

Un voto de confianza: mociones de censura y cambios de Gobierno en España y en el mundo

Albert Falcó-Gimeno

I. Introducción

Lo que para muchos empezó como una iniciativa más efectista que efectiva, terminó desalojando, por primera vez, a un Gobierno democrático en España mediante una moción de censura. A las 11:30 h del día 1 de junio de 2018, 180 diputados, mayoría absoluta en el Congreso, votaron a favor de reemplazar el Gobierno de Mariano Rajoy por uno liderado por Pedro Sánchez. La sentencia condenatoria del caso Gürtel generó una ventana de oportunidad que permitió una coordinación entre partidos de la oposición para propiciar un cambio de Gobierno que parecía impensable solo una semana antes.

La coalición que sostuvo la moción de censura sumó los votos favorables de ocho partidos distintos, seis de los cuales eran imprescindibles para alcanzar la mayoría absoluta requerida para que prosperara¹. Esta suma de intereses muy dispares se puede entender en el marco de una coyuntura concreta, la de la rúbrica judicial a un escándalo de corrupción. Más allá de tendencias a largo plazo, la política a menudo responde a ventanas de oportunidad que son idiosincráticas al contexto específico y que tienen lugar en un momento concreto en el tiempo. Este fue el caso de la moción de censura de Pedro Sánchez a Mariano Rajoy, ya que de otro modo podría parecer contradictorio que la coalición que la permitió no se formase ya en el momento de la investidura de un nuevo Gobierno después de las elecciones de junio de 2016. Podríamos incluso

especular si para muchos de los partidos políticos que votaron favorablemente a la moción de censura de Pedro Sánchez fue más fácil apoyar la formación de Gobierno cuando se dio una ventana de oportunidad que claramente pudo justificar tal apoyo puertas adentro que no ofrecerle el voto favorable a un nuevo Gobierno en la sesión de investidura postelectoral. Algo similar se podría argumentar respecto al partido propulsor de la moción de censura, el PSOE, para quien era quizás más sencillo justificar recibir el apoyo de determinados partidos para llegar al Gobierno como reacción indispensable ante una situación extraordinaria que durante la tradicional sesión de investidura. Si esto fuera así, las mociones de censura podrían llegar a verse como un mecanismo alternativo de formación de Gobiernos que facilita a los partidos enfrentarse a los costes de audiencia ante sus propios miembros y sus votantes.

Cabe entonces preguntarse sobre la compatibilidad entre esta política de ventanas de oportunidad y la estabilidad de los Gobiernos. Del mismo modo que una coyuntura concreta facilitó la construcción de una mayoría que no había sido posible un tiempo antes, cualquier otra coyuntura posterior podría comprometer la estabilidad del Gobierno. Los mismos partidos que apoyaron la moción de censura en un contexto determinado, tanto el impulsor como el resto, podrían no ceder en futuras negociaciones importantes para el funcionamiento del Gobierno bajo coyunturas menos favorables. Esto podría invitar a

¹ Partido Socialista Obrero Español (PSOE), 84 votos; Unidos Podemos (UP), 67 votos; Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), 9 votos; Partido Demócrata Europeo Catalán (PDeCAT), 8 votos; Partido Nacionalista Vasco (PNV), 5 votos; Compromís, 4 votos; Euskal Herria Bildu (EH Bildu), 2 votos; y Nueva Canarias (NC), 1 voto.

pensar dos cosas sobre posibles arreglos institucionales. Uno sería limitar todavía más la posibilidad de que haya relevos de Gobierno mediante mociones de censura. Otro sería facilitar algo más el papel del Gobierno de minoría una vez está en el cargo, haciendo que la aprobación de políticas importantes para su funcionamiento, como la de presupuestos, no estuviera tan condicionada por la necesidad de renovar la misma mayoría que le llevó al cargo. Lo primero no parece demasiado factible, ya que, como veremos más adelante, España ya se encuentra entre los países en los cuales las reglas para aprobar mociones de censura son más restrictivas. Lo segundo debe valorarse como disyuntiva entre los potenciales costes para la representatividad y los potenciales beneficios de una mayor estabilidad que nos aleje de un escenario de elecciones constantes.

Sea como fuere, cabe destacar que la moción de censura al Gobierno de Mariano Rajoy que llevó al poder a Pedro Sánchez en junio de 2018 equiparaba de algún modo la democracia española a democracias más maduras de su entorno, siendo por primera vez testigo de una votación que yace en el corazón de cualquier democracia parlamentaria, aquella en la que el Parlamento decide retirar la confianza depositada en el Gobierno para ejercer sus funciones.

2. El concepto de moción de censura: Gobiernos Lego y Gobiernos Meccano

Se dice que una de las primeras mociones de censura que tuvieron lugar en el mundo se dio en 1782, cuando la mayoría de los

miembros del Parlamento de Gran Bretaña votó en contra de seguir depositando su confianza en los ministros del Gobierno de Lord North. Esta retirada de la confianza parlamentaria y posterior caída del Gobierno ocurrió como consecuencia de una derrota militar del ejército británico. Es decir, los miembros del Parlamento entendieron que el Gobierno, que tenía entre sus responsabilidades la gestión del ejército, había fracasado y no merecía seguir gozando de su confianza. La moción de censura, pues, emergía como una nueva forma, algo extrema, de rendición de cuentas del Gobierno en democracia, siempre y cuando esta fuera parlamentaria.

La democracia parlamentaria es una de las maneras más habituales de organizar el funcionamiento de un régimen democrático. Estas se sustentan en una cadena de delegación que nace en los votantes, que delegan la representación de sus intereses en los miembros del Parlamento, que a su vez delegan en el Gobierno la función ejecutiva, que a su vez delega en los ministros y que a su vez delegan en los empleados públicos la ejecución efectiva de las políticas públicas. Esta cadena de delegación “de abajo a arriba” tiene como contrapartida otra cadena que se asienta en la rendición de cuentas “de arriba a abajo”, en la cual los servidores públicos rinden cuentas en última instancia a los ministros, estos al presidente y al Gobierno en su conjunto, que a su vez rinde cuentas al Parlamento, que, finalmente, rinde cuentas a los ciudadanos cuando se celebran elecciones legislativas.

En el corazón de esta doble cadena de delegación y rendición de cuentas está el eslabón que conecta el Parlamento y el Gobierno. De hecho, el rasgo di-

ferencial de la democracia parlamentaria respecto a otro tipo de democracias es que los votantes, en las elecciones, eligen Parlamentos, no Gobiernos. Los votantes, pues, no se pronuncian sobre la composición del Gobierno. Son los miembros del Parlamento quienes, días después de que los votantes hayan ejercido su derecho a voto, deciden quién merece ser depositario de su confianza para que ejerza la función ejecutiva. El resultado de este proceso de formación de Gobierno no es obvio: una misma composición parlamentaria puede desembocar en múltiples Gobiernos distintos. En cualquier caso, el acto de confianza que hace el Parlamento para con el Gobierno es siempre revocable. El Gobierno sobrevive todo el tiempo que mantenga la confianza del Parlamento. Y en eso consiste, esencialmente, una democracia parlamentaria.

Así pues, el Gobierno no deriva su autoridad directamente del pueblo, sino que es más bien un agente del Parlamento, ya que le resulta indispensable su confianza. Más allá de esta característica común, sin embargo, los sistemas parlamentarios difieren mucho en la manera en la que se demuestra esta confianza. En algunas democracias parlamentarias, la confianza del Parlamento hacia el Gobierno se asume como dada, a no ser que el Parlamento se posicione explícitamente en contra de ello. Este sistema se ha venido a denominar “parlamentarismo negativo”. En otros sistemas de “parlamentarismo positivo”, en cambio, es el Gobierno quien debe demostrar al inicio de su mandato que cuenta con la confianza de la mayoría del Parlamento mediante un voto de investidura. Se

ha demostrado que estas diferencias, a menudo olvidadas, tienen una influencia relevante en el proceso de formación de Gobiernos, siendo los Gobiernos en minoría bastante más comunes en contextos donde no se requiere un voto de investidura explícito.

Sea como fuere, tanto en un tipo de parlamentarismo como en otro, el Parlamento puede retirar la confianza depositada en el Gobierno en cualquier momento, y el mecanismo para hacerlo es la moción de censura. La moción de censura es la herramienta que tiene el Parlamento para propiciar un cambio de Gobierno cuando entiende que hay que relevar el actual Ejecutivo, sea por la razón que sea. A diferencia de los sistemas presidenciales, el legislativo no tiene que dar explicaciones acerca de los motivos que lo llevan a retirar su confianza en el Gobierno. Simplemente decide revocarla. En otras palabras, a pesar de que formalmente las mociones de censura están previstas como mecanismo para que el Parlamento reaccione ante acciones u omisiones del Ejecutivo que socavan la confianza depositada en él, en muchas ocasiones lo que impulsa una moción de censura es un cambio en la capacidad de la oposición para articular una mayoría alternativa, cosa que puede suceder por cualquier motivo más allá de que el Gobierno haya hecho algo para merecerlo o no.

Existe de nuevo mucha variación entre países con respecto a lo que se le requiere al Parlamento para demostrar que ya no confía en el Gobierno. En algunos sistemas parlamentarios basta con que los votos en contra del Gobierno superen a los votos explícitamente a favor de mantener la confianza en él. En el

otro extremo están aquellas democracias parlamentarias que exigen al Parlamento no solo revocar la confianza con una mayoría absoluta de votos a favor, sino que además tiene que hacerlo presentando un candidato alternativo a liderar un nuevo Gobierno que se entenderá investido en caso de que la moción prospere.

Miradas en su conjunto –las reglas que por un lado rigen el depósito de la confianza del Parlamento hacia el Gobierno y, por el otro, las que permiten la retirada de esa confianza–, vemos que en general existen dos equilibrios posibles: Gobiernos “tipo Meccano” y Gobiernos “tipo Lego”. Para los primeros, resulta más trabajoso demostrar que se cumplen todos los requisitos para poder ocupar el Gobierno, pero una vez demostrado, es relativamente complejo hacer que lo abandonen. En otras palabras, son Gobiernos difíciles de configurar, pero una vez montados, es difícil desmontarlos. En los segundos, el acceso al Gobierno está más libre de obstáculos, pero suele ser también más sencillo que otro inquilino les reemplace en su lugar. Es decir, son fáciles de montar y de desmontar.

