53 (22,6%) | 56 (23,9%) | 37 (15,8%) | 3 (1,3%) |
| | | 15 (88,2%) – 149 (63,6%) | | | |

Fuente: Observatorio de los Gobiernos de Coalición: http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm [consulta de 26/10/2015].

sido formados por un único partido (138 Gobiernos, el 58,9% del total), respondiendo así en buena medida a la caracterización de buena parte de los sistemas de partidos autonómicos como de bipartidismo imperfecto o de «dos partidos y medio»⁹, es preciso completar esa imagen cuantitativa (número de partidos en el Gobierno) con la perspectiva cualitativa bajo la forma del estatus o la fuerza parlamentaria de la que goza el Gobierno: mayoría o minoría (gráfico 1).

Aunque inicialmente el valor que obtendríamos sería de 144 Gobiernos (el 61,5%), si profundizamos en la combinación de ambos criterios se observa un valor incluso superior a los anteriores y que casi puede calificarse de contraintuitivo para el caso español. Se trata del hecho de que 149 del total de Gobiernos (casi dos tercios, 63,6%) han sido Gobiernos en los que se ha activado lo que hemos dado en llamar *dinámicas coalicionales* para su formación¹⁰.

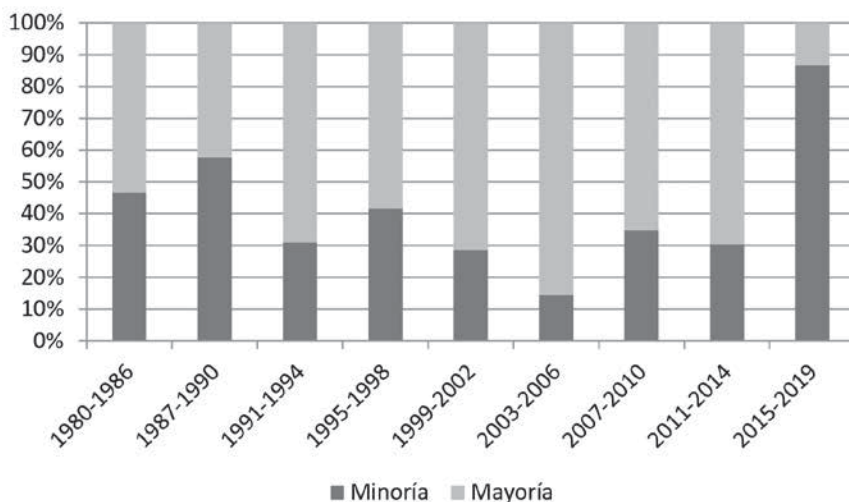
La introducción de este concepto permite superar la rigidez de los análisis exclusivamente formales (y formalistas) sobre los Gobiernos de coalición según los cuales únicamente merece atención el estudio de aquellos casos donde efectivamente se forma un Gobierno de coalición, es decir, la presencia de miembros de diferentes partidos en el Ejecutivo. Desde nuestra aproximación analítica, aceptar este supuesto dejaría fuera un rico y variado universo de casos en los que los actores optan conscientemente por otras fórmulas de cooperación política, siendo con toda seguridad la más significativa el establecimiento de un acuerdo parlamentario dirigido a garantizar la formación de un Gobierno unipartidista.

La alternativa es mucho más interesante para el estudio de las coaliciones y se basa en la toma en consideración de una multiplicidad de factores que intervienen en

⁹ Entre otros, Alan Siaroff, «Two-and-a-Half-Party Systems and the Comparative Role of the “Half”», en *Party Politics*, vol. 9, mayo de 2003, págs. 267-290.

¹⁰ Reniu, *op. cit.*, 2002, o también Josep Mª Reniu, «Gobiernos de coalición y dinámicas coalicionales en España», en Josep Mª Reniu (ed.), *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*, Tirant lo Blanch/OGC, 2013, Valencia, págs. 21-48.

GRÁFICO 1

Evolución de la fuerza parlamentaria de los Gobiernos autonómicos, 1980-2015

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OGC (http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm).

la formación de un Gobierno –sea o no de coalición– y que se concreta en la perspectiva del enfoque multidimensional¹¹. Es desde esa óptica que podemos así incorporar este tipo de soluciones igualmente viables y racionales, a partir de la consideración de lo que Kaare Strom denominó como el *diferencial de influencia política*¹²: en aquellas situaciones minoritarias en las que por diferentes motivos 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 del mismo preferirán no formalizarlo. Esto implica no sólo discutir qué objetivos persigue cada partido en su actuación política (cargos, políticas públicas, votos o cohesión interna), que no tiene por qué ser coincidente entre los potenciales socios¹³, sino que supone, además,

¹¹ No disponemos aquí de espacio para su discusión, pero el lector podrá encontrar un buen resumen de sus principales aspectos en Josep M^a Reniu, *Los Gobiernos de coalición*, Editorial UOC, Barcelona, 2015, en especial las páginas 29 a 40.

