



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA CONSTRUCCIÓN DE COALICIONES PARA FORMACIÓN  
DE GOBIERNO EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO  
ESPAÑOL (2018 - 2020)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A:**

**PABLO ANDRÉS HERNÁNDEZ MEZA**

**DIRECTOR DE TESIS:**

**DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS**

**Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2022**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Para mi madre y mi abuela que con su cariño y ejemplo han sido vitales en mi formación como persona y como politólogo

## **Agradecimientos**

En primer lugar agradezco sobremanera a mi madre Cecilia Hernández Meza y a mi abuela Teresa Hernández Meza por todo el apoyo y el cariño ofrecido durante estos veinticuatro años de vida; sin eso dudo que hubiese logrado llegar hasta este punto de mi carrera; este trabajo se lo debo a ustedes. Sepan que siempre las amaré mucho.

Al profesor Lorenzo Arrieta, quien ha sido fundamental para mi formación como politólogo. Gracias por enseñarme la metodología y la forma de trabajo idónea para la investigación. En el tiempo que llevo trabajando con usted se ha convertido en un valioso mentor.

A todos mis amigos les agradezco por apoyarme y alentarme. Especialmente a Dezna, Víctor, Atonal, Ireli, Yunuen, Néstor, Diego y José Luis.

A todos los que me brindaron su apoyo en la elaboración de la tesis, especialmente a Esteban Mercado, Ramón Martín y Eduardo Calderón por la recomendación y facilitación de materiales. Agradezco también al personal de la Biblioteca del Colegio de México por las atenciones y ayuda prestada cuando acudí a las instalaciones en busca de la bibliografía necesaria para mi trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México debo agradecer la oportunidad de estudiar en sus aulas y formarme intelectual, cultural y profesionalmente, primero en la Prepa 5 y posteriormente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Agradezco también a los docentes de la misma por las enseñanzas compartidas y especialmente a Rocío Arroyo, Héctor Zamitiz, Francisco Jiménez Ruiz, Édgar Urbina, Jacob Villagómez, José Woldenberg, Yéssica Cano y Alma Iglesias.

## Índice

	Página
Introducción	7
<b>Capítulo I – Dificultades para la formación del gobierno en los sistemas parlamentarios y en el sistema español</b>	20
1.1 La elección del Ejecutivo en los sistemas parlamentarios sin mayoría	20
1.2 La formación de gobiernos de coalición como solución a la falta de mayoría	22
1.3 Importancia de la negociación política en el contexto de ausencia de mayoría parlamentaria	25
2.1 Implicaciones de la pluralidad de partidos políticos en España sobre la composición del Congreso.	27
2.2 Importancia de las tareas del Congreso de los Diputados para el Sistema Político Español	31
3.1 Experiencias previas de construcción de coaliciones para investidura y sus consecuencias	37
<b>Capítulo II La moción de censura de 2018. Algunos antecedentes y sus consecuencias.</b>	43
1.1 Corrupción del gobierno de Mariano Rajoy. Efectos en la relación Ejecutivo – Legislativo	43
1.2 Repercusiones de la inconformidad de los partidos regionalistas contra el gobierno sobre la Dinámica Parlamentaria.	46
2.1 La construcción de la coalición para la aprobación de la moción de censura	51
2.2 La negociación entre actores políticos para durante el proceso de la moción de censura	56
3.1 Reparto de ministerios del primer gobierno de Pedro Sánchez y conflictos derivados del proceso.	61

3.2 Necesidad de una negociación permanente entre el Presidente y el Congreso	66
<b>Capítulo III Importancia de las coaliciones para investir al Jefe de gobierno (2019 - 2020)</b>	<b>71</b>
1.1 Falta de acuerdos entre los actores políticos para construir una coalición de investidura.	71
1.2 La gobernabilidad parcial como repercusión de la falta de acuerdos para construir una coalición de investidura.	75
2.1 La formación de la coalición para investir a Pedro Sánchez	78
2.2 Importancia de los partidos regionales para la construcción de la coalición de investidura	84
3.1 Divergencias entre PSOE y Unidas Podemos para formar el gobierno de coalición	90
3.2 Conflictos potenciales entre gobierno y oposición	95
<b>Conclusiones</b>	<b>101</b>
<b>Fuentes</b>	<b>110</b>

## Lista de abreviaturas

BNG	Bloque Nacionalista Galego
CUP	Candidatura d' Unitat Popular
C's	Ciudadanos
CC	Coalición Canaria
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
IU	Izquierda Unida
JxCat	Junts per Catalunya
NC	Nueva Canarias
PDeCat	Partido Demócrata Europeo Catalán
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PRC	Partido Regionalista de Cantabria
PSC	Partido de los Socialistas de Cataluña
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
TE	Teruel Existe
UP	Unidos/Unidas Podemos
UPN	Unión del Pueblo Navarro

## Introducción

Entre 1977 y 2015 la presidencia de gobierno en España estuvo a cargo de dos partidos políticos importantes, el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) cuyos líderes no encontraban grandes obstáculos para ser investidos; pese a lo anterior, no siempre el partido mayoritario lograba en el Congreso la mayoría absoluta legalmente requerida, sin embargo, esta situación no complicaba el proceso de formación de Ejecutivo debido a la poca fragmentación del Congreso y a la posesión por parte de la formación aspirante a dirigir la administración de una cifra de escaños cercana a los 176 diputados necesarios, por lo cual el requisito se salvaba con la ayuda de partidos.

La situación cambió a partir de las elecciones generales de 2015 cuyo resultado más importante fue la composición de un Congreso fragmentado por dos razones principales abordadas con detalle en la investigación. Por una parte se presentó la aparición en el escenario político de dos nuevos partidos políticos estatales, Podemos y Ciudadanos cuyo discurso electoral presentaba críticas a las formaciones tradicionales aprovechando el descontento generado por la crisis económica. Por otro lado, se presentó el crecimiento de partidos regionales, principalmente en Cataluña, derivado del propio sistema electoral y de la coyuntura separatista en esta autonomía. También el Partido Nacionalista Vasco aumentó su presencia en la asamblea en 2015 gracias al respaldo de los electores a la gestión del lehendakari Íñigo Urkullu.

Como resultado de la fragmentación electoral derivado de las elecciones de 2015 por primera vez en la historia reciente de España los partidos representados en el Congreso tuvieron problemas para acordar la investidura de un candidato, lo cual provocó la repetición de los comicios en 2016. Esta en la cual los actores políticos debieron enfrentar el problema de recabar el apoyo de la pluralidad de sectores representados en la cámara era inédita en la Cámara. En 2016 la



situación se solucionó con la designación de Mariano Rajoy como Presidente gracias a un acuerdo programático con Ciudadanos.

La ausencia de mayorías para la formación del gobierno es un problema cada vez más recurrente en los regímenes parlamentarios. No obstante, países como Italia, Bélgica, o Países Bajos llevan décadas teniendo una amplia pluralidad de actores en el parlamento y contando con Ejecutivos respaldados por diferentes partidos políticos; los casos de estas naciones han sido estudiados por diferentes autores quienes han elaborado a partir del análisis comparado una serie de postulados acerca de la forma en la que los dirigentes políticos acuerdan la construcción de coaliciones para investir a un jefe de gobierno. No obstante, al ser el caso español muy reciente, existen muy pocos trabajos sobre la formación de gobierno en el país.

Desde 2017 Pedro Sánchez albergaba la ambición de culminar su carrera política siendo Presidente del gobierno. Para lograr su objetivo registró una moción de censura contra Mariano Rajoy en 2018 y el dirigente socialista debió consensar el respaldo de un amplio abanico de partidos políticos entre los que se encontraba Podemos con el objetivo de reunir los votos suficientes para el triunfo de la medida. De esta forma, Sánchez se convirtió en el primer jefe de gobierno investido mediante el procedimiento de la censura.

Aunque Sánchez fue investido Presidente, debió negociar con la oposición para lograr la aprobación de leyes y presupuestos. El fracaso en el consenso de las cuentas públicas de 2019 llevó al mandatario a convocar a elecciones, tras las votaciones aumentó la pluralidad de actores en la Cámara y por primera vez se planteó la formación de gobierno de coalición con Podemos, la cual no se logró concretar en esa legislatura por no contar con la anuencia de Pablo Iglesias.

La falta de consenso llevó al Presidente a convocar a nuevas elecciones cuyo resultado visible fue el aumento de los partidos presentes en el Congreso llegando a 17. En tal circunstancia, el PSOE construyó con el apoyo de Podemos una coalición para investir a Pedro Sánchez como Presidente; como resultado de

la negociación se formó el primer gobierno de coalición en la historia reciente del país como respuesta a la cada vez mayor diversidad de actores en el escenario político.

### **Planteamiento del Problema:**

En los sistemas parlamentarios europeos es frecuente la ausencia de partidos mayoritarios con el número de diputados suficientes para gobernar en solitario. Ante esta situación, las formaciones con más posibilidades de alcanzar la jefatura del gobierno se ven obligadas a negociar el apoyo del resto de los grupos parlamentarios. De acuerdo con Arendt Lijphart, esta situación es la norma en los sistemas políticos del viejo continente, constituyendo el Reino Unido la única excepción a esta regla.

La ausencia de mayorías fue la circunstancia predominante en los procesos estudiados en la investigación; a saber, la moción de censura presentada por el líder del PSOE, Pedro Sánchez, contra el gobierno encabezado por el Partido Popular, así como el proceso de negociaciones para la formación de gobierno dirigidas por los socialistas. En el primer momento, este político utilizó el argumento de la corrupción gubernamental para presentar su moción y aprovechó las condiciones descritas para construir una coalición para alcanzar La Moncloa por primera ocasión. En la segunda instancia, Sánchez debió hacer ciertas concesiones a la pluralidad de actores para lograr ser investido como Presidente.