Efectivamente, tenemos evidencia de que existe una cierta sustitución entre lo que se le exige al Parlamento para investir al Gobierno y lo que se le exige para reemplazarlo (Louwerse, 2014; Sieberer, 2015). Allí donde el Parlamento puede hacer poco para llevar a su Gobierno preferido al poder después de las elecciones, suele tener bastante facilidad para reemplazarlo si es necesario. Por el contrario, cuando el Parlamento tiene

mucho que decir sobre la composición del Gobierno que se forma, lo tiene bastante más complicado para cambiarlo. Esta relación de sustitución se puede interpretar también desde el punto de vista del Gobierno: en determinados contextos el Gobierno tiene pocos impedimentos para llegar al poder, pero es más vulnerable a posibles cambios orquestados desde el Parlamento. En otros contextos, sin embargo, al Gobierno se le exige mucho para demostrar que tiene la confianza del Parlamento, pero a la vez las reglas institucionales le protegen más de ser relevado en el cargo. La tabla 1 muestra esta gran variabilidad entre países, así como la relación de sustitución entre investidura y censura: no existen casos donde los requerimientos para formar Gobierno sean blandos y para relevarlo sean estrictos, ni tampoco viceversa. Cuando es relativamente fácil formar Gobierno, es relativamente fácil echarlo, y cuando es difícil formarlo, también lo es destituirlo.

Aunque no encaja perfectamente en ninguno de los dos tipos ideales, la democracia parlamentaria española está más cerca de generar Gobiernos Meccano. Por un lado, existe el requerimiento de un voto explícito de investidura del Gobierno y, aunque no es necesaria la mayoría absoluta en segunda vuelta, sí que se le exige al Parlamento demostrar al menos más votos favorables que votos explícitamente desfavorables². Por otro lado, una vez investido, el Gobierno goza de una posición ciertamente privilegiada *vis-à-vis* al Parlamento, ya que solo puede relevarla

2 Otros arreglos institucionales incluyen la no existencia del voto de investidura o la exigencia de una mayoría absoluta de noes para rechazar la investidura del Gobierno candidato.

TABLA 1: Reglas de investidura y censura de Gobiernos en democracias parlamentarias

		Moción de censura		
		Mayoría simple	Mayoría absoluta	Mayoría absoluta y constructiva
Voto de investidura	Sin voto	Austria Dinamarca Holanda Noruega	Francia Islandia Malta	-
	Mayoría simple	Finlandia Irlanda Italia Letonia Luxemburgo Reino Unido	Bulgaria Rep. Checa Estonia Eslovaquia Eslovenia Grecia Lituania Portugal Suecia	Bélgica España
	Mayoría absoluta	-	Croacia Rumanía	Alemania Hungría Polonia

Fuente: elaboración propia a partir de Louwse (2014).

mediante una moción de censura constructiva: una mayoría absoluta de votos a favor de un candidato alternativo que, en caso de que se obtenga, quedará investido como jefe de un nuevo Gobierno.

El hecho de que los Gobiernos en España sean más tipo Meccano que tipo Lego ha provocado que los cambios de Gobierno interelectorales (esto es, durante la legislatura) hayan sido prácticamente insólitos, ya que solo dos de los catorce Gobiernos formados después de las primeras elecciones democráticas posfranquismo han llegado a la Moncloa en momentos no inmediatamente postelectorales. El primero, el de Leopoldo Calvo-Sotelo en febrero de 1981, tras la dimisión de Adolfo Suárez. El segundo, el de Pedro Sánchez en junio de 2018, tras una moción de censura exitosa al último Gobierno de Mariano Rajoy.

3. Mociones de censura (y cambios de Gobierno) en España

Como hemos dicho, en España se han formado únicamente dos Gobiernos en periodo interelectoral, y solo uno de ellos, el de Sánchez, ha sido consecuencia de una moción de censura constructiva que obtuvo la mayoría absoluta de votos favorables en el Congreso de los Diputados.

El de junio de 2018, sin embargo, no ha sido el único proceso de censura iniciado en España. Tal como se puede ver en el gráfico 1, han sido cuatro las mociones de censura debatidas y votadas en el Congreso de los Diputados desde las elecciones democráticas de 1977. Solo una de ellas, sin embargo, resultó exitosa: la de Pedro Sánchez a Mariano Rajoy en junio de 2018. En el gráfico se indica el número de votos favorable necesario para

que triunfe una moción de censura en el Congreso, 176 (es decir la mayoría absoluta de los 350 diputados). Solo cuando el triángulo que representa los votos a favor de la moción rebasa la línea discontinua roja se releva al Gobierno presente y se inviste a un nuevo jefe de Gobierno.

La política española, sin embargo, ha vivido otras numerosas mociones de censura en otros niveles: el municipal y el autonómico. Son frecuentes las mociones de censura a alcaldes y también a presidentes de comunidades autónomas. El gráfico 2 ofrece información sobre estas últimas, donde se muestran los porcentajes de votos favorables, desfavorables y abstenciones en el Parlamento –no el número absoluto– para facilitar la comparación. Ni más ni menos que 13 de las 17 comunidades autónomas del Estado han vivido alguna vez la votación de al menos una moción de censura. O lo que

es lo mismo, solo el Parlamento de Andalucía, el Parlament de les Illes Balears, las Cortes de Castilla-La Mancha y las de Castilla y León no conocen hasta la fecha ninguna votación de estas características.

Cabe destacar, no obstante, que de las 24 mociones de censura que se han votado en las cámaras legislativas autonómicas, solo cinco prosperaron (un 21%), mientras que las 19 restantes fracasaron.

Ya en la segunda legislatura autonómica, el Parlamento gallego vivió la primera moción de censura exitosa a un Gobierno autonómico. En septiembre de 1987, después de numerosos cambios en la composición de los grupos parlamentarios, el líder gallego del PSOE, Fernando González Laxe, consiguió los apoyos de CG-UDG, PNG-PG y PSG-EG obteniendo así la mayoría absoluta necesaria para relevar al Gobierno de Xerardo Fernández Albor, del PP.

GRÁFICO 1: Mociones de censura en el Congreso de los Diputados

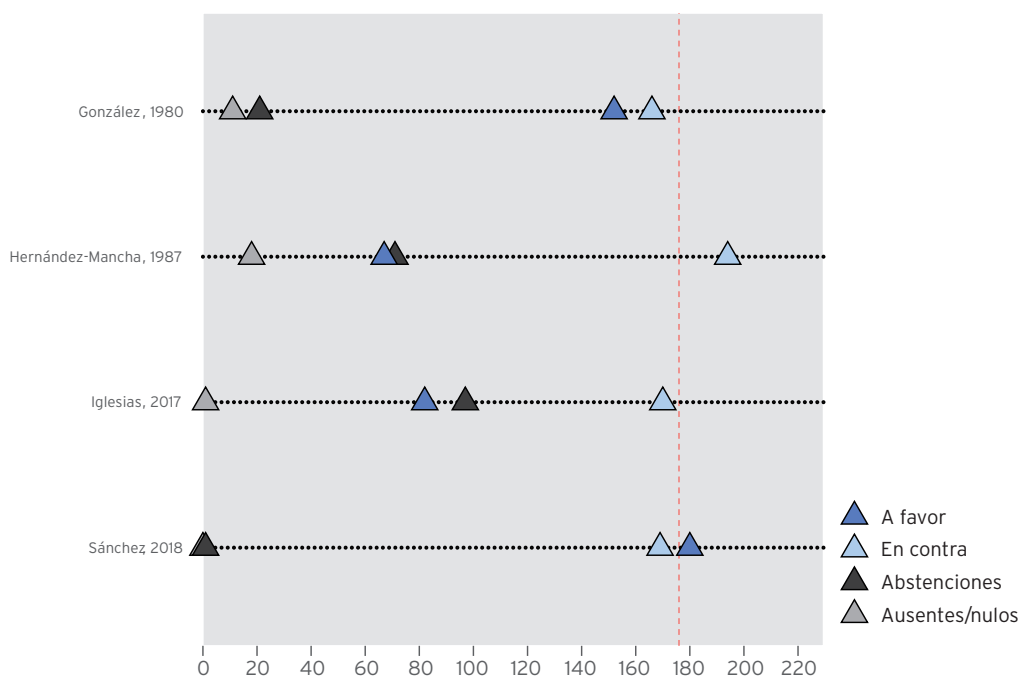
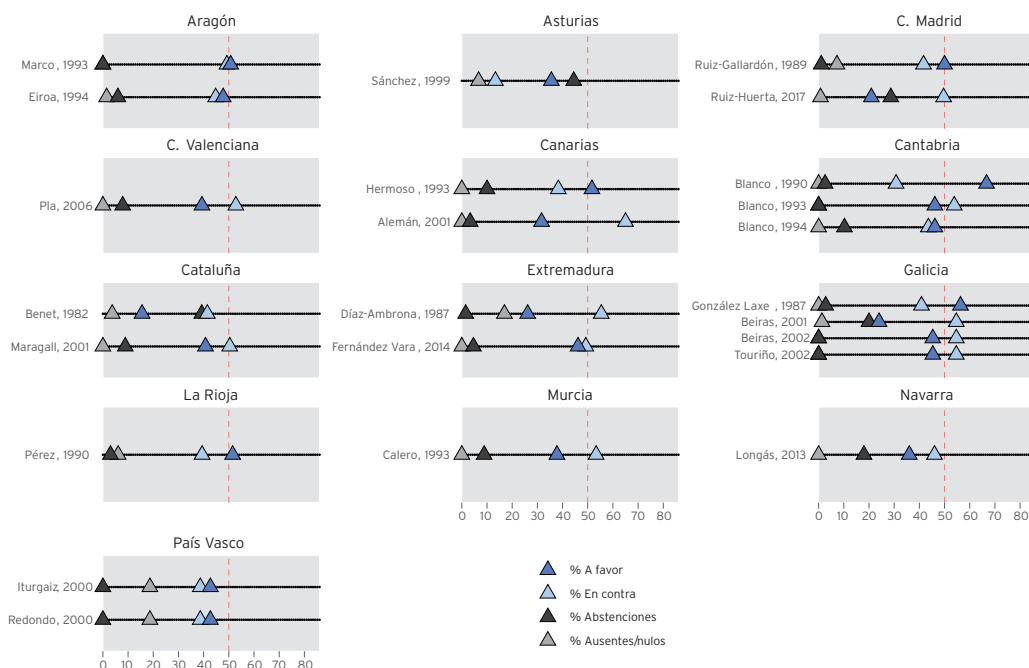


GRÁFICO 2: Mociones de censura en los Parlamentos autonómicos



Dos años y medio después, en enero de 1990, José Ignacio Pérez, del PSOE, obtuvo también la presidencia del Gobierno de La Rioja mediante una moción de censura. El socialista reemplazó a Joaquín Espert, de AP, con el apoyo del PRP. De nuevo, la moción de censura se produce después de una reconfiguración del arco parlamentario crucial para la aritmética de las mayorías.