¹² Kaare Strøm, «A Behavioral Theory of Competitive Political Parties», en *American Journal of Political Science*, vol. 34, n^o 2, mayo de 1990, págs. 565–598.

¹³ Asumimos con Müller y Strom [Wolfgang C. Müller y Kaare Strom, *Office, policy or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*, CUP, Cambridge, 1999] que los partidos persiguen esos objetivos y que cada partido prioriza su obtención de forma diferente, fijando unos como objetivos primarios o esenciales y el resto como instrumentales, para ser empleados en las negociaciones. En contextos multinivel, además, debe considerarse la diferente ponderación de objetivos según la arena política en la que se esté negociando, con lo que la complejidad analítica crece (*vid.* Josep M^a Reniu y Torbjörn Bergman, «Estrategias, objetivos y toma de decisiones de los partidos políticos españoles en la formación de Gobiernos estatales», en *Política y Sociedad*, vol. 40, n^o 2, págs. 63-76).

introducir aquellos elementos de índole institucional que pueden condicionar el desempeño parlamentario y/o ejecutivo de dichos partidos¹⁴.

El principal resultado de lo que se acaba de señalar no es sólo contar con una aproximación más completa al fenómeno coalicional, sino, sobre todo, incorporar al análisis la lógica que subyace en la gran mayoría de Gobiernos unipartidistas en minoría. En aquellos escenarios en los que ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta –que tras el último proceso electoral autonómico han sido casi la totalidad–, los partidos con mayor fuerza parlamentaria encaran la negociación para la formación del Gobierno conscientes precisamente de los condicionantes institucionales. O en otras palabras, esa situación 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 legislación con un grado de inestabilidad política considerable.

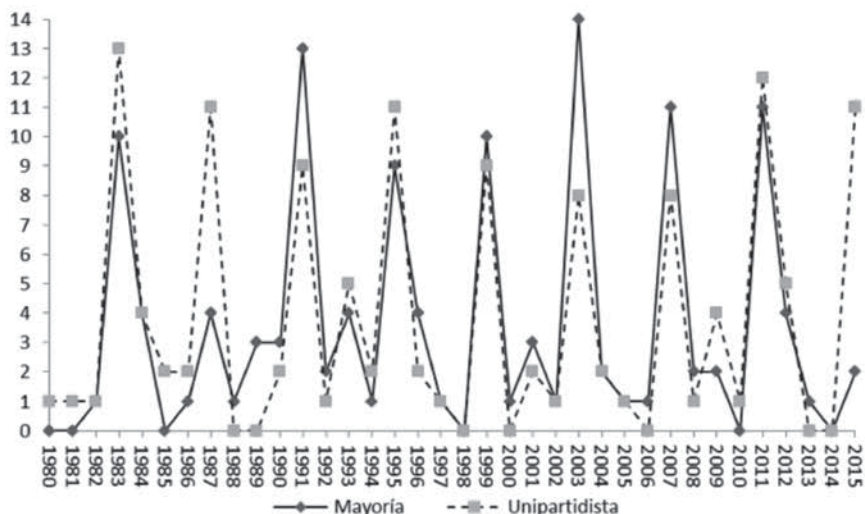
Así, un contexto parlamentario en el que ningún partido obtiene la mayoría absoluta de los escaños permite generar espacios de cooperación interpartidista con otras formaciones políticas sin que éstas deban asumir la corresponsabilización de toda la acción de gobierno y, por lo tanto, puedan negociar un intercambio basado en la prestación de apoyo parlamentario a cambio de determinadas decisiones políticas y/o otras contrapartidas.

Esa es la lógica que nos permite incorporar dichas *dinámicas coalicionales* al análisis y, tal como se aprecia en el cuadro 1, poner en valor el escenario actual de los Gobiernos autonómicos españoles actualmente en el cargo: más de la mitad (11 de 19) responden a esa lógica, mientras que sólo tres de ellos responden al modelo de Gobierno unipartidista mayoritario (Castilla-León, Galicia y Ceuta). Esa situación, que como puede observarse duplica ampliamente la tendencia histórica desde 1980 (casi un 58% frente casi al 23% de este tipo de Gobiernos), cobra especial relevancia por cuanto el proceso electoral autonómico de 2015 se ha caracterizado por el inicio del proceso de recomposición de buena parte de los sistemas de partidos autonómicos, con la irrupción de nuevas formaciones como Podemos o Ciudadanos (C's).

