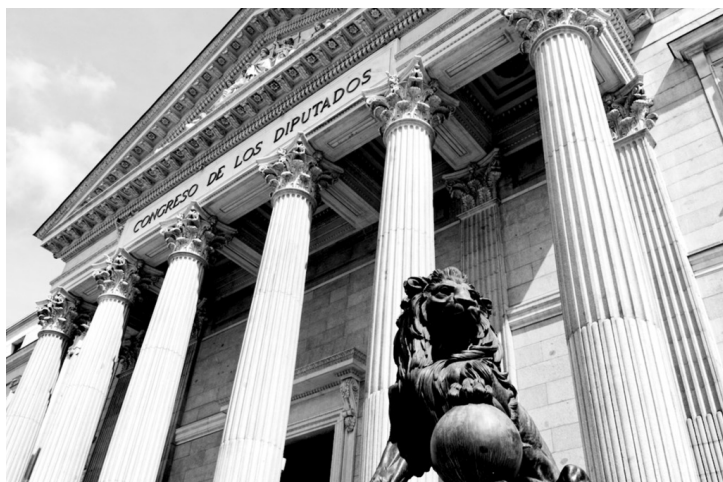


Formación y caída de los gobiernos en España

JOSEP MARIA RENIU

Tras los cambios introducidos por los procesos electorales de 2015 en el ámbito estatal, pero también en el autonómico, así como la fallida investidura de Pedro Sánchez en septiembre de 2019, centramos nuestra atención en las características de la formación y caída de los gobiernos en España.



Solo un gobierno desde la democracia ha caído por moción de censura.

Foto: © Shutterstock.

Los últimos acontecimientos en la política estatal española han puesto sobre la mesa la preocupación por la dificultad mostrada en el proceso de formación de gobiernos y la relativa facilidad en la caída de los mismos. En un muy breve período de tiempo —tres años— hemos asistido a la repetición de dos procesos electorales a raíz de la imposibilidad de formar gobierno (en junio de 2016 tras una investidura fallida de Pedro Sánchez (PSOE) y el rechazo posterior de Mariano Rajoy (PP) a presentarse a la investidura; y en noviembre de 2019 tras otra investidura fallida de Pedro Sánchez). Por otro lado, se ha producido el éxito de la primera moción de censura desde la recuperación de la democracia (presentada por el PSOE con Sánchez como candidato en junio de 2018), así como que este

nuevo gobierno disolvió las Cortes Generales en marzo de 2019 al no poder aprobar los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

Frente a esta situación de inestabilidad de los gobiernos estatales españoles han aparecido propuestas de reforma del procedimiento de formación de gobierno, con el objetivo de garantizar —se dirá— la formación de los gobiernos y, por ende, también su estabilidad. Sin pretender hacer un repaso exhaustivo de dichas propuestas, se ha señalado por un lado la *idoneidad* de impulsar reformas en el procedimiento electoral (otorgando una mayoría absoluta *ficticia* al partido ganador de las elecciones); utilizar la previsión constitucional del artículo 68 ampliando en 50 el número de diputados hasta un total de 400, que serían los destinados a ese *premio de mayoría* al que aludíamos, o incluso reformar el procedimiento de investidura recogido en el artículo 99 del texto constitucional para evitar potenciales bloqueos.

Fíjese el lector que ninguna de las propuestas de reforma citadas (ni las variaciones de las mismas no citadas) aluden a la principal herramienta de control político de la oposición, la moción de censura. Eso es así en tanto que no es «necesario» evitar la *caída* o finalización de los gobiernos, que esencialmente se producen por motivos técnicos (finalización de la legislatura), por motivos del éxito de una moción de censura, o por decisiones políticas y por ello voluntarias del presidente del Gobierno (sea para anticipar las elecciones de acuerdo a criterios políticos o demoscó-

picos, o frente a la imposibilidad de aprobar la ley *clave* de cada legislatura como son los PGE).

Así las cosas es pertinente preguntarse si el sistema político español en sí dificulta o incentiva la formación y caída de los gobiernos, así como repasar su rendimiento tras más de cuarenta años ininterrumpidos de democracia. En este sentido un buen punto de partida es la reflexión que en 1970 hizo el estudioso de los procesos de formación de gobiernos Robert Axelrod: «Las elecciones no forman gobiernos; quienes los hacen son los partidos mediante negociaciones entre ellos». Efectivamente. 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) hasta la ruptura del modelo tras las elecciones generales de diciembre de 2015, no debe olvidarse que la conjunción de parlamentarismo y multipartidismo genera inevitablemente la necesidad de llegar a acuerdos para la conformación de mayorías de gobierno.

No obstante, aún de manera demasiado habitual se oyen voces de aquellos que solo consideran viable y deseable la existencia de mayorías parlamentarias absolutas, equiparando la mayoría absoluta a fortaleza y

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)

estabilidad. Esas voces dibujan asimismo la ausencia de esas mayorías como un escenario que hará inviable la formación de gobierno, y degenerará en un proceso creciente de inestabilidad política basado en una campaña de chantaje permanente por los pequeños partidos potenciales socios del gobierno, de coalición. Nada más lejos de la realidad. La construcción de acuerdos políticos —tomen o no forma de un gobierno de coalición— permiten hacer evidentes con más fuerza los valores democráticos y contribuyen al desarrollo de una actuación política más claramente vinculada a dichos valores.

LA FORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS

En cualquier caso, los principales factores que condicionan la formación de los gobiernos —sean o no de coalición— se encuentran en el diseño institucional. Es decir, los procedimientos parlamentarios para la investidura que, en el caso estatal, se basan en la presentación de un candidato que deberá reunir una mayoría absoluta de votos afirmativos en primera votación y, en caso de que no lo consiga, la mayoría simple de votos afirmativos en segunda votación. En lo que se refiere al ámbito autonómico, la práctica mayoritaria fue la reproducción —casi mimética— del citado esquema, con lo que las investiduras autonómicas también llevan a cabo una segunda votación en el caso de ser necesaria si el candidato no obtiene la mayoría absoluta en la primera votación.

Pero es cierto que nos encontramos con algunos matices o diferencias interesantes: así en Asturias y en el País Vasco pueden presentarse a la investidura dos o más candidatos, que igualmente deberán obtener la mayoría absoluta de los votos en la primera votación, que en estos casos es nominal. En segundo lugar, en el caso vasco la segunda votación —24 horas después de la primera— no permite la abstención, por lo que se vota a uno u otro candidato. Finalmente es también relevante constatar que solo Castilla-La Mancha prevé (art. 14.5 de su Estatuto de Autonomía) la investidura automática tras dos meses de intentos fallidos del candidato del partido con más escaños. Precisamente esa previsión del estatuto castellano-manchego nos remite al escenario de la formación de gobiernos locales en España. El artículo 196 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) regula el nombramiento del alcalde, que en caso de no existir una mayoría absoluta en la sesión de constitución del consistorio, recaerá en el cabeza de la lista más votada en la elección de concejales.

LA TIPOLOGÍA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES

A partir de ese diseño institucional, el resto de factores que influyen en la formación de gobiernos tienen que ver directamente con los partidos políticos. Es decir, por un lado con la fuerza que obtengan en las elecciones y, por el otro, con la estructura de objetivos que persigan como organización. Sin entrar a discutir los efectos de un sistema electoral u otro, es evidente que a mayor

fragmentación parlamentaria menor posibilidad de que se generen mayorías absolutas y, por ende, mayor necesidad de llegar a acuerdos con otras formaciones para la investidura. Ese escenario es precisamente en el que nos encontramos a nivel estatal desde 2015, en el que desapareció el *bipartidismo imperfecto* para dar lugar a un sistema de partidos con cuatro formaciones relevantes políticamente para la configuración de las mayorías parlamentarias.

CUADRO 1.
*Tipología de los gobiernos estatales españoles,
1977-2019.*

14 gobiernos	Unipartidistas mayoritarios	Unipartidistas minoritarios	Coalición mayoritaria	Coalición minoritaria
	4 (28,6%)	10 (71,4%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)

Fuente: Elaboración propia.

Los datos del cuadro 1 son contundentes: todos los gobiernos estatales españoles desde 1977 han sido gobiernos formados por un único partido (UCD, PSOE o PP) en escenarios parlamentarios en los que solo dos grandes formaciones tenían opciones de liderar el gobierno en solitario (UCD-PSOE o PSOE-PP). De hecho, aunque en múltiples ocasiones no se contaba con la mayoría absoluta de los escaños, sí se tenían valores muy cercanos a los 176 diputados, con lo que úni-

camente debían negociar determinadas abstenciones para la segunda votación. Este escenario, en el que los dos grandes partidos concentraban más del 80% de los escaños, muta en 2015 incorporando dos nuevas formaciones (Podemos y sus confluencias; y Ciudadanos) que erosionarán el capital electoral de PSOE y PP y pondrán sobre la mesa la necesidad de desplegar el abanico de dinámicas de coalición propias de los sistemas parlamentarios.