En noviembre de ese mismo año, Jaime Blanco, del PSOE, presentó una moción de censura al presidente de Cantabria, Juan Hormaechea, que en ese momento había abandonado las filas del PP para encabezar la UPCA. Con el apoyo de PSOE, PP, PRC, CDS y dos independientes, Jaime Blanco obtuvo la presidencia del Gobierno de Cantabria, tras lograr la mayoría absoluta de los votos favorables.

Manuel Antonio Hermoso, de AIC, alcanzó también la presidencia del Go-

bierno de Canarias mediante una moción de censura votada en marzo de 1993. Jerónimo Saavedra, del PSOE, no consiguió reunir los votos suficientes para evitar que una mayoría absoluta de diputados formada por AIC, CDS, ICAN, AM y AHI le relevase de sus funciones de presidente.

En septiembre de ese mismo año, José Marco, del PSOE, consiguió la presidencia del Gobierno de Aragón después de ganar una moción de censura a Emilio Eiroa, del PAR, después que un diputado inicialmente adscrito al PAR se uniera a la mayoría favorable a la moción (PSOE+IU), sumando así más votos que la suma de PAR y PP.

De esta breve reseña sobre las cinco mociones de censura exitosas a Gobiernos autonómicos cabe destacar algunas cuestiones. En primer lugar, cuatro de las cinco (todas excepto la de Manuel Antonio Hermoso, en Canarias) se producen

con posterioridad a uno o más cambios en la composición de los grupos parlamentarios que modificaron de forma decisiva las mayorías de la cámara. Es decir, la configuración parlamentaria que llevó a la investidura del presidente del Gobierno en el momento inmediatamente posterior a las elecciones es significativamente distinto al que permite que prospere la moción de censura un tiempo después. O lo que es lo mismo, probablemente la moción de censura no hubiese prosperado si se hubiese mantenido el reparto inicial de escaños entre partidos.

En segundo lugar, llama también la atención que todas las mociones de censura que cumplieron el propósito de relevar al Gobierno en el poder ocurrieron en tan solo seis años y en una etapa bastante temprana de la política autonómica. La última de ellas data de septiembre de 1993. Si bien es cierto que se han votado otras desde entonces –la más reciente, en Navarra en 2013–, ningún Gobierno autonómico ha caído como consecuencia de una moción de censura a lo largo de los últimos 25 años.

Es decir, en conjunto, parece que, a pesar de que el número (efectivo) de partidos en los Parlamentos autonómicos ha aumentado en las convocatorias electorales más recientes (alrededor de 2,9 hasta 2011 y 3,8 en el ciclo electoral 2015-2016), lo que podría significar que las mayorías parlamentarias que sustentan a los Gobiernos fuesen más inestables, esto no ha desembocado en un mayor número de mociones de censura exitosas; más bien al contrario. En consecuencia, dado que la mayoría de las mociones que prosperaron sucedieron como resultado de movimientos tráfugas, esto nos

puede hacer pensar que la capacidad de control de los partidos hacia sus diputados ha ido aumentando también con el tiempo, reforzando los incentivos de estos últimos para seguir la disciplina impuesta por las cúpulas de los partidos.

Otra cuestión que hay que mencionar es que la mayoría de las mociones de censura exitosas fueron promovidas por el PSOE. Esto parecería indicar que la capacidad de movilización de mayorías alternativas llegando a pactos con múltiples fuerzas políticas es mayor en la izquierda que en la derecha. Es revelador que ninguna de estas mociones de censura fuera liderada por un candidato del PP.

Finalmente, es también interesante analizar cuál fue el futuro de aquellos candidatos que alcanzaron la presidencia mediante una moción de censura. En cuatro de los cinco casos señalados, el candidato repite en las siguientes elecciones como líder de su partido y, además, consigue ganar apoyo electoral con respecto a la convocatoria anterior. Es decir, en todos los casos, excepto el de José Marco en Aragón –quien dimitió en un final de legislatura convulso–, la posición del ganador de la moción de censura sale reforzada en las elecciones subsiguientes. Sin embargo, más allá de ese refuerzo electoral, solo dos consiguieron repetir como presidentes del Gobierno autonómico (Pérez Sáenz y Hermoso).

4. Mociones de censura y cambios de Gobierno a nivel comparado

4.1. ¿Cómo terminan los Gobiernos?

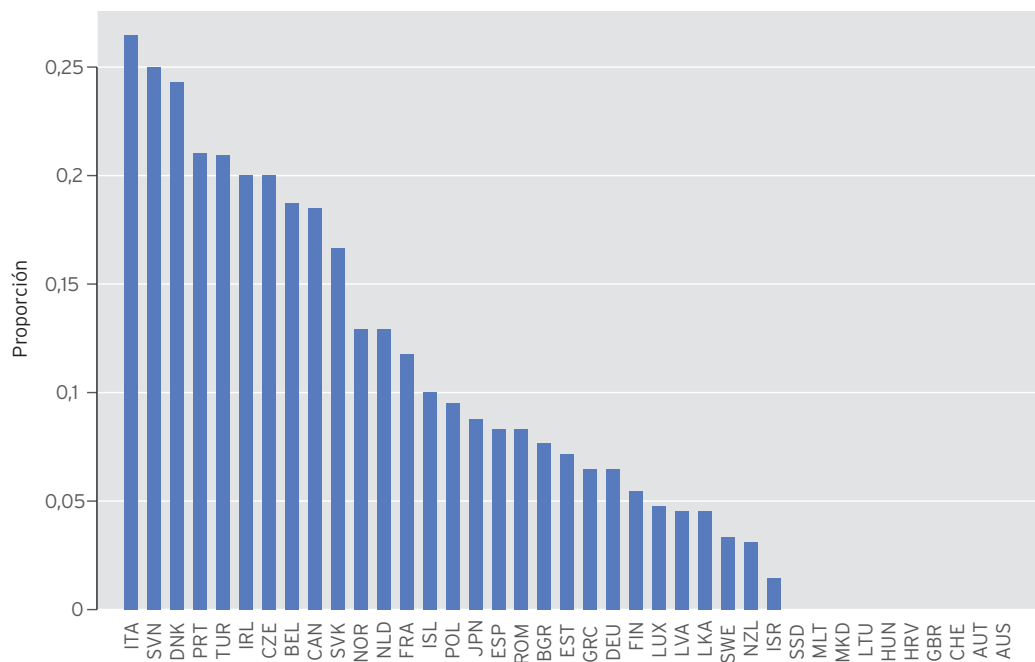
Las mociones de censura son comunes también más allá de las fronteras del Es-

tado. Basta con pasearse por Wikipedia³ para ver una larga lista de primeros ministros relevados de su cargo mediante moción de censura en 48 democracias parlamentarias o semipresidenciales. Evidentemente, son muchos más los casos de mociones de censura si incluimos también aquellas que fueron votadas y no prosperaron.

Si ampliamos un poco el foco de atención y nos fijamos en todos aquellos Gobiernos que caen por falta de apoyo parlamentario –que incluyen por supuesto las mociones de censura exitosas,

pero también todas aquellas instancias en las que (alguno de) los partidos que entregaban su confianza al Gobierno le retiraban explícitamente su apoyo–, vemos que esta forma de terminación de Gobierno no es infrecuente en las democracias que nos rodean con alguna forma de parlamentarismo (parlamentarias y semipresidenciales). A partir de datos de Seki y Williams (2014) para el periodo 1945-2014, el gráfico 3 muestra que, en algunos países de nuestro alrededor, como Dinamarca, Italia o Eslovenia, la pérdida de apoyo parlamentario provoca

GRÁFICO 3: Terminaciones de Gobierno por falta de apoyo parlamentario, por país



AUS: Australia; AUT: Austria; BEL: Bélgica; BGR: Bulgaria; CAN: Canadá; CHE: Suiza; CZE: República Checa; DEU: Alemania; DNK: Dinamarca; ESP: España; EST: Estonia; FIN: Finlandia; FRA: Francia; GBR: Reino Unido; GRC: Grecia; HRV: Croacia; HUN: Hungría; IRL: Irlanda; ISL: Islandia; ISR: Israel; ITA: Italia; JPN: Japón; LKA: Sri Lanka; LTU: Lituania; LUX: Luxemburgo; LVA: Letonia; MKD: Macedonia; MLT: Malta; NLD: Holanda; NOR: Noruega; NZL: Nueva Zelanda; POL: Polonia; PRT: Portugal; ROM: Rumanía; SSD: Sudáfrica; SVK: Eslovaquia; SVN: Eslovenia; SWE: Suecia; TUR: Turquía.

³ Ver el artículo *List of prime ministers defeated by votes of no confidence*. Disponible en: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_prime_ministers_defeated_by_votes_of_no_confidence

alrededor de un 25% de las terminaciones de Gobierno⁴. A modo de ejemplo, en el caso español se identifica el adelanto electoral del cuarto Gobierno de Felipe González (1993-1996) como provocado por la falta de apoyos en el Congreso. Si bien es cierto que los motivos reales detrás de cualquier terminación de un Gobierno son complejos y probablemente multicausales, parece razonable atribuir una parte sustancial de aquel adelanto al hecho de que unos meses antes Convergència i Unió (CiU) había retirado el apoyo parlamentario estable al Gobierno socialista.

De hecho, si se compara esta forma de terminación con otras, se puede observar que más de una de cada diez terminaciones de Gobierno producidas en buena parte de las democracias parlamentarias del mundo entre 1945 y 2014 se han debido a la falta de apoyo parlamentario. Tal y como se puede ver en el gráfico 4, las elecciones, ya sean estipuladas por ley o anticipadas, son obviamente la forma más común por la que un Gobierno finaliza su periodo de servicio (alrededor de un 45% de las terminaciones). La pérdida de apoyo parlamentario, sin embargo, se sitúa en cuar-

⁴ Todos los datos utilizados en este apartado provienen de Seki y Williams (2014). La regla para contar Gobiernos utilizada es la habitual en los estudios de política comparada: un Gobierno representa cualquier administración formada después de una elección, y se considera que continúa el mismo Gobierno en ausencia de un cambio en el PM, o cambio en la composición del partido del gabinete (es decir, partidos que entran a formar parte o salen de él, pero no cambios en la composición del gabinete si no cambian los partidos), o dimisión del Gobierno dentro del ciclo electoral (incluso si es reemplazado por los mismos partidos y PM). Para la identificación de los motivos que conducen a la terminación de los Gobiernos, los autores actualizan los datos de Woldendorp *et al.* (2000) y Woldendorp *et al.* (2011). La definición de cada uno de los motivos es la siguiente:

Elecciones: incluyen cualquier elección estipulada legalmente, así como elecciones anticipadas que no están obligadas por ley.

Renuncia voluntaria del PM: cubren las dimisiones de los jefes de Gobierno por motivos no políticos (aunque puede que encubran disputas dentro del Gobierno o entre facciones dentro de un mismo partido, como ocurre con frecuencia en Japón. Debido a la imposibilidad de distinguir unas de otras, se incluyen indistintamente.

Renuncia del PM por motivos de salud: el propio nombre indica las situaciones cubiertas por este tipo de terminación.

Disensión dentro del Gobierno: esto cubre esos casos en los que la coalición gobernante se rompe sin presión externa o cuando hay disputas públicas o movimiento de personal.

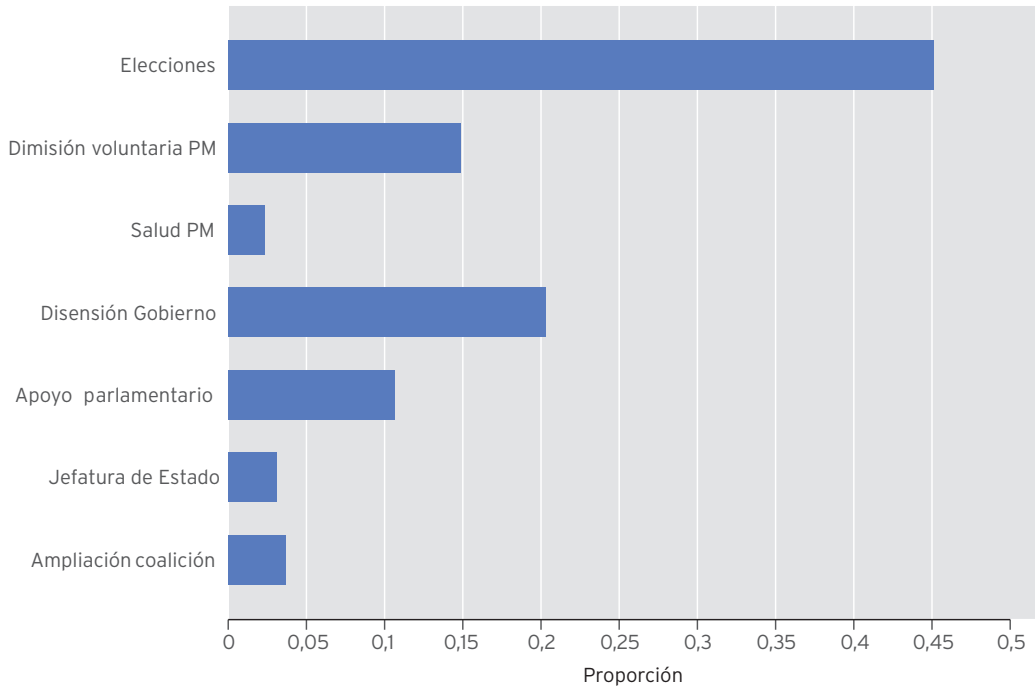
Falta de apoyo parlamentario: se considera aquí cada caso en el que algunos partidos retiraron el apoyo al Gobierno o se produjo una moción de censura exitosa (o procedimiento similar).

Intervención del jefe de Estado: el propio nombre indica las situaciones cubiertas por este tipo de terminación.

Ampliación de la coalición: cubre aquellas situaciones en las que el Gobierno termina para permitir una ampliación o extensión de la coalición gubernamental existente con la inclusión de nuevos partidos (independientemente del resultado final).

Es evidente que en no pocas ocasiones se solapa más de un motivo simultáneamente. El autor toma como dado el criterio de los investigadores mencionados para decidir en estos casos dudosos.

GRÁFICO 4: Motivos de terminación de Gobierno en el mundo, 1945-2014



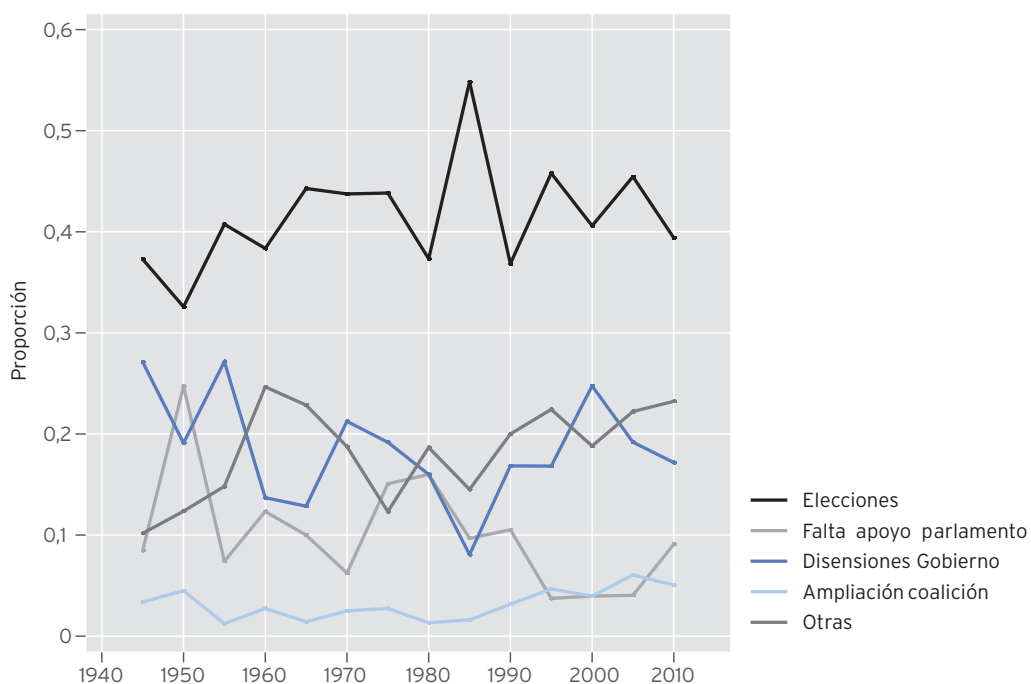
ta posición, por detrás de las disensiones internas en el Gobierno y las dimisiones voluntarias del/la PM, pero por delante de otras como los cambios de Gobierno por incorporación de nuevos socios de coalición, las que son consecuencia de la intervención de la Jefatura del Estado o las sucedidas por motivos de salud.

Si observamos su evolución temporal en esa misma muestra de democracias y periodo de tiempo, podemos ver que la falta de apoyo parlamentario ha ido perdiendo protagonismo progresivamente como causa de terminación de Gobierno (gráfico 5). Si bien a principios de la década de los 50 se llegó a situar como segunda causa más frecuente de terminación –solo por detrás de las convocatorias electorales–, ya en el siglo XXI su frecuencia relativa no llegaba al 10%.

Otro aspecto interesante que hay que comentar acerca de las terminaciones

de Gobierno consecuencia de la pérdida de apoyo parlamentario es el momento en el que se producen durante la legislatura. Las mociones de censura y otras formas de retirada de apoyo en el Parlamento son obviamente acciones que responden a los intereses estratégicos de los partidos políticos. Es por lo tanto esperable que no se distribuyan de forma aleatoria durante la legislatura. Una posibilidad es que se concentren mayoritariamente poco después de la formación del Gobierno que se censura para que el Gobierno entrante pueda aprovechar el máximo de tiempo posible en el poder, antes de la siguiente convocatoria electoral estipulada por ley. Un argumento que generaría la expectativa contraria, sin embargo, sería el de la toma de posición de los partidos justo antes de las elecciones. Si las mociones de censura o mecanismos similares sirven sobre todo

GRÁFICO 5: Evolución temporal de los tipos de terminación de Gobierno



como acto para marcar perfil propio ante los votantes, los partidos tendrían más incentivos para iniciarlas poco antes de la fecha prevista de convocatoria electoral.

El gráfico 6 parece mostrar que los partidos se comportan más en la línea de la primera hipótesis. La gran mayoría de terminaciones de Gobierno provocadas por la retirada de apoyo parlamentario suceden cuando el Gobierno saliente no ha cumplido ni la mitad del periodo de tiempo máximo que tenía por delante. Solo una parte residual de las terminaciones de Gobierno ocurridas por este motivo tienen lugar en el último tercio de la vida del Gobierno saliente. Una posible interpretación de estos datos es que las mociones de censura que persiguen el objetivo de marcar perfil político o de poner en la palestra algún candida-

to que a la oposición le interesa exponer se inician casi con independencia de las posibilidades de que la moción prospere. En otras palabras, si hubiésemos tomado en cuenta todas las mociones de censura votadas –exitosas y fracasadas– posiblemente estaríamos ante un histograma que bascularía más a la derecha, con una mayor presencia de mociones votadas a finales de legislatura.

