
La formación de Gobiernos municipales: una nueva base de datos

Municipal Government formation: A new database

ALBA HUIDOBRO

Universitat Pompeu Fabra
Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI)

YEIMY OSPINA

Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI)

MARTA CURTO-GRAU

Dirección General de Análisis Económico de la Generalitat de Catalunya

AINA GALLEGO

Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI)

Cómo citar/Citation

Huidobro, A., Ospina, Y., Curto-Grau, M. y Gallego, A. (2019). La formación de Gobiernos municipales: una nueva base de datos. *Revista Española de Ciencia Política*, 49, 109-128. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.49.05>

Resumen

Esta nota de investigación presenta una nueva base de datos a nivel local, que recoge los partidos políticos que apoyaron la formación de Gobiernos locales en los municipios españoles de más de 1000 habitantes en las legislaturas 2003-2007 y 2007-2011. La nota de investigación describe el proceso de obtención de la información, los datos obtenidos y unos análisis descriptivos iniciales. La base de datos es de acceso público y permitirá mejorar el conocimiento sobre los Gobiernos locales en España. También facilitará la realización de estudios cuantitativos que requieren contar con un elevado número de municipios en un mismo contexto institucional.

Palabras clave: coaliciones, Gobierno municipal, alcaldes.

Abstract

This research note presents a new database at the local level about the political parties that supported the formation of local Governments in Spanish municipalities of more than 1000 inhabitants in the legislatures 2003-2007 and 2007-2011. The research note describes the

information-gathering process, the data obtained and some initial descriptive results. The dataset is publicly available and will allow to improve the knowledge about local governments in Spain. It will also facilitate carrying out quantitative studies that require a large number of municipalities within a common institutional context.

Keywords: coalitions, municipal Government, mayors.

INTRODUCCIÓN

La investigación sobre la formación de Gobierno y las coaliciones postelectorales en España se ha centrado hasta ahora en los dos niveles superiores de gobierno: el nacional y el autonómico. Los estudios a nivel local se han limitado a las capitales de provincia o alguna comunidad autónoma, pero no existe ninguna base de datos completa sobre la formación de pactos o coaliciones de Gobierno a nivel local en España. Esta nota de investigación presenta una nueva base de datos de libre acceso sobre la formación de los Gobiernos municipales para municipios españoles de más de 1000 habitantes y que, por ahora, cubre dos legislaturas: de 2003 a 2007 y de 2007 a 2011¹.

Concretamente, los datos detallan los partidos que dieron su apoyo al alcalde en la sesión de investidura en cada municipio. El apoyo en la sesión de investidura no implica necesariamente la formación de coaliciones estables a lo largo de toda la legislatura. A diferencia de las coaliciones políticas, el apoyo al alcalde en la sesión de investidura queda documentado de forma objetiva en el acta de dicha sesión celebrada siempre al inicio de una legislatura. Ello posibilita el estudio de este fenómeno en un ámbito como el municipal, en el que existe un gran número de casos y la documentación está particularmente dispersa. Esta nota de investigación describe el proceso de creación de la base de datos y explica su contenido.

La base de datos permitirá mejorar el conocimiento sobre el gobierno municipal en España. Además, una base de datos de estas características es de interés general más allá del caso español, ya que permite realizar diseños de investigación cuantitativos que requieren un elevado número de casos. El número de municipios en España es alto en perspectiva comparada. La abundancia de municipios en un mismo contexto político e institucional permite testar hipótesis usando técnicas cuantitativas avanzadas como los diseños de regresión discontinua, de diferencias en diferencias o regresiones con efectos fijos.

Para situar la contribución y las posibles aplicaciones de estos datos, en primer lugar, se revisa la literatura existente sobre la formación de Gobiernos y coaliciones en España. En segundo lugar, se resume el sistema electoral y el procedimiento de formación de Gobiernos a nivel municipal. En tercer lugar, se presenta una descripción

1. La base de datos está disponible en: www.albahuidobro.com.

general de la base de datos y su estructura. En cuarto lugar, se describe las diferentes fuentes utilizadas y el proceso de recogida de los datos. A continuación, se muestran unos primeros análisis descriptivos de los diferentes datos que se han obtenido y, por último, se discuten algunas conclusiones y limitaciones de la base de datos.

LA FORMACIÓN DE GOBIERNOS MUNICIPALES EN ESPAÑA

La mayoría de las investigaciones sobre formación de Gobiernos y sobre coaliciones políticas, tanto en general como en el caso español, se han centrado en los niveles más altos de la política, es decir, en los Gobiernos nacionales y regionales, donde los datos son de más fácil acceso. Este foco en el nivel estatal y regional conlleva limitaciones importantes como el uso repetido de los mismos datos de unos pocos contextos institucionales y políticos y la utilización de muestras muy pequeñas (Camões y Mendes, 2009; Laver *et al.*, 1998; Skjæveland *et al.*, 2007).

Existen distintos análisis empíricos sobre la formación de Gobiernos en España en perspectiva comparada con diferentes países, sobre todo occidentales (Warwick, 1996; Strøm *et al.*, 2010; Armstrong y Duch, 2010; Döring y Hellström 2013). Por ejemplo, Bäck *et al.* (2013) realizan un estudio comparativo de España con otros países europeos con gobernanza multinivel (Suecia, Holanda, Bélgica, Austria, República Checa, Reino Unido), y analizan la formación de Gobiernos regionales y las preferencias políticas de los partidos usando datos extraídos de los manifiestos electorales regionales. Otras aproximaciones hacen un tratamiento más conceptual de los Gobiernos de coalición (Robles Egea, 1992; 1999). Como estudio de caso de la formación de Gobiernos centrales en España destaca Reniu (2001), donde se repasan las diferentes teorías de coaliciones para analizar los procesos de formación de Gobierno, especialmente en el caso de los Gobiernos minoritarios.