Aunque los resultados de esa necesidad negociadora han sido nulos, a excepción del éxito en la moción de censura presentada por el PSOE en 2018, ese cambio en las exigencias del comportamiento de los partidos se antoja definitivo por lo que la política estatal deberá transitar hacia la construcción de acuerdos coalicionales. De hecho la formación de gobiernos de coalición y por ello el poder compartido es la normalidad en el contexto europeo en el que veinte o veintiocho Estados miembros cuentan con más de una formación en su Ejecutivo.

LA TIPOLOGÍA DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS

Aunque en el contexto estatal no se ha formalizado ningún gobierno de coalición, ello sí ha sucedido de manera habitual en el ámbito autonómico. Este nos ofrece una panorámica muy completa de las diferentes formas que puede adoptar el proceso de formación de gobierno y las necesidades de llegar a acuerdos políticos (cuadro 2).

CUADRO 2. *Tipología de los gobiernos autonómicos españoles, 1980-2019.*

251 gobiernos	Unipartidistas mayoritarios	Unipartidistas minoritarios	Coalición mayoritaria	Coalición minoritaria	Coalición sobredimensionada
Actuales	29,4% (5)	5,9% (1)	41,2% (7)	23,5% (4)	0,0% (0)
Acumulado	35,8% (90)	21,5% (54)	25,1% (63)	16,3% (41)	1,2% (3)
Actuales: 70,6% (12) – Acumulado: 64,2% (161)					

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de los Gobiernos de Coalición: http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm. [Consulta 19/09/2019].

Contamos, desde 1980, con 251 gobiernos autonómicos (cuadro 2). Aunque los datos muestran inicialmente que más de la mitad de los mismos han sido liderados por un único partido (144 gobiernos, el 57,4% del total), respondiendo en gran medida a la que buena parte de los sistemas de partidos autonómicos eran también bipartidistas, es preciso completar esa imagen cuantitativa con la perspectiva cualitativa tomando en consideración la fuerza parlamentaria de la que gozan: mayoría o minoría. Nos encontramos así con que tras combinar ambos criterios, 161 gobiernos (casi dos terceras partes del total, 64,2%) han sido gobiernos en los que se han activado de alguna forma las *dinámicas coalicionales* para su formación.

Es decir, constatamos la *viabilidad* de las normas y los procedimientos para la formación de gobierno en nuestro sistema. No solo la formación de gobierno descansa en la existencia o no de la mayoría absoluta en manos de una única formación política, sino que el abanico de opciones es más amplio. Y en gran medida el éxito (o el fracaso) de la formación de un gobierno vendrá determinado por múltiples factores entre los que destacan los relativos a los objetivos que persiguen los partidos políticos. Se trata de añadir al análisis no solo el marco institucional, sino qué objetivos concretos persigue cada partido en su actuación política (sean cargos, políticas públicas, votos o cohesión interna), que además no tienen por qué ser coincidentes entre los potenciales socios. Aparecen así alternativas viables y racionales en escenarios minoritarios a partir de lo que Kaare Strom denominó el *diferencial de influencia política*: aquellas situaciones minoritarias en las que los partidos evalúan que obtendrán mayor utilidad para la consecución de sus objetivos manteniéndose fuera de un eventual gobierno de coalición; formando parte del mismo preferirán no formalizarlo.

O en otras palabras, una situación como la descrita obliga a los partidos a enfrentarse al reto de construir acuerdos so pena de no poder garantizar la investidura de su líder o, en el mejor de los casos, iniciar una legislatura con un grado de inestabilidad política considerable. Fíjese el lector que ello supone que el sistema institucional —las reglas para la formación de gobier-

no— poco tienen que decir ante potenciales situaciones de bloqueo que son achacables casi exclusivamente a la disparidad de objetivos entre los potenciales socios. En el fondo subyace la problemática asociada a la capacidad de generar espacios de cooperación interpartidista. En algunos casos ello se traduce en gobiernos de coalición (104 casos a nivel autonómico, un 31,4% del total) o la negativa a asumir la corresponsabilización de toda la acción de gobierno y por lo tanto negociar un acuerdo basado en la prestación de apoyo parlamentario estable a cambio de determinadas decisiones políticas.

Pero curiosamente la situación existente a nivel estatal es similar al escenario autonómico. Es decir, también en 2015 los sistemas de partidos autonómicos se vieron alterados con la irrupción generalizada de nuevas formaciones políticas. La consolidación de esa mutación de esos sistemas de partidos autonómicos se produjo en 2019, con Ciudadanos, las confluencias de Unidas Podemos y Vox asumiendo un rol central en la determinación de los nuevos gabinetes.