Otra pregunta interesante acerca de este tipo de terminaciones es qué tipo de Gobiernos son más vulnerables a ellas. Los gráficos 7 y 8 muestran algunas cifras sobre ello. En primer lugar, cabe destacar que, como era previsible, las retiradas de apoyos parlamentarios que tienen como consecuencia la caída del Gobierno son mucho más habituales cuando el Gobierno en cuestión está en situación de minoría parlamentaria. Es

GRÁFICO 6: Momento de terminación de Gobierno por falta de apoyo parlamentario

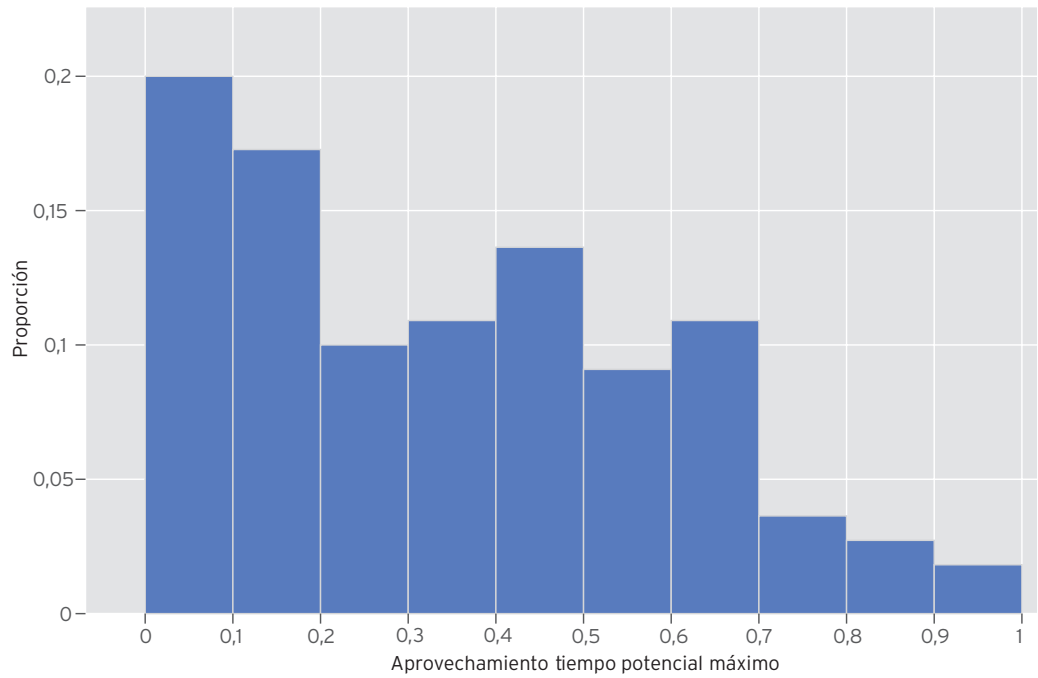


GRÁFICO 7: Terminación de Gobierno por falta de apoyo parlamentario, por tipo de Gobierno

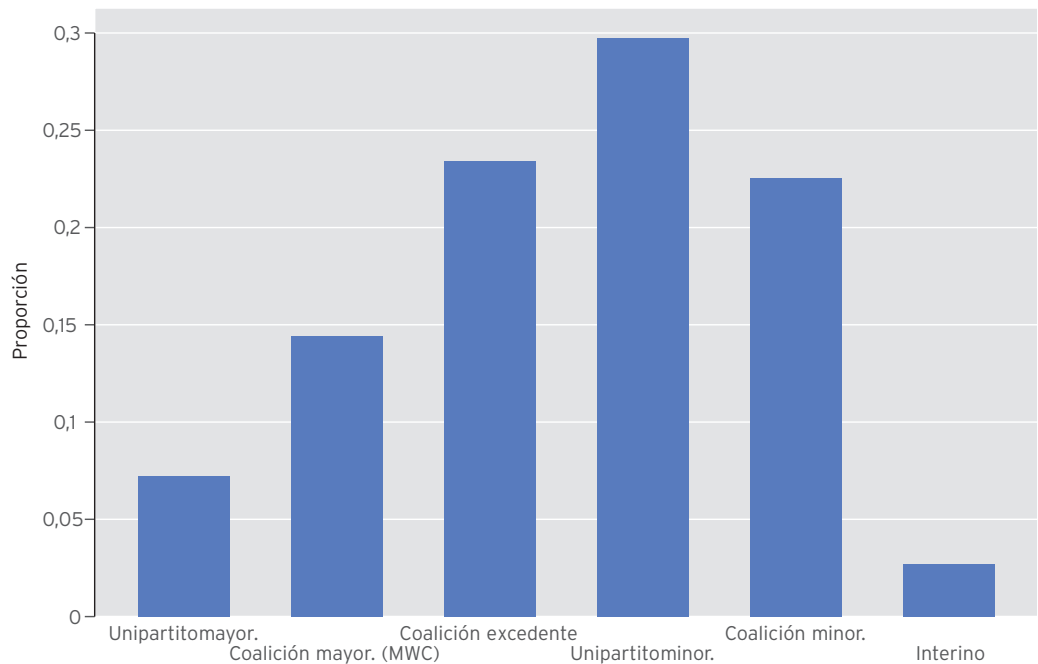
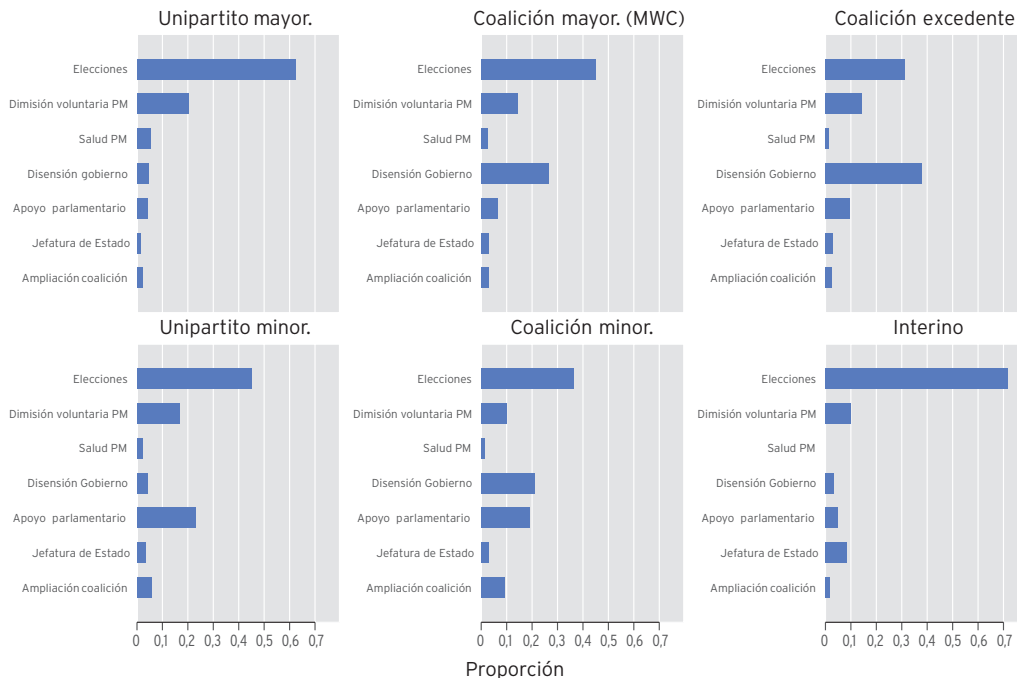


GRÁFICO 8: Motivo de terminación de Gobierno, por tipo de gobierno



decir, estas caídas de Gobierno tienden a suceder cuando la suma de escaños del partido o partidos que integran el Ejecutivo –esto es, aquellos que tienen carteas ministeriales– no rebasa la mayoría absoluta. Más de la mitad de estas terminaciones acaecen en estas situaciones, ya sea bajo Gobiernos de un solo partido o de coalición. Poco más de un 20% de estas caídas de Gobierno, en cambio, ocurren cuando el Gobierno saliente era unipartito mayoritario o una coalición mínima ganadora (*minimum winning coalition* [MWC]).

El gráfico 8 nos ofrece otra mirada sobre esta misma relación entre tipo de Gobierno y tipo de terminación. Por cada tipo de Gobierno, vemos la distribución de tipos de terminación. De modo general, por ejemplo, cabe señalar que las elecciones son la forma más frecuente

de terminación sea cual sea el tipo de Gobierno, con la excepción de las coaliciones de excedente. En estas últimas, que contienen más partidos de los estrictamente necesarios para alcanzar la mayoría absoluta parlamentaria, lo más habitual es que terminen por disensiones dentro del Gobierno, que a menudo provocan la salida de algún socio de la coalición. Obviamente, las elecciones son, con mucho, la forma más frecuente de terminación en los Gobiernos mayoritarios de un solo partido y en los interinos (que precisamente tienden a formarse para llegar a las próximas elecciones). Por lo que respecta a las terminaciones debidas a la pérdida de apoyos parlamentarios, se puede observar que este es uno de los motivos más frecuentes de terminación de los Gobiernos en minoría, en especial de los formados por un solo partido.

4.2. ¿Cómo son los Gobiernos que siguen a las terminaciones?

Por último, cabe preguntarse acerca de qué ocurre al terminar un Gobierno. La primera cuestión relevante es si a la caída del Gobierno le sigue o no una convocatoria electoral. Aunque el propósito de la terminación de un Gobierno no sea en sí misma la convocatoria (anticipada o no) de unas elecciones, puede que tengan lugar inmediatamente después. Los motivos de terminación que hemos repasado más arriba se refieren a cuál es la causa de la caída, no simplemente a la convocatoria subsiguiente de elecciones. La Tabla 2 muestra, precisamente, el porcentaje de Gobiernos que terminan con una convocatoria electoral para aquellos Ejecutivos que caen por motivos distintos a las elecciones. Vemos, por ejemplo, que la gran mayoría de terminaciones por dimisión voluntaria o por salud del PM siguen con un reemplazo gubernamental sin nuevas elecciones. Este es el caso también de las coaliciones que terminan porque se les añade un nuevo socio –ampliación de coalición–, a las que obviamente les sigue la nueva coalición más amplia sin

que medie una convocatoria electoral. Respecto al motivo principal que se examina en este informe, destaca el hecho de que tres de cada diez caídas gubernamentales por pérdida de apoyos parlamentarios terminan con la convocatoria inmediata de elecciones. Igualmente destacable es la otra cara de la moneda: ni más ni menos que un 70% de estos Gobiernos son reemplazados por un nuevo Gobierno sin necesidad de elecciones (este sería el caso, por ejemplo, del reemplazo del Gobierno de Mariano Rajoy por el de Pedro Sánchez).

Es asimismo interesante examinar las características de los Gobiernos entrantes en función de cuál ha sido el motivo de terminación del saliente (Tabla 3). Curiosamente, lo más habitual después de que un Gobierno caiga por pérdida de apoyo parlamentario es que se forme una coalición de excedente, cosa que podría indicar que, en estas situaciones, los partidos que forman el nuevo Gobierno están especialmente interesados en asegurarse de que una amplia mayoría los apoye desde el Parlamento. Más allá de si el Gobierno entrante tiene o no más partidos de los necesarios para alcanzar la mayoría parlamentaria, lo que parece evidente es que las situaciones de falta de apoyo parlamentario tienden a dar lugar a Gobiernos de coalición (53% de los casos) y no tanto a Gobiernos de un solo partido (33%).

De hecho, en el gráfico 9 se puede observar que más de un 60% de los partidos que formaban el anterior Gobierno caído por pérdida de apoyos en el Parlamento repiten en el Ejecutivo. En primera aproximación, esta es quizás una cifra sorprendente por elevada, pero si

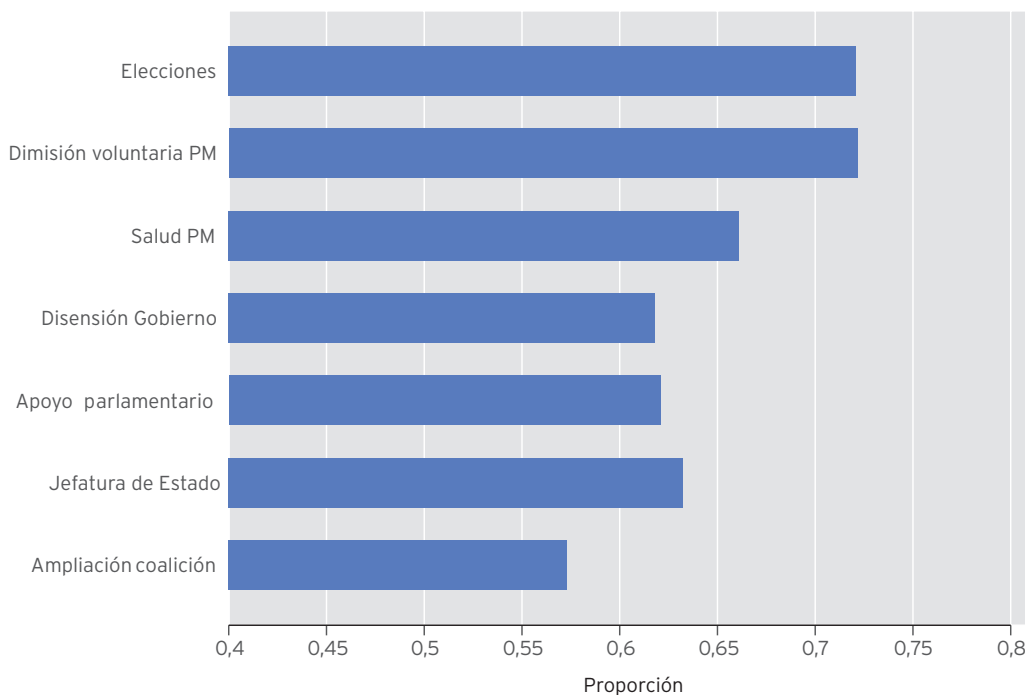
TABLA 2: Elecciones consecuencia de la terminación, por motivo de terminación

	Sin elecciones	Con elecciones
Dimisión voluntaria PM	94%	6%
Salud PM	92%	8%
Disensión Gobierno	85%	15%
Apoyo parlamentario	70%	30%
Jefatura de Estado	73%	27%
Ampliación coalición	97%	3%

TABLA 3: Tipo de Gobierno entrante, por motivo de terminación

		Tipo de Gobierno entrante					
		Unipart. may.	Coal. MWC	Coal. exced.	Unipart. min.	Coal. min.	Interino
Motivo de terminación del Gobierno saliente	Elecciones	24%	27%	23%	15%	10%	2%
	Salud PM	24%	25%	28%	8%	8%	8%
	Dimisión voluntaria PM	40%	28%	16%	12%	4%	0%
	Disensión Gobierno	5%	20%	28%	13%	21%	12%
	Apoyo parlamentario	12%	19%	24%	21%	13%	12%
	Jefatura de Estado	16%	25%	22%	9%	16%	13%
	Ampliación coalición	0%	26%	46%	0%	28%	0%
	Total	18%	25%	26%	13%	13%	6%

GRÁFICO 9: Partidos que repiten en Gobiernos consecutivos, por motivo de terminación



la ponemos en comparación con otros motivos de terminación de los Gobiernos salientes, vemos que no se aleja de lo habitual: sea cual sea la razón que ha llevado al Gobierno anterior a disolverse, parece que el remplazo de los parti-

dos en dos Gobiernos consecutivos no es muy probable o es tan solo parcial (Armstrong y Duch, 2010).

Es también interesante examinar la estabilidad de los Gobiernos que se forman según qué razón llevó al Gobierno

anterior a disolverse. En la tabla 4 podemos ver que, en el caso concreto de las pérdidas de apoyo parlamentario, los Gobiernos que se forman inmediatamente después lo hacen cuando todavía tienen, en promedio, más de dos tercios de la legislatura por delante. Sin embargo, de todo este tiempo por delante estos Gobiernos solo son capaces de aprovechar alrededor de la mitad de este tiempo potencial, cosa que, en comparación con otros motivos de terminación, sugiere que los Gobiernos que se forman en estas circunstancias tienden a ser bastante inestables.

El último aspecto que analizamos sobre los Gobiernos entrantes en función del motivo de terminación del anterior es, precisamente, el de la razón que los lleva a disolverse (Tabla 5). En el caso concreto de los Gobiernos que se forman después de una pérdida de apoyo parlamentario del Ejecutivo anterior, lo más habitual es que terminen con una convocatoria electoral (sea anticipada o no). Sin embargo, cabe señalar que ni más ni menos que en un 25% de las ocasiones, estos Gobiernos caen por el mismo motivo que se disolvió el anterior, es decir la falta de confianza parlamentaria.

TABLA 4: Duración del Gobierno entrante, por motivo de terminación del saliente

	Porcentaje de legislatura por delante del Gobierno entrante	Aprovechamiento de legislatura del Gobierno entrante
Elecciones	96%	59%
Salud PM	52%	86%
Dimisión voluntaria PM	48%	86%
Disensión Gobierno	59%	52%
Apoyo parlamentario	68%	52%
Jefatura de Estado	60%	60%
Ampliación coalición	51%	52%

TABLA 5: Motivo de terminación del Gobierno entrante, por motivo de terminación del saliente

		Motivo de terminación del Gobierno entrante						
		Elecc.	Dim. PM	Salud PM	Dis. Gob.	Apoyo parl.	Jef. Estado	Ampl. coal.
Motivo de terminación del Gobierno saliente	Elecciones	41%	21%	4%	19%	10%	3%	3%
	Salud PM	56%	15%	1%	16%	5%	4%	3%
	Dimisión voluntaria PM	80%	4%	4%	8%	4%	0%	0%
	Disensión Gobierno	41%	10%	2%	26%	13%	3%	6%
	Apoyo parlamentario	38%	9%	0%	20%	25%	3%	5%
	Jefatura de Estado	38%	9%	0%	22%	6%	19%	6%
	Ampliación coalición	24%	11%	5%	41%	11%	0%	8%
	Total	43%	16%	2%	21%	11%	3%	4%

ria. De hecho, no hay ninguna otra circunstancia de terminación del Gobierno anterior que genere tantas caídas por este motivo.

5. Escenarios de futuro: determinantes contextuales de las mociones de censura y cambios de Gobierno en España y en el mundo

Un ejercicio de prospectiva interesante sería tratar de prever hasta qué punto es probable que cambios de Gobierno debidos a mociones de censura o, más en general, a pérdidas de apoyo parlamentario sucedan en el futuro. Para ello, seguramente lo más útil es identificar cuáles han sido sus determinantes o correlatos en el pasado. En el anterior apartado hemos visto que existía una relación importante entre tipo de Gobierno y tipo de terminación. Aun así, es difícil afirmar que el motivo de la caída sea el tipo de Gobierno en sí mismo, ya que la propia posibilidad de formar uno u otro responde a consideraciones que puede que sean, precisamente, las que

explican el motivo de su caída. Lo interesante es, pues, conocer qué características contextuales están relacionadas con la probabilidad de que sucedan este tipo de terminaciones. En las siguientes líneas, se analizan, pues, los determinantes más habituales de las caídas de Gobierno provocadas por la falta de apoyo en el Parlamento en las democracias parlamentarias del panorama internacional⁵.

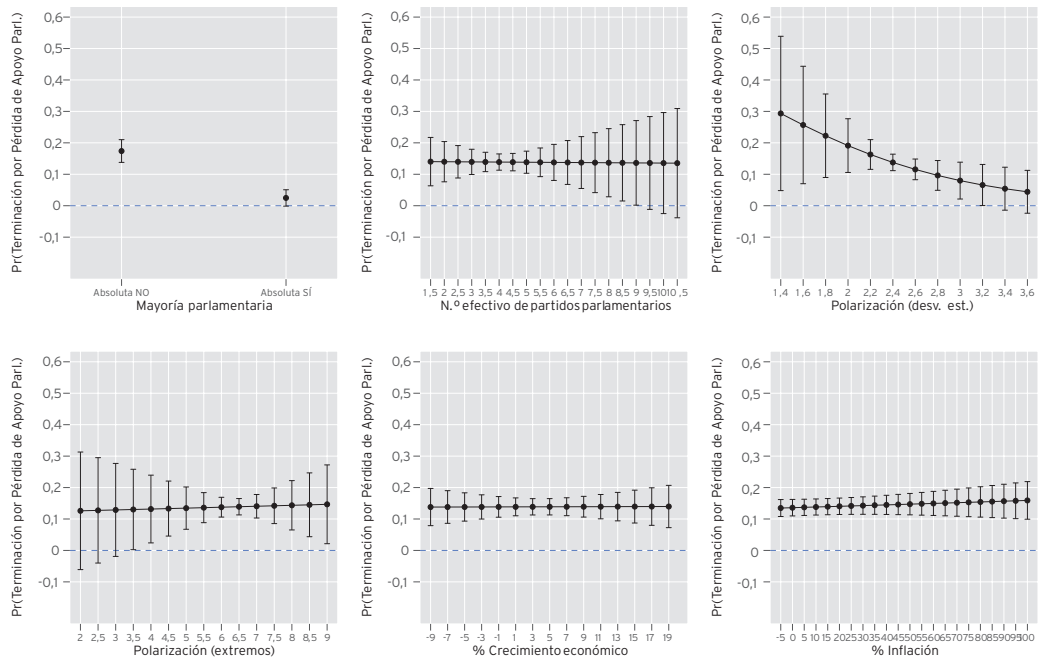
En el gráfico 10 podemos ver los resultados de un análisis de regresión logística multivariada con efectos fijos por país⁶, donde se muestra el efecto de distintas variables sobre la probabilidad de que suceda una caída de Gobierno de este tipo, tomando 24 países desde 1945 hasta 2014. En conjunto, probablemente lo más destacable del gráfico es que no existen demasiados efectos significativos. Es decir, dentro de cada país, la probabilidad de que ocurran caídas de Gobierno por el motivo mencionado no parece que respondan a cuestiones como la fragmentación de partidos en el Parlamento, su polarización ideológica o a consideraciones económicas⁷. Lo que sí parece indudable es que la existencia de mayorías absolutas de un solo partido

5 En el anexo a este capítulo se puede encontrar un análisis similar para las comunidades autónomas españolas. Las conclusiones son sorprendentemente parecidas a las que se pueden extraer del análisis del panorama internacional.

6 A diferencia del análisis de los Parlamentos autonómicos, se incluyen aquí efectos fijos de país para aislar el efecto de los determinantes contextuales políticos y económicos de las diferencias institucionales existentes entre países, cosa que no parece tan necesaria en las comunidades autónomas.

7 Las variables referentes al número efectivo de partidos y polarización están calculadas de la misma manera que para el análisis del caso autonómico español (datos provenientes de *ParlGov database* [Döring y Manow, 2018]). La variable que alude al crecimiento económico se refiere a la tasa anual de crecimiento del PIB per cápita. La variable inflación se refiere a la tasa anual de inflación del país. Las dos variables económicas, cuyos datos provienen de la V-Dem Dataset v8 (Coppedge *et al.*, 2018), se refieren al año en el que se forma el Gobierno.

GRÁFICO 10: Determinantes de las terminaciones por pérdida de apoyo parlamentario en 24 democracias parlamentarias, 1945-2014



hace extremadamente improbable que el Ejecutivo caiga por falta de apoyo en el Parlamento, cosa que no parece particularmente sorprendente. Mientras que la probabilidad de estas terminaciones es de algo menos del 20% cuando ningún partido tiene la mayoría absoluta de los escaños de la Cámara Baja, es prácticamente del 0% cuando las elecciones dan la mayoría absoluta a un solo partido. Más allá de este efecto, ni el número efectivo de partidos, ni la polarización ideológica, ni el contexto económico parecen explicar la caída de los Gobiernos por pérdida de apoyo parlamentario.

Así pues, respecto a dibujar escenarios de futuro en la política española, podemos decir que nuevas mociones de censura o situaciones similares se van a producir con mayor probabilidad cuando no haya una mayoría muy evidente

de un solo partido. Dado que parece dudoso que en el medio plazo se configure una mayoría absoluta de un solo partido en el Congreso de los Diputados, la probabilidad de este tipo de cambio de Gobiernos no será desdeñable. Sin embargo, poco más podemos decir acerca de otros contextos que nos ayuden a predecir cuándo pueden pasar, ya que no parece que sean más probables bajo fenómenos crecientes en la política española como la fragmentación o polarización, ni tampoco en situaciones económicas de crisis.

Esta ausencia de correlatos claros puede llevarnos a una última reflexión final. Las mociones de censura y otras reconsideraciones de postura del Parlamento para con el Gobierno –esto es, la retirada de la confianza– están fundamentalmente motivadas por una cues-

tión de oportunidad política, con toda la ambigüedad que se esconde en este concepto. ¿Por qué razón esa misma mayoría que ahora apoya un nuevo Gobierno después de una moción de censura no fue capaz de articularse ya en el momento de la primera investidura? Más allá de los motivos que se esgriman públicamente para justificar tales actos, el hecho de que ciertos partidos (o diputados) consideren que ya no se dan las condiciones que en su momento los llevaron a depositar su confianza en el Ejecutivo son tremendamente idiosincráticas a cada situación específica. Estas situaciones son tan singulares que, de hecho, es difícil identificar ninguna característica del contexto parlamentario o económico que las hagan más probables, más allá de la cuestión obvia de las mayorías absolutas. Parecen más los entresijos poco predecibles de la política entre pasillos lo que explica que la oposición sea capaz de coordinarse para hacer caer un Gobierno por medio de una moción de censura o algún procedimiento similar.

Ante esas circunstancias, cabría preguntarse si es deseable que las reglas para hacer prosperar una moción de censura sean más o menos restrictivas. En un contexto como el español en el que las mayorías absolutas no parecen muy probables en el corto plazo, es cierto que las mociones de censura ofrecen una cierta flexibilidad al sistema para hacer rendir cuentas a los Gobiernos y responder mejor a los cambios contextuales en un escenario de pluralismo político. Sin embargo, un impacto constante de coyunturas cambiantes sobre la estabilidad de los Gobiernos puede tener múltiples externalidades negativas,

empezando por la posibilidad de que los Gobiernos no gocen de suficiente tiempo como para poder evaluar si su obra de Gobierno está acorde con los intereses de los representados. En cualquier caso, desde una perspectiva comparada, no parece razonable plantearse restringir todavía más el uso del mecanismo de la censura, ya que las mociones de censura constructivas como las que se prevén en España son de las más restrictivas posibles.

Sea como fuere, cualquier replanteamiento de las reglas de censura debería considerarse juntamente con otra pregunta; la de si no sería deseable que los Gobiernos que no controlen una mayoría sólida en el Congreso tengan mecanismos para aprobar leyes fundamentales para su funcionamiento sin tener que revalidar constantemente la mayoría que los ha llevado al poder, ya sea mediante investidura o moción de censura. Exigir que un Gobierno demuestre el mismo apoyo para llegar al poder que para, por ejemplo, aprobar los presupuestos, puede dificultar excesivamente su capacidad para gobernar y, por extensión, para responder a las necesidades de los ciudadanos. Es decir, una vez el Parlamento ha depositado su confianza en el Gobierno, se le podría dar un mayor margen para operar en el día a día, teniendo en cuenta que siempre existe la posibilidad de que se promueva una moción de censura como mecanismo de rendición de cuentas si su gestión ha quebrado esa confianza. Para eso sirven, al fin y al cabo, las mociones de censura.

Conclusiones

1 La moción de censura de Pedro Sánchez al Gobierno de Mariano Rajoy de junio de 2018 consiguió aunar los votos favorables de partidos con intereses muy dispares. La misma coalición que propició el cambio de Gobierno mediante la moción de censura no fue posible para la investidura de un Gobierno menos de dos años antes, bajo la misma aritmética parlamentaria. Esto pone de relevancia la importancia de coyunturas concretas que facilitan la coordinación de intereses en ventanas de oportunidad muy específicas. Por la misma razón, sin embargo, coyunturas menos favorables pueden dificultar la estabilidad de tales coaliciones en el tiempo. Esto podría invitar a una reflexión sobre la pertinencia de algún cambio institucional que permitiera a los Gobiernos, una vez el Parlamento ha depositado su confianza en ellos mediante investidura o censura, operar con un cierto margen de manobra si tener que revalidar constantemente la mayoría que los ha llevado al poder, teniendo en cuenta que existe la posibilidad de una moción de censura como mecanismo de rendición de cuentas en caso de que se quebrante tal confianza.

2 Conceptualmente, el mecanismo de la moción de censura yace en el corazón de cualquier democracia parlamentaria. La propia definición de este tipo de democracias requiere que el Parlamento pueda retirar la confianza depositada en el Gobierno en cualquier momento si considera que no merece continuar siendo el delegado para la función ejecutiva.

3 Aunque es característica común de todas las democracias parlamentarias, existe mucha variabilidad entre países en cuanto a las reglas institucionales para relevar un Gobierno en el cargo. Estas reglas suelen ir de la mano de las previstas para investirlo: cuando es relativamente fácil formar Gobierno es relativamente fácil echarlo, y cuando en cambio se les requiere mucho a los partidos para formar un Gobierno, también es difícil hacerlo caer.

4 En España, tanto el Gobierno central como los autonómicos son más bien de este último tipo, cosa que puede explicar por qué no ha habido muchos cambios de Gobierno como consecuencia de mociones de censura exitosas. Sin embargo, sí se han votado numerosas mociones de censura que no han prosperado. En el Gobierno central, solo una de las cuatro ha triunfado (la de Pedro Sánchez en 2018) y en los Gobiernos autonómicos tan solo cinco de las 24 votadas. Analizando estas últimas podemos ver que la mayoría de las mociones de censura exitosas se producen con posterioridad a cambios en la composición de los grupos parlamentarios que modifican de forma decisiva las mayorías de la Cámara. Es decir, la configuración parlamentaria que condujo a la investidura del presidente/a del Gobierno en el momento inmediatamente posterior a las elecciones es significativamente distinta a la que permite que prospere la moción de censura un tiempo después.

5 Si ampliamos el foco de atención a caídas gubernamentales provocadas por la pérdida de apoyo parlamentario (que además de las mociones de censura también incluyen otro tipo de situaciones similares), un análisis del escenario internacional revela que este tipo de terminaciones de Gobierno son bastante comunes en las democracias parlamentarias del mundo. En el periodo 1945-2014, más de un 10% de todos los relevos de Gobierno fueron debidos a esta causa. Es también destacable que este tipo de terminaciones gubernamentales tienden a suceder más durante la primera mitad de la legislatura, en situaciones de minoría del Gobierno saliente. Asimismo, cabe mencionar que los Gobiernos que asumen el poder como resultado de la pérdida de apoyo parlamentario del anterior tienden a ser de coalición, suelen repetir partidos del anterior Gobierno, agotan en promedio la mitad del tiempo máximo que les queda por delante y tienden a terminar con elecciones, aunque una proporción importante de ellos cae por el mismo motivo que los llevó a formarlos; esto es, la pérdida de apoyo parlamentario.

6 Después de analizar los determinantes de las terminaciones de Gobierno por falta de apoyo parlamen-

tario a nivel internacional, no parece que existan contextos políticos o económicos que hagan sistemáticamente más probables las caídas de Gobiernos por mociones de censura o procedimientos similares, más allá de si el Parlamento está controlado por la mayoría absoluta de un solo partido o no. Esta ausencia de predictores claros hace que sea complejo vaticinar si es o no esperable que el uso de este tipo de mecanismos por parte de los Parlamentos para retirar la confianza en el Gobierno vaya en aumento en el futuro.

7 Además, el hecho de que sea difícil identificar *ex ante* qué contextos son más proclives a generar relevos gubernamentales por la retirada de apoyos parlamentarios sugiere que sus razones son tremendamente idiosincráticas a cada situación específica. Más allá de los motivos que se esgriman públicamente, el hecho de que ciertos partidos –o diputados– consideren que ya no se dan las condiciones que en su momento los llevaron a depositar su confianza en el Ejecutivo parece responder a cuestiones de oportunidad política que permiten a la oposición coordinarse de un modo que no fue posible en el momento de formación del Gobierno anterior y que son difícilmente sistematizables.

Bibliografía

- Armstrong II D. A., y Duch R. M. (2010). "Why can voters anticipate post-election coalition formation likelihoods?". *Electoral Studies* 29(3):308-315.
- Coppedge M., Gerring J., Knutsen C. H., Lindberg S. I., Skaaning S. E., Teorell J., et al. (2018). "V-Dem Codebook v8". *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. Disponible en: <https://doi.org/10.23696/vdemcy18>
- Döring H., y Manow P. (2018). "Parliaments and governments database (ParlGov): Information on parties, elections and cabinets in modern democracies." *Development version*. Disponible en: <http://www.parlgov.org/>
- Louwerse T. (2014). "Unpacking 'positive' and 'negative' parliamentarism." Trabajo presentado en: *Joint Sessions of Workshops of the European Consortium of Political Research*, Salamanca, España, 10-15 de abril de 2014.
- Seki K., y Williams L. K. (2014). "Updating the Party Government data set". *Electoral Studies* 34:270-279.
- Sieberer U. (2015). "Hire or Fire? The Link between Cabinet Investiture and Removal in Parliamentary Democracies". En: Rasch B. E., Martín S., y Cheibub J. A. (eds.). *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*. Oxford: Oxford University Press, pp. 309-330.
- Woldendorp J., Keman H., y Budge I. (2000). *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*. Londres: Kluwer Academic Publishers.
- Woldendorp J., Keman H., y Budge I. (2011). *Party Government in 40 Democracies: 1945-2008: Composition-Duration-Personnel*. Amsterdam: Dept. of Political Science and Public Administration of the Vrije Universiteit Amsterdam.

Anexo I

Determinantes contextuales de las mociones de censura en las comunidades autónomas de España

En este apartado examinamos la influencia de las características contextuales relacionadas con las configuraciones parlamentarias y las condiciones económicas sobre las mociones de censura. Concretamente, analizamos el caso de las comunidades autónomas españolas, en las que 19 de los 143 Parlamentos autonómicos surgidos de elecciones que ya han agotado la legislatura completa han sido testigos de la votación de alguna moción de censura, aunque solo cinco de ellas prosperaran. A partir de un análisis de regresión logística multivariada, podemos examinar qué características parlamentarias y económicas hacen más probable que se planteen mociones de censura a Gobiernos autonómicos. El gráfico A1 muestra cómo varía la probabilidad de una

moción de censura en función de seis variables de naturaleza política y económica⁸. En este gráfico podemos ver que uno de los determinantes más claramente significativos es si el Parlamento está controlado por la mayoría absoluta de un solo partido o no. Como es de esperar, es más probable que se vote una moción de censura en un Parlamento sin mayoría absoluta que con ella (aunque también la ha habido en esta última circunstancia). Menos esperable es seguramente el efecto de la polarización. Cuando esta la operacionalizamos como la distancia ideológica entre el partido situado más a la izquierda y el situado más a la derecha del Parlamento, las mociones de censura parecen más probables en Parlamentos con menos distancia entre los extremos. Esto podría indicar que, para iniciar un proceso de censura al Gobierno, la oposición debe tener al menos una expectativa razonable de coordinación entre los partidos que la forman para poder relevar al Gobierno en el cargo, cosa que parece

⁸ Estas variables son:

Mayoría absoluta: indicador sobre si algún partido en el Parlamento controla más del 50% de los escaños.

Número efectivo de partidos parlamentarios: índice de fragmentación partidista que tiene en cuenta cuántos partidos hay en el Parlamento ponderando por su tamaño ().

Polarización (desviación estándar): desviación típica de las posiciones de los partidos del Parlamento en el eje izquierda-derecha (codificación propia).

Polarización (extremos): diferencia entre la posición del partido que se sitúa más a la derecha del Parlamento y el que se sitúa más a la izquierda (codificación propia).

Variación anual del paro: media de la variación anual de la tasa de paro en la comunidad autónoma durante los años de la legislatura.

Inflación: media de la inflación anual en la comunidad autónoma durante los años de la legislatura.

Los determinantes contextuales que aluden al número de partidos y la polarización se refieren al momento inicial de formación del Parlamento, justo después de las elecciones. No se tienen en cuenta, pues, cambios posteriores de las configuraciones parlamentarias provocados por transfuguismos, escisiones, etc.

más difícil cuanto más extremas sean las posiciones de los partidos del Parlamento. Más allá de estas dos variables, quizás sorprendentemente, el resto de los determinantes políticos (como la fragmentación del Parlamento, esto es, el número efectivo de partidos) y económicos (paro e inflación) no parecen correlacionar de forma clara con la probabilidad de que se inicie un proceso de moción de censura.

Más allá de la mera votación de una moción de censura, el fenómeno políticamente más relevante es si esta moción de censura surge realmente el efecto que se espera de ella, es decir, la deposición del Gobierno. Aunque solo hayan sido 5 en el caso de los Parlamentos autonómicos, podemos examinar si han respondido a situaciones políticas o económicas similares mediante el mismo modelo de regresión logística multivariada empleado

en el caso anterior. Lo primero que cabe mencionar es que no podemos estimar numéricamente el efecto de la mayoría parlamentaria ya que todas las mociones de censura exitosas han tenido lugar en casos donde ningún partido comanda la mayoría absoluta de los escaños. Así pues, los análisis cuyos resultados se muestran en el gráfico A2 excluyen los Parlamentos con mayoría absoluta. En este nuevo análisis siguen sin emerger efectos significativos de variables como la fragmentación parlamentaria o el contexto económico, y además desaparece el efecto negativo de la distancia entre los partidos más extremos del Parlamento, poniendo en duda la especulación anterior de que la cercanía ideológica entre los partidos de la oposición facilita la coordinación para el éxito una moción de censura constructiva.

GRÁFICO A1: Determinantes de la existencia de mociones de censura en los Parlamentos autonómicos de España

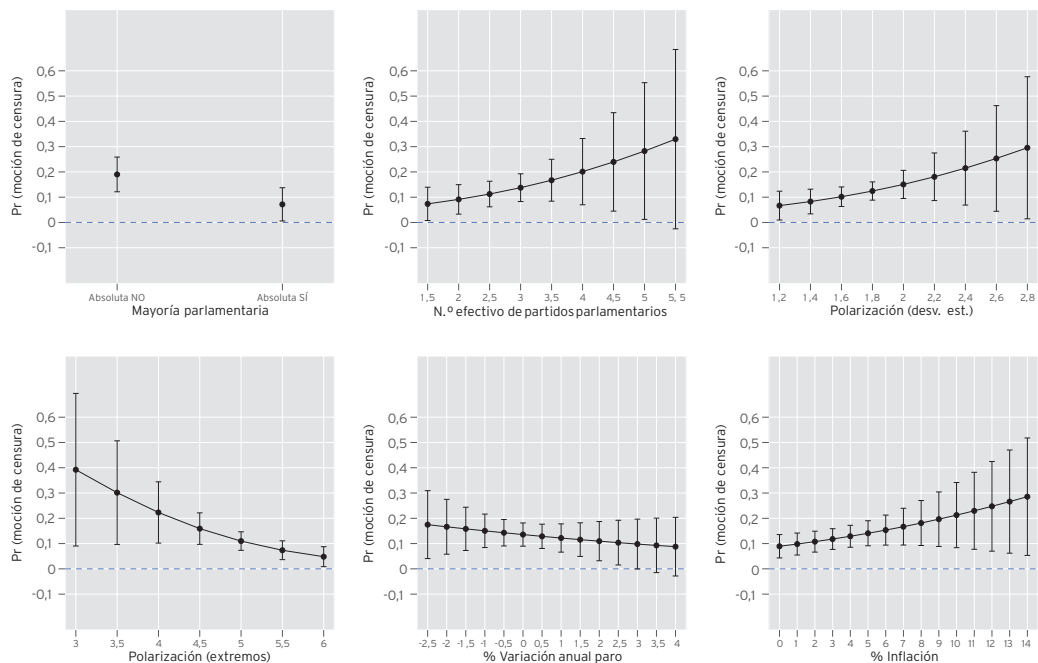


GRÁFICO A2: Determinantes del éxito de mociones de censura en los parlamentos autonómicos de España