En los procesos de negociación se encontraba en juego la conformación de un programa de gobierno con la capacidad de condicionar las acciones del Ejecutivo investido para mantener el apoyo de sus aliados en el futuro; mientras el PSOE intentó realizar el menor número de concesiones posibles en su redacción, las bancadas que negociaban con los socialistas exigieron la inclusión en este documento una serie de demandas relacionadas con sus discursos electorales. La concreción de un consenso satisfactorio para todas las partes involucradas en aras de lograr las adhesiones a una coalición para elegir al gobierno es el principal obstáculo que debió sortear el candidato Sánchez.

Cuando los actores minoritarios son convocados a participar en una coalición para formar gobierno aprovechan tal circunstancia para exigir al candidato a la presidencia medidas determinadas. Con respecto a este punto, las posiciones ideológicas, así como el discurso electoral enarbolado por las diferentes formaciones políticas se vuelven fundamentales para conocer el comportamiento de una determinada bancada ante un proceso de negociación específico, así como las demandas que sostendrá para acceder a participar en la construcción de consensos. En el caso de los partidos regionales, las demandas presentadas generalmente consisten en medidas a beneficio de las circunscripciones donde actúan.

En el proceso de formación de coalición para investidura se presentó la insatisfacción de los partidos convocados con las ofertas formuladas por el PSOE, así como la dificultad de este partido para conceder determinadas exigencias de los actores con los que se negociaba. Otra situación constituyó la contradicción entre los acuerdos alcanzados con una formación respecto a lo pactado con otras bancadas. En los tres supuestos, donde el candidato tiene la necesidad de renunciar al apoyo de una fracción, Sánchez opta por asegurar el respaldo de los sectores con más escaños y renunciar a los votos de los partidos con menos representantes.

#### **Objetivos:**

- Analizar la negociación de adhesiones a las coaliciones para la elección de Pedro Sánchez como Presidente entre 2018 y 2020
- Relacionar las demandas de los partidos representados en el Congreso de los Diputados con los objetivos de la formación que aspiraba a presidir el gobierno.
- Explorar las causas de la pluralidad de actores en el Congreso de los Diputados

- Analizar la forma de proceder del candidato a la presidencia del gobierno para obtener respaldos parlamentarios.
- Relacionar las demandas de los partidos representados en el congreso con los incentivos para acudir a la negociación en cada proceso de investidura.
- Explicar las características del Ejecutivo de coalición formado en enero de 2020.
- Demostrar la formación de una nueva dinámica parlamentaria en España a raíz de la elección de legislaturas con amplia pluralidad de actores
- Evaluar los argumentos de la literatura sobre los beneficios de los gobiernos de coalición para los sistemas parlamentarios.

### **Justificación:**

La novedad del tema estudiado radica en que la formación de gobierno concluida en enero de 2020 es la primera experiencia de Gobierno de coalición en España; esto demuestra la necesidad de los actores políticos de encontrar distintos arreglos para gobernar en función del debilitamiento de los dos principales partidos políticos. El proceso ofrece pistas sobre las modificaciones en la dinámica congresional motivada por la ausencia de partidos mayoritarios y la presencia de una amplia pluralidad de actores en la Cámara.

El procedimiento de negociación de apoyos para la moción de censura estudiado resulta novedoso en España porque constituye la primera ocasión en que un personaje, amén de su pertenencia al Congreso, accede a la presidencia del gobierno por esta vía. El trabajo permite indagar sobre la permanencia durante toda la legislatura de las coaliciones parlamentarias que permiten la investidura de un gobernante en el sistema político español, así como atisbar los problemas a los cuales se enfrentan los Ejecutivos de coalición una vez lograda la investidura parlamentaria. La literatura sobre el tema da por sentado el ejercicio del gobierno y la aprobación de leyes una vez obtenido el apoyo de diferentes partidos a un mandatario determinado en la asamblea.

Un aporte relevante de este trabajo consiste en la exploración de las condiciones que permiten la negociación entre distintas fuerzas en un parlamento. De igual manera se explica la reacción de los actores tanto relevantes como minoritarios ante el tránsito de una Cámara con presencia de partidos mayoritarios a un Congreso con pluralidad partidista y ausencia de formaciones con mayoría absoluta, siendo posible apreciar la forma de adaptarse de los mismos a las nuevas circunstancias.

El clivaje étnico-cultural posee una presencia importante en España gracias a la existencia de grupos minoritarios con identidades propias como los vascos, catalanes y gallegos. La investigación permitió explorar la manera en la que se integran a la vida política del país por medio de la presencia de partidos políticos propios de tales regiones en el Congreso de los Diputados y su inclusión en el trabajo legislativo.

La ausencia de partidos mayoritarios ha tenido como consecuencia el aumento de la importancia de las fuerzas minoritarias debido a la necesidad de sus legisladores para la formación de mayorías parlamentarias. Otro aporte del trabajo implica la descripción de la forma en la cual dichas formaciones aprovechan la circunstancia descrita para obtener sus propias demandas condicionando la investidura de los candidatos a la presidencia o la aprobación de leyes y presupuestos.

La elección de Congresos con amplia pluralidad de actores provoca modificaciones sustanciales sobre la actuación de los legisladores y sus estrategias de negociación en el interior de las Legislaturas al no existir partidos mayoritarios y por ende presentarse la necesidad de conformar mayorías para las votaciones congresionales, las cuales permitan la resolución de los problemas. La situación referida conlleva a la formación de una nueva dinámica parlamentaria capaz de responder a la fragmentación de la Asamblea; este problema no es tratado por la literatura sobre los sistemas parlamentarios y concretamente el español.

Por otra parte, la conformación de una coalición para elegir a un Presidente no significa que el jefe del Ejecutivo contará automáticamente con el apoyo de los partidos adherentes a su investidura hacia las iniciativas de ley enviadas al pleno, aun existiendo un programa de gobierno o pactos de coalición. En consecuencia al mandatario se le presenta la necesidad de negociar permanentemente con las formaciones del arco parlamentario para tramitar la legislación. Este problema no se aborda en la literatura porque los teóricos de las coaliciones (como Arendt Lijphart, Kaare Strom o Josep Colomer) consideran que una vez construidas las mismas, el premier gozará automáticamente de todas las facilidades para gobernar.

Para la elaboración de la investigación se llevó a cabo la exploración de los acontecimientos concernientes a las negociaciones parlamentarias entre las distintas bancadas mediante la revisión de la información publicada por la prensa; la cual resultó de utilidad junto a la revisión de literatura especializada para la construcción de los argumentos en torno a los procesos estudiados en el presente trabajo y permitió asimismo realizar un contraste empírico de los planteamientos formulados en los textos revisados acerca del tema de coaliciones y negociación congresional.

### **Conceptualización:**

Las experiencias de fragmentación partidista en los diferentes sistemas parlamentarios del viejo continente han demostrado la necesidad de las distintas fuerzas políticas presentes en las legislaturas de conformar coaliciones con la finalidad de construir una mayoría en aras de la formación de una mayoría absoluta para investir al gobierno, un requisito presente en las diferentes constituciones europeas.<sup>1</sup>

En la actualidad, los diferentes sistemas parlamentarios, entre los cuales se halla España, se pueden definir como pluralismos atomizados de acuerdo con la

---

<sup>1</sup> Diego Valadés. *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*. México, IJ – UNAM, 2018, p. 23.

tipología elaborada por Giovanni Sartori.<sup>2</sup> En los casos referidos por el politólogo italiano, el parlamento cuenta con más de diez partidos importantes, las oposiciones son incapaces de construir pactos y la actividad legislativa se encuentra paralizada.

En las condiciones descritas anteriormente, la manera idónea de formar mayorías con miras a conseguir la confianza del parlamento hacia un candidato a la jefatura de gobierno consiste en la formación de coaliciones, en la cual, los participantes obtengan participación en el gobierno con miras a tener incidencia en las decisiones de gobierno y construir una imagen positiva ante sus electorados.

Para Kaare Strom una coalición es un conjunto de partidos políticos con tres requisitos, acuerdan la búsqueda de objetivos comunes destinando sus propios recursos al mismo, instituyen compromisos vinculantes sobre la meta a obtener y consensan la distribución de recompensas una vez logrado su cometido. El autor sueco considera que un gobierno de coalición debe cumplir las condiciones mencionadas.

La Negociación en sí misma constituye un concepto relevante para el desarrollo de la investigación. En el transcurso de la investigación se revisaron algunos trabajos sobre el tema. Destaca la obra *El Arte de Negociar* de Enrique Alas Pumariño, así como el libro *Getting the yes. Negotiating agreement without giving in*, de William Ury y Roger Fisher. La literatura existente con respecto al tema de la negociación coincide en la consideración acerca de la búsqueda del cumplimiento de objetivos como incentivo para llevar a cabo el proceso. Por otro lado, las partes dedicadas a negociar se hallan de acuerdo en relación con un asunto en común, a partir de la cual se da inicio a la generación de pactos.

Para los fines de la investigación se considera a la negociación como un proceso de intercambio de demandas entre los actores políticos cuyo objetivo final consiste en la construcción de una mayoría parlamentaria necesaria para una cuestión determinada. Los pactos se ponderan como el producto final de una

---

<sup>2</sup> Cfr. en. Giovanni Sartori. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid, España, Alianza, 2005. pp. 157 – 220.

negociación entre partidos en el cual se ponen de manifiesto los intereses enarbolados por las partes que llevaron a cabo el proceso. Por esta razón, los acuerdos de investidura son trascendentales para el análisis.

