

A large, light gray, stylized number '6' is positioned in the background, partially overlapping the text. The '6' is composed of two thick, curved segments that meet at the top and bottom, creating a large, open shape.

El año del bloqueo político

Pablo Simón

I. Introducción

El año 2019 batió el récord histórico de comicios en España, al celebrarse con escasos meses de diferencia las elecciones a Cortes Generales y a la Comunidad Valenciana (28 de abril) y las de 8131 municipios, 12 autonomías y el Parlamento Europeo (26 de mayo). Sin embargo, mientras que en el nivel autonómico o local se conformaron Gobiernos sin mayores complicaciones, esto no fue así a nivel estatal. Ello desembocó, como en 2016, en una repetición de elecciones generales el 10 de noviembre.

En este capítulo se tratarán esencialmente las causas y consecuencias del bloqueo político. En primer lugar, se hará un breve repaso a la convocatoria del 28A para explicar, a continuación, el fracaso de las negociaciones que condujeron a una repetición electoral en noviembre de 2019. Tras ello, se tratarán aquellos factores institucionales y, sobre todo, de coyuntura política, que generaron dicha parálisis. También se analizará el coste que ello ha tenido en la producción legislativa y el descontento ciudadano para, finalmente, hacer mención a la formación y estructura del nuevo Gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos (UP).

2. Las elecciones generales del 28A y la crónica del bloqueo

El Gobierno de Pedro Sánchez, resultante de la moción de censura del año 2018, tenía una oportunidad estratégica ante

sí. Por ley estaba fijado de antemano que el 26 de mayo de 2019 debían celebrarse las elecciones europeas, autonómicas y municipales. Sin embargo, dado que el presidente del Gobierno tiene atribuida la facultad de disolver las Cortes, disponía de margen para elegir una fecha anterior. Es frecuente que en los sistemas parlamentarios haya un adelanto electoral estratégico si el Gobierno está en minoría, la situación económica es buena y la oposición está dividida (Riera, 2015). Por lo tanto, dado que se cumplían esas condiciones, la decisión que tomara sobre la fecha sería clave.

A la hora de elegirla se deben tener en cuenta dos factores. El primero es la dinámica de contaminación entre arenas electorales (Guinjoan, 2012). Las elecciones generales son consideradas elecciones de primer orden, de mayor importancia que los comicios previstos para el 26M. Por lo tanto, podían convocarlas en fechas concurrentes y crear la propensión a votar por el mismo partido o fijar una fecha anterior y generar un “efecto luna de miel”¹ que beneficiara al partido ganador en ellas.

El segundo elemento es la diferente proporcionalidad del sistema electoral según la arena electoral (Penadés y Santiuste, 2013). Dado que el sistema electoral nacional es menos permisivo que el autonómico y local, la fragmentación puede implicar más votos desperdiciados en esos comicios. El reducido tamaño de las circunscripciones al Congreso hace que el primer partido tienda a recibir una prima en escaños en detrimento de aquellas fuerzas políticas que tienen

¹ El partido ganador de unos comicios suele recibir un mayor apoyo electoral inmediato.

el voto disperso a nivel estatal y no alcanzan el 15% de los apoyos. Esto podría darle al PSOE una ventaja estratégica, ya que, tras la moción de censura, se colocó primero en los sondeos. Por el contrario, la derecha, dividida en tres partidos (PP, Ciudadanos y VOX), tendría más dificultad para trasladar de manera eficiente votos en escaños y formar así una coalición alternativa (como ya hicieron en Andalucía).

Tras el fracaso de la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado en febrero de 2019 por la negativa a apoyar las cuentas de ERC y PDeCat, cuyos votos eran necesarios, Pedro Sánchez acabó convocando elecciones generales anticipadas. La fecha escogida fue el 28 de abril, cuatro semanas antes de las que ya estaban fijadas para mayo. Ximo Puig, presidente de la Generalitat Valenciana, convocó las elecciones en su comunidad autónoma para la misma fecha.

Finalmente, el 28A, el PSOE aumentó 2 millones de votos y se situó claramente como primera fuerza parlamentaria con 123 diputados, casi duplicando a su rival más cercano. Por su parte, el

PP cosechó sus peores resultados históricos —apenas 66 diputados— y se dejó por el camino tres millones y medio de votantes. Ciudadanos creció 2,8 puntos y se posicionó como tercera fuerza política, a apenas 0,8 puntos del PP, mientras que Unidas Podemos perdió 29 escaños y casi un tercio de sus votantes. Vox capitalizó gran parte del retroceso electoral del PP e irrumpió en el Congreso con fuerza, haciéndose con casi 2 millones y medio de votos y 24 escaños. Entre los partidos de ámbito autonómico, ERC creció hasta los 15 escaños y tanto este partido como el PNV se convirtieron en los más votados en sus comunidades autónomas. JxCat tan solo perdió un diputado, EH-Bildu duplicó su representación y tanto la coalición Navarra Suma como el PRC entraron en el Congreso.

De acuerdo con los resultados electorales, el PSOE era el único partido con capacidad para conseguir una investidura exitosa. Solo el PSOE podía ejercer de *formateur* o “formador” de una mayoría parlamentaria, al ser necesario para cualquier alternativa de Gobierno (Tabla 1). De acuerdo con el artículo 99

TABLA 1: Alternativas para formar Gobierno tras el 28A

	Partidos	Número escaños favorables	Abstenciones en segunda ronda
1	PSOE	123	Al menos ciento cuatro abstenciones
2	PSOE + UP	123 + 42 = 165	Al menos veinte abstenciones
3	PSOE + UP + PNV + CC + Comp. + PRC	123 + 42 + 6 + 2 + 1 + 1 = 175	Al menos una abstención
4	PSOE + UP + PNV + CC + Comp + PRC + ERC + JxC + Bildu	123 + 42 + 6 + 2 + 1 + 1 + 15 + 7 + 4 = 199	No
5	PSOE + Cs	123 + 57 = 180	No
6	PSOE + PP	123 + 66 = 189	No

Fuente: elaboración propia. Las abstenciones se han calculado asumiendo que los partidos del Congreso votarán en contra de cualquier mayoría de gobierno que no los incluya en la fórmula propuesta.

de la Constitución, de no materializarse ninguna de estas alternativas, dos meses después de la primera sesión de investidura fallida se convocarían automáticamente nuevas elecciones.

Se considerará otorgada la confianza de la cámara si el candidato a presidente del Gobierno alcanza la mayoría absoluta, 176 votos, en la primera votación o bien una mayoría simple en la segunda, 48 horas después. Las alternativas de la Tabla 1 se han ordenado sobre la base de ese criterio.

La primera de ellas consistiría en que el PSOE intentara un nuevo Gobierno en minoría monocolor con sus propios apoyos parlamentarios y gracias a más de cien abstenciones en segunda ronda. Esto habría implicado que Cs y PP dejaran gobernar a Sánchez. Los socialistas insistieron en esta idea varias veces, en reciprocidad a la abstención del PSOE en 2016.