En cualquier caso se constata cómo el marco institucional no ha sido ningún obstáculo para la formalización de los diversos ejecutivos autonómicos. Pero es que, además, si prestamos atención a las recientes negociaciones autonómicas, se constata la disparidad de objetivos en las estrategias negociadoras de los partidos implicados en el proceso (en especial los principales partidos, PSOE y PP). A ello se suma un factor clave en estos procesos en sistemas descentralizados como el

nuestro: las dinámicas multinivel. Estas responden a las interrelaciones que se establecen entre diferentes niveles político-territoriales en el proceso de formación de los gobiernos en cada uno de ellos.

En este sentido si consideramos que dichos procesos no son fenómenos que se den en el vacío sino que interactúan entre sí, es preciso identificar las interacciones existentes y su alcance. En otras palabras, dilucidar qué proceso de formación de gobierno ejerce influencia, o condiciona, la negociación existente sobre otro gobierno. De esta forma los partidos políticos deben enfrentarse a un doble reto: por un lado, decidir el establecimiento (o no) de una única estrategia negociadora, sea cual sea el contexto y sean cuales sean los potenciales socios. Por el otro, priorizar qué plano territorial va a concentrar sus mayores esfuerzos negociadores o qué espacios políticos pueden ser utilizados como *monedas de cambio* en el resto de negociaciones, en especial a nivel estatal.

CAÍDA Y FINALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS EN ESPAÑA

La otra cara de la moneda corresponde a la caída y finalización de los gobiernos. Ya se han apuntado los tres principales motivos para la finalización de los gobiernos: motivos técnicos como son la finalización de la legislatura o la no formación de gobierno tras el proceso de investidura, el éxito en una moción de censura y, finalmente, la decisión política y, por ello, voluntaria del presidente del Gobierno.

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

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

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

Casi dos terceras partes de los gobiernos estatales españoles han finalizado su mandato, mientras que solo uno de ellos (Rajoy II) ha caído mediante el éxito de una moción de censura (cuadro 3). Los restantes finalizaron su mandato tras decisiones políticas de sus respectivos presidentes, disolviendo anticipadamente las cámaras y convocando elecciones anticipadas. Es decir, valores que se encuentran dentro de los parámetros esperables en el funcionamiento de un sistema parlamentario como el español. Una conclusión muy similar se obtiene al considerar la estabilidad de los ejecutivos estatales (cuadro 4), prestando atención a si agotan el mandato y a si vuelve a formarse el gobierno en las mismas condiciones: liderado por el mismo partido y con la misma fuerza parlamentaria.

CUADRO 4.

Estabilidad de los gobiernos estatales, 1982-2019.

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

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

Vemos así que la mayoría de gobiernos estatales agotan el mandato, aunque los gobiernos unipartidistas minoritarios utilizan el adelanto electoral como estrategia política, y se constata además que no es habitual la repetición del mismo gobierno en las mismas condiciones (cuadro 4). Es decir, como es sabido el diseño institucional favorece que aquellos gobiernos que controlan la mayoría absoluta de los escaños disfruten de mayor estabilidad que el resto, así como la competición electoral configura escenarios diferentes entre cada proceso electoral.

Un comportamiento muy similar se observa para los gobiernos autonómicos: aunque hasta las recientes reformas de los estatutos de autonomía la mayoría de gobiernos autonómicos no gozaba de suficiente *libertad de maniobra* respecto a la posibilidad de disolución anticipada de la cámara, lo cierto es que los valores

son sorprendentemente parecidos (cuadro 5). Casi dos terceras partes de los gobiernos autonómicos han agotado también el mandato, aunque la gran diferencia con los gobiernos estatales es que sí han contado con mayor facilidad para volver a formar el mismo tipo de gobierno.

CUADRO 5. *Estabilidad y rendimiento de los gobiernos autonómicos, 1980-2015.*

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

Fuente: Elaboración propia.

¿A QUÉ CONCLUSIÓN LLEGAMOS?

Tras repasar las características de los gobiernos estatales y autonómicos españoles hemos podido observar que la formación de gobierno en España no presenta mayores dificultades que las derivadas del resultado electoral. Es decir, la mayor o menor fragmentación parlamentaria

únicamente pone sobre la mesa la necesidad de llegar a acuerdos parlamentarios o coalicionales, so pena de no poder superar el proceso de investidura. Ese, desafortunadamente, ha sido el escenario reciente en el ámbito estatal, donde la incapacidad de llegar a acuerdos ha motivado hasta la fecha dos repeticiones electorales, en 2016 y en 2019. El resultado de las dinámicas negociadoras autonómicas debiera ser, en nuestra opinión, el espejo en el que se reflejara la formación del gobierno estatal. Y ello porque, hoy y aquí, es y será preciso pactar para gobernar. ■

Josep Maria Reniu es profesor titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Barcelona.