Con respecto a los motivos por los cuales se construyen coaliciones los trabajos sobre el tema proponen la elección racional como explicación del fenómeno. Estos planteamientos proponen que los partidos se coaligan a raíz de su naturaleza como actores racionales con intereses propios e incentivos capaces de motivarlos a negociar pactos de investidura. Este enfoque resulta de utilidad para la redacción del presente trabajo.

Por otra parte, existe una corriente teórica que intenta otorgar una explicación a la formación de coaliciones de gobierno con elementos adicionales a los intereses de los actores. En este sentido destacan los trabajos de Guy Peters, Arendt Lijphart y Kaare Strom, quienes ponderan factores como la disciplina partidista, el sistema electoral y el aspecto legal como determinantes sobre la disposición de los actores políticos para formar gobiernos de coalición con respaldo de más de un partido.

De acuerdo con Arendt Lijphart<sup>3</sup>, los regímenes parlamentarios se pueden clasificar en gobiernos mayoritarios y de consenso. Los casos de la primera categoría se distinguen por la existencia de un partido que logra obtener la mayoría absoluta de los escaños del parlamento en las elecciones y por tanto, puede obtener por sí solo la confianza del parlamento hacia su candidato. En tales gobiernos no existe negociación entre diversos actores debido a la posibilidad de la formación en el gobierno de aprobar sus iniciativas sin dificultades.

Los Ejecutivos de consenso se distinguen por formarse en un contexto de ausencia de una mayoría absoluta en el parlamento a raíz de la imposibilidad de las formaciones representadas en el mismo de obtener en procesos electorales el número suficiente de diputados para lograr la investidura de su candidato en

---

<sup>3</sup> Cfr. en. Arendt Lijphart. *Democracies: Pattern of majoritarian and consensus Government in twenty one countries*. Yale University Press, New Haven, 1994 y Arendt Lijphart. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultado en treinta y seis países*. Ariel, Barcelona, 2000.



solitario. Su característica principal consiste en contar con la anuencia de más de un partido político independientemente de tratarse de un gobierno monocolor o de coalición. En el trabajo del autor holandés, se afirma que los gobiernos respaldados en una coalición son más eficaces debido a que dotan de estabilidad al Ejecutivo investido, de igual manera, son más representativos debido a su capacidad para aglutinar bajo un objetivo en común a fuerzas políticas diferentes.

Para cesar al gobierno en turno, en algunos sistemas políticos las formaciones partidistas pueden recurrir al procedimiento que Gianfranco Pasquino denomina *moción de censura constructiva*<sup>4</sup>. La característica más importante de este mecanismo consiste en el requerimiento legal de la existencia de una mayoría absoluta alternativa suficiente para investir a un candidato a la jefatura del gobierno que sustituirá al gobernante cesado en caso de tener éxito.

En el caso de España, el procedimiento de la moción de censura está regulado por el artículo 113 de la Constitución Española. De acuerdo con lo estipulado por la carta magna, la moción debe ser registrada por al menos 35 diputados y se discute después de los cinco días posteriores a su presentación. En una misma votación se pone a consideración del pleno tanto el cese del gobierno en turno como la investidura del candidato propuesto por sus impulsores. Para que la moción sea aprobada requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados, es decir, 176 representantes.

Con el fin de caracterizar a los partidos españoles, es de utilidad la propuesta elaborada por Josep María Reniu quien distingue entre formaciones estatales y regionales. Según este autor, los primeros buscan principalmente cargos gubernamentales y la implementación de políticas públicas de alcance nacional. Sobre los segundos afirma que se adhieren a los objetivos de su ámbito local de actuación. La obra de Lieven de Winter resultó de utilidad para definir rasgos de actores regionales, los cuales se caracterizan por la delimitación geográfica de su base político – electoral y por perseguir la reorganización política

---

<sup>4</sup> Cfr. en. Gianfranco Pasquino. *Sistemas Políticos Comparados*. Buenos Aires, Ateneo, 1990, pp. 110 – 122.

y administrativa de la estructura del poder estatal en favor de una región específica como principal objetivo.

La estrategia del análisis de procesos resultó de utilidad para realizar la investigación. Este recurso metodológico consiste en la búsqueda de información bibliográfica, hemerográfica y documental sobre las características presentes en la lucha por alcanzar el poder en un momento determinado, así como la forma de responder de los distintos actores ante tales circunstancias y las consecuencias generadas por las decisiones asumidas por los mismos. Para el caso de la investigación, se asume que las disputas por el poder se presentan en el seno del Congreso de los Diputados y los actores políticos ponderados son los dirigentes de los distintos partidos políticos.

La literatura asume que los partidos políticos constituyen actores unificados en la disputa por el poder. En el desarrollo de la investigación se pone a discusión tal planteamiento porque no en todos los casos los integrantes de las formaciones políticas terminan por acatar las directrices emitidas por los comités Ejecutivos. En consecuencia, se asume a los partidos políticos como la suma de las racionalidades de sus dirigentes como lo plantea Guy Peters.

Para esta investigación se indagó sobre tres procesos acaecidos en el Congreso de los Diputados de España entre 2018 y 2020, la presentación y debate de la moción de censura presentada por Pedro Sánchez contra Mariano Rajoy, las negociaciones para investir al dirigente socialista tras las elecciones generales del 28 de abril de 2019 y la conformación del gobierno de coalición tras los comicios celebrados nuevamente en abril de ese año. Para la recopilación de información sobre los procesos mencionados se recurrió a la revisión de fuentes periodísticas durante el periodo estudiado. La revisión de los programas electorales de determinadas formaciones políticas fue de utilidad para analizar los acuerdos celebrados por las mismas durante las negociaciones para investidura, particularmente la última.

La utilidad del análisis de procesos radica en permitir el contraste empírico de los planteamientos expresados en la literatura con el desarrollo de los acontecimientos en la realidad. En esta investigación la información hemerográfica resultó de gran importancia para conocer la actuación de los partidos y proceder a elaborar una confrontación respecto a los argumentos teóricos acerca del funcionamiento del Congreso, la conformación de coaliciones y de las características de los Ejecutivos de coalición.

### **Hipótesis:**

1. A partir de los planteamientos de la literatura sobre los gobiernos de consenso se puede afirmar que las negociaciones para la formación de una coalición de investidura permitieron que se formara en España un gobierno de consenso que gozara de estabilidad y contara con el respaldo de los partidos políticos presentes en la cámara durante toda la legislatura.
2. Los actores políticos desarrollan procesos de negociación con la intención de resolver un problema particular que se presenta en un momento determinado sin ponderar los conflictos potenciales que pudiesen surgir en el futuro. En el caso de investigación, tanto para la moción de censura en 2018 como para la formación de gobierno en 2019 y 2020, el PSOE tenía el propósito de lograr la investidura de Pedro Sánchez realizando el menor número de concesiones posibles a los partidos coaligados
3. Con base en la experiencia española, se puede deducir que ante la pluralidad de actores en la cámara, la negociación parlamentaria se ha convertido en un mecanismo novedoso utilizado por los partidos minoritarios presentes en el Congreso para obtener beneficios determinados. En el caso de estudio, cuando el partido que aspira a dirigir el gobierno busca el apoyo de otras formaciones, éstas aprovechan esta circunstancia para condicionar el voto de sus legisladores a cambio de alguna medida que forme parte de la agenda que tales grupos plantean a sus electores, surgiendo de esta forma una nueva dinámica parlamentaria.

## **Estructura del trabajo:**

En el primer capítulo se exponen los problemas frecuentes de los sistemas parlamentarios y con esta base se caracteriza la problemática a la que se enfrenta España. Entre tales cuestiones se resalta la pluralidad de partidos políticos presentes en el Congreso así como la ausencia de actores con mayoría absoluta de escaños, estas circunstancias definen los procesos de formación de coaliciones, estudiados en el presente trabajo. En este apartado se exploran también las causas de la fragmentación partidista en el parlamento español recurriendo a la descripción del sistema electoral. En la parte final del capítulo se establecen algunos antecedentes sobre los procesos de formación de gobierno anteriores a 2015 y los cambios suscitados en el sistema político a partir de esa fecha.

El problema central del segundo capítulo es el proceso de negociación de adhesiones a la coalición para la aprobación de la moción de censura presentada por Pedro Sánchez contra el Ejecutivo de Mariano Rajoy en 2018. La comprensión de las problemáticas presentadas durante el último gobierno del PP es de ayuda para el análisis de la actuación política tanto del PSOE como de los líderes del resto de partidos políticos; con esta finalidad se alude a la corrupción gubernamental y al conflicto independentista en Cataluña.

El tema principal del tercer capítulo lo constituyen los procesos de negociación para la investidura tras las elecciones de abril de 2019. Para tal efecto es de utilidad la revisión del contexto de falta de mayoría parlamentaria, así como las implicaciones de la falta de consenso entre los actores políticos para formar gobierno. Lo anterior coadyuva a la comprensión de la conducta de los dirigentes partidistas en la construcción de consensos, lo cual se realiza mediante la relación entre las demandas planteadas por las formaciones al candidato a la presidencia.