Esa situación se pone claramente de relieve al observar el gráfico 2, donde la diferencia entre el número de Gobiernos unipartidistas y el número de Gobiernos mayoritarios se sitúa en valores por encima de los registrados tras las elecciones de 1987. Si bien en esos momentos podríamos considerar que la consolidación de los incipientes sistemas de partido nacidos en cada una de las CC.AA. generó esa diferencia respecto de las elecciones fundacionales de la mayoría de ellas celebradas en 1983, en el caso actual asistimos a un proceso radicalmente diferente. Por primera vez y de manera generalizada hemos podido constatar la aparición de nuevas formaciones políticas que han puesto «patas arriba» unos sistemas de partidos autonómicos que, en el mejor de los casos, podían calificarse de bipartidismo imperfecto. Corroboramos el dato la casi superposición de las líneas del gráfico anterior, con especial hincapié en el período inmediatamente anterior tras el ciclo de las elecciones autonómicas del 2011.

¹⁴ Seguramente el principal ejemplo de estos condicionantes institucionales que afectan a la formación de Gobiernos de coalición en el caso autonómico sea el procedimiento parlamentario para la investidura del presidente, toda vez que la posibilidad de lograr la investidura con la mayoría relativa en segunda votación no impone la obligatoriedad de *poseer* la mayoría absoluta y, por lo tanto, facilita el establecimiento de acuerdos parlamentarios de apoyo externo al nuevo Ejecutivo a partir de facilitar la investidura.

GRÁFICO 2
Morfología de los Gobiernos autonómicos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OGC (http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm).

Lo novedoso de esta situación es que dichas formaciones que aparecen en esos Parlamentos autonómicos lo hacen en un contexto electoral en el que se ha concentrado en un breve espacio de tiempo toda la tipología posible de elecciones: al Parlamento Europeo en mayo de 2014, elecciones autonómicas y locales en mayo de 2015 y elecciones legislativas generales celebradas en diciembre de 2015 y en junio de 2016. Es plausible considerar que tanto Podemos como C's han optado, en las respectivas negociaciones, situar el horizonte principal en el plano estatal, por lo que las decisiones tomadas al respecto de no integrarse en los Ejecutivos autonómicos deberían leerse en esa clave interpretativa. No obstante, se han dado algunas diferencias, en especial en la estrategia de vehicular dichas decisiones. Así, en el caso de Ciudadanos, cuyo «estreno» en esta arena negociadora se dio en Andalucía con el PSOE y prosiguió en la Comunidad de Madrid, Murcia y La Rioja con el PP, las negociaciones han culminado en estos casos con la firma de sendos acuerdos de investidura orientados también a condicionar la gobernabilidad de dichas CC.AA.¹⁵. Con un alcance diferenciado para cada una de ellas, destacan tres ámbitos comunes: medidas orientadas a la regeneración democrática; medidas encaminadas a la reactivación económica y, en tercer lugar, medidas de índole social. En todas las negociaciones el patrón de comportamiento por parte de C's ha sido similar: rechazar desde el inicio cualquier posibilidad de integrarse en un Gobierno de coalición optando por focalizar su interés en garantizar la adopción de medidas políticas inmediatas claramente

¹⁵ La gran mayoría de acuerdos coalicionales autonómicos puede consultarse en la web del Observatorio de los Gobiernos de Coalición: http://www.ub.edu/OGC/index_es_archivos/Acuerdos.htm.

incardinadas en el discurso de la regeneración democrática, así como también influir en el despliegue de políticas públicas de base económica y social¹⁶.

En el caso de Podemos, si bien podríamos decir que la estrategia de fondo es la misma en relación a su orientación hacia las elecciones generales, existen elementos claramente diferentes del caso anterior. El principal elemento diferencial es que Podemos únicamente ha concretado acuerdos de investidura con candidatos del PSOE, bien de manera solitaria o junto con otras formaciones de izquierda. En dos casos el acuerdo se formalizó tras una consulta interna a sus bases avalando únicamente el voto favorable a dicha investidura (en Castilla-La Mancha y en Extremadura), sin concretar líneas programáticas u otras consideraciones políticas del futuro Ejecutivo autonómico. En las dos restantes (Aragón y Baleares), sí se tomaron medidas políticas concretas vinculadas al apoyo parlamentario, en el caso de Aragón firmando un acuerdo bilateral con el PSOE y en Baleares integrándose en el acuerdo programático junto con «Més per Mallorca» y «Més per Menorca».