Las otras tres opciones, por el contrario, precisaban de un acuerdo entre PSOE y Unidas Podemos. En un caso (165 diputados) requerirían de la abstención de al menos 20 diputados. Esto suponía que, salvo que algún partido de la derecha lo hiciera, la decisión recaía sobre partidos nacionalistas independentistas y no independentistas. Otra alternativa pasaba por sumar al acuerdo entre PSOE y Unidas Podemos a los partidos nacionalistas no independentistas (175 diputados). El apoyo de algunos de estos grupos podía ser factible dado que el PSOE tiene acuerdos de gobierno con el PNV en País Vasco (6 diputados), con el PRC en Cantabria (1 diputado) o con Compromís en la Comunitat Valenciana (1 diputado). De darse el caso, bastaría con una sola abstención. Una tercera alternativa, que habría

salido en primera ronda, era que el PSOE intentara repetir la mayoría de los partidos de la moción de censura en 2018, pero incorporando el voto favorable de los partidos independentistas catalanes a la fórmula anterior (199 diputados).

La quinta de las opciones era que el PSOE reprodujese el pacto que intentó en 2016 con Ciudadanos y que le habría permitido sobrepasar la mayoría absoluta (180 diputados). En términos de coalición mínima ganadora (Strøm *et al.*, 2008), es decir, la fórmula que incorpora el menor número de socios posibles, esta hubiera sido la vía más efectiva. Sin embargo, habría implicado que Ciudadanos enmendara su propio compromiso en campaña electoral de no llegar a ningún acuerdo con Pedro Sánchez.

Finalmente, la opción de una gran coalición entre PSOE y PP quedó casi inmediatamente descartada por ambos partidos ante la vocación de los conservadores de erigirse como el primer partido de la oposición.

El proceso de negociación quedó aplazado a la espera de las elecciones europeas, locales y autonómicas del 26 de mayo, cuyo balance, en general, siguió siendo ampliamente beneficioso para el PSOE. En las europeas se hizo con 20 de los 54 eurodiputados en juego, seguido del Partido Popular, que consiguió 12 (4 menos que en la anterior elección) y dejando al resto de partidos a una distancia mayor (7 Ciudadanos, 6 Unidas Podemos y 3 Vox). En las elecciones autonómicas, el PSOE retuvo todas las comunidades autónomas donde gobernaba (en Castilla-La Mancha y Extremadura pasó a mayoría absoluta) y, mediante pactos con Unidas Podemos o nacionalistas,

ganó los Gobiernos de La Rioja, Navarra y Canarias. Por su parte, el PP retuvo sus feudos con pactos con Ciudadanos (Castilla y León) y el apoyo externo de Vox (en la Comunidad de Madrid y Murcia).

En esta ocasión, a diferencia de 2015, tanto Unidas Podemos como Ciudadanos entraron a gobernar en coalición en todos aquellos lugares que les fue posible. A nivel local, el PP pudo, mediante pactos, conseguir plazas importantes como Madrid, Córdoba o Zaragoza. Por su parte, las confluencias de Podemos solo resistieron en Cádiz, mientras que el PSOE amplió en términos numéricos su poder territorial.

Superados estos comicios, tres lógicas políticas guiaron a las negociaciones previas a la primera investidura. La primera fue que Ciudadanos excluyó en todo momento la posibilidad de un acuerdo con el partido de Pedro Sánchez. La segunda fue que tanto este partido como el PP se negaron a abstenerse para facilitar el desbloqueo. Por lo tanto, y como resultado, se hizo imprescindible el acuerdo del PSOE y UP. Sin embargo, ambos partidos discrepaban desde un primer momento del tipo de Gobierno. Mientras que el PSOE prefería un Gobierno en minoría, UP lo prefería de coalición.

La presidencia del Congreso fijó la primera sesión de investidura para el 22 de julio. Desde entonces, Pedro Sánchez ofreció diversas alternativas para la formación de Gobierno. En un primer momento se abrió a un Gobierno en minoría del PSOE con independientes cercanos a Podemos y, finalmente, a un

Gobierno de coalición con este partido si no se imponía como condición *sine qua non* que Pablo Iglesias estuviera en él. Esta última posibilidad, a escasos días de la investidura, dio pie a una vertiginosa y desordenada negociación entre PSOE y Unidas Podemos en gran medida retrasada por los medios. La última oferta del PSOE, que implicaba asumir una vicepresidencia y las carteras de Sanidad, Igualdad y Vivienda, no fue aceptada por UP. La paradoja es que tanto PNV y ERC declararon que se abstendrían sin contrapartidas (20 abstenciones), por lo que esta opción habría dado lugar a la conformación de Gobierno con los resultados de abril. Sin embargo, UP se abstuvo tanto en la primera como en la segunda votación, con lo que se activó el reloj hacia unas nuevas elecciones.

En el tiempo transcurrido hasta los nuevos comicios, se produjeron diversos cambios políticos. Iñigo Errejón lanzó su plataforma Más País, en coalición con Compromís, tan pronto se supo que las elecciones habrían de repetirse. Además, en octubre se dictó la sentencia condenatoria del Tribunal Supremo a los líderes independentistas, que desencadenó en importantes disturbios en Barcelona y colocó el tema catalán mucho más en la agenda de la campaña de lo que estaba en primavera. Tanto es así que uno de cada cuatro electores (el 24,2%) reconoció *a posteriori* que los sucesos ocurridos en Cataluña influyeron en su decisión de voto en las elecciones del 10 de noviembre².

La repetición electoral del 10 de noviembre tuvo dos efectos. El primero, la

2 CIS, estudio 3269, Barómetro de diciembre y encuesta postelectoral 10N 2019.

bajada en la participación: fueron a votar dos millones menos de personas que en la anterior cita electoral. El segundo, la concentración bipartidista. En Reino Unido o Grecia, cuando ha habido elecciones tan seguidas, los ciudadanos han tendido a concentrarse en torno a las opciones que podían desatascar la situación. Este efecto también se vio el 10N, con un PSOE y un PP que sumaban el 46% en primavera y que pasaron a sumar el 49% del voto. Sin embargo, a diferencia de 2016, el crecimiento más notable se dio en el primer partido de la oposición.

Finalmente, el PSOE cedió en tres diputados su mayoría parlamentaria, pasando a los 120 escaños y dejando por el camino 727.000 votos. El retroceso de UP fue mayor en términos relativos: perdió siete diputados y 635.000 votos. Más País, la apuesta de Íñigo Errejón, apenas consiguió representación con 3 diputados (uno de ellos de su socio de coalición electoral, Compromís). Por tanto, el bloque de izquierda pasó de los 165 diputados en abril (PSOE y UP) a los 158 escaños (PSOE, UP y MP) en noviembre. En el bloque de la derecha, el PP mejoró resultados (660.000 votos y 23 escaños más), si bien el mayor cambio fue el dramático retroceso de Ciudadanos, que cayó de los 57 a 10 diputados, perdiendo 2,5 millones de votos. Importante fue también el crecimiento de un millón de votos de Vox, catapultado a los 52 escaños.