## **Capítulo I – Dificultades para la formación del gobierno en los sistemas parlamentarios y en el sistema español**

### **1.1 La elección del Ejecutivo en los sistemas parlamentarios sin mayoría**

En las democracias parlamentarias existe una distinción entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno. El primero cumple determinadas funciones representativas derivadas de procesos políticos acaecidos en el pasado,<sup>1</sup> mientras el segundo tiene a su cargo la conducción del gobierno bajo diversas denominaciones (primer ministro, canciller, Presidente del gobierno, etc.). A diferencia de los regímenes presidenciales, la elección de la cabeza de la administración se lleva a cabo de forma indirecta; es el Parlamento quien elige a este funcionario. Para tal efecto, el candidato a presidir el gobierno debe cumplir los requisitos establecidos en la Ley Máxima para su investidura; en la mayor parte de los países, el requerimiento consiste en la obtención del voto favorable de la mitad más uno de los legisladores.

En un Congreso fragmentado las formaciones presentes en la Cámara se ven obligadas a negociar. Antes de revisar los problemas generados por la fragmentación partidista en el Parlamento es pertinente la revisión de algunas causas de la fragmentación en los Congresos. Durante la última década se ha observado la proliferación de nuevos actores políticos en Europa que acuden a las elecciones con la intención de representar una amplia variedad de intereses en los órganos parlamentarios. Es posible atribuir este fenómeno a la insuficiencia de las instituciones políticas para resolver los problemas derivados de la crisis económica de 2008 puesto que circunstancias de esta naturaleza originan que el descontento se dirija hacia movimientos sociales que pretenden incidir sobre la política.<sup>2</sup>

La sola existencia de nuevos actores organizados en partidos políticos no permite explicar la fragmentación en los Congresos. En consecuencia, la explicación debe buscarse en la relación de los sistemas electorales con la

---

<sup>1</sup> Diego Valadez, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, IJ – UNAM, México, 2018, p. 12.

<sup>2</sup> Cfr. en. Michele Carducci. “Pluralismo democrático y coalición de partidos como problema constitucional”, en *Perfiles Latinoamericanos*, no. 24, junio de 2004, p. 15.

fragmentación partidista.<sup>3</sup> En la mayoría de los países europeos existen sistemas de Representación Proporcional (RP) que intentan convertir votos en escaños de la manera más fiel posible a la votación de cada partido, siempre y cuando alcancen el umbral de papeletas estipulado por la ley para contar con legisladores. La consecuencia más importante de los sistemas de RP constituye el aumento de las formaciones presentes en la Asamblea.

Pese a que Giovanni Sartori critica la Representación Proporcional al afirmar que produce una “fragmentación excesiva del Parlamento que se convierte en obstáculo al requisito de gobernabilidad”,<sup>4</sup> es pertinente expresar la necesidad de incorporar a la diversidad de actores con intereses propios a la vida política y la toma de decisiones en un país con la intención de concederles la oportunidad de defender sus intereses de manera pacífica, evitando estallidos de violencia y garantizando la estabilidad del sistema político; la finalidad descrita es lograda a cabalidad gracias a la existencia de sistemas electorales de RP. En consecuencia, el problema que deben resolver los partidos políticos tradicionales radica en la inclusión de las nuevas formaciones a la toma de decisiones políticas.

Cuando inician los trabajos de la Asamblea tras las elecciones en una situación de fragmentación, los dirigentes políticos enfrentan el reto de conseguir el número de votos suficientes para investir un gobierno; aunque algunos autores consideran que los partidos facilitan la formación de Ejecutivos para contribuir a salvar el problema y asegurar la continuidad del sistema político,<sup>5</sup> esto no siempre ocurre así, pues de ser el caso, los diputados respaldarían como jefe de gobierno al político más votado en las urnas y no habría necesidad de negociar tales apoyos.

---

<sup>3</sup> Manuel Ramón Martín Riquelme. *Ciudadanos. Partido de la Ciudadanía frente al votante medio español. Análisis espacial de Ciudadanos en el sistema de partidos español y su posición frente al votante mediano 2014 – 2017*, Tesis de Maestría, UNAM, México, 2018, p. 40.

<sup>4</sup> Giovanni Sartori. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. FCE, México, 1996, p. 72.

<sup>5</sup> Cfr. Anna M. Palau, Luz Muñoz Márquez y Laura Chaqués – Bonafont “Government – Opposition Dynamics in Spain under the Pressure of Economic Collapse and the Debt Crisis” en Elisabetta de Georgi y Catherine Moury (coords.) *Government – Opposition in Southern European Countries during the Economic Crisis*. Nueva York, Rutledge, 2016, p. 77.

En consecuencia, los partidos políticos presentes en la Cámara constituyen actores racionales con intereses propios, así como con la capacidad de actuar en función del cálculo de beneficio ante diferentes propuestas.<sup>6</sup> En los procesos aludidos en esta investigación el gobierno y las perspectivas electorales derivadas de su ejercicio constituyen el botín en juego. Por lo tanto, en un Congreso fragmentado, los actores con posibilidades reales de alcanzar el gobierno intentan obtener apoyos de formaciones minoritarias y al mismo tiempo pretenden impedir la formación de mayorías mediante otros liderazgos.

Como resultado de la situación descrita con anterioridad se pueden producir dos situaciones. Se forma un gobierno en minoría sustentado sólo por el partido más votado en las elecciones. No obstante, si los requisitos legales de la investidura exigen mayoría simple o calificada, se conforman gobiernos de coalición mediante la suma de los partidos cuyos diputados permitan sumar el número de votos suficientes para cubrir el requisito de la mayoría establecido en la Constitución. Esta última situación es más frecuente en las democracias parlamentarias. Los procesos de formación de gobiernos de coalición, así como los problemas propios de esta dinámica se abordan en el siguiente apartado.

## **1.2 La formación de gobiernos de coalición como solución a la falta de mayoría**

Antes de analizar la formación de gobiernos de coalición, es pertinente revisar el concepto; para esta investigación se recurre a la definición propuesta por Kaare Strom al respecto:

...definamos una coalición como un conjunto de partidos políticos parlamentarios que 1. Acuerdan perseguir un objetivo común o un conjunto de objetivos comunes; 2. Ponen en común sus recursos para lograr este objetivo; 3. Comunican y forman compromisos vinculantes sobre su objetivo; y 4. Acuerdan la distribución de las recompensas que se recibirán al lograr su objetivo. Un gobierno de coalición consta de dos o más participantes que cumplen estos criterios. Generalmente, el simple acuerdo de dos o más partes diferentes para colaborar en el mismo gobierno significa el cumplimiento de estas condiciones.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Guy Piters, *El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona, 2003, p. 130.

<sup>7</sup> Kaare Strom. *Minority Government and Majority Rule*, Oxford University Press, Nueva York, 1991, p. 24.

Siguiendo la definición de Strom, el objetivo perseguido por los partidos políticos consiste en reunir la mayoría necesaria para lograr la investidura de un Ejecutivo; en este sentido, los acuerdos signados para tal efecto vinculan al futuro gobierno a cumplir una serie de compromisos a cambio de los apoyos necesarios para llevar a buen término el proceso.

Las recompensas distribuidas pueden ser principalmente carteras del gobierno; en posteriores apartados se aclara que no todos los ministerios tienen el mismo peso sobre la acción del gobierno.<sup>8</sup> Otras recompensas en juego durante la formación de ejecutivos de coalición aparte de los puestos públicos son acciones gubernamentales de interés para los actores involucrados, como pueden ser ciertas obras de infraestructura, programas públicos en un ramo o asignaciones presupuestarias específicas.

Una vez expuestas las características de los gobiernos de coalición, es necesario explicar los motivos de su formación en los sistemas parlamentarios. Debe considerarse en primer lugar como una causa el requisito legal para la elección de presidentes; lo anterior se debe a que en los países cuya constitución acepta la formación de gobiernos en minoría, la lista más votada puede acceder al gobierno y sólo formar gobierno de coalición con la intención de asegurar una mayoría parlamentaria con la cual el Ejecutivo pueda negociar sus principales proyectos.

Además del requisito legal de investidura, la conformación de gobiernos de coalición se puede explicar por la ausencia de mayorías en el Parlamento; en tal circunstancia, los partidos con posibilidad de acceder al gobierno pero sin los escaños suficientes para cubrir el requisito legal (mayoría simple en España) se hallan en la necesidad de negociar con otros actores su apoyo para sumar una mayoría, siendo en este proceso cuando otras formaciones cuyos diputados puedan resultar decisivos en la investidura pueden ser invitadas a formar parte del gobierno a cambio de su respaldo.

---

<sup>8</sup> Vid supra, p. 76.



El proceso de construcción de un gobierno de coalición inicia tras la difusión de los resultados electorales cuando los partidos interesados en el gobierno, o *coaligantes*,<sup>9</sup> constatan la ausencia de una mayoría en el Parlamento e inician pláticas con los líderes partidistas para convencerlos de otorgar su apoyo a la investidura; de esta manera, en la concepción de Strom, las distintas bancadas se convierten en actores racionales con intereses propios y cuyos dirigentes se vuelven representantes de la voluntad de las mismas.<sup>10</sup> En posteriores apartados se podrá apreciar que los partidos no siempre actúan como bloques unificados.

De esta manera, la negociación para la formación de gobiernos de coalición se debe entender como un proceso de intercambio entre coaligantes y coaligados. La pugna principal se da entre las condiciones que los primeros están dispuestos a aceptar contra las demandas de los segundos. En este proceso de establecimiento de demandas surge la propuesta por parte del coaligante de otorgar participación en el gobierno a uno de los coaligados como precio por el apoyo de sus diputados a la formación del Ejecutivo. Generalmente, esta oferta es presentada a las formaciones cuyo porcentaje de asientos resulte decisivo para la formación de mayoría.

Cuando dos o más partidos aceptan la formación de un gobierno de coalición, negocian el reparto de las carteras ministeriales. En este proceso, los coaligantes intentan obtener las dependencias con mayor peso sobre el ejercicio de gobierno como pueden ser las áreas de Hacienda, Gobernación o Seguridad Social.