Otras contribuciones previas también han estudiado la formación de Gobierno a nivel regional. Por ejemplo, Carreras *et al.* (1992) analizan la distribución de poder y la formación de coaliciones entre los partidos políticos con datos electorales de 1991 de los Parlamentos de las trece comunidades autónomas de régimen común. Matas Dalmases *et al.* (2000) realiza un análisis comparativo de los Gobiernos regionales en coalición de las comunidades autónomas llamadas históricas: Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. Este estudio profundiza en el análisis de las coaliciones políticas como instrumentos posibilitadores de la gobernabilidad. Matas Dalmases y Reniu (2003) se centran en los Gobiernos regionales en Cataluña con el objetivo de analizar sus efectos en los resultados electorales, la distribución intracoalicional del poder y el rendimiento intergubernamental.

Más recientemente, Falcó y Vallbé (2013) usan las coaliciones de los Gobiernos regionales de todas las comunidades autónomas para analizar las preferencias partidistas y los acuerdos a que llegan las coaliciones. Finalmente, también existen análisis sobre la organización de la gobernanza multinivel y cómo los dos principales niveles de gobierno, estatal y regional, se influyen mutuamente. Autores como Reniu (2003;

2013), Stefuriuc (2009; 2013), y Falcó y Verge (2013) analizan cómo los dos niveles de gobierno se influyen en el momento de la formación de coaliciones.

Por el contrario, las entidades locales han recibido menos atención hasta la fecha. Los análisis empíricos existentes son escasos y presentan limitaciones. Debido al gran número de municipios y la escasez de datos existentes, los estudios que analizan las coaliciones en este nivel de gobierno se han centrado sobre todo en el estudio de las capitales de provincia, las ciudades autónomas o en un número reducido de comunidades autónomas (Márquez, 2000; 2003a; 2003b). Uno de los estudios más destacados es el que realiza Márquez (2003a; 2003b), el cual elabora un balance empírico de la práctica de coaliciones desde las primeras elecciones democráticas de 1979 hasta las de 1999 en los ayuntamientos de las capitales de provincia y las ciudades autónomas.

Otros estudios se centran en municipios de una comunidad autónoma, como Galicia (Márquez, 2000) o Cataluña (Martínez Farrero, 2015; Chicón, 2015; Falcó-Gimeno, 2018). La formación de coaliciones en el ámbito municipal no solo es interesante por sí misma, sino que tiene implicaciones sobre las políticas públicas que los ayuntamientos llevan a cabo. En el caso de España, se han realizado estudios empíricos de coaliciones y formación de Gobierno a nivel municipal a través de variables indirectas, pero sin contar con datos específicos de las formaciones de Gobierno. En un estudio reciente sobre coaliciones de Gobierno y negociaciones en el ámbito local español, Fujiwara y Sanz (2018) usan resultados sobre el número de concejales obtenidos en las elecciones y el partido del alcalde para estudiar las coaliciones, pero no disponen de información directa sobre qué partidos apoyaron la formación de los Gobiernos locales.

Artés y Jurado (2018) examinan el efecto de la fragmentación política de los Gobiernos locales sobre el déficit fiscal de los municipios españoles. En dicho estudio, la fragmentación local está capturada por una variable binaria que refleja la ausencia de un Gobierno con mayoría absoluta. Los autores no pueden distinguir si se trata de un Gobierno en minoría o de una coalición puesto que no existen datos precisos. No obstante, esta distinción es importante porque existe evidencia empírica que sugiere que el efecto positivo de la fragmentación política sobre los déficits públicos se da en los Gobiernos en minoría y no en los de coalición (Edin y Ohlsson, 1991).

La información sobre la formación de los Gobiernos municipales puede usarse para analizar cuestiones importantes en ciencia política y economía política. Para poder identificar efectos causales usando técnicas cuantitativas es necesario disponer de un número elevado de casos. El análisis de un único país con un gran número de casos, ofrece una oportunidad para realizar estudios controlados en que, a diferencia del enfoque comparado entre países predominante en los estudios sobre coaliciones políticas, una gran cantidad de factores explicativos contextuales se mantiene estable.

El caso español es ideal para aproximaciones empíricas como los diseños de regresión discontinua o de efectos fijos debido al elevado número de municipios. La escasez de datos a nivel local y el interés de los mismos justifican la necesidad e importancia de

la creación de una nueva base de datos con información sobre la formación de Gobierno municipal en España. En la siguiente sección se resume el proceso de formación y los incentivos en la formación de coaliciones.

SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL

La formación de Gobiernos locales en España está fuertemente determinada por el sistema electoral, el procedimiento para la elección del alcalde y las instituciones de control del alcalde (Márquez, 2003b). Esta sección repasa brevemente el marco jurídico e institucional de los consistorios municipales. Los municipios de más de 250 habitantes tienen un sistema de representación proporcional, regulado por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) de 1985. Esta establece que los concejales deben ser elegidos a través de listas cerradas y bloqueadas, los partidos deben superar el 5 % de los votos válidos para obtener representación, y la transformación de votos a concejales se calcula a través de la fórmula de Hondt.

Un sistema proporcional facilita la fragmentación de partidos y, por tanto, es propicio a la formación de coaliciones. Según el artículo 196 de la LOREG el alcalde es elegido por mayoría absoluta en el pleno de investidura, pero si no se alcanza un acuerdo y no se obtiene esta mayoría, el candidato que se inviste como alcalde es el cabeza de la lista del partido más votado en las elecciones. La obligatoriedad de periodos de mandato fijados a cuatro años hace que se prevean otro tipo de mecanismos para resolver situaciones de inestabilidad política algo diferentes a los existentes en otros niveles de gobierno.

La ley prevé el caso de la destitución del alcalde, que puede darse en cualquier momento de la legislatura a través de dos mecanismos: el primero, y el más común, es la moción de censura (art. 197 LOREG), que requiere en una misma votación la destitución del alcalde y una aprobación de otro candidato para la alcaldía. La votación debe ser aprobada por la mayoría absoluta de los concejales del pleno y aceptada por el nuevo candidato propuesto. Este procedimiento solo se puede llevar a cabo una vez cada legislatura. El segundo, la cuestión de confianza (art. 197 bis), puede ser propuesto por el alcalde en ciertos casos (por ejemplo: aprobación de los presupuestos anuales, modificación del reglamento orgánico, etc.). El número necesario de votos favorables depende del tema tratado. De este modo, si no llega a la mayoría necesaria, el alcalde cesará automáticamente y el consistorio deberá elegir un nuevo alcalde siguiendo las mismas normas que en la primera elección (para el partido del alcalde destituido, el candidato pasa a ser el siguiente de la lista).