Esta situación prácticamente llevó a un empate en votos entre bloques (algo más de 10.400.000 en la izquierda, casi 10.300.000 en la derecha), si bien la izquierda mantuvo su ventaja en escaños (158 izquierda, 151 derecha) gracias a que

el PSOE revalidó su primera posición. En estos comicios, las fuerzas regionalistas, nacionalistas e independentistas alcanzaron su mayor representación en el Congreso desde que se reestableció la democracia. Dos cambios explican su mayor número de diputados. El primero, la entrada de tres partidos catalanes a favor de la independencia con la llegada de la CUP a la cámara. El segundo, la existencia de partidos regionalistas con gran capacidad para optimizar su voto a nivel territorial al tenerlo muy bien concentrado. Por ejemplo, Teruel Existe logró un escaño con menos del 0,1% a nivel estatal (menos de 20.000 votos), pero siendo el más votado en su provincia con el 26,7%.

Tras las elecciones generales del 10N, de nuevo el PSOE era el único partido capaz de articular una mayoría de gobierno.

Como se constata en la Tabla 2, la fórmula con Ciudadanos ya no era posible y la vía de la gran coalición o la abstención del PP quedó de nuevo descartada. Por tanto, el PSOE solo podía recurrir a mayorías que implicaran a Unidas Podemos y diferentes partidos nacionalistas, por acción u omisión. En apenas 24 horas, el PSOE llegó a un acuerdo de gobierno con Unidas Podemos para, con 155 diputados, conformar una coalición minoritaria, algo inédito desde 1977. Dado que Ciudadanos declaró que no votaría a favor o se abstendría para facilitar dicho Gobierno, el PSOE fue tranzando acuerdos de investidura con diferentes partidos nacionalistas y regionalistas.

Finalmente, el día 7 de enero Pedro Sánchez consiguió el respaldo de 167 parlamentarios en la segunda votación

TABLA 2: Alternativas para formar Gobierno tras el 10N

	Partidos	Número escaños favorables	Abstenciones en segunda ronda
1	PSOE + UP + MP	120 + 35 + 3 = 158	Al menos 34 abstenciones
2	PSOE + UP + MP + PNV + CC + PRC + BNG + TE	120 + 35 + 3 + 6 + 2 + 1 + 1 + 1 = 169	Al menos 12 abstenciones
3	PSOE + UP + MP + PNV + CC + PRC + BNG + TE + Cs	120 + 35 + 3 + 6 + 2 + 1 + 1 + 1 + 10 = 179	No
4	PSOE + UP + MP + PNV + CC + PRC + BNG + TE + ERC + JxC + Bildu	120 + 35 + 3 + 6 + 2 + 1 + 1 + 1 + 13 + 8 + 5 = 197	No
5	PSOE + PP	120 + 89 = 209	No

Fuente: elaboración propia. Las abstenciones se han calculado asumiendo que los partidos del Congreso votarán en contra de cualquier mayoría de gobierno que no los incluya en la fórmula propuesta.

de la sesión de investidura. Los grupos que le apoyaron fueron el propio PSOE (120), Unidas Podemos (35), PNV (6), Más País-Compromís (3), Nueva Canarias (1), BNG (1) y Teruel Existe (1). Por el contrario, emitieron un voto negativo 165 diputados pertenecientes al PP (88), Vox (52), Ciudadanos (10), Junts per Catalunya (8), CUP (2), UPN (2), Foro Asturias (1), CC (1) y PRC (1). Estos dos últimos partidos cambiaron su posición en la última semana.

Para el éxito de la investidura fue clave la negociación de la abstención de ERC (13) y EH-Bildu (5). Con ello se puso fin al periodo de Gobierno en funciones que había comenzado ocho meses antes.

3. Los determinantes del bloqueo político

Al igual que ocurrió en 2016, 2019 fue un año de parálisis en la formación de Gobierno. Era indudable que la dinámica de competición electoral del 26 de mayo iba a retrasar las negociaciones hasta

después de los comicios, pero el proceso de negociación y la repetición electoral indican una cierta práctica de “segunda vuelta” informal a través del fracaso del artículo 99. Esto se ha traducido, a efectos prácticos, en que los periodos de Gobiernos en funciones se hayan alargado.

A diferencia de otras realidades como Países Bajos o Bélgica, España siempre ha tenido periodos en funciones relativamente breves, siendo el menor los 27 días del Gobierno de Suárez en 1981 que dio paso a la investidura de Calvo Sotelo y el mayor los 62 días de Felipe González en 1996 previo a la investidura de José María Aznar. Sin embargo, desde la emergencia del nuevo sistema de partidos, el proceso de formación de Gobierno se ha elevado por encima de los 200 días. Es más, como se aprecia en la Tabla 3, España ha despuntado entre los países democráticos con Gobiernos en funciones.

Para intentar entender las causas detrás de este bloqueo, en la siguiente sección se explorará la interacción de factores institucionales y políticos que pudieron jugar un papel (Simón, 2016).

TABLA 3: Gobiernos en funciones

		Años	Días en funciones
1	Bélgica	2010-2011	541
2	Camboya	2003-2004	353
3	España	2016	316
4	España	2019	254
5	Irak	2009	249
6	Países Bajos	1977	207
7	Bélgica	2007	196

Fuente: elaboración propia.

3.1. Factores institucionales

En el sistema de investidura del Congreso de los Diputados opera un modelo de parlamentarismo positivo. Eso significa que el proceso de otorgar la confianza al candidato a presidente necesita de un voto explícito (Louwerse, 2014). El voto afirmativo siempre es más gravoso políticamente que dejar gobernar un Gabinete en funciones. Por el contrario, los sistemas de parlamentarismo negativo suelen relacionarse más con Gobiernos en minoría e impedir que haya dinámicas de bloqueo (Bergman, 1993)³.

En España, este sistema, el de parlamentarismo negativo, sí existe en el nivel local, donde, en caso de que no haya una mayoría absoluta en el pleno, la cabeza de la lista más votada es automáticamente elegida como alcalde/esa. Asimismo, en algunas comunidades autónomas existen previsiones similares. En Castilla-La Mancha, por ejemplo, se

aplica el mismo sistema, si bien, en caso de no cumplirse el requisito de mayoría absoluta y simple, el candidato de la lista con más diputados es investido 48 horas después⁴. En Asturias, si no hay una mayoría absoluta en la investidura, pasan a la segunda vuelta los dos candidatos con más votos y los grupos solo pueden votar afirmativamente o abstenerse⁵. Esto por ejemplo permitió al socialista Adrián Barbón ser investido presidente del Principado en 2019 con los votos afirmativos de su grupo (20 diputados) e IU (2) gracias a que el resto de los grupos solo pudieron abstenerse, incluyendo Podemos.

Otro ejemplo es el País Vasco, donde la elección de *lehendakari* es nominal. Esto hace que los grupos solo se pueden posicionar en favor de un candidato, impidiendo así mayorías de bloqueo⁶. Así, por ejemplo, Íñigo Urkullu pudo ser investido en 2016 con los votos afirmativos del PNV (28 diputados) y el PSE (9), al tiempo que EH-Bildu votaba por su candidata (18 diputados) y tanto Podemos como PP se abstenían. De esta forma, como siempre hay un candidato con la mayoría de los apoyos, la legislatura puede echar a andar sin bloqueos.