Estos comportamientos coalicionales validan lo señalado con anterioridad respecto de la validez –no sólo teórica– de los Gobiernos unipartidistas minoritarios como producto de las dinámicas coalicionales. En la negociación del apoyo parlamentario externo por PSOE y PP en esas CC.AA. se pone en evidencia no sólo la disparidad de objetivos centrales en las estrategias negociadoras de los partidos implicados en el proceso, sino que, además, aparece otro de los elementos centrales en el análisis de las dinámicas coalicionales en sistemas políticos descentralizados, como es nuestro caso: las dinámicas multinivel. Por dinámicas multinivel nos estamos refiriendo a las interrelaciones que se establecen entre diferentes niveles político-territoriales en el proceso de formación de los Gobiernos en cada uno de ellos. Así, si consideramos que dichos procesos –a nivel local, autonómico y/o estatal– no son fenómenos que se den en el vacío, sino que interactúan entre ellos, el interés estriba en identificar las interacciones entre los diferentes actores y niveles, así como el alcance de las mismas. En otras palabras, intentar dilucidar qué proceso de formación de Gobierno ejerce influencia o condiciona la negociación existente para otro Gobierno.

No obstante la dificultad metodológica inherente a la identificación de dichas dinámicas, una sugerente estrategia de aproximación a dichas interacciones es considerar que nos encontramos ante un escenario multipartidista y multiparlamentario en el que se desarrollan simultáneamente varios procesos de negociación y que, además, pueden corresponder a diferentes niveles político-territoriales¹⁷. Frente a este escenario los partidos políticos deben resolver una doble problemática: por un lado, decidir el establecimiento (o no) de una única estrategia negociadora, sea cual sea el contexto concreto y sean cuales sean los potenciales socios. Por el otro, priorizar qué plano territorial va a concentrar sus mayores esfuerzos negociadores o, en otras palabras, qué espacios políticos pueden ser utilizados como *monedas de cambio* en el resto de negociaciones y muy especialmente en la configuración de Gobiernos a

¹⁶ Como muestra de ello recuérdese la insistencia de C's en Andalucía en la exigencia de la renuncia al escaño de los expresidentes Chaves y Griñán, empleando casi de forma exclusiva argumentos vinculados a la regeneración democrática como *línea roja* para garantizar el apoyo a la investidura de Susana Díaz.

¹⁷ Véase Josep Mª Colomer y Florencio Martínez, *The paradox of coalition trading*, Working Papers 93-02, IESA-CSIC, Barcelona, 1993. (Posteriormente publicado en el *Journal of Theoretical Politics*, vol. 7, nº 1, 1995, págs. 41-63).

CUADRO 2

Participación en los Gobiernos autonómicos según el ámbito organizativo de los partidos, 1980-2015¹

| | Ámbito organizativo | | Total |
|----------------------------------|----------------------|----------------------|---------------|
| | PAE | PANE | |
| Unipartidista mayoritario | 100,0% (N=78) | - | N=78 |
| Unipartidista minoritario | 69,1% (N=38) | 30,9% (N= 18) | N=56 |
| Coalición mayoritaria | 46,2% (N=48) | 53,8% (N=56) | N=104 |
| Coalición minoritaria | 25,0% (N=19) | 75,0% (N=57) | N=76 |
| <i>Todos los Gobiernos</i> | <i>58,5% (N=183)</i> | <i>41,5% (N=131)</i> | <i>N= 314</i> |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OGC (http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm).

¹ Nótese que el número absoluto corresponde a las participaciones de los diferentes partidos en todos los Gobiernos autonómicos formados, con lo que el total de observaciones debe ser necesariamente mayor al número de Gobiernos efectivamente identificados.

nivel estatal¹⁸. Precisamente ambas cuestiones son las que este último proceso electoral autonómico ha puesto sobre la mesa, no sólo en la actuación negociadora de C's y Podemos, sino también por parte de PSOE y PP, incorporando algunas de las principales alcaldías españolas al proceso de la negociación con dichas formaciones.

En este contexto del análisis de las dinámicas multinivel uno de los elementos clave es la identificación del papel que juegan los partidos según su ámbito organizativo. Es decir, constatar la presencia de los partidos de ámbito estatal –PAE– (PSOE, PP, IU, Podemos y a partir de este último ciclo electoral también de C's) y su interacción con los partidos de ámbito no estatal –PANE–¹⁹. La capacidad de penetración de los PANE en sus respectivos ámbitos territoriales condicionará no sólo la implantación de los partidos de ámbito estatal, sino que les habilitará para jugar un papel clave en las negociaciones para la formación de Gobiernos.

De acuerdo con las diferentes soluciones para la formación de Gobiernos autonómicos, la experiencia de estos 35 años dibuja a grandes rasgos un cierto continuo en el que los partidos de ámbito estatal aparecen como los protagonistas de los Gobiernos autonómicos unipartidistas, mientras que los partidos de ámbito no estatal lo hacen en los escenarios coalicionales (cuadro 2).

¹⁸ Una interesante aproximación al análisis comparado (España-Alemania) de las dinámicas multinivel se encuentra en Irina Stefuriuc, *Government formation in multi-level settings. Party strategy and institutional constraints*, Palgrave-MacMillan, Londres, 2013.

¹⁹ Isidre Molas, «Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos», en Pedro de Vega (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Editorial Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, págs. 183-192.

Dicho papel central de los PAE en la configuración de Gobiernos unipartidistas, y en especial los que han disfrutado de la mayoría absoluta, no debiera ser excesivamente sorpresivo, toda vez que las CC.AA. en las que los partidos regionalistas o nacionalistas han liderado sus respectivos Gobiernos han tendido a plasmarse en la forma de Gobiernos de coalición. La implantación territorial de PSOE y PP en la mayoría de las CC.AA. explica no sólo la solidez de los Gobiernos unipartidistas mayoritarios, sino también el claro predominio en las soluciones unipartidistas minoritarias. Nos estamos refiriendo a Gobiernos formados en las CC.AA. de Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid o Murcia, en las que difícilmente los PANE han tenido implantación electoral y mucho menos capacidad de condicionar la formación de los Gobiernos autonómicos (cuadro 3).

CUADRO 3

Participación en los Gobiernos autonómicos según el ámbito organizativo de los partidos, 1980-2015

| CC.AA. | PAE | PANE |
|------------------------|--------------|--------------|
| Castilla-La Mancha | 100,0% | - |
| Castilla-León | 100,0% | - |
| Extremadura | 100,0% | - |
| Madrid | 100,0% | - |
| Murcia | 100,0% | - |
| Asturias | 92,9% | 7,1% |
| Andalucía | 88,2% | 11,8% |
| Comunidad Valenciana | 84,6% | 15,4% |
| La Rioja | 83,3% | 16,7% |
| <i>Promedio CC.AA.</i> | <i>71,7%</i> | <i>29,3%</i> |
| Galicia | 68,4% | 31,6% |
| Navarra | 61,1% | 28,9% |
| Cantabria | 60,9% | 39,1% |
| Aragón | 60,0% | 40,0% |
| Baleares | 43,2% | 56,8% |
| Canarias | 42,9% | 57,1% |
| Euskadi | 23,3% | 76,7% |
| Cataluña | 10,7% | 89,3% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OGC (http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm).

Aunque el promedio autonómico se sitúa en una relación cercana al 7 a 3, el salto cualitativo se produce en aquellas CC.AA. en las que los PANE han protagonizado la mayoría de sus Gobiernos: Baleares, Canarias, Euskadi y Cataluña (cuadro 4). Ahondando en los datos, se constata que en buena medida la fortaleza de los PANE se concentra en Aragón, Euskadi, Canarias y Cataluña, por cuanto este tipo de formaciones políticas ha liderado o formado parte de sus respectivos Ejecutivos mediante el recurso a un Gobierno de coalición. Cabe destacar que casi todos los casos de Gobiernos de coalición se corresponden al modelo mixto, en lo que al ámbito organizativo de los partidos se refiere. Es decir, Gobiernos de coalición formados por uno o más partidos de ámbito no estatal y un partido de ámbito estatal.

No obstante, en el caso de Cataluña debe destacarse el dato de que ésta ha sido la única CC.AA. en la que todos sus Gobiernos han sido de coalición, con la excepción del breve período final de la legislatura 2012-2015 tras la ruptura de la coalición entre «Convergència Democràtica de Catalunya» (CDC) y «Unió Democràtica de Catalunya» (UDC). Completa la imagen lo que podríamos llamar las «CC.AA. unipartidistas» (Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Murcia), en las que todos los Gobiernos han sido liderados por una formación (PSOE o PP), aunque ello no impide que en algunos momentos se hayan activado las *dinámicas coalicionales* de las que hemos hablado anteriormente (cuadro 4).

Tras habernos aproximado al perfil de los diferentes Gobiernos autonómicos en estos 35 años, y con la intención de dar un paso más en el análisis de los datos generados por el OGC, queremos centrar ahora nuestra atención en un aspecto poco analizado hasta la fecha: el aprovechamiento del mandato por parte de los Ejecutivos autonómicos y la reedición (o no) de los Gobiernos una vez finalizado dicho mandato.

En otras palabras, además de las peculiaridades derivadas de la formación de los Gobiernos es pertinente analíticamente ver el rendimiento de los mismos. Dicho rendimiento puede analizarse desde diferentes perspectivas, pero, esencialmente, resulta interesante evaluarlo en dos coordenadas: por un lado, en aquellos aspectos vinculados a su estabilidad²⁰ y, por el otro, en la capacidad de mantenerse en el poder²¹.