Las estrategias de negociación de las coaliciones municipales están condicionadas por dos aspectos principales: la elección del alcalde por parte del consejo y el nombramiento libre del alcalde de los concejales que se unirán a su equipo de gobierno (Márquez, 2003b). Teniendo en cuenta el procedimiento legal que lleva a la formación de los Gobiernos municipales en España, se formula la definición operativa de apoyo a su formación que ha guiado la recogida de datos.

Cabe clarificar las diferencias entre este concepto y el de coalición. Un Gobierno de coalición es aquel que está formado por dos o más partidos. En esta base de datos se ha considerado que existe apoyo a la formación de Gobierno en aquellas situaciones en que más de un partido político dio su apoyo en el momento de la investidura del alcalde a un mismo candidato, aunque en algunos casos este apoyo no resultara en la formación de una coalición postelectoral. Solo se han tenido en cuenta aquellos votos positivos hacia el candidato electo, y no las abstenciones. Asimismo, dada la dificultad de obtener datos sobre cambios en los pactos de gobierno durante el transcurso de la legislatura, en aquellos en que se producen modificaciones, solo se han incluido la sesión de investidura celebrada al inicio de la legislatura.

LA BASE DE DATOS

La base de datos recopila los Gobiernos de los municipios españoles en las legislaturas 2003-2007 y 2007-2011. Para su elaboración se han considerado diferentes situaciones posibles: mayorías absolutas, pactos de apoyo en la formación de Gobierno y Gobiernos en solitario (en minoría). Las legislaturas analizadas son de especial interés porque se refieren a periodos de tiempo donde aún no se contaba completamente con información digitalizada y la disponible era de difícil acceso y se encontraba dispersa. Asimismo, se creyó necesario focalizar los esfuerzos en estos periodos para que posteriores estudios se centren en legislaturas más actuales, cuya información se prevé de más fácil obtención, teniendo en cuenta, de igual manera, que uno de los objetivos de las autoras es ampliar la base de datos incorporando tanto legislaturas anteriores como posteriores, que se irán publicando en la página web.

La base de datos contiene información sobre qué partidos apoyaron la formación de los Gobiernos en los municipios de más de 1000 habitantes para estas dos legislaturas. Cubre un total de 3168 municipios en 2003, y 3217 en 2007, el 39 % y 40 % de los municipios de España respectivamente. En primer lugar, se descartan los municipios menores de 250 habitantes (entre el 31 % y el 32 % de los municipios españoles) debido a que estos se rigen por una ley electoral distinta y deben ser analizados separadamente.

Y en segundo lugar, aunque en España hay un gran número de municipios de entre 250 y 1000 habitantes, que suponen entre el 28 % y 29 % del total de municipios, no están incluidos en la base de datos debido a diferentes razones: por un lado, esta limitación se debe a la complejidad que supone encontrar esta información para municipios pequeños, que en muchos casos no disponen de páginas web o correos electrónicos públicos con los cuales poder contactar. Por otro lado, para estas poblaciones también es difícil disponer de información sobre otro tipo de variables de control (como variables económicas y sociodemográficas que no están disponibles para municipios de menos de 1000 habitantes en muchos anuarios estadísticos) para poder

realizar análisis usando estos datos. Y por último, considerando que el número de concejales escogidos es muy reducido para las poblaciones más pequeñas y, por tanto, limita la formación de pactos y coaliciones, nos decantamos por centrar los esfuerzos en el análisis exhaustivo de poblaciones más grandes.

Los datos sobre resultados electorales municipales se obtuvieron de información oficial recogida por el Ministerio del Interior de España, publicados en su página web (<http://www.infoelectoral.mir.es/>). De igual manera, ha sido esencial la información que facilita el Ministerio de Política Territorial y Función Pública en su portal web de Entidades Locales, con datos sobre los alcaldes de cada localidad y el partido del cual forman parte, incluida la fecha en que tomaron posesión (http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_local.html).

Para establecer cuántos municipios requerían de información sobre pactos para la formación de Gobierno, se determinó mediante la información de los resultados electorales en qué municipios un partido había conseguido más del 50 % de escaños del consistorio. A estos se les codificó en la categoría *mayoría absoluta*. Para el resto de casos, *sin mayoría absoluta*, se buscó información. La tabla 1 presenta el número de municipios de más de 1000 habitantes con y sin mayoría absoluta en cada legislatura. En el 66,5 % de los municipios observados, un solo partido consiguió la mayoría absoluta después de los comicios de 2003, cifra que se redujo a 62,4 % en 2007.

TABLA 1.

RESUMEN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS CON MAYORÍA ABSOLUTA Y SIN MAYORÍA ABSOLUTA PARA LAS ELECCIONES DE 2003 Y 2007

Elecciones	2003		2007	
Mayoría absoluta	2.105	66,5%	2.007	62,4%
Sin mayoría absoluta	1.063	33,6%	1.210	37,6%
Total	3.168	100%	3.217	100%

Fuente: elaboración propia

Este sistema de codificación asume que en los municipios en que un partido obtuvo mayoría absoluta de los votos, este partido forma Gobierno en solitario. Si bien es verdad que pueden darse casos donde existan coaliciones sobredimensionadas en que uno de los partidos ya tuviera la mayoría absoluta antes de formar Gobierno, pero invitara a otros partidos a apoyar el Gobierno municipal, estos casos son seguramente raros. Como se puede apreciar, incluir en la búsqueda los casos con mayoría absoluta habría aumentado muy considerablemente el número de casos que considerar y hubiera imposibilitado la finalización de la base de datos.

Se trata por tanto de una asunción razonable que permite focalizar los esfuerzos en los casos dónde un pacto de gobierno es más probable y más relevante, aquellos en que ningún partido obtiene la mayoría absoluta. En la siguiente sección se describe de forma detallada cómo y a través de qué canales se realizó la búsqueda de información de los partidos que formaron los Gobiernos en los municipios en que ningún partido obtuvo mayoría para gobernar.