Más allá del propio sistema de votación, se ha impuesto en la práctica la dilación negociadora ligada al papel de la Corona. En lugar de negociar antes de la ronda de contactos e informar al rey de las mayorías posibles, los partidos han preferido esperar a que el jefe del Estado diera mandato a un candidato. Por tanto,

³ En la sesión de julio, el candidato Pedro Sánchez arrancó su discurso proponiendo la reforma del artículo 99 para impedir futuros bloqueos.

⁴ Art 14.5. Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

⁵ Art 3 Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

⁶ Art 5 Ley de Gobierno.

a efectos prácticos, ha habido cierta mutación constitucional; el rey designa un *formateur* —alguien que explora los apoyos que puede conseguir en el Congreso— en lugar de que el monarca espere a que haya mayorías atadas para nombrar uno. Mediante esta vía el rey ha reducido su exposición política, pero desemboca en nuevas elecciones si fracasa.

Un factor institucional añadido que complica la formación de Gobierno es que la moción de censura en España es constructiva, es decir, que requiere una mayoría absoluta en torno a un candidato alternativo (artículo 113 de la Constitución). Estos requisitos más severos se suelen asociar a que cuanto más costosa es la confianza al candidato, más costosa suele ser la censura del Gobierno (Louwerse, 2014). Por lo tanto, aunque el caso de 2018 demostró que esto no es imposible, implica que los actores deben negociar considerando que el Ejecutivo, una vez investido, estará en una posición sólida dada la complejidad que entraña retirarle la confianza.

Los equilibrios políticos resultantes de 2018 hacían poco probable que se pudiera armar una coalición alternativa al PSOE en el Congreso. Así, junto con el coste de hacer explícito el apoyo al candidato se sumaba la dificultad para desplazarlo después. De ser un procedimiento más sencillo, permitiría que los Gobiernos en minoría y débiles fueran más frecuentes, ya que siempre habría la garantía de poder retirarle la confianza fácilmente en caso de ser necesario.

Por último, un factor institucional a considerar es que el sistema de parlamen-

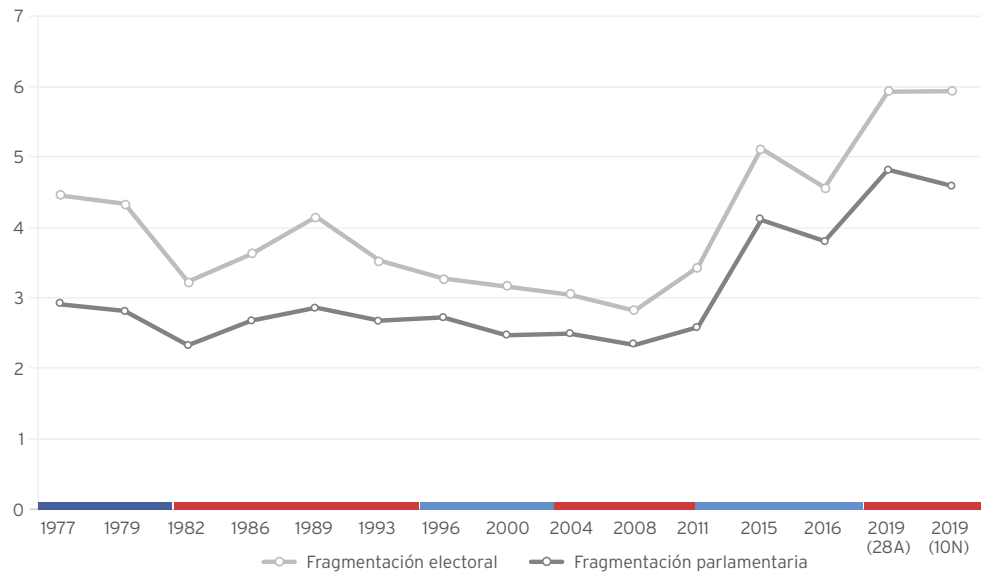
tarismo débil de España hace más compleja su fiscalización desde el Legislativo, con comisiones con poco poder y un Congreso de los Diputados con pocos medios. En muchos países de Europa, desde los parlamentos se pueden marcar directrices en términos de políticas públicas, por lo que el premio de estar en el Ejecutivo es menor (Sieberer, 2011). Esto puede ayudar a que la formación de Gobiernos en minoría sea más frecuente porque los partidos tienen mayor capacidad de influencia desde el Legislativo. Sin embargo, en España el Congreso sigue siendo en esencia una correa de transmisión del Gobierno y desde fuera del Gabinete se tiene un poder mucho más limitado. Por lo tanto, la insistencia de partidos de ámbito estatal por formar parte del mismo se ve fundamentada también en este hecho.

3.2. Factores políticos

Con todo, la rapidez de la conformación de un Gobierno tras el 10 de noviembre sugiere que las restricciones institucionales pueden dificultar, pero en ningún caso impedir, que se forme un Gobierno. La literatura especializada en formación de Gobiernos insiste en que un primer elemento que complica su formación es la complejidad política, es decir, la fragmentación parlamentaria (Strom y Bergman, 2008). Como se puede apreciar en el Gráfico 1, esta retrocede en 2016, pero el número efectivo de partidos electorales no ha dejado de crecer desde que se quiebra el bipartidismo imperfecto en España⁷. De hecho, la repetición electoral de noviembre, en términos de gobernabili-

7 El número efectivo de partidos (NEP) se calcula ponderando los partidos (electorales o con representación parlamentaria) por los votos/escaños que han obtenido. Para saber más sobre su cálculo, véase Laakso y Taagepera (1979).

GRÁFICO 1: Fragmentación parlamentaria



El número efectivo de partidos se ha calculado según la fórmula propuesta por Laakso y Taagepera (1979), que tiene en cuenta no solo la cantidad de formaciones sino también su peso relativo. Más formalmente: $N = \frac{1}{\sum p_i^2}$, donde n es el número de partidos considerados y p_i la proporción de los apoyos recibidos por cada formación. En el cálculo del NEPP p_i se refiere a los votos válidos (fragmentación electoral), mientras que en el cálculo de del NEPP alude a los escaños (fragmentación parlamentaria).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior.

dad, vuelve incluso más heterogéneos los apoyos necesarios para gobernar, aunque reduce ligeramente el número efectivo de partidos en el Parlamento.

Sin embargo, la literatura especializada especifica que la fragmentación política puede dificultar la negociación, en especial cuando aumenta la distancia ideológica entre los actores (Diermeier y van Roozendaal, 1998). Este elemento no es estático, sino dinámico, y en él se pueden destacar dos movimientos. En el ciclo inmediatamente posterior a las elecciones del 28 de abril, el alejamiento fue intra-bloque. El desacuerdo sobre el tipo de Gobierno generó que los partidos de izquierda estatal no fueran capaces de ponerse de acuerdo mientras que ERC, cuya abstención era necesaria,

la ofrecía sin ningún coste. Sin embargo, tras el 10N esta dinámica cambió. La sentencia del Tribunal Supremo, los disturbios en Cataluña y el propio giro del PSOE hacia posiciones más firmes con el independentismo irredento hizo que en este caso se invirtieran los términos. Como consecuencia, el preacuerdo de coalición entre el PSOE y UP fue casi inmediato tras las elecciones, pero ERC endureció su postura en una negociación más larga, que se dilató hasta finales de diciembre. Por lo tanto, la polarización en España requiere ser considerada desde ese doble eje y es, en todo caso, un fenómeno dinámico más dependiente de la posición de los agentes que del propio contexto del conjunto del sistema.