²⁰ Aunque la estabilidad tradicionalmente se ha venido analizando desde una vertiente puramente cuantitativa, esto es, fijándose únicamente en la duración de los Gobiernos (en años, meses y/o días), en su momento discutimos la validez metodológica de estas mediciones y optamos por lo que dimos en llamar «aprovechamiento de la legislatura» o del mandato parlamentario (Josep M^a Reniu y Jordi Matas, «La política de las coaliciones en Cataluña», en *Revista Española de Ciencia Política*, n^o 9, 2004, págs. 83-112). En esa oportunidad calculamos el porcentaje, para cada situación, del aprovechamiento del tiempo disponible más allá de si el Gobierno en cuestión iniciaba la legislatura o era fruto de alguno de los cuatro motivos que nos llevan a identificar un nuevo Gobierno. En esta ocasión hemos utilizado una variable dicotómica (Agota, No agota) para captar mejor la tendencia del conjunto de Gobiernos identificados.

²¹ Una de las formas tradicionales y más simples de analizar el rendimiento de los Gobiernos es aproximarse a los resultados electorales de los partidos en el Gobierno. Hemos creído más relevante analíticamente fijarnos en una medida vinculada al concepto de *inercia* que emplearon Franklin y Mackie. Su formulación es simple: en aquellos escenarios en los que las condiciones sean similares a las que han configurado el último Gobierno, si los socios [en el caso de Gobiernos de coalición] evalúan su colaboración de forma positiva tenderán a volver a formar el mismo Gobierno (Mark N. Franklin y Thomas T. Mackie, «Familiarity and inertia in the formation of governing coalitions in parliamentary democracies», en *British Journal of Political Science*, vol. 13, n^o 3, 1983, págs. 275-298). En esta ocasión hemos construido también una variable dicotómica (Repite, No Repite) para capturar dicho rendimiento político de los partidos del Gobierno *saliente*.

CUADRO 4
Tipología de los Gobiernos autonómicos, 1980-2015

| CC.AA. | Gobiernos unipartidistas | Gobiernos de coalición |
|------------------------|--------------------------|------------------------|
| Castilla-La Mancha | 100,0% | - |
| Extremadura | 100,0% | - |
| Madrid | 100,0% | - |
| Murcia | 100,0% | - |
| Castilla-León | 91,7% | 8,3% |
| Asturias | 83,3% | 16,7% |
| Comunidad Valenciana | 81,8% | 18,2% |
| La Rioja | 80,0% | 20,0% |
| Andalucía | 69,2% | 30,8% |
| Galicia | 61,5% | 38,5% |
| <i>Promedio CC.AA.</i> | <i>58,9%</i> | <i>41,1%</i> |
| Navarra | 58,3% | 41,7% |
| Baleares | 53,3% | 46,7% |
| Cantabria | 50,0% | 50,0% |
| Aragón | 46,2% | 53,8% |
| Euskadi | 33,3% | 66,7% |
| Canarias | 16,7% | 73,3% |
| Cataluña | 7,7% | 92,3% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OGC (http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm).

En lo que hace referencia a la capacidad de los Gobiernos de aprovechar el tiempo disponible en el cargo, los datos del cuadro 6 deben ser analizados considerando un elemento de contexto: hasta la reforma general de los Estatutos de Autonomía de las CC.AA., llevada a cabo entre los años 2006 y 2014, la mayoría de éstas encontraba limitada la capacidad de los Ejecutivos por gestionar el *tempo político* mediante la figura de la disolución anticipada de sus respectivos Parlamentos autonómicos. Ello supone que obviamente los valores iniciales de aprovechamiento de la legislatura tendieran a ser más elevados que los que serían esperables en un escenario de *libertad de maniobra* política y parlamentaria.

CUADRO 5

Estabilidad y rendimiento de los diferentes tipos de Gobiernos autonómicos, 1980-2015

| | ¿Agota el mandato? | | ¿Vuelve a formarse? | |
|----------------------------------|--------------------|-------|---------------------|-------|
| | Sí | No | Sí | No |
| Unipartidista mayoritario | 81,6% | 18,4% | 88,2% | 11,8% |
| Unipartidista minoritario | 53,3% | 46,7% | 60,4% | 39,6% |
| Coalición mayoritaria | 56,9% | 43,1% | 53,9% | 46,1% |
| Coalición minoritaria | 60,9% | 39,1% | 58,1% | 41,9% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OGC (http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm).

Dicho esto, no obstante, lo cierto es que en términos generales se observa –como era de esperar– que los Gobiernos unipartidistas mayoritarios son los que más aprovechan el tiempo disponible en el cargo (cuadro 5). El resto de Gobiernos no muestra valores especialmente diferentes entre ellos, aunque son los Gobiernos unipartidistas en minoría los que peores valores obtienen por debajo de los diferentes tipos de Gobiernos de coalición. Una situación similar se observa si atendemos a la capacidad de repetir en el Gobierno de manera inmediata: los Gobiernos unipartidistas minoritarios tienden a obtener un rendimiento casi perfecto tras las elecciones. Prácticamente nueve de cada diez Ejecutivos unipartidistas mayoritarios repiten en el cargo, dato éste que unido al anterior nos dibuja un escenario en el que se constata la fortaleza de dichas soluciones en términos de estabilidad y rendimiento²².

Este escenario se confirma al desglosar los datos obtenidos para cada CC.AA. (cuadro 6), del que además podemos extraer otras consideraciones a tenor del diferente comportamiento de las CC.AA. según la variable analizada. En el caso del aprovechamiento del mandato o la legislatura en el cargo, se observa que los Gobiernos con los peores valores son precisamente aquellos en los que se ha podido desarrollar desde un inicio el uso estratégico de la disolución parlamentaria (Cataluña, Euskadi y en cierta medida Andalucía), así como aquellas CC.AA. en las que se han sucedido diferentes escenarios de cambio de Ejecutivos de acuerdo a los criterios señalados para la identificación de cada nuevo Gobierno (Cantabria, Galicia, Baleares y Canarias).

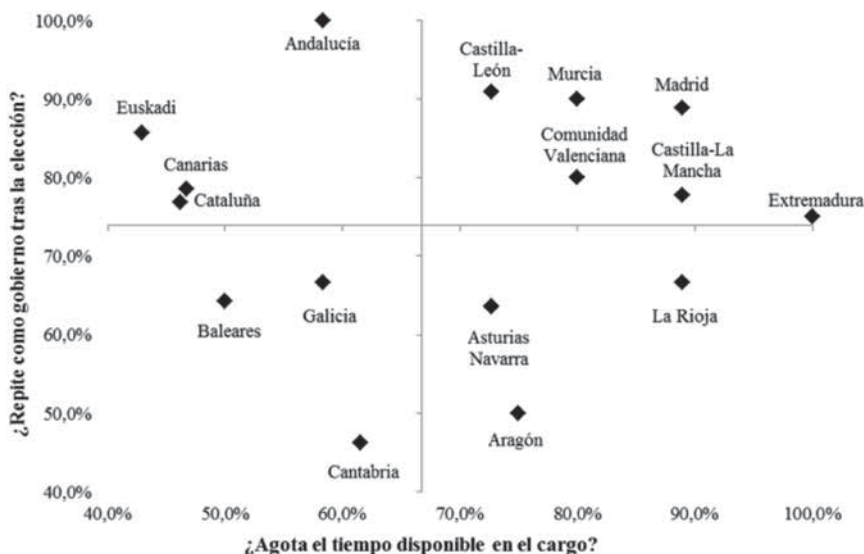
²² No se olvide por ello que estos valores son especialmente elevados toda vez que las variables que los miden no nos dicen nada de la fragmentación parlamentaria en los respectivos Parlamentos autonómicos. Es decir, en un contexto institucional y con una dinámica de competencia bipartidista como la indicada para las CC.AA. de Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Madrid o Murcia es casi inevitable que ambas variables consigan valores cercanos al máximo posible. En cambio, en contextos parlamentarios caracterizados por el multipartidismo dichos valores, por definición, estarán sujetos a mayor variabilidad.

CUADRO 6
Estabilidad y rendimiento de los Gobiernos autonómicos, 1980-2015

| CC.AA. | ¿Agota el mandato? | | CC.AA. | ¿Vuelve a formarse? | |
|------------------------|--------------------|--------------|------------------------|---------------------|--------------|
| | Sí | No | | Sí | No |
| Extremadura | 100,0% | - | Andalucía | 100,0% | - |
| La Rioja | 88,9% | 11,1% | Castilla-León | 90,9% | 9,1% |
| Madrid | 88,9% | 11,1% | Murcia | 90,0% | 10,0% |
| Castilla-La Mancha | 88,9% | 11,1% | Madrid | 88,9% | 11,1% |
| Comunidad Valenciana | 80,0% | 20,0% | Euskadi | 85,7% | 14,3% |
| Murcia | 80,0% | 20,0% | Comunidad Valenciana | 80,0% | 20,0% |
| Aragón | 75,0% | 25,0% | Canarias | 78,6% | 21,4% |
| Asturias | 72,7% | 27,3% | Castilla-La Mancha | 77,8% | 22,2% |
| Castilla-León | 72,7% | 27,3% | Cataluña | 76,9% | 23,1% |
| Navarra | 72,7% | 27,3% | Extremadura | 75,0% | 25,0% |
| <i>Promedio CC.AA.</i> | <i>66,8%</i> | <i>33,2%</i> | <i>Promedio CC.AA.</i> | <i>73,9%</i> | <i>26,1%</i> |
| Cantabria | 61,5% | 38,5% | La Rioja | 66,7% | 33,3% |
| Galicia | 58,3% | 41,7% | Galicia | 66,7% | 33,3% |
| Andalucía | 58,3% | 41,7% | Baleares | 64,3% | 35,7% |
| Baleares | 50,0% | 50,0% | Asturias | 63,6% | 36,4% |
| Canarias | 46,7% | 53,3% | Navarra | 63,6% | 36,7% |
| Cataluña | 46,2% | 53,8% | Aragón | 50,0% | 50,0% |
| Euskadi | 42,9% | 57,1% | Cantabria | 46,2% | 53,8% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OGC (http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm).

GRÁFICO 3

Estabilidad y rendimiento de los Gobiernos autonómicos, 1980-2015

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OGC (http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm).

En lo que respecta a la *inercia* o a la capacidad de repetir la misma configuración del Ejecutivo tras las elecciones –que señalábamos como una de las vertientes del estudio del rendimiento de los Gobiernos– los datos del cuadro 7 nos apuntan ciertamente a una elevada estabilidad de los Gobiernos. Es decir, podría decirse que sólo Aragón (entre PSOE y PP con el PAR como formación *bisagra*) y Cantabria (con valores condicionados por los breves y diferentes Gobiernos liderados por Juan Hormaechea) presentan valores de una elevada alternancia entre los Gobiernos tras cada elección. De acuerdo con estos datos, sólo la mitad de los Gobiernos volverían a repetir su configuración tras un proceso electoral, lejos, por lo tanto, de la media general del conjunto de Gobiernos, así como de los valores de continuidad que presentan Andalucía, Castilla-León, Murcia y Madrid²³.

Al poner en relación los valores para todos los Gobiernos en un espacio bidimensional construido a partir de la intersección de los promedios de todas las CC.AA. (gráfico 3) observamos que éstas se distribuyen ocupando los cuatro cuadrantes. De éstos los más relevantes son aquellos en los que los Gobiernos presentan una mayor variabilidad tras las sucesivas elecciones, situándose por debajo de la media autonómica (Cantabria, Aragón, Baleares, Asturias, Navarra, Galicia y La Rioja). Por otro lado, destaca la cercanía de Euskadi, Canarias y Cataluña como CC.AA. en las que los

²³ Ejemplos de lo señalado son Andalucía, donde el PSOE siempre ha liderado el Gobierno, y Castilla-León, Murcia y Madrid, donde únicamente se ha producido alternancia en una única elección.

partidos repiten en el Gobierno con mayor facilidad, utilizando estratégicamente la capacidad política de disolución anticipada del Parlamento autonómico en base a la sólida implantación territorial de sus respectivos PANE²⁴.

En todo caso, la dinámica existente hasta la fecha en la mayoría de las CC.AA. españolas, en las que el sistema de partidos se ha caracterizado por una fuerte tendencia bipartidista así como por cierta rigidez institucional, ofrece como resultado elevados valores de aprovechamiento del tiempo disponible en el Ejecutivo, así como respecto al rendimiento político tras las elecciones (Castilla-León, Murcia, Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Extremadura). Será interesante observar el efecto en el medio plazo de las recientes reformas de sus Estatutos de Autonomía, así como el impacto en sus sistemas de partidos del ciclo electoral 2014-2015 (en el que se han celebrado elecciones al Parlamento europeo, locales, autonómicas y generales), por cuanto la emergencia y potencial consolidación de nuevas formaciones –sin olvidar los efectos de las dinámicas multinivel²⁵– pondrá sin duda en el centro de la dinámica política autonómica la necesidad de pactar para gobernar.

²⁴ Kaare Strom y Stephen M. Swindle, «Strategic Parliamentary Dissolution», en *American Political Science Review*, vol. 96, n.º 3, 2002, págs. 575-591.

²⁵ Es la decisión estratégica de C's y Podemos de mantenerse fuera del Ejecutivo condicionando en parte su acción de gobierno (véanse los casos de Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura o Murcia), que podría modificarse tras las elecciones legislativas generales de 20 de diciembre de 2015.

Separata de la revista SISTEMA - Número 244 - Octubre 2016
(Páginas 45-60)
Fernando el Católico, 13, Bajo A. - 28015 Madrid - Teléfono 91 448 73 19