FUENTES DE INFORMACIÓN

La base de datos sobre la formación de Gobiernos municipales se creó durante los meses de marzo de 2017 a febrero de 2018, con base en la información obtenida a través de distintas fuentes. A continuación, se presenta una descripción detallada de cuáles fueron los procesos y las principales fuentes de información.

Administraciones públicas

En una primera búsqueda se intentó encontrar la información sobre los Gobiernos municipales recurriendo a las instituciones públicas. Se contactó con las Administraciones de todas las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales. Sin embargo, este primer esfuerzo fue poco exitoso ya que ninguna de ellas tenía sistematizada o facilitaba la información. Solo en el caso de la provincia de Alicante se pudo obtener esa información a través del portal de datos abiertos de que dispone su diputación (<http://datos.diputacionalicante.es/>).

Fundaciones y federaciones de municipios

En algunas comunidades autónomas fue fundamental la ayuda de fundaciones y de federaciones de municipios. En el caso de Cataluña, la Fundació Carles Pi i Sunyer proporcionó información muy exhaustiva de las diferentes composiciones de los ayuntamientos. Además, la información para algunos municipios que carecían de este dato fue obtenida mediante los datos que publica la Federación de Municipios de Catalunya en su página web (<http://www.fmc.cat/>). También en el caso de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares fue esencial la ayuda de la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB), que facilitó la información requerida para la muestra.

Expertos

Durante el proceso de búsqueda de información se recurrió a profesores de Ciencia Política de universidades españolas, cuya ayuda fue fundamental para la obtención

de los datos. Los académicos que colaboraron aportando algunos datos se nombran en los agradecimientos de esta nota de investigación.

Partidos políticos

También se solicitó información a los partidos mayoritarios en el país (PP, PSOE, IU). Primero, se contactó con la organización de estos partidos a nivel estatal, después a nivel de las comunidades autónomas y, finalmente, a niveles provinciales. Solo en el caso de Murcia, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) a nivel provincial disponía y facilitó la información. Igualmente, en el caso de Aragón, la Chunta Aragonesista (CHA) para toda la comunidad y el PSOE de Aragón para la provincia de Zaragoza, enviaron información sobre los Gobiernos de los que su partido formaba parte. Así pues, a parte de estos casos puntuales, cabe destacar la baja colaboración que se recibió por parte de los partidos políticos, los cuales en algunos casos no quisieron compartir la información y, en muchos otros, no disponían de la misma.

Reglas automáticas

Una vez asegurado que no era posible conseguir más información a través de estos canales, se realizó la búsqueda concreta para cada municipio. En aquellos municipios en los que solo obtuvieron representación tres partidos y que el alcalde no pertenecía al partido con mayor número de concejales en las elecciones, se asumió que tanto el segundo partido en número de concejales como el tercero apoyaron alcalde en la investidura. También en este supuesto puede darse algún caso donde esta regla no se cumpla, pero se trataría de casos muy excepcionales.

Prensa

Para el resto de casos se realizó una exhaustiva búsqueda a través de los recursos de prensa, que cubrió desde pequeños periódicos locales, provinciales o autonómicos, hasta periódicos nacionales. Para las ciudades más grandes se recabó la información a través de las hemerotecas de *El País*, *El Periódico*, *ABC* y *El Mundo*. En los casos de poblaciones más pequeñas fueron más importantes la prensa local o la provincial, como el semanal *Valle de Elda*, el periódico *Gente Digital León*, el diario *Heraldo de Aragón*, o el boletín informativo municipal de Alcañiz, a los cuales se accedió a través de sus portales de internet.

Como consecuencia de la falta de digitalización de algunos diarios, la información requerida para cubrir las legislaturas fue de difícil obtención. Este hecho afectó, principalmente, a la búsqueda de datos para la legislatura 2003-2007, cuando la información

en las hemerotecas era más escasa. Hay que tener en cuenta, además, que la mayoría de las hemerotecas solo tienen información a partir de 2007 y 2008, años que coinciden con un importante esfuerzo de digitalización. En lo relativo a esta fuente de datos, se tuvieron en cuenta las publicaciones cercanas a los días posteriores de las composiciones de los plenos (13 junio de 2003 y 16 de junio de 2007), que incluían noticias relacionadas con los plenos de investidura. Esta fuente de información fue de gran utilidad para una buena cantidad de casos. No obstante, no se obtuvo suficiente información para todos los municipios.

Ayuntamientos

A continuación, se buscó información en las páginas web oficiales de los ayuntamientos. En algunas pocas páginas se identificaron apartados que mencionaban la composición del pleno y de los Gobiernos para legislaturas anteriores, incluyendo documentos sobre las actas de los plenos y sobre los plenos de investidura. Sin embargo, en la gran mayoría de casos las páginas web oficiales no contaban con la información que se requería.

Finalmente, se procedió a conseguir la información que faltaba a través de contactos directos con los ayuntamientos. La mayor parte fue recolectada a través de correos electrónicos y llamadas telefónicas. La información de contacto (correos electrónicos de contacto y teléfonos) generalmente se recogió a través de sitios web oficiales de la Administración pública, de diputaciones y de ayuntamientos. En primer lugar, se obtuvo información a través de *emails* (tanto el general del ayuntamiento como del alcalde, concejales o secretarios). Sin embargo, en algunos casos debido a la falta de la especificación de correos electrónicos a los cuales poder dirigirnos, se realizaron consultas a través de los buzones de peticiones y sugerencias oficiales de los ayuntamientos. Las respuestas en este canal fueron, en general, bastante satisfactorias. A través de esta fuente se pudo obtener la información sobre los plenos de investidura. Finalmente, una vez agotado el recurso de correos electrónicos se procedió a realizar llamadas telefónicas a los ayuntamientos. En estas se requería que aquellos que contestaran fueran la alcaldía o secretaría del ayuntamiento. Aunque se trata de la vía más costosa para conseguir información, la colaboración en las llamadas telefónicas fue muy alta.

ESTRUCTURA DE LA BASE DE DATOS

Basándonos en las fuentes citadas se ha podido conseguir más del 95 % de la información buscada, es decir, la gran mayoría de los Gobiernos municipales que se formaron después de las elecciones de 2003 y 2007 en municipios mayores de 1000 habitantes. La unidad de observación en la base de datos es cada partido político que obtuvo representación en el consistorio municipal en dichas elecciones. Si en un

municipio, por ejemplo, cuatro partidos obtuvieron representantes electos en una legislatura, la base de datos recoge una entrada para cada uno de ellos. La variable *government* indica cuáles de estos partidos formaron parte del Gobierno municipal en dicha legislatura. La variable es dicotómica, pudiendo tomar los valores 1 (para aquellos partidos que formaron o apoyaron la formación de Gobierno en la sesión de investidura) y 0 (para los que no lo apoyaron).

También se han creado una serie de variables que clasifican los tipos de Gobierno: una variable distingue entre tres categorías de tipo de Gobierno: mayoría absoluta, pacto de gobierno y minoría (*type_gov_cat*); y, finalmente, una variable identifica el número de partidos que forman parte del Gobierno (*type_gov*). Además, la base de datos contiene variables que identifican al municipio, así como sus características básicas (población, censo, número de concejales, etc.) e información sobre los diferentes partidos con representación en el consistorio (número de votos, número de concejales, etc.). En el anexo 1 se puede encontrar información más detallada sobre todas las variables que contiene la base de datos.

ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LA BASE DE DATOS

El análisis descriptivo de los datos recolectados ofrece una visión general del panorama político a nivel municipal en estas dos legislaturas. La tabla 2 muestra el número de municipios en cada una de las categorías sobre tipos de Gobierno.

TABLA 2.

NÚMERO DE MUNICIPIOS POR TIPOS DE GOBIERNO DE LAS LEGISLATURAS DE 2003/2007 Y 2007/2011

Tipos de Gobierno	2003		2007	
	Municipios	Porcentaje	Municipios	Porcentaje
Gobiernos con mayoría absoluta	2.105	66,5	2.005	62,3
Pactos de Gobierno	788	24,9	845	26,3
Gobiernos en minoría	232	7,3	309	9,6
Municipios sin información	43	1,4	58	1,8
Total	3.168	100	3.217	100

Fuente: elaboración propia

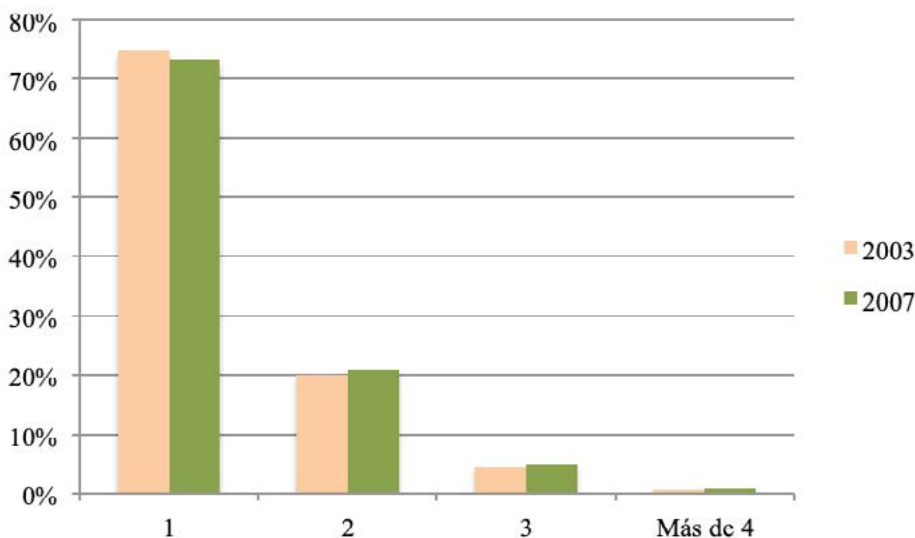
Como ya se ha mostrado anteriormente, en la mayoría de los municipios uno de los partidos obtuvo la mayoría absoluta y gobernó en solitario. En gran parte del resto de los casos hubo apoyo de uno o más partidos a otro en la sesión de investidura. En el 2003, en 788 municipios se crearon Gobiernos de esta manera, es decir, el 25 % del total. Estos datos aumentaron hasta 845 municipios en 2007, lo que supone que en el

26 % de los municipios se realizaron pactos de gobierno. Por último, el número de Gobiernos en minoría, donde ninguno de los partidos obtuvo la mayoría absoluta y el alcalde sólo obtuvo el apoyo de su partido, es más reducido que los otros supuestos, y oscila de los 232 municipios en 2003 (el 7 %) hasta los 309 municipios en 2007 (el 10 %). A pesar del esfuerzo en la recogida, la base de datos contiene casos sin información que representan para el 2003 el 1,4 % de los municipios de más de 1000 habitantes y para el 2007 el 1,8 %.

Estas cifras sobre la prevalencia relativamente elevada de pactos de gobierno (definidas sobre el apoyo al partido del alcalde en la sesión de investidura) contrastan con la percepción de que en España los pactos son raros y abundan los Gobiernos en minoría sin apoyos externos. Quizás en el nivel municipal es más sencillo que en otros niveles de gobierno obtener apoyos en la investidura. También es posible que nuestra definición nos lleve a obtener un número más elevado de pactos para la formación de un Gobierno municipal que de coaliciones política estables, seguramente difíciles de crear y sostener.

FIGURA 1.

NÚMERO DE PARTIDOS QUE APOYARON A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA LAS LEGISLATURAS DE 2003/2007 Y 2007/2011



Fuente: elaboración propia

La figura 1 representa el número de partidos que ayudaron a formar los Gobiernos para cada una de las legislaturas de 2003 y de 2007. En 2003, en el 20 % de los municipios hubo pactos de dos partidos, en el 4,6 % de tres partidos y en 1 % lo hicieron entre cuatro o más partidos. Para el 2007 los datos son muy similares. Los pactos fueron de dos partidos en el 21 % de los municipios, de tres partidos en el 5 % de municipios y solo el 1 % de los alcaldes obtuvieron apoyo de cuatro o cinco partidos. Los

análisis descriptivos muestran que en 2007 se produjo un leve descenso de los Gobiernos en mayoría y un aumento de los Gobiernos con pactos, aumento que fue más pronunciado que el de los Gobiernos en minoría. Los pactos fueron en su gran mayoría entre dos o tres partidos.