Otro aspecto dificultador de los acuerdos es la volatilidad electoral⁸. Cuando la estructura de competición electoral es estable, los partidos pueden llegar más fácilmente a acuerdos, puesto que, aunque haya cambios en la correlación de fuerzas, lo normal es que deban volver a entenderse para gobernar en el futuro. Además, si esta volatilidad no se da hacia nuevos partidos, también es más sencillo cooperar, dado que los cambios electorales se dan entre partidos tradicionales, los cuales están más acostumbrados a la dinámica institucional. Como se puede ver en el Gráfico 2, en abril de 2019 hubo una volatilidad electoral total superior a la de 2011, la tercera más alta de toda la serie histórica (la de 2016, periodo de bloqueo, fue la más alta). En noviembre de 2019 la volatilidad a nuevos partidos cayó respecto al 28A, pero se tradujo en la irrupción de un nuevo partido, Vox.

Ante esta situación de volatilidad, una vez más, la estructura de incentivos apunta a que los actores intenten en unos nuevos comicios ganar ventaja, esperando mover votos para apuntar sus mayorías. Con todo, la repetición del 10N conllevó un retroceso en el apoyo parlamentario de los partidos que debían acordar la formación de Gobierno. Sin duda este cambio facilitó que el incentivo electoral quedase fuera de la ecuación.

Finalmente, también juegan un papel factores centrados en los agentes. Que los partidos hayan compartido Gobierno anteriormente, que los líderes de los partidos hayan estado tiempo en la

política institucional y que los partidos implicados tengan intereses en diferentes áreas programáticas (Ecker y Meyer, 2017) son elementos que acortan la negociación. El carácter inédito de una coalición a nivel estatal entre PSOE y UP no lo hacía sencillo, pero, además, la similitud de los intereses programáticos del PSOE y UP hacía que cualquier proceso negociador se fuera a alargar en el reparto de las materias. En este caso no se trataba de negociación entre partidos nicho (verdes, por ejemplo) o nacionalistas o regionalistas (centrados en sus territorios). Ambos eran partidos estatales con énfasis parecidos en materias como trabajo, igualdad o servicios sociales.

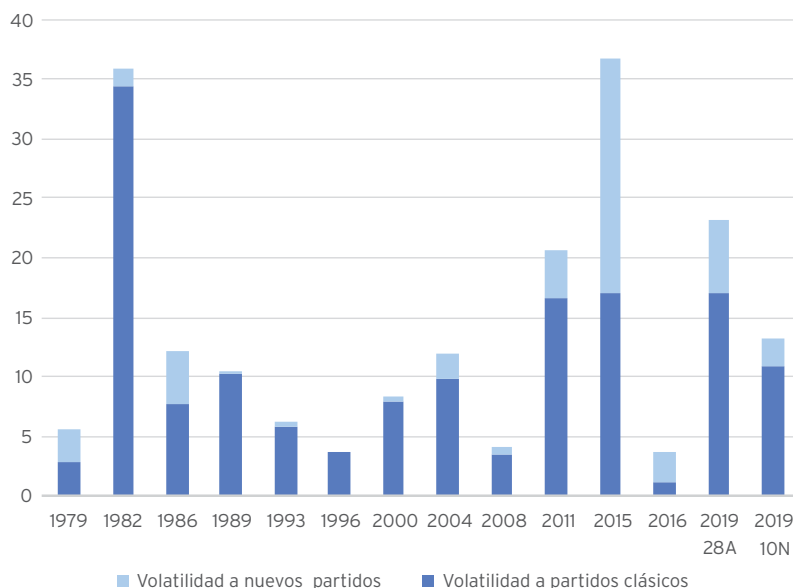
Además, las propias consideraciones estratégicas del PSOE y Unidas Podemos jugaron un papel clave desde dos coordenadas: la forma de Gobierno y si completaba o no la mayoría absoluta.

Aunque no se dijera explícitamente, algunos analistas pensaban que, si no era posible un Gobierno en minoría, para el PSOE sería preferible la repetición electoral antes que una coalición minoritaria con Podemos. En aquel momento se consideraba que no completar mayoría, como sí ocurre en las comunidades autónomas, supondría que el Ejecutivo dependiera del apoyo independentista para perdurar. Que los sondeos indicaran entonces que el PSOE podría ensanchar sus apoyos le ayudaba a pensar que tras el 10N la legislatura podría ser más estable.

Por el contrario, la opción más racional para UP era una coalición con el

⁸ Por volatilidad electoral se entiende cuántos votos cambian de manos de una elección a la siguiente. Para su cálculo se ha empleado el índice de Pedersen. Más información en: Pedersen (1979).

GRÁFICO 2: Volatilidad electoral a partidos clásicos y a nuevos partidos



Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior. Se considera partidos clásicos a aquellos que hayan tenido al menos un escaño en la legislatura precedente y partidos nuevos a aquellos que no hayan tenido ninguno.

PSOE o, en todo caso, una repetición electoral, antes que permitir el Gobierno en minoría de Pedro Sánchez. A juicio de este partido, con una estructura muy dañada a nivel territorial, las ganancias de ser parte del Ejecutivo excedían con mucho las de influir desde fuera o el riesgo de quedar desdibujado dentro del Gobierno. Además, aunque los sondeos apuntaran a un retroceso, Unidas Podemos asumía que siempre sería decisivo para que gobernara la izquierda.

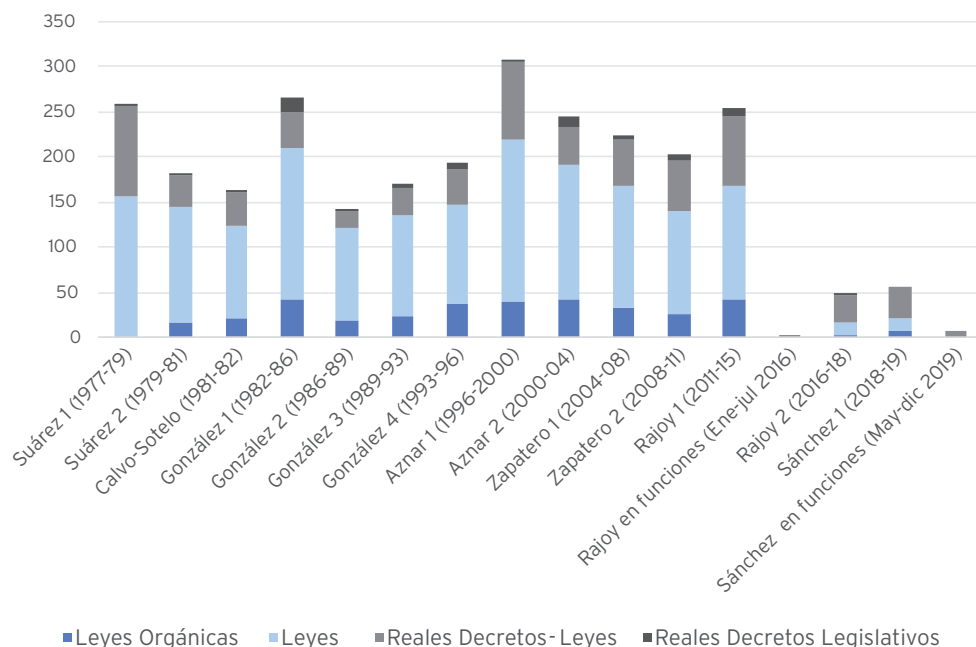
Además, un aspecto no menor es el hecho de que durante el periodo del bloqueo la izquierda seguía en cabeza, lo que en buena medida redujo el miedo de ambos actores a la repetición electoral. Solo cuando se constató un resultado que achicó la suma de ambos partidos estas consideraciones estratégicas desaparecieron y se facilitó el acuerdo.