Generalmente se piensa que las “concesiones que deben realizar los gabinetes a sus partidos de apoyo serán menores si aumenta la proximidad ideológica entre ellos”,<sup>11</sup> lo cual facilita las negociaciones para la formación del

---

<sup>9</sup> Diego Valadez denomina a los actores involucrados en la formación de gobiernos de coalición como coaligantes y coaligados. Los primeros son los que convocan a las negociaciones para este fin y generalmente tienen interés en presidir el gobierno; los segundos son los partidos invitados a pactar la investidura a cambio de una serie de demandas.

<sup>10</sup> Cfr. en Strom. Óp. Cit, p. 39.

<sup>11</sup> Heike Klüver y Radoslaw Zubek “Minority Governments and Legislative Reliability: Evidence from Denmark and Sweden”, en *Party Politics*, núm. 24, 2018, p. 72.

ejecutivo de coalición, así como el funcionamiento del mismo. No obstante, las ideologías de las formaciones políticas no son completamente iguales, por lo tanto, es imposible la existencia de dos partidos carentes de puntos de vista distintos sobre determinados problemas; y son estas diferencias las causas de desavenencias entre los integrantes de un gobierno de coalición. Esta afirmación se contrasta con el caso estudiado en la presente investigación.

### **1.3 Importancia de la negociación política en el contexto de ausencia de mayoría parlamentaria**

“Gobernar en coalición exige más pericia política, un mayor dominio del arte de la política.”<sup>12</sup> Es decir, que la formación del Ejecutivo y su desempeño dependen totalmente de la negociación política. Este concepto debe entenderse como el medio de resolución pacífica de controversias determinadas porque cuando los actores involucrados en un conflicto aceptan participar en procesos de negociación, renuncian al uso de la fuerza para el cumplimiento de sus fines.<sup>13</sup> De esta manera, se convierten en situaciones de intercambio en los cuales los actores involucrados extienden ofertas y exigencias entre sí con la intención de lograr un consenso sobre un problema determinado. Por otra parte, William Fisher y Roger Ury proponen las características ideales de tales procedimientos:

Cualquier proceso de negociación debe juzgarse conforme a tres criterios: debe conducir a un acuerdo sensato, si el acuerdo es posible. Debe ser eficiente. Y debe mejorar, o por lo menos no deteriorar la relación entre las partes. (Un acuerdo sensato puede definirse como aquel que satisface los intereses legítimos de ambas partes dentro de lo posible, que resuelve los conflictos de intereses con equidad, que es durable, y que tiene en cuenta los intereses de la comunidad.)<sup>14</sup>

La definición planteada por Fisher y Ury no expresa con claridad las características de un acuerdo eficiente. No obstante, para los fines de esta investigación resultan de utilidad las restantes cualidades expresadas por los autores. Por ende, la negociación parlamentaria se entiende como procesos de

---

<sup>12</sup> Josep María Reniu Vilamala y Adrian Albala, “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”, en, *Estudios Políticos*, no. 26, mayo – agosto de 2012, p. 162.

<sup>13</sup> Cfr. en. Enrique de las Alas – Pumariño Miranda. *El arte de negociar*. ELDU - AIIM, Madrid, 2014, p. 40.

<sup>14</sup> Roger Fisher y William Ury. *Sí. De acuerdo. Cómo negociar sin ceder*. Norma, Bogotá, 1991, p. 12.

intercambio entre los grupos presentes en la Asamblea con la intención de construir las mayorías requeridas por las leyes para los diversos procedimientos que competen al Congreso. Para el caso que ocupa a esta investigación, el trámite estudiado es la investidura del gobierno. En este proceso de intercambio, el aspirante a la presidencia ofrece diferentes concesiones a los partidos políticos a cambio del respaldo a sus pretensiones.

Con lo mencionado anteriormente, conviene revisar los incentivos de los grupos parlamentarios para entrar en negociaciones con los coaligantes. Para este fin, es pertinente retomar el planteamiento del mandato como autorización propuesto por José del Tronco quien considera que “los representados otorgan un voto de confianza al representante, quien está en una posición mucho más favorable para analizar y decidir qué es lo mejor para sus representados”.<sup>15</sup> Por lo tanto, en la dinámica parlamentaria los diputados adquieren el papel de delegados de los intereses de su electorado; los partidos minoritarios no cuentan con el número de curules suficiente para lograr la aprobación de sus propuestas, por lo cual se ven obligados a entrar en acuerdos con otras bancadas.<sup>16</sup>

De esta manera, cuando un partido coaligante convoca a otros actores a dialogar, éstos cuentan con la oportunidad de condicionar el voto de sus diputados a cambio de compromisos para ejecutar acciones del interés de estas formaciones, circunstancia que les permite mostrar a los electores que su actuación parlamentaria produce beneficios en su favor. Es así como la negociación puede coadyuvar al intercambio de beneficios entre distintos sectores de la sociedad representados en el Congreso. El estudio del caso español pone de relieve las dificultades inherentes a los procesos de formación de gobiernos de coalición.

Como se refirió en este apartado, la ausencia de mayorías presente en los congresos europeos durante los últimos años puede atribuirse al surgimiento de

---

<sup>15</sup> José del Tronco Paganelli, *La negociación efectiva y el proceso representativo apuntes para mejorar la formulación de políticas en democracia*. México, UNAM – IECM, 2018, p. 25.

<sup>16</sup> Al momento de la emisión del voto, los individuos apoyan al partido cuyo programa electoral le parezca más cercano a su manera de votar; si los electores consideran que la formación de su preferencia no presenta los resultados prometidos, le retiran su apoyo en las siguientes elecciones, por lo cual, los partidos deben lograr ciertos resultados.

nuevos actores y a la participación permitida por los sistemas electorales de representación proporcional. Ante un escenario de carencia de formaciones mayoritarias, la formación de gobiernos de coalición se convierte en una respuesta a la situación, siempre y cuando, la ley exija como requisito de investidura la conformación de mayorías.

La formación de gobiernos de coalición constituye un proceso de intercambio entre los coaligantes y los coaligados, por medio del cual, estos últimos tienen la oportunidad de defender los intereses representados y de lograr beneficios en favor de su electorado a cambio de su apoyo a un candidato al gobierno. En este proceso, la negociación parlamentaria se convierte en el elemento que asegura el acercamiento de posiciones, así como el sostenimiento de los gobiernos de coalición y con ello, el funcionamiento del sistema político.

## **2.1 Implicaciones de la pluralidad de partidos políticos en España sobre la composición del Congreso.**

El sistema electoral utilizado en España es el mecanismo D' Hondt basado en circunscripciones y cuyos mecanismos para la distribución de escaños a los partidos es definido por el artículo 164 de la Ley Electoral.<sup>17</sup> La normativa no exige a los partidos políticos la presentación de candidaturas en todas las provincias, por lo cual, una formación puede competir sólo en un ámbito geográfico definido y obtener representación parlamentaria si logra quedar entre los primeros lugares en la votación de la región donde participó. De esta manera, los rasgos propios de la distribución de asientos favorecen la aparición y consolidación de actores minoritarios regionales en el Parlamento.

Dejando de lado a los partidos estatales, las formaciones regionales con más sitios en el Congreso son generalmente los actores catalanes y vascos; ésto

---

<sup>17</sup> Según la legislación electoral, en cada circunscripción el número de escaños se distribuye entre los partidos con votación mayor al 3% de la siguiente manera: Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las candidaturas. Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc., hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

se debe principalmente al elevado número de habitantes de algunas circunscripciones<sup>18</sup> en las autonomías donde actúan. Particularmente se refleja en el caso de Barcelona y su área conurbada la cual al constituir la segunda urbe más poblada de España le permite contar a esta provincia con 50 diputados. Lo referido permite explicar la importancia de las agrupaciones catalanas para la construcción de coaliciones de investidura.

El sistema electoral produce un efecto importante; la existencia de formaciones estatales con menos representación parlamentaria o carente de ella, en relación a actores regionales que obtuvieron menos votos que los primeros. Un ejemplo que ilustra este punto se puede hallar en los resultados de las elecciones realizadas el 28 de abril de 2019; en aquella jornada, el Partido Regionalista de Cantabria (PRC) recabó 57 215 papeletas, quedando en tercer lugar en la circunscripción y logrando obtener el quinto diputado de los cinco escaños repartidos en Cantabria. Por otra parte, pese a obtener 353 811 votos, el Partido Animalista Contra el Maltrato Animal (PACMA) no obtuvo ninguna curul al encontrarse sus votantes diseminados por todas las circunscripciones del territorio y por ende no alcanzar a quedar en los primeros lugares del sufragio en alguna provincia.

El sistema de partidos actual se comienza a configurar en 2015 cuando los dos actores más relevantes, es decir el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ven reducida su votación en conjunto de un 80% hacia el 54%.<sup>19</sup> En conjunto con esta situación se presenta el fortalecimiento de las formaciones regionales y la entrada en el Congreso de Podemos y Ciudadanos. Tras este proceso aumentó la complejidad de la construcción de coaliciones para la investidura debido a la necesidad de acuerdos entre un mayor número de bancadas.

---

<sup>18</sup> Cada circunscripción reparte un número de escaños definido en función del número de habitantes registrado por el censo.

<sup>19</sup> Ignacio Urquizu. *La crisis de representación en España*. Catarata, Madrid, 2016, p. 83.

Debido a lo planteado anteriormente, es de interés para esta investigación trabajar sobre la composición de las legislaturas XII, XIII y XIV del Congreso de los Diputados, a partir de las cuales se puede elaborar una caracterización del sistema de partidos. Para una primera aproximación se puede recurrir a la tipología propuesta por Giovanni Sartori, quien los divide en bipartidistas, de pluralismo moderado, de pluralismo polarizado y atomizados; para definir el número de partidos a ponderar para la ubicación del sistema en las categorías referidas, el autor citado propone las siguientes reglas:

...debe tenerse en cuenta a un partido por pequeño que sea si se halla en posición de determinar a lo largo de un periodo de tiempo y en algún momento como mínimo una de las posibles mayorías gubernamentales. [...] debe tenerse en cuenta a un partido por su posibilidad de chantaje, es decir, si tiene el número de escaños suficiente para bloquear una coalición.<sup>20</sup>

Tomando en cuenta las reglas descritas por Sartori, la XII legislatura contó con 7 partidos, la XIII legislatura con 10 y la XIV legislatura con 19. De acuerdo con la tipología revisada, los sistemas con más de 6 partidos necesarios para formar mayorías de investidura o bloquearla son Sistemas Atomizados. De acuerdo con el autor, estos sistemas se caracterizan por la nula capacidad de las formaciones políticas de influir sobre la dinámica del Congreso debido al reducido número de escaños en su poder;<sup>21</sup> como se puede apreciar en el caso español, en el Congreso de los Diputados conviven partidos con 20 – 40% de las bancas junto a actores cuya representación es de uno o dos diputados que han sido necesarios para la formación de mayorías.

Por otra parte, aunque se puede hablar de la presencia de un sistema atomizado en el Congreso, su funcionamiento refleja la existencia de condiciones propias del pluralismo polarizado, entre las cuales se pueden reseñar las siguientes: existencia de oposiciones bilaterales y mutuamente excluyentes contra el gobierno, presencia de partidos antisistema, es decir, que cuestionan aspectos

---

<sup>20</sup> Giovanni Sartori. *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza, Madrid, 2005, p. 162.

<sup>21</sup> *Ibíd.* p. 166.

del orden constitucional establecido,<sup>22</sup> y súper oferta electoral por parte de actores nacionalistas y de la extrema derecha.

Si bien, las reglas expresadas por Sartori son útiles para definir el número de actores importantes en el Congreso de los Diputados, no ofrecen pistas para comprender la actuación política–electoral y congresional de los mismos. Para responder a esta necesidad es pertinente acudir a la clasificación propuesta por Josep María Reniu sobre la base del ámbito territorial donde compiten los partidos, así como la naturaleza de las demandas presentadas en los procesos de construcción de coaliciones.

En primer lugar, las formaciones estatales persiguen “objetivos convencionales (cargos y políticas) utilizando los votos y la cohesión partidista como medios instrumentales para ganar el poder.”<sup>23</sup> A esta definición conviene añadir que los partidos estatales presentan candidaturas en todas las circunscripciones de España y cuando no sucede así como fue el caso de Más País en 2019, se debe a causas ajenas a un desinterés de la formación por presentar candidatos fuera de un área geográfica definida. Siguiendo las características definidas en el párrafo anterior, los partidos estatales de interés para este trabajo son el PP, PSOE, Podemos,<sup>24</sup> Ciudadanos, Vox y Más País. Los dos últimos poseen representación parlamentaria desde 2019.

Con respecto a los partidos regionales, Reniu sólo expresa que “se adhieren a diferentes objetivos de acuerdo con su arena política específica no estatal”<sup>25</sup>. Para definirlos resulta de mayor utilidad la caracterización propuesta por Lieven de Winter quien considera como rasgos definitorios “la delimitación

---

<sup>22</sup> En el caso español, la ideología de los partidos considerados antisistema se dirige por una parte en contra de la monarquía como forma de Estado y por otro lado hacia la independencia de algunas autonomías respecto a España, especialmente Cataluña y Euskadi.

<sup>23</sup> Josep María Reniu “Spain is different. Explaining minority governments by diverging party goals”, en, Rudy B. Andeweg, Lieven De Winter y Patrick Dumont, *Puzzles of Government Formation. Coalition theory and deviant cases*, Routledge, Nueva York, 2011, p. 116.

<sup>24</sup> Este partido conformó en 2016 una coalición político – electoral con Izquierda Unida que adquirió el nombre de Unidos Podemos; a partir de la campaña para los comicios de abril de 2019, la denominación de la alianza cambió a Unidas Podemos.

<sup>25</sup> Reniu. *Óp. Cit.* p. 116.

territorial de su apoyo electoral y la reorganización política de la estructura del poder estatal como principal objetivo programático.”<sup>26</sup>.

A las características señaladas por De Winter se debe añadir el interés de estas formaciones por la implementación de políticas públicas en beneficio de sus regiones de origen. Otra característica importante constituye la existencia de Ejecutivos autonómicos en manos de algunas formaciones<sup>27</sup>, lo que deriva en su interés por obtener las prerrogativas mencionadas al ser la base de sus programas electorales. Esto último coadyuva en la comprensión del tipo de demandas solicitadas por estos actores en los procesos de construcción de coaliciones para la formación del gobierno.

Pese a la utilidad de la clasificación entre partidos regionales y estatales para la caracterización del sistema de partidos, es pertinente advertir que la actuación política – electoral y parlamentaria, así como las demandas de los partidos regionales referidos carecen de homogeneidad. Por una parte, Junts per Catalunya (JxCat), Esquerra Republicana de Catalunya ERC y la Candidatura d’ Unitat Popular (CUP) proponen la independencia de Catalunya, mientras EH Bildu hace lo propio en Euskadi. El Partido Nacionalista Vasco (PNV) se limita a exigir transferencia de competencias para el País Vasco, mientras el Bloque Nacionalista Galego (BNG), Partido Regionalista de Cantabria (PRC), Unión del Pueblo Navarro (UPN), Coalición Canaria (CC), Nueva Canarias (NC) y Teruel Existe (TE) se limitan a demandar la implementación de políticas públicas en favor de las áreas geográficas donde actúan.

## **2.2 Importancia de las tareas del Congreso de los Diputados para el Sistema Político Español**

El papel de las Cortes Españolas y en particular del Congreso de los Diputados resulta fundamental para el desarrollo del país; por el hemiciclo pasan toda clase

---

<sup>26</sup> Lieven De Winter, “Conclusion: a comparative analysis of the electoral, office and policy success of ethnoregionalist parties”, en, Lieven De Winter y Hellen Türsan, *Regionalist parties in Western Europe*, Routledge, Londres, 2010, p. 206.

<sup>27</sup> Particularmente se puede mencionar los casos de JxCat y ERC en Catalunya, PNV en Euskadi, y PRC en Cantabria



de asuntos relacionados con la actividad del gobierno y cuyos resultados impactan la vida cotidiana de toda la sociedad, de lo cual se puede comprender la importancia de su estudio. Para fines de explicación, se clasifican las funciones del Poder Legislativo en formación del gobierno y control de la actividad del Ejecutivo. En un tercer punto se describe la organización del funcionamiento de la asamblea.

La facultad más importante del Congreso consiste en el otorgamiento de la confianza a los Presidentes del gobierno; este proceso permite el inicio de los trabajos de una nueva administración tras la celebración de las elecciones. De acuerdo con la Constitución, el candidato a presidir el Ejecutivo es propuesto al Parlamento por el rey y para ser investido requiere el voto favorable de la mitad más uno de los legisladores, es decir, 176 diputados.<sup>28</sup>

Si en la primera votación el candidato no obtiene los apoyos necesarios para gobernar, se celebra una segunda votación 48 horas después en la cual el candidato sólo requiere de mayoría simple para lograr la investidura, es decir, más votos a favor que en contra.<sup>29</sup> Es esta fase del proceso, cuando los pactos celebrados con otras formaciones ya sea para votar en favor o abstenerse se vuelven cruciales para un aspirante a la presidencia cuyo partido no cuente con la mayoría absoluta de los asientos.

Por otra parte, el Parlamento tiene la potestad de retirar la confianza al jefe del Ejecutivo. Para tal efecto, la Constitución establece el procedimiento de la moción de censura.<sup>30</sup> Este mecanismo puede ser puesto en marcha por al menos el diez por ciento de los diputados quienes deben entregar un escrito a la presidencia del Congreso en el cual se proponga un candidato a presidir el gobierno.<sup>31</sup> Una vez que la presidencia de la Cámara comprueba el cumplimiento de los requisitos, comunica la moción a los grupos parlamentarios y establece la fecha para el debate de la misma. Según el reglamento, la sesión debe celebrarse

---

<sup>28</sup> Artículo 134, *Constitución Española*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.

<sup>29</sup> Ídem.

<sup>30</sup> Cfr. en. Artículo 174, *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Agencia del Boletín del Congreso de los Diputados, Madrid, 2020.

<sup>31</sup> Artículo 175, *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Agencia del Boletín del Congreso de los Diputados, Madrid, 2020.

cuando menos cinco días después de la presentación de la moción de censura. Para llevar a buen término este proceso, se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los legisladores; si se cumple este requerimiento, se considera investido como Presidente al candidato propuesto para este procedimiento.

Si bien, el Presidente tiene primacía en el sistema político debido a que coordina y dirige la acción del gobierno, así como el uso de los recursos a su disposición, lo cual le otorga ventajas significativas en las negociaciones necesarias con otros actores,<sup>32</sup> su actividad es vigilada por las Cortes Españolas y en particular por el Congreso de los Diputados. Para este fin, las cámaras tienen a su disposición dos mecanismos principales; la aprobación del Presupuesto y las leyes orgánicas, así como las sesiones de control al gobierno.

El procedimiento de aprobación presupuestaria es importante porque el Poder Legislativo puede controlar el uso del ejercicio de los recursos públicos por medio de este mecanismo. En los casos de fragmentación en el Parlamento, los grupos minoritarios necesarios para la construcción de mayorías pueden influir sobre la implementación de políticas públicas mediante las demandas de asignación de recursos extendidas a cambio del voto favorable al proyecto de gasto presentado por el Ejecutivo.

De acuerdo con el artículo 134 constitucional,<sup>33</sup> corresponde al gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y su presentación al Congreso para su aprobación y discusión. En este documento se incluye el proyecto gasto público, la estimación de los ingresos estimados para la Hacienda pública durante el año de ejercicio y el techo de gasto, consistente en el límite de

---

<sup>32</sup> Josep María Castellá Andreu. "Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las Comunidades Autónomas" *Cuestiones Constitucionales*, no. 27, julio – diciembre de 2012, p. 76.

<sup>33</sup> Artículo 134, *Constitución Española*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.

recursos que podrá ejercer el gobierno sin incurrir en déficit y permitiendo la estabilidad presupuestaria.<sup>34</sup>

El primer paso de la aprobación del presupuesto de acuerdo con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>35</sup> es la autorización del techo de gasto, cuya competencia correspondía al Senado hasta 2018 cuando volvió a manos de la cámara baja. Es importante recordar que el techo de gasto debe contar con la anuencia de la Comisión Europea.

Una vez autorizado el techo de gasto, los PGE son discutidos por el Congreso de los Diputados en un debate de totalidad, es decir, el 50% más uno del Pleno decide si los PGE pasan a su análisis en comisiones o no.<sup>36</sup> Superada esta etapa, el proyecto presupuestario pasa a la comisión de Hacienda; finalmente, la cámara baja debe aprobar cada ramo de la cuenta pública, siendo devueltos los Presupuestos al gobierno en caso de rechazarse por la asamblea alguno de los ramos, lo que implica la repetición del procedimiento descrito.<sup>37</sup>

Aparte de los presupuestos, el Congreso de los Diputados tiene a su cargo la aprobación de las leyes propuestas por el gobierno, así como de los nombramientos de las juntas directivas de organismos públicos como Radio Televisión Española y la Defensoría del Pueblo; de igual forma, los miembros del Consejo General del Poder Judicial encargado de regir el funcionamiento de la magistratura son nombrados por el Presidente con la autorización de la cámara baja.

---

<sup>34</sup> Jesús Sérvulo González. “¿Qué es el techo de gasto y para qué sirve?” [En línea] España, *El País*, 24 de noviembre de 2016, Dirección URL: [https://elpais.com/economia/2016/11/23/actualidad/1479904160\\_465048.html](https://elpais.com/economia/2016/11/23/actualidad/1479904160_465048.html) [Consulta: 2 de enero de 2019]

<sup>35</sup> Artículo 15.6, *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2012

<sup>36</sup> Esteban de Jesús Mercado Omaña *Negociación política comparada en dos sistemas de gobierno: la aprobación de presupuestos en México y España para 2017*, Tesis de Licenciatura, UNAM, México, 2019, p. 30.

<sup>37</sup> Cfr. Artículo 134, *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Agencia del Boletín del Congreso de los Diputados, Madrid, 2020.

La aprobación de las leyes orgánicas propuestas por el Ejecutivo requiere de su discusión en el pleno, así como del voto favorable de la mayoría absoluta de representantes.<sup>38</sup> Si bien, el artículo 85 constitucional permite al Presidente emitir decretos legislativos, el alcance de los mismos es limitado al no poder contravenir las disposiciones de las leyes orgánicas, los estatutos de autonomía o la constitución. Por otra parte, la ley máxima establece la figura del real decreto – ley,<sup>39</sup> la cual posee el rango de ley orgánica y puede ser promulgada por el Ejecutivo sin la autorización del Parlamento; no obstante, la vigencia de la medida es de 30 días, a cuyo término, debe someterse a la aprobación del pleno del Congreso para mantener su vigencia; en caso contrario, se considera derogado.<sup>40</sup>

“El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”.<sup>41</sup> Para este fin descrito en la carta magna el procedimiento usado con regularidad es el de las sesiones de control al gobierno en las cuales, los grupos parlamentarios pueden formular preguntas al Presidente o a los ministros sobre el tema discutido en esa ocasión. Los debates tienen lugar todos los miércoles durante los periodos ordinarios de sesiones<sup>42</sup> y su celebración se encuentra regulada por el Reglamento de la cámara baja.

Según el Reglamento,<sup>43</sup> las preguntas del interés de los grupos parlamentarios hacia el gobierno deben presentarse por escrito a la Mesa del Congreso y es esa instancia la encargada de aprobar los cuestionamientos antes de la realización del debate de control al gobierno. Durante el pleno, los portavoces parlamentarios y el jefe del gobierno o alguno de los ministros intercambian preguntas y respuestas sobre un asunto definido en el orden del día de la sesión. De esta manera, los representantes de los diferentes partidos

---

<sup>38</sup> Artículo 81, *Constitución Española*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.

<sup>39</sup> Artículo 82, *Constitución Española*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.

<sup>40</sup> Artículo 151, *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Agencia del Boletín del Congreso de los Diputados, Madrid, 2020.

<sup>41</sup> Artículo 108, *Constitución Española*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.

<sup>42</sup> Los periodos ordinarios de sesiones son de febrero a junio y de septiembre a diciembre. Artículo 73, *Constitución Española*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.

<sup>43</sup> Artículo 186, *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Agencia del Boletín del Congreso de los Diputados, Madrid, 2020.

pueden expresar en el hemiciclo su punto de vista sobre los diferentes problemas del país.

Tanto en la formación y cese del gobierno como en las labores de control y vigilancia sobre la actividad del poder Ejecutivo, el Senado de España no cuenta con un papel activo y por tanto carece del peso del Congreso de los Diputados. Hasta 2018 tenía en su poder la aprobación del techo de gasto; de igual manera, en 2017 intervino en la aplicación del artículo 155 en Cataluña tras el plebiscito independentista. Al no ser relevante para el estudio de los problemas planteados, esta investigación no analiza el funcionamiento de la cámara baja.

El órgano rector de los trabajos de la cámara baja es la Mesa del Congreso. Está integrada por el Presidente del Congreso, cuatro Vicepresidentes y cuatro secretarios.<sup>44</sup> Entre sus tareas se encuentra la organización del trabajo legislativo, la tramitación de las leyes y propuestas para su discusión en el pleno, así como la organización de los debates parlamentarios. Tras la conformación del Congreso sobre la base de los resultados electorales, el pleno procede a la elección del Presidente de la cámara, así como de los integrantes de la mesa. Generalmente es electo un diputado propuesto por el grupo con más asientos en la asamblea y la composición del órgano rector refleja la proporción de representación de los partidos en el Parlamento.<sup>45</sup>

La Junta de Portavoces se compone por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios y se reúne bajo la dirección de la presidencia del Congreso. Su tarea principal consiste en acordar el orden de los temas a debatir en el pleno, así como la forma de hacerlo. Este órgano se reúne por iniciativa propia o a petición de por lo menos dos jefes de bancada o la quinta parte de los legisladores. La validez de sus acuerdos requiere la presencia de algún Vicepresidente de la Mesa del Congreso en sus reuniones.

---

<sup>44</sup> Artículo 30, *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Agencia del Boletín del Congreso de los Diputados, Madrid, 2020.

<sup>45</sup> En el segundo capítulo se aprecia la influencia potencial de la Mesa del Congreso sobre la agenda de interés del Presidente del gobierno.

Por otra parte, los diputados se aglutinan en Grupos Parlamentarios propios; el reglamento de la cámara<sup>46</sup> exige que un partido cuente con un mínimo de 15 diputados para poder formar una bancada; si no se cumple este requisito, las formaciones pueden acceder a un grupo parlamentario si obtienen por lo menos el 15% de votos en las circunscripciones donde presentan candidaturas o 5% de la votación nacional. La obtención de un grupo propio en el Congreso implica un mayor peso para los partidos sobre la dinámica parlamentaria. Por otra parte, los representantes que no alcanzan los requisitos para formar un Grupo Parlamentario se integran automáticamente al Grupo Mixto.

Los Grupos Parlamentarios son dirigidos por un portavoz, quien coordina a los diputados de la bancada y emite declaraciones en su nombre tanto en los debates del pleno como ante los medios de comunicación; en este último caso, esta figura es la encargada de representar la postura de un partido sobre un asunto determinado, así como los intereses del mismo durante las negociaciones parlamentarias. Aunque los estatutos partidistas no lo señalen, “el canal de comunicación entre el partido y el grupo lo conforman el Presidente y el portavoz”.<sup>47</sup> Por este motivo, para el análisis de las negociaciones del interés de esta investigación, se presta especial importancia a la actuación de los portavoces durante el desarrollo de los mismos.

### **3.1 Experiencias previas de construcción de coaliciones para investidura y sus consecuencias**

Pese a referirse por parte de la prensa y algunos analistas la existencia de un sistema de partidos bipartidista conformado por el PP y el PSOE entre 1977 y 2015, en este periodo sólo 37.5% de los Ejecutivos han sido mayoritarios, mientras 64% de los Presidentes ejercieron su cargo en minoría.<sup>48</sup> Por ende, la

---

<sup>46</sup> Artículo 23, *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Agencia del Boletín del Congreso de los Diputados, Madrid, 2020.

<sup>47</sup> Juan Carlos Cuevas Lanchares y Gema Sánchez Medero “La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: El sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos” *Revista Española de Derecho Constitucional*, no. 111, 2017, p. 211.