Finalmente, en las tablas 3 y 4 se analizan los pactos para la formación de Gobierno que fueron más frecuentes en las legislaturas estudiadas. Se puede observar que en los dos periodos el pacto más frecuente fue entre IU y PSOE, que representó el 12 % de las coaliciones en 2003, porcentaje que aumentó hasta el 14 % en 2007. Otros pactos frecuentes fueron aquellos entre uno de los dos partidos mayoritarios (PP, PSOE) y otros partidos de ámbito local. En este sentido, en ambas legislaturas los pactos que el PP realizó con partidos locales fueron más numerosos que los que realizó el PSOE. En los siguientes puestos de la lista aparecen coaliciones peculiares entre partidos alejados ideológicamente. Este es el caso de los pactos entre el PSOE y el PP, que se dieron en el 5 % del total de pactos en 2003, aunque se redujo al 3 % en las elecciones de 2007. IU y PP fue otro de los pactos frecuentes en ambas legislaturas, pero también se dio más en 2003 (un 4 % de los casos) que en 2007 (un 2 %).

TABLA 3.
PACTOS MÁS FRECUENTES EN LA LEGISLATURA 2003/2007

Partidos	Nº de Pactos	Porcentaje
IU-PSOE	95	12,1
PP-Partido local	88	11,2
PSOE-Partido local	75	9,5
PSOE-PP	39	4,9
IU-PP	32	4,1
PSC-ERC	29	3,7
PP-PA	27	3,4
CiU-ERC	22	2,8
PSOE-BNG	21	2,7
ICV-PSC-ERC	20	2,5
PSC-CiU	17	2,2
PSPV-BLOC	15	1,9
PSOE-PAR	13	1,7
IU-PSOE-Partido Local	10	1,3
PSOE-BNG-Partido Local	9	1,1
Otros	276	35,0
Total	788	100

Fuente: elaboración propia.

TABLA 4.
PACTOS MÁS FRECUENTES EN LA LEGISLATURA 2007/2011

Partidos	Nº de Pactos	Porcentaje
IU-PSOE	119	14,1
PP-Partido local	97	11,5
PSOE-Partido local	66	7,8
PSOE-BNG	39	4,6
PSC-ERC	30	3,6
PSOE-PP	29	3,4
CiU-ERC	19	2,3
IU-PP	18	2,1
PP-PA	17	2,0
PSC-CiU	17	2,0
CiU-Partido Local	15	1,8
PSOE-PAR	15	1,8
PSOE-PRC	14	1,7
ICV-PSC-ERC	12	1,4
PSOE-BNG-Partido Local	12	1,4
Otros	326	38,6
Total	845	100

Fuente: elaboración propia.

Por último, cabe destacar la elevada frecuencia con la que los partidos mayoritarios hicieron pactos con los partidos de ámbito regional. Se puede observar que tal hecho tiene especial relevancia en Cataluña (PSC-ERC y PSC-CiU), Andalucía (PP-PA), Galicia (PSOE-BNG), Valencia (PSPV-BLOC), Cantabria (PSOE-PRC) o Aragón (PSOE-PAR).

La gran mayoría de los pactos son entre dos partidos, pero en ambos listados también aparece como pacto frecuente uno de tres partidos: ICV-PSC-ERC. Este pacto coincide con la coalición que gobernaba en el ámbito regional en Cataluña desde 2003 a 2010. También se puede observar este patrón de reflejo de las coaliciones a nivel autonómico en el ámbito municipal en el caso de PSOE-PAR, pacto que aparece en la lista cuando gobernó también en Aragón durante las tres legislaturas (de 1999 a 2011). Otro caso similar es el de Cantabria donde gobernaban PRC-PSOE en el Gobierno regional (2003 a 2011) y también este pacto aparece en la lista de los más frecuentes en 2007.

CONCLUSIONES

Esta nota de investigación ha descrito el proceso de obtención de una base de datos sobre la formación de los Gobiernos municipales en España y ha presentado unos primeros análisis descriptivos. La falta de datos como los que se presentan aquí ha dificultado hasta ahora el estudio de las causas y consecuencias de los pactos para la formación de Gobierno a nivel municipal. Al hacer públicos los datos se espera contribuir a que aumente la investigación y el conocimiento sobre este tema.

Como primera lección aprendida gracias a este ejercicio, se puede destacar las dificultades encontradas en el propio proceso de obtención de datos. La experiencia revela un motivo por el que estas bases de datos son poco habituales en España: la muy escasa colaboración de instituciones y actores políticos a nivel provincial, autonómico y nacional. En contadas ocasiones los partidos políticos contactados facilitaron la información solicitada, aun habiendo confirmado su existencia. Ante la no colaboración de los actores que pueden tener ya datos sistematizados, cobra importancia la tarea académica de recolectar y sistematizar información, documentando los pasos seguidos para su obtención, así como la colaboración entre investigadores.

En términos sustantivos, en las dos legislaturas se ha encontrado que los Gobiernos en minoría son pocos y menos frecuentes que los Gobiernos con apoyo de algún partido ajeno al del alcalde o alcaldesa. Esto contrasta con la experiencia en los Gobiernos estatales, donde los que están en minoría han sido más comunes. Un segundo hallazgo se refiere al ligero aumento de la fragmentación entre las dos legislaturas observadas, que seguramente se intensificaría si se pudiera extender los datos a las siguientes legislaturas en que aparecieron con fuerza nuevos partidos políticos. Asimismo, se ha documentado que las coaliciones políticas entre partidos de distinta posición en el eje izquierda-derecha o en el eje nacional son relativamente frecuentes. Los datos recolectados permitirán estudiar los factores que facilitan o impiden los pactos entre actores con posiciones políticas aparentemente alejadas.

La base de datos recolectada presenta limitaciones. En primer lugar, son importantes las limitaciones de carácter conceptual. En la definición utilizada de apoyo a la formación de Gobiernos municipales no se han tenido en cuenta aquellos pactos en los que otro partido se abstenía en el pleno de investidura, pero sobre todo no se ha distinguido entre apoyos limitados a un voto positivo en la sesión de investidura y casos en que los partidos que dan apoyo en dicha sesión también entran a formar Gobierno y, por tanto, forman una coalición de gobierno. Se trata de dos situaciones sustantivamente diferentes, pero que por la dificultad de obtención de datos y la heterogeneidad de la calidad de la información facilitada por diferentes fuentes no se puede distinguir adecuadamente de manera consistente.

En segundo lugar, la base de datos contiene solamente aquellos pactos de gobierno realizados al inicio de la legislatura. Ha resultado imposible realizar un seguimiento de las coaliciones a través de las legislaturas y es posible que en algunos casos recogidos los pactos fuesen débiles y se rompiesen o modificasen durante el transcurso de la legislatura.

En tercer lugar, la selección de la muestra también supone una limitación. Aunque se dispone de información para la gran mayoría de los municipios de más de 1000 habitantes, no se han incluido los municipios de entre 250 y 1000 habitantes, que en España son muy abundantes, ya que la obtención de datos fiables y verídicos, aparte de ser compleja, es muy costosa.

Y en último lugar, otra de las limitaciones de esta nota de investigación es la disponibilidad de los datos para un número reducido de legislaturas. El objetivo futuro es ampliar esta base de datos y cubrir legislaturas anteriores y posteriores. A pesar de las limitaciones expuestas, el trabajo realizado permite ofrecer una base de datos novedosa sobre los Gobiernos municipales en España, que puede ayudar a estudiar importantes preguntas que la literatura en ciencia política y economía política se plantea.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos la colaboración de Marc García i Josep Bosch Plana como ayudantes de investigación en la construcción de esta base de datos, así como la de los siguientes expertos: Guillermo Márquez Cruz, Alejandro Arias, Albert Falcó-Jimeno, Juan Rodríguez Teruel y Jaume Magre. Agradecemos también especialmente los comentarios de los dos revisores anónimos. La investigación ha sido financiada a través de los proyectos «Líderes locales: selección y desempeño (LEADERS)» (CSO2016-79569-P), financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, y “Politicians’ traits and public policies: learning how personal features influence fiscal outcomes (POLITRAITS)” (749547), financiado por la Comisión Europea.

Referencias

- Armstrong II, David A. y Raymond M. Duch. 2010. “Why can voters anticipate post-election coalition formation likelihoods?”, *Electoral Studies*, 29 (3): 308-315. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.03.007>.
- Artés, Joaquín y Ignacio Jurado. 2018. “Government Fragmentation and Fiscal Deficits: A Regression Discontinuity Approach”, *Public Choice* [en prensa]. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0548-y>.
- Bäck, Hanna, Marc Debus y Jochen Müller. 2013. “Regional government formation in varying multilevel contexts: A comparison of eight European countries”, *Regional Studies*, 47 (3): 368-387. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.733072>.
- Camões, Pedro J. y Silvia M. Mendes. 2009. “Party politics and local government coalition formation in Portugal”, en Daniela Giannetti y Kenneth Benoit (eds.), *Intra-Party Politics and Coalition Governments in Parliamentary Democracies*. Londres; Nueva York: Routledge.

- Carreras, Francesc, Ignacio García y Miguel A. Pacios. 1992. "Estudio coalicional de los parlamentos autonómicos españoles de régimen común", *Revista de Estudios Políticos*, 82: 159-176.
- Chicón Vallejo, Joan. 2015. *Estratègies coalicionals a l'àmbit local català (1979-2011): Un estudi de cas* [tesis doctoral], Universitat de Barcelona.
- Döring, Holger y Johan Hellström. 2013. "Who gets into government? Coalition formation in European democracies", *West European Politics*, 36 (4): 683-703. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.783347>.
- Edin, Per-Anders y Henry Ohlsson. 1991. "Political determinants of budget deficits: Coalition effects vs. minority effects", *European Economic Review*, 35: 1597-1603. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(91\)90021-A](https://doi.org/10.1016/0014-2921(91)90021-A).
- Falcó-Gimeno, Albert. 2018. "The political geography of government formation: Why regional parties join coalitions", *Party Politics*, 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068817750865>.
- Falcó-Gimeno, Albert y Joan-Josep Vallbé. 2013. "Coalition Agreements and Party Preferences: A Principal Components Analysis Approach", *EPSA 2013 Annual General Conference Paper*, 754.
- Falcó-Gimeno, Albert y Tania Verge. 2013. "Coalition Trading in Spain: Explaining State-wide Parties' Government Formation Strategies at the Regional Level", *Regional and Federal Studies*, 23 (4): 387-405. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2241115>.
- Fujiwara, Thomas, y Carlos Sanz. 2018. "Rank Effects in Bargaining: Evidence from Government Formation", *The Review of Economic Studies*. Disponible en: <http://www.princeton.edu/~fujiwara/papers/mayors.pdf>.
- Laver, Michael y Norman Schofield. 1998. *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. University of Michigan Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3998/mpub.8290>.
- Márquez, Guillermo. 2000. "Los gobiernos de coalición en Galicia", en Jordi Matas Dalmases (ed.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Barcelona: ICPS.
- Márquez, Guillermo. 2003a. "Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España", *Política y Sociedad*, 40 (2): 157-178.
- Márquez, Guillermo. 2003b. "Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales", en Tomás Font i Llovet (ed.), *Anuario del Gobierno Local 2002: los nuevos retos del urbanismo: especial, elecciones locales*. Barcelona: Diputación Provincial de Barcelona.
- Martínez Farrero, Santi. 2015. *Coalition Politics in Catalan Local Governments, 1979-2011* [tesis doctoral], Universitat de Barcelona.
- Matas Dalmases, Jordi, y Josep Maria Reniu. 2003. "La política de las coaliciones en Cataluña.", *Revista Española de Ciencia Política*, 9: 83-112.
- Matas Dalmases, Jordi, Juan Montabes Pereira y Antonio Robles Egea (eds.). 2000. *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Barcelona : Institut de Ciències Polítiques i Socials.

- Reniu, Josep Maria. 2001. *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996* [tesis doctoral], Universitat de Barcelona.
- Reniu, Josep Maria. 2003. “Cap a una tipologia dels governs autonòmics a Espanya, 1980-2003”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 30: 27-54.
- Reniu, Josep Maria (ed.). 2013. *Pactar para gobernar: dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Barcelona: Tirant lo Blanch.
- Robles Egea, Antonio. 1992. “Reflexiones sobre las coaliciones políticas”, *Revista de Estudios Políticos*, 77: 303-320.
- Robles Egea, Antonio. 1999. “Coaliciones políticas y sistema democrático”, *Revista de Estudios Políticos*, 105: 279-294.
- Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew y Jens Blomhansen. 2007. “Theories of coalition formation: An empirical test using data from Danish local government”, *European Journal of Political Research*, 46 (5): 721-745. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00709.x>.
- Stefuriuc, Irina. 2009. “Government formation in multi-level settings: Spanish regional coalitions and the quest for vertical congruence”, *Party Politics* 15 (1): 93-115. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068808097895>.
- Stefuriuc, Irina. 2013. *Government Formation in Multi-Level Settings: Party Strategy and Institutional Constraints*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137300744>.
- Strøm, Kaare, Wolfgang Müller y Torbjörn Bergman (eds). 2010. *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Warwick, Paul. 1996. “Coalition government membership in west European parliamentary democracies”, *British Journal of Political Science* 26 (4): 471-499. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400007572>.

Presentado para evaluación: 1 de junio de 2018.

Aceptado para publicación: 2 de febrero de 2019.

ALBA HUIDOBRO

alba.huidobro@upf.edu

Politóloga y máster en Investigación en Ciencia Política por la Universidad Pompeu Fabra. Especializada en el área de comportamiento político, sistemas políticos y gobernanza multinivel. Actualmente es investigadora predoctoral en la Universidad Pompeu Fabra y el Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI), donde colabora como investigadora en el proyecto «Los políticos locales: selección y desempeño» (LEADERS), centrado en los líderes políticos en el ámbito local en España. En el marco de este mismo proyecto está desarrollando su tesis titulada *The Effects of Leaders on Coalition Governments*, centrada en los mecanismos de formación de coaliciones postelectorales y

en qué medida estas se definen por las actitudes y características individuales de la clase política.

YEIMY OSPINA

anipsoj@gmail.com

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona, está especializada en Relaciones Internacionales por el Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). Actualmente es investigadora en el proyecto «Los políticos locales: selección y desempeño» (LEADERS) en el IBEI. Previamente trabajó en el proyecto «Limits to political corruption: media, party systems, civil society and citizens» en el Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Es especialista en el análisis de políticas públicas y asesora legal.

MARTA CURTO

mcurtograu@gmail.com

Doctora en Economía por la Universidad de Barcelona. Actualmente es directora general de la Dirección General de Análisis Económico de la Generalitat de Catalunya. Anteriormente ha sido investigadora postdoctoral en Heidelberg y la Universidad de Barcelona, como Marie Curie Fellow. Su investigación está centrada en la política económica enfocada en las políticas de redistribución y la historia económica.

AINA GALLEGO

agallego@ibei.org

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente es investigadora Ramón y Cajal y profesora en el Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). Anteriormente fue investigadora postdoctoral en el Consejo Superior de Investigación de España (CSIC) y en la Universidad de Stanford. Es investigadora principal en el proyecto «Los políticos locales: Selección y desempeño» (LEADERS), centrado en los líderes políticos en el ámbito local en España. Sus principales intereses de investigación son el comportamiento político y la política comparada. Su investigación se centra en la representación política de los pobres, las causas electorales e históricas de la corrupción, los efectos de la personalidad en el comportamiento de los políticos y las consecuencias políticas del cambio tecnológico, entre otros temas.

ANEXO

TABLA.

VARIABLES INCLUIDAS EN LA BASE DE DATOS

Nombre de la variable	Descripción
<i>eyear</i>	Año de elección
<i>party_abbr</i>	Nombre del partido abreviado
<i>partyn</i>	Nombre del partido
<i>local_party</i>	Id del partido
<i>cprov</i>	Código de provincia
<i>municipality</i>	Nombre del municipio
<i>pop</i>	Población del municipio
<i>census</i>	Censo electoral
<i>candv</i>	Total de votos a partidos
<i>total_seat</i>	Número total de concejales del municipio
<i>votes</i>	Total de votos del partido X
<i>codiine</i>	Código INE del municipio
<i>total_vote</i>	Votos en blanco + votos nulos + votos a partidos
<i>validv</i>	Total de votos válidos
<i>turnout</i>	% participación electoral
<i>numparties_run</i>	Total de partidos que se presentan a las elecciones
<i>numcandidates</i>	Candidatos que se presentan a las elecciones para el partido X
<i>numparties</i>	Número de partidos con representación en el consistorio
<i>sseat</i>	Proporción de concejales del partido X
<i>svote</i>	Votos al partido X/votos válidos
<i>mayor_name</i>	Nombre del alcalde
<i>mayor_party_abbr</i>	Abreviatura del nombre del partido del alcalde
<i>mayor_party</i>	Nombre del alcalde
<i>mayor_partydum</i>	=1 si el partido X es el del alcalde
<i>mayor_vote</i>	Proporción de votos del partido del alcalde
<i>seatmaj</i>	Partido con la mayoría de los votos
<i>mayormaj</i>	Alcalde con la mayoría de los votos
<i>indepmayor</i>	=1 si el alcalde no está afiliado a un partido
<i>government</i>	=1 si el partido está en el Gobierno
<i>maj</i>	=1 si el partido X tiene mayoría absoluta
<i>type_gov</i>	Número de partidos en el Gobierno
<i>coalition</i>	=1 si más de un partido dio apoyo al alcalde en la sesión de investidura
<i>type_gov_cat</i>	Tipo de Gobierno según categorías: mayoría absoluta/pacto/minoría