4. El coste de la parálisis

En los últimos años, la fragmentación política y las dificultades para formar Gobierno han tenido importantes consecuencias en los *outputs* políticos, especialmente si lo medimos en términos de producción legislativa. No solo es que las legislaturas y los Gobiernos hayan durado menos, sino que además se aprueban menos leyes y, por tanto, se ponen en marcha menos políticas públicas a nivel estatal. El contraste es claro: hasta 2015, las legislaturas y los Gobiernos iban acompasados y en general se tendía a agotar los cuatro años reglamentarios, con unas 200-300 leyes aprobadas de media en cada legislatura.

Por el contrario, contando desde las Generales del 20 de diciembre de 2015, en los últimos cuatro años de nuestra

GRÁFICO 3: Producción legislativa de los diferentes Gobiernos, 1977-2019



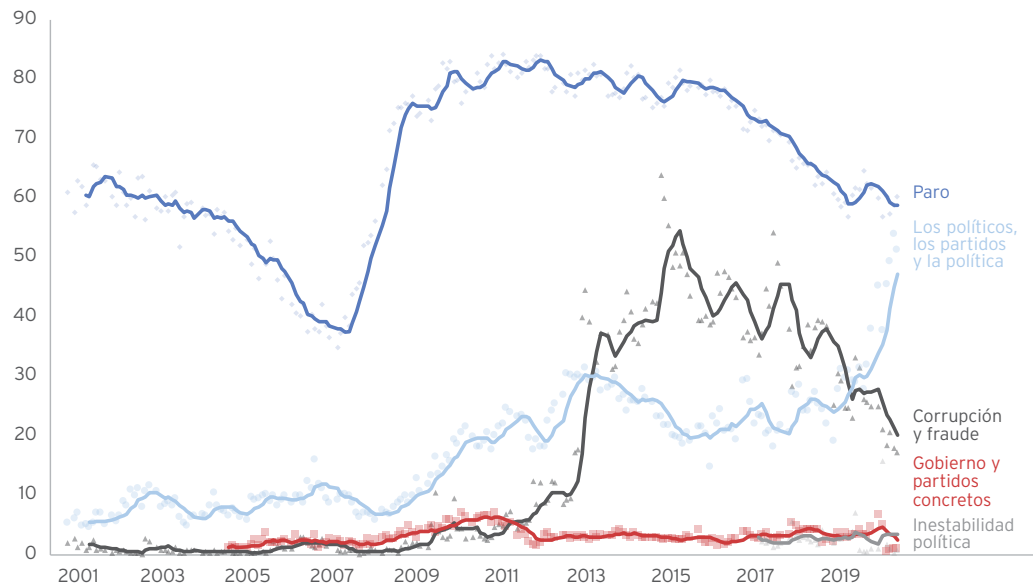
Fuente: elaboración propia a partir del archivo de legislación del Congreso de los Diputados.

historia democrática se han celebrado cuatro elecciones generales (20D 2015, 26J 2016, 28A 2019 y 10N 2019), se han sucedido cuatro Gobiernos (Rajoy en funciones, Rajoy 2, Sánchez I, Sánchez en funciones) y se han agotado tres legislaturas (la XI, entre las generales del 20D y la repetición del 26J, la XII Legislatura que se agotó con las elecciones del 28 de abril de 2019, y la breve XIII Legislatura, que acabó con la repetición del 10 de noviembre de 2019) en las que apenas se han aprobado 113 leyes. Todo ello da cuenta de la parálisis política de los últimos años que tan importantes consecuencias ha tenido para el país (Gráfico 3).

Junio de 2018, sin embargo, marca un hito en el que la producción legislativa vuelve a reactivarse. Y es que, en

apenas 11 meses, durante el primer Gobierno de Pedro Sánchez antes de entrar en funciones (junio 2018-mayo 2019) se aprobaron más leyes (57 en total) que las que se habían aprobado en los 23 meses del último Gobierno de Rajoy (julio 2016-junio 2018), 48 en total. La comparación es interesante e ilustrativa fundamentalmente por dos razones: la primera, porque la composición de la Cámara, y por tanto la aritmética parlamentaria, era la misma en los dos Gobiernos, que pertenecen a la misma legislatura (la XII del periodo democrático). Y, en segundo lugar, porque el recurso al Decreto Ley que emana del Ejecutivo y después es convalidado por el legislativo fue similar en ambos Gobiernos: el 62,5% de las leyes aprobadas durante el segundo mandato de Rajoy fueron DL, mientras que

GRÁFICO 4: Principales preocupaciones de los españoles



Fuente: CIS, varios barómetros.

durante el primer Gobierno de Sánchez lo fueron el 61,4%. Se puede argumentar, por tanto, que la llegada a la Moncloa de Sánchez como consecuencia de la moción de censura consiguió reactivar la producción legislativa en el país y empezar a mitigar la parálisis que se había instalado desde 2016.

Con mucha frecuencia se hace referencia a cómo largos periodos de Gobiernos en funciones pueden tener un impacto negativo sobre la economía, ligado a su parálisis. Sin embargo, se suele prestar menos atención al desgaste que genera sobre la opinión pública periodos de interinidad prolongados. En este sentido, la falta de rendimientos del sistema político puede suponer un impacto no menor sobre las propias percepciones de la ciudadanía hacia la política de manera general. En el Gráfico 4 se muestra la evolución, de acuerdo con

el CIS, de las primeras tres preocupaciones de los españoles.

Hay varias cuestiones reseñables si se observa la serie histórica desde 2001. La primera es que en el periodo entre 2013 y 2014 se incrementa de manera importante la preocupación de los españoles con la corrupción y el fraude. Un momento que, además, coincide con la emergencia de los nuevos partidos y que permanece en valores altos hasta la salida del poder del Partido Popular en 2018. La segunda es que la preocupación por la política en general (incluyendo políticos y partidos) se incrementa con la crisis económica, pero no desciende apenas desde 2016, pese a que la coyuntura mejora. Finalmente (lo que es clave por lo que ocupa al coste de la parálisis) la preocupación por la política se dispara a partir del año 2019 hasta llegar a su máximo nivel en los valores de la serie,

casi tocando con el paro, primera preocupación tradicional de los españoles.

Este incremento en la preocupación por la política puede estar asociado a la emergencia de Vox o al clima de polarización, pero necesariamente también se liga a la percepción de que las instituciones no dan respuesta a las demandas ciudadanas. Esta sensación de ineficacia del sistema político hace pensar en un coste adicional asociado a la parálisis: un incremento de la desafección de los españoles hacia sus representantes.

5. El nuevo Gobierno de coalición

Como ya se ha adelantado, apenas 48 horas después de las elecciones del 10N, el PSOE y UP firmaron un preacuerdo para formar un Gobierno de coalición. Un elemento diferencial respecto al periodo inaugurado en 2015 es que su anuncio se produjo con anterioridad a la ronda de consultas del rey. Por lo tanto, se señalizaba de manera clara una alternativa que pasaba por el entendimiento de las izquierdas y el candidato se aseguraba, de partida, 155 diputados como mayoría parlamentaria gubernamental. Esto supuso cambiar la lógica de desgaste que había imperado tanto en 2016 como en primavera de 2019.

Aunque los Gobiernos de coalición son regla en Europa, es más atípico que se produzcan entre socialdemócratas y partidos a su izquierda (Dunphy y Bale, 2011). En ese sentido, hay tres diferentes variantes de la cooperación entre estas formaciones.

La primera se da cuando los apoyos de los partidos sumados alcanzan la ma-

yoría absoluta, como en Islandia 2009-2013 o en la mayoría de las comunidades autónomas en España. En la segunda, la coalición necesita englobar a más partidos para alcanzar dicho requisito. Por ejemplo, en Finlandia gobiernan en coalición socialistas e izquierda desde 2019, pero a cuatro, con liberales y verdes dando su apoyo. Algo parecido a Noruega en 2005 o Italia en 2006. Por último, muchas veces los partidos a la izquierda de los socialdemócratas simplemente prefieren no entrar con puestos ministeriales, como es el caso de Portugal en 2015 o Dinamarca en 2019. Por lo tanto, en perspectiva comparada, el componente novedoso del Gobierno español es que incorpora únicamente a dos socios en el Consejo de Ministros a pesar de no alcanzar, por sí solos, la mayoría absoluta en el Parlamento.

La literatura especializada predice que los Gobiernos de coalición minoritaria son los que menos duran, pues o bien tienden a incorporar nuevos socios con el tiempo o bien terminan por disolver el Parlamento a mediados de legislatura (Woldendorp, Keman y Budget, 2013). Ahora bien, como también les pasa a los Gobiernos del PP y Ciudadanos, apoyados por Vox en varias comunidades autónomas, no existe mayoría alternativa en el Parlamento que haga pensar que el Gobierno pueda reemplazarse fácilmente.

La conformación del Gobierno de coalición ha implicado un esperable aumento en el número de ministerios, algo común en todo Gobierno no monocolor. El reparto de las carteras se realizó en proporción a los escaños que aporta cada socio al Gobierno, la conocida como

Ley de Gansom (Gansom, 1961). Por lo tanto, el reparto definitivo fue que, de las 22 carteras ministeriales, 17 fueron a propuesta del PSOE y 5 a propuesta de Unidas Podemos. En términos de estructura, Pablo Iglesias se convirtió en el vicepresidente segundo del Gobierno y las otras cuatro carteras ministeriales asumidas por personas propuestas por Podemos fueron Empleo, Universidades, Igualdad y Consumo. El resto de las carteras, aunque con reajustes en competencias y rango, se mantuvieron, con la excepción de Seguridad Social, Inclusión y Migraciones, de nueva creación.

En lo relativo a los acuerdos de gobierno, en general estos suelen incorporar tres elementos: el acuerdo de políticas, el reparto de carteras/cargos y las reglas de procedimiento o mecanismos de control (Timmermans, 2006). Los acuerdos de gobierno son útiles para establecer las líneas de actuación de los ministros a través de sus diferentes departamentos. Además, esto es fundamental por las lealtades cruzadas que potencialmente podría haber dentro del Gabinete, puesto que en la cadena de lealtad del socio minoritario no coincide el jefe de su partido con el del Ejecutivo. Los acuerdos de gobierno, al ser públicos, establecen puntos de referencia que, de incumplirse por una de las partes, pasan factura ante electores y opinión pública. Este hecho reduce los incentivos para desviarse de lo pactado y acotan el riesgo de tener a ministros díscolos.

En todo caso, este Gobierno bipartito pasa en sus dinámicas de negociación por dos fases. Primero, entre sus socios, para impulsar iniciativas desde el Consejo de Ministros. Después, en el Congreso,

para que pasen su tamiz. Y si lo primero pondrá a prueba su capacidad de coordinación, lo segundo la de sumar mayorías heterogéneas. En otras experiencias europeas (Strøm, Müller y Smith, 2010), los potenciales problemas de coordinación se solucionan incluyendo a miembros de diferentes partidos en cada ministerio (para que los socios “se rocen”) y obtienen mayorías parlamentarias complejas dando más medios y poderes a la Cámara (para que el Legislativo afine la negociación). La primera vía no es la adoptada en esta primera experiencia de Gobierno de coalición en España, así que habrá que ver cuánto margen hay para desarrollar la segunda vía de dar más peso al Parlamento.

La crisis de la COVID-19 ha supuesto un cambio en la hoja de ruta del Ejecutivo, alterando así sus planes para la legislatura en curso. En un inicio, parecía que el Gobierno de coalición minoritaria entre PSOE y Unidas Podemos tendría difícil apostar por la geometría variable a izquierda y derecha. Sin embargo, la situación cambió desde el momento en el que Ciudadanos se abrió también a negociar con el Ejecutivo las prórrogas del Estado de Alarma o medidas sanitarias. Esto volvió a poner encima de la mesa la posibilidad de bascular, bien hacia el partido de Inés Arrimadas, bien hacia ERC, en la eventual negociación de los Presupuestos Generales del Estado. El concurso de alguno de los dos partidos es imprescindible para su aprobación, no solo por la necesidad de adaptar las cuentas públicas a un contexto de crisis económica, sino también para asegurar la propia supervivencia de la legislatura.

El Ejecutivo tiene como ventaja indudable que no existe mayoría alternati-

va en el Congreso de los Diputados, por lo que no puede triunfar una moción de censura. Además, el Gobierno tendrá menos dificultades para aprobar aquellas medidas que impliquen cambios en la legislación ordinaria, bien porque de nuevo recurra al uso del Real Decreto Ley, que se convalida después en el Congreso, bien porque las abstenciones son más baratas y le permitirán llegar a

la mayoría simple. Sin embargo, la crisis sanitaria y económica del coronavirus pondrá a prueba la capacidad del Ejecutivo para trenzar alianzas heterogéneas en la cámara, especialmente cuando haya que impulsar reformas que supongan modificación de Leyes Orgánicas; un contexto complejo que requerirá de apoyos amplios para superar los retos a los que se enfrenta el país.

Conclusiones

1 2019 pasará a ser recordado como el año de las seis elecciones, puesto que en menos de 8 meses los electores fueron llamados a las urnas en repetidas ocasiones: dos veces para elecciones generales (las del 28 de abril y las del 10 de noviembre), para las autonómicas en la Comunidad Valenciana (el 28 de abril) y para las municipales, europeas y autonómicas en 12 comunidades autónomas (el 26 de mayo).

2 La repetición electoral del 10 de noviembre fue consecuencia, fundamentalmente, de dos lógicas políticas: la primera, el rechazo de Ciudadanos para apoyar al PSOE en la formación del Gobierno, a pesar de que tras el 28A PSOE y Ciudadanos sumaban 180 escaños y por tanto superaban por sí mismos la mayoría absoluta; y la segunda, las discrepancias y malentendidos entre PSOE y Unidas Podemos para negociar y acordar la formación de un Gobierno.

3 Las elecciones del 10 de noviembre tuvieron dos efectos fundamentales: por un lado, una bajada importante en la participación respecto a las de abril (dos millones menos de electores). Y, por otro lado, una cierta concentración bipartidista (PP y PSOE sumaban el 43% de los votos en primavera y pasaron a aglutinar en otoño el 46%).

4 Los dos partidos que más mejoraron sus resultados con la repetición electoral fueron Vox y el PP (28 y 23 escaños más que en abril, respectivamente), mientras que Ciudadanos fue el más

penalizado, ya que perdió 2,5 millones de votos y prácticamente desapareció del Congreso al pasar de 57 a 10 escaños. El PSOE se dejó por el camino 700.000 votos, la mayoría de los cuales quedaron en la abstención. A pesar de esa cierta desmovilización en la izquierda, el PSOE siguió siendo el primer partido en el Congreso con más de 7 puntos porcentuales y 30 escaños de ventaja respecto al siguiente, el PP, y siguió siendo, además, el más votado en la mayoría del país (32 de las 52 circunscripciones).

5 Hay distintos factores, tanto institucionales como políticos, que explican la parálisis y las dificultades para formar Gobierno tras las elecciones del 28 de abril. Del lado de los factores institucionales, los más relevantes son el parlamentarismo positivo (para ser investido presidente no basta con tener menos vetos que otro candidato, sino que se ha de conformar un apoyo explícito con más votos positivos que negativos), el hecho de que la moción de censura tenga ser constructiva y el parlamentarismo débil que caracteriza al sistema político español. Del lado de los factores políticos, gran parte de las dificultades para conformar Gobierno se explican por la alta fragmentación parlamentaria (la más alta hasta ahora del periodo electoral), la polarización política, la volatilidad electoral (que altera los incentivos para cooperar entre socios naturales) y, finalmente, las propias consideraciones estratégicas del PSOE y UP.

6 La parálisis legislativa es el otro correlato de la política de los últimos

años, que empezó a revertirse a mediados de 2018, con la llegada al Gobierno de Sánchez. Tras la parálisis en la aprobación de leyes que se había instalado en España desde 2016, el cambio de Gobierno derivado de la moción de censura supuso que, en apenas 11 meses, durante el primer Gobierno de Sánchez se aprobaran más leyes (57 en total) que las que habían sido aprobadas durante los 23 meses del último Gobierno de Rajoy (48 en total). La comparación cobra especial sentido habida cuenta de que la aritmética parlamentaria era la misma en ambos casos (la emanada de las elecciones del 26J de 2016) y el recurso al Decreto Ley fue similar en ambos Gobiernos (el 62,5% de las leyes aprobadas por el segundo Gobierno de Rajoy y el 61,4% de las aprobadas en el primero de Sánchez).

7 Junto con esta parálisis, la preocupación por la política se dispara a partir del año 2019 hasta llegar a su máximo nivel en los valores de la serie histórica, casi tocando con el paro, primera preocupación tradicional de los

españoles. Esto señala el descontento de los ciudadanos con la ineficacia de su sistema político.

8 El proceso de formación de Gobierno tras las elecciones del 10 de noviembre fue radicalmente distinto que el fallido intento tras los comicios de abril. Pocas horas después de que se cerrasen las urnas, se hizo público el preacuerdo suscrito entre PSOE y Unidas Podemos para formar un Gobierno de coalición, el primero de la historia democrática de España a nivel estatal. En las semanas siguientes hasta final de año se fueron tejiendo los acuerdos para recabar los apoyos del resto de grupos parlamentarios y cerrando los detalles del acuerdo de gobierno, que abordaba no solo el acuerdo sobre políticas y programas, sino también el reparto de carteras ministeriales (en este caso en proporción a los escaños) y las reglas de procedimiento o mecanismos de control en caso de disenso. Todo ello desembocó en una investidura, esta vez exitosa, de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno en los primeros días de enero de 2020.

Bibliografía

- Bergman, T. (1993). "Formation rules and minority governments". *European Journal of Political Research* 23(1):55-66.
- Diermeier, D., y Van Roozendaal, P. (1998). "The duration of cabinet formation processes in western multi-party democracies". *British Journal of Political Science* 28(4):609-626.
- Dunphy, R., y Bale, T. (2011). "The radical left in coalition government: Towards a comparative measurement of success and failure". *Party Politics* 17(4):488-504.
- Ecker, A., y Meyer, T. M. (2017). "Coalition Bargaining Duration in Multi-party Democracies". *British Journal of Political Science*: 1-20.
- Gamson, W. (1961). "A Theory of Coalition Formation". *American Sociological Review* 26(3):373-82.
- Guinjoan, M. (2012). "Set on Competing: Contamination Effects and Parties' Entry Decisions in Mass Elections" [Tesis doctoral]. Universitat Pompeu Fabra.
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative political studies* 12(1):3-27.
- Louwerse, T. (2014). "Unpacking 'positive' and 'negative' parliamentarism". En: European Consortium of Political Research, *Workshop "The Evolution of Parliamentarism and Its Political Consequences"*, pp. 10-15.
- Pedersen, M. N. (1979). "The dynamics of European party systems: Changing patterns of electoral volatility". *European Journal of Political Research* 7(1):1-26.
- Penadés, A., y Santiuste, S. (2013). "La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto". *Revista Española de Ciencia Política* 32:89-116.
- Riera, P. (2015). "Economy, type of government, and strategic timing of elections: Calling opportunistic early elections in OECD democracies". *West European Politics* 38(6):1129-1151.
- Sieberer, U. (2011). "The institutional power of Western European parliaments: A multidimensional analysis". *West European Politics* 34(4):731-754.
- Simón, P. (2016). "The challenges of the new Spanish multipartism: government formation failure and the 2016 general election". *South European Society and Politics* 21(4):493-517.
- Strøm, K., Müller, W. C., y Bergman, T. (2008). *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford University Press.
- Strøm, K., Müller, W. C., y Smith, D. M. (2010). "Parliamentary control of coalition governments". *Annual Review of Political Science* 13:517-535.
- Timmermans, A. (2006). "Standing apart and sitting together: Enforcing coalition agreements in multiparty systems". *European Journal of Political Research*: 45(2):263-283.
- Woldendorp, J. J., Keman, H., y Budge, I. (2013). *Party government in 48 democracies (1945-1998): Composition—duration—personnel*. Springer Science & Business Media.