<sup>48</sup> Bonnie N. Field, *Why Minority Governments Work. Multilevel Territorial Politics in Spain*, Palgrave MacMillan, Nueva York, 2016, p. 85.

conformación de gobiernos de minoría o de coalición ha sido una consecuencia de los acuerdos firmados entre diferentes partidos políticos, en los cuales, los actores minoritarios aceptan apoyar al candidato a cambio de la incorporación de políticas públicas de su interés en el programa de gobierno.<sup>49</sup>

Con anterioridad al periodo de estudio, la conformación de coaliciones para investidura se presentaba cuando los partidos con más escaños no alcanzaban la mayoría absoluta y debían recurrir a la abstención de algún actor en minoría. Se podía formar gobierno de esta manera porque los aspirantes a la investidura obtenían entre 160 y 175 asientos en las elecciones, de manera que les faltaba menos del 5% para el umbral de la mayoría absoluta. Es importante subrayar que en ese momento, la formación de gobiernos sin mayoría se dio entre un partido estatal con apoyo de uno o más partidos regionales; no se presentó una investidura con los votos de dos partidos estatales.

La primera experiencia de negociación de coaliciones para investidura importante se presentó entre 2015 y 2016. En ese momento, se presentó una fragmentación inédita de la cámara en la cual, los partidos más importantes (PP y PSOE) contaban con 134 y 84 escaños consecutivamente, lo que derivaba en la insuficiencia de eventuales acuerdos de abstención con fuerzas minoritarias para conformar una mayoría suficiente para formar gobierno. La pluralidad de actores parlamentarios a partir de ese momento resultó algo novedoso en España porque ningún Presidente había obtenido un número de bancas tan alejado de la mayoría absoluta como ocurrió con el PP y PSOE en la composición de la XI y XII legislatura.

La aparición en la escena política de dos nuevos actores estatales, Podemos y Ciudadanos (C's) se dio como resultado de las elecciones a finales de 2015. En principio, la entrada de estas formaciones en el Congreso de los Diputados implicó un reto para PP y PSOE, los cuales debían tomarlos en cuenta

---

<sup>49</sup> Lorenzo Arrieta Ceniceros “Dinámica legislativa comparada en gobiernos de minoría en México y España”, en, *Dinámica Parlamentaria en gobiernos de minoría México – España 2006 – 2018*, UNAM – FCPyS, México, 2022, p. 62.

si deseaban alcanzar el gobierno, por lo que tal circunstancia colocó a estos partidos en condiciones de impulsar las medidas de su programa electoral. Por ende, ante un escenario inédito, la negociación de apoyos en el hemiciclo se convirtió en algo novedoso para los políticos.

La formación de estos nuevos partidos puede explicarse por los problemas presentados a raíz de la crisis económica mundial de 2008 – 2009, así como las medidas asumidas por el gobierno (particularmente el de Mariano Rajoy) para paliar los efectos de la recesión económica. A estos factores debe sumarse los casos de corrupción arrastrados por los Ejecutivos, principalmente populares desde los años noventa, los cuales comenzaron a constituir parte del debate público desde 2013, gracias a las investigaciones de la Audiencia Nacional sobre el ejercicio indebido de recursos por parte de altos funcionarios<sup>50</sup>.

Para los dirigentes de Podemos, los problemas más graves del país eran la elevada tasa de desempleo (ubicada en 25% de la población económicamente activa en 2011), la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, así como la dificultad de los ciudadanos para acceder a la vivienda y la situación de los desahucios, es decir, el desalojo prematuro y violento del que eran objeto las personas sin posibilidad de continuar pagando la renta de su departamento. Sobre los problemas mencionados, se conformaron los programas electorales de Podemos y las demandas presentadas a los actores que buscaban la presidencia.

Por otra parte, en España se presentó el fenómeno de la identificación por parte de los ciudadanos de las instituciones de la Unión Europea como responsables de la debacle de sus economías, propio de los países rescatados con fondos comunitarios.<sup>51</sup> Podemos fue particularmente crítico con las medidas de ajuste presupuestario aceptadas por el Ejecutivo de Mariano Rajoy en 2012 ante un préstamo de 100 000 millones de euros proveniente de la Comisión Europea. Entre tales medidas destaca la Reforma Laboral aprobada en ese año, la

---

<sup>50</sup> Vid Supra, p. 44.

<sup>51</sup> Guillermo Cordero y Pablo Simón, "Economic crisis and support for Democracy in Europe", en. *West European Politics*, no. 39. 2019, p. 218.



cual “favorece la explotación laboral y la existencia y reproducción de condiciones de trabajo precarizadas”.<sup>52</sup> Lo anterior da pistas para comprender la actuación del partido en los procesos de formación de coaliciones estudiados en la investigación.

Ciudadanos buscaba dirigir el gobierno de la mano de su líder Albert Rivera con un discurso planteado sobre dos ejes principales; la lucha contra la corrupción, y las pugnas contra los intereses de los partidos independentistas, principalmente en Cataluña. El programa formulado dotó de cierta popularidad a la formación, la que fue aumentando paulatinamente desde 2016 y hasta alcanzar su punto máximo en 2018 cuando los sondeos pronosticaban un eventual triunfo de C's. Esto ofrece indicaciones acerca de la actuación del partido durante los procesos de coalición y particularmente durante la moción de censura presentada por Pedro Sánchez.

En la XI legislatura destaca el intento por formar una coalición para investidura alternativa a la bancada popular (con más escaños pero carente de los escaños para gobernar). Para tal efecto, el PSOE signó un acuerdo programático con Ciudadanos que recogía las demandas de Albert Rivera sobre el combate a la corrupción, así como al nacionalismo catalán junto al interés propio por derogar algunas reformas promulgadas por Rajoy como la Reforma Educativa o la Ley Mordaza. Esta coalición sólo contó con el apoyo de Coalición Canaria y enfrentando la oposición trilateral de las formaciones independentistas, del PP y Podemos.

El PP estaba inconforme ante la eventual derogación de diversas medidas aprobadas entre 2011 y 2015,<sup>53</sup> particularmente la reforma laboral. Por su parte, PDeCat (anteriormente CiU) y ERC se opusieron al acuerdo de C's con los socialistas porque les negaba su demanda más importante, el reconocimiento del derecho de autodeterminación y la celebración de un plebiscito de emancipación. De igual manera, les disgustaba el planteamiento de aumentar el control ejercido

---

<sup>52</sup> Podemos, *Es el momento de revertir la reforma del mercado laboral para garantizar empleos de calidad*. <https://podemos.info/as/momento-revertir-reforma-mercado-laboral-garantizar-empleos-calidad/>

<sup>53</sup> Partido Popular. Maílló: “Los populistas y radicales se dedican a las ocurrencias con el apoyo del PSOE” <https://www.pp.es/actualidad-noticia/maillo-populistas-radicales-se-dedican-las-ocurrencias-apoyo-psoe>

por el gobierno sobre la Generalitat de Cataluña. Los dirigentes de Podemos consideraron que las reformas acordadas consolidarían el programa de ajuste solicitado por Bruselas cuyo inicio se dio en el primer gobierno de Rajoy. Para ellos, las medidas económicas acentuarían el problema de los desahucios y las condiciones precarias de empleo.

Tras el fracaso de PSOE y Ciudadanos en su tentativa por conformar un Ejecutivo se disolvió el Congreso tras cuatro meses de debate y convocar a nuevas elecciones generales. En la conformación de la XII legislatura se confirmó la tendencia presentada en los comicios de 2015; no obstante, el PP se fortaleció al obtener 134 asientos mientras el PSOE se debilitó cayendo hasta 84 diputados.

Ante tal escenario, Rajoy logró concretar la investidura recurriendo a la negociación con PSOE y C's. En esta primera experiencia de formación de una coalición para investidura, los populares no plantearon la incorporación al Consejo de Ministros de dirigentes y personalidades afines a los partidos que otorgaran su apoyo. La estrategia del Presidente consistió en ofrecer la implementación de políticas públicas a cambio de su respaldo parlamentario.

El Partido Popular solicitó al PSOE su abstención en las votaciones de investidura; en contrapartida, Sánchez demandó la inclusión en el programa de gobierno la derogación de algunas reformas del gobierno anterior como “la reforma laboral, la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (la llamada ley mordaza). Exigencias imposibles de aceptar por el PP.”<sup>54</sup> La negativa del dirigente socialista se modificó una vez que fue forzado a dimitir de su cargo por dirigentes orgánicos y territoriales favorables a colaborar en la investidura de Rajoy. Por su parte, en la negociación con C's, Rajoy firmó un programa de gobierno con 150 medidas para ser aplicadas por el Ejecutivo.

En la votación de investidura celebrada en octubre de 2016, el candidato popular obtuvo el voto favorable de Ciudadanos, CC y UPN sumando 168 votos. A

---

<sup>54</sup> Arrieta *Óp. Cit.* p. 35.

estos dos partidos regionales sólo les ofreció asignaciones presupuestarias benéficas para Navarra y las Islas Canarias. Por otra parte, el PSOE se abstuvo, mientras Unidos Podemos, Junts pel Sí, ERC, PNV, Bildu, NC y Compromís (98 diputados) votaron en contra. De esta manera, Mariano Rajoy se convirtió en el primer Presidente del gobierno investido con el respaldo de dos partidos estatales, lo cual marca una experiencia novedosa.

Pese al aval de la investidura otorgado por el Congreso al candidato del PP, “de ninguna manera significaba que el titular del Ejecutivo tenía asegurado el respaldo parlