

Per què fracassen els governs de coalició a Espanya?

Des de les eleccions de 1977 fins a les de l'abril d'enguany, no s'ha format cap govern de coalició. Qualsevol observador objectiu diria fàcilment que cap dels grans partits estatals no vol -sota cap circumstància- compartir el poder



Hemicicle del Congrés durant el debat d'investidura de Pedro Sánchez | Congrés dels Diputats

Si el Gurb que va crear Eduardo Mendoza aterrés ara mateix a l'estat i tingués com a missió analitzar la formació de govern a Espanya, de ben segur que la primera conclusió a la que arribaria seria la de qualificar el sistema i els partits estatals com al·lèrgics als governs de coalició. Des de les primeres eleccions parlamentàries democràtiques (que no encara constitucionals) del 1977 fins a les darreres celebrades el mes d'abril d'enguany, **no s'ha format cap govern que comptés amb membres de més d'un partit**. És a dir, ras i curt, no s'ha format cap govern de coalició.

En el context d'un sistema parlamentari i multipartidista com és l'espanyol, on s'han donat deu situacions minoritàries, com és que no s'ha format ni un sol govern de coalició? Es tracta d'una anomalia del funcionament del sistema? Succeeix el mateix en l'àmbit subestatal, autonòmic i local? Com s'explica? És així **un tipus d'al·lèrgia als governs de coalició**? Mirem-nos-ho.



El líder del PSOE, Pedro Sánchez, amb el de Podem, Pablo Iglesias Foto: PSOE/Flickr.

En un període molt breu de temps -de fet tres anys- hem estat espectadors d'**una sotragada descomunal del sistema polític espanyol**. D'una banda, hem patit la repetició de dos processos electorals arran de la impossibilitat de formar govern (el juny de 2016 després d'una investidura fallida de Pedro Sánchez [PSOE] i el posterior rebuig de Mariano Rajoy [PP] a acceptar l'encàrrec de presentar-se a la investidura; i el que se celebrarà el 10 de novembre després d'una altra investidura fallida de Sánchez). De l'altra, hem viscut l'èxit de la primera moció de censura des de la recuperació de la democràcia (presentada pel PSOE amb Sánchez com a candidat el juny de 2018), però també la dissolució anticipada de les Corts Generals per aquest nou govern el març de 2019 arran de la impossibilitat d'aprovar els Pressupostos Generals de l'Estat (PGE).

Enfront aquesta situació d'inestabilitat han aparegut ràpidament propostes de reforma del procediment de formació de govern, amb l'objectiu de garantir (sic) que es puguin formar i que, a més, gaudeixin d'estabilitat política i parlamentària encara que sigui fictícia. I diem fictícia atès que des de **diferents altaveus mediàtics i polítics s'han plantejat per exemple la necessitat d'impulsar reformes electorals, amb l'objectiu d'atorgar un premi en forma de majoria absoluta al guanyador de les eleccions**. Al mateix temps s'ha advocat per utilitzar la previsió constitucional de l'article 68 per tal d'ampliar en 50 el nombre de diputats del Congrés fins al topall dels 400, que serien justament els que esdevindrien el *premi* de majoria que dèiem abans. I també s'ha plantejat, per acabar de lligar-ho tot, que caldria reformar el procediment d'investidura de l'article 99 del text constitucional en el sentit d'evitar potencials bloqueigs parlamentaris en els casos en què no s'arribi (per incapacitat o manca de voluntat de pacte) a configurar una majoria suficient (absoluta en primera votació però simple en segona) per a invertir el govern.

És a dir, **davant la nul·la capacitat negociadora a nivell estatal la resposta de les elits polítiques esdevé una fugida endavant**: en comptes d'entomar el repte de la negociació per compartir el poder es prefereix "*disparar al pianista*" (en aquest cas, els ciutadans, fent-los tornar a votar). Qualsevol observador objectiu (com Gurb) diria fàcilment que cap dels grans partits estatals no vol -sota cap circumstància- compartir el poder.

Per escatir-ho, **podem preguntar-nos si el sistema polític espanyol dificulta o incentiva la formació de determinats tipus de governs**. En aquest sentit un excel·lent punt de partida és la màxima de Robert Axelrod a *Conflict of interest: a theory of divergent goals with applications to politics*, que l'any 1970 va escriure: "Les eleccions no formen governs; qui ho fa són els partits mitjançant negociacions entre ells." I tant. Governar és pactar. Tot i que en l'àmbit estatal espanyol la dinàmica política s'ha desenvolupat sobre la base d'un bipartidisme imperfecte (UCD-PSOE o PSOE-PP) fins al trencament del model arran de les eleccions de desembre de 2015, no es pot oblidar que la combinació de parlamentarisme i multipartidisme genera inevitablement la necessitat d'arribar a acords per a la formació de majories de govern tal i com ens mostra l'experiència comparada a nivell europeu.

En aquest sentit, el disseny institucional de la investidura a nivell estatal es fonamenta en la presentació d'un candidat que haurà de comptar amb una majoria absoluta de vots afirmatius en primera votació i, en cas que no l'assoleixi, una majoria simple de vots afirmatius en segona votació. La facilitat així és remarcable, car no s'imposa l'obligatorietat de la majoria absoluta sinó que **s'obre la porta a negociar les abstencions necessàries per a resoldre la investidura a la segona votació**.

Veiem així com, institucionalment, **no és que precisament s'incentivi especialment la formació de coalicions de govern** per més que serien resultats polítics que garantirien no només la investidura en primera votació sinó sovint una major estabilitat del nou executiu. La resta de factors que influeixen en la formació dels governs tenen a veure amb els partits polítics. És a dir, per una banda té a veure amb la força que assoleixin a les eleccions i, per l'altra, amb l'estructura d'objectius que cerquen com a organització. No cal ara discutir els efectes d'un sistema electoral o d'un altre, és evident que a més fragmentació parlamentària menor possibilitat que es generin majories absolutes i, per tant, més gran és la necessitat de bastir acords amb d'altres formacions per a la investidura.

Paradoxalment aquest és l'escenari en el que ens trobem a nivell estatal des del 2015, any en que va desaparèixer el bipartidisme imperfecte per donar lloc a un sistema de partits amb un mínim de quatre formacions rellevants políticament per a la configuració de les majories parlamentàries.

Quadre 1. Tipologia dels governs estatals, 1977-2019:

14 governs
Unipartidistes majoritaris
Unipartidistes minoritaris
Coalició majoritària
Coalició minoritària

4 (28,6%)
10 (71,4%)
0 (0,0%)
0 (0,0%)

Elaboració pròpia.

Una primera aproximació ens mostra dades contundents: **tots els governs estatals espanyols**

des de 1977 han estat governs formats per un únic partit (UCD, PSOE o PP), tant en escenaris en els que només dues grans formacions tenien opcions de liderar el govern com en aquelles on *calia* arribar a acords estables fossin o no de coalició (quadre 1). Però si ens ho mirem encara en més detall veurem com la dinàmica negociadora estatal ha defugit, sistemàticament, l'opció pel govern compartit (quadre 2).

Quadre 2. Els governs estatals, 1977-2019.

Govern
Anys
Partit
Tipus de govern
Força parlamentària
Investit en...
Suports parlamentaris

Suárez I
1977-79
UCD
Unipart. minoritari
-
-
-

Suárez II
1979-81
UCD
Unipart. minoritari
168 (48,0%)
1a. Votació
13 (3,7%)

Calvo-Sotelo
1981-82
UCD
Unipart. minoritari
165 (47,1%)
2a. Votació
21 (6,0%)

González I
1982-86
PSOE
Unipart. Majoritari
200 (57,1%)
1a. Votació
7 (2,0%)

González II

1986-89

PSOE

Unipart. Majoritari

184 (52,6%)

1a. Votació

-

González III

1989-93

PSOE

Unipart. minoritari

166 (47,9%)

1a. Votació

1 (0,3%)

González IV

1993-96

PSOE

Unipart. minoritari

159 (45,4%)

1a. Votació

22 (6,3%)

Aznar I

1996-00

PP

Unipart. minoritari

156 (44,8%)

1a. Votació

25 (7,1%)

Aznar II

2000-04

PP

Unipart. Majoritari

183 (52,3%)

1a. Votació

19 (5,4%)

Zapatero I

2004-08

PSOE

Unipart. minoritari

164 (46,8%)

1a. Votació

19 (5,4%)

Zapatero II

2008-12

PSOE
Unipart. minoritari
169 (48,3%)
2a. Votació
-

Rajoy I
2012-16
PP
Unipart. Majoritari
185 (52,8%)
1a. Votació
2 (0,6%)

Rajoy II
2016-18
PP
Unipart. minoritari
134 (38,3%)
2a. Votació
36 (10,3%)

Sánchez
2018-19
PSOE
Unipart. minoritari
84 (24,0%)
M. Censura
96 (27,4%)

Elaboració pròpia.

Però intentem una aproximació un xic *indulgent*: mirem-nos només les situacions minoritàries a partir de la victòria socialista de 1982. De 10 governs, 7 han estat minoritaris, per bé que llevat dels dos darrers (Rajoy II i Sánchez) la resta PSOE i PP comptaven amb més del 45% dels escons. És a dir, una *working majority* prou propera a la majoria absoluta que els habilitava per a negociar petits recolzaments parlamentaris per garantir-se la investidura (sovint amb CiU, PNB i CC com a socis parlamentaris preferents). A més, en aquestes situacions prèvies a la ruptura del bipartidisme, ambdues formacions concentraven més del 80% dels escons del Congrés, la qual cosa els garantia una posició alternativa d'hegemonia política. Ara bé, és precisament en els dos darrers governs on apareixen totes les mancances coalicionals. **En cap dels casos la situació de debilitat parlamentària** (i de fet d'extrema debilitat en el cas de Sánchez) **porta a la formació d'un govern de coalició**, com tampoc ho fa el recent procés d'investidura on Sánchez disposava de 123 escons (35,1%) i on Unidas Podemos (i les seves confluències) li hagués aportat un 12% addicional de suport parlamentari. Però tampoc va ser possible i es va procedir a la dissolució de les Corts Generals i la convocatòria electoral (repetició) de cara al proper 10 de novembre.

Quina raó pot explicar-ho? Que no *saben* negociar? O és que no *volen* negociar? Més enllà d'especulacions de context, **les dades ens diuen que les mateixes formacions que a nivell**

estatal semblen ser al·lèrgiques al poder compartit no ho són en l'àmbit autonòmic (i tampoc en el local). Fins al procés electoral autonòmic de 2015 la pràctica generalitzada fou la reproducció - quasi mimètica- del funcionament del sistema polític estatal amb escenaris bipartidistes. Llevat de Catalunya, Euskadi, les Illes Balears i Canàries, Aragó i eventualment alguna nova formació d'àmbit no estatal a la resta de comunitats autònomes, la pràctica va estar marcada també per l'existència de nombrosos governs unipartidistes. No obstant, l'escenari autonòmic ens ofereix una panoràmica molt variada de les diferents formes que pot adoptar el procés de formació de govern i les necessitats d'arribar a acords coalicionals (quadre 3).

Quadre 3. Tipologia dels governs autonòmics, 1980-2019.

251 governs

Unipartidistes majoritaris

Unipartidistes minoritaris

Coalició majoritària

Coalició minoritària

Coalició sobre-dimensionada

Actuals

29,4% (5)

5,9% (1)

41,2% (7)

23,5% (4)

0,0% (0)

Acumulat

35,8% (90)

21,5% (54)

25,1% (63)

16,3% (41)

1,2% (3)

Elaboració pròpia.

Ens trobem així amb un univers més nombrós, fins a 251 governs des de 1980 (quadre 3). Tot i que més de la meitat han estat governs unipartidistes (144 governs, el 57,3% del total) en bona mesura formats com dèiem en escenaris bipartidistes, **la dada rellevant és tant el 42,7% de governs de coalició del total com el 64,7% dels actuals governs de coalició autonòmics**. És a dir, no només han estat presents "històricament" sinó que en l'actualitat -un cop la trencadissa del bipartidisme arriba l'any 2015 a l'àmbit autonòmic- en són la principal solució a la formació de govern. Es constata així no només la seva viabilitat sinó que els seus protagonistes són els mateixos (sic) que a nivell estatal es mostren reticents a bastir cap acord.

Així, com és que no es "trasllada" aquesta pràctica a l'àmbit estatal? Tot i la importància de les dinàmiques multinivell (la influència recíproca entre diferents nivells polític-territorials), **sembla evident que pel cas espanyol l'èxit (o el fracàs) de la formació d'un govern ve donat per altres factors entre els que segurament en sobresurten aquells que fan referència als objectius que persegueixen els partits**. En aquest sentit si considerem que els processos de

formació de govern no són fenòmens que es produeixen en el buit sinó que interactuen entre si, cal identificar les interaccions existents i el seu abast. Per tant, cal trobar quin procés de formació de govern exerceix influència, o condiciona, la negociació existent sobre un altre govern. D'aquesta manera els partits polítics han d'entomar un doble repte: per una banda decidir l'establiment (o no) d'una única estratègia negociadora, sigui quin sigui el context i siguin quins siguin els socis potencials. De l'altra, prioritzar quin nivell territorial concentrarà els seus esforços negociadors o quins espais polítics poden ésser emprats com a *monedes de canvi* en la resta de negociacions, i molt especialment a nivell estatal.



Pedro Sánchez i Albert Rivera, el febrer de 2016 signant un 'Acord per a un govern reformista i de progrés'. Foto: PSOE.

No és així l'àmbit institucional (les regles del joc, la investidura) l'element central sinó que ho són els objectius concrets que cerca cada partit en la seva actuació política estatal (càrrecs, polítiques públiques, vots o cohesió interna) que a més no tenen que ésser coincidents entre els potencials socis. Una explicació és el que Kaare Strom va denominar el 1990 el *diferencial d'influència política*: **en aquelles situacions minoritàries en què els partits avaluen que obtindran més utilitats per a l'obtenció dels seus objectius mantenint-se fora d'un eventual govern de coalició més que no pas formant-ne part**, s'estimaran més no formalitzar-lo.

Veiem per tant que l'escenari estatal espanyol des de les eleccions de 2015 força els partits a fer front al repte de bastir acords sota la pressió -si no ho assoleixen- de no poder garantir la investidura del seu candidat (Rajoy l'any 2016, o Sánchez enguany) o, en el millor dels casos, encetar una legislatura amb un grau d'inestabilitat política considerable. Reiterem-ho, **el sistema institucional -les regles per a la formació de govern- poc hi té a dir enfront potencials situacions de bloqueig que són explicables gairebé de manera exclusiva a la disparitat d'objectius entre els socis potencials**. En el fons rau la problemàtica associada a la (in)capacitat de generar espais de cooperació interpartidista.

No és només que no hi hagi voluntat de coalitzar-se per temor a que "el peix gran es mengi el petit" pel fet de coresponsabilitzar-se de tota l'acció de govern o per la malfiança del soci gran envers el soci petit, no. És que **en el fons els grans partits enyoren els temps del bipartidisme, on la compra-venda d'abstencions a canvi de transferències competencials ho arreglava tot**. Però per sort no sembla que això torni a ésser viable. Ara cal pactar per governar. Sí o sí.

@pensem_cat

Per saber-ne més:

- Bonnie N. Field (2016): *Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España*. València, Tirant lo Blanch-Observatori dels Governos de Coalició.
- Jordi Matas (2015): *La formación de un gobierno de coalición*. València, Tirant lo Blanch-Observatori dels Governos de Coalició.
- Josep M^a Reniu (2019): *El repte de compartir del poder. Un full de ruta per a la formació d'un govern de coalició en l'àmbit local* (PDF). València, Fundació Nexè.
- Josep M^a Reniu (Ed.)(2013): *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. València, Tirant lo Blanch-Observatori dels Governos de Coalició.
- Kaare Strom (1990): *A behavioral theory of competitive political parties*, American Journal of Political Science, 34:2.
- Robert Axelrod (1970): *Conflict of interest: a theory of divergent goals with applications to politics*. Chicago, Markham Pub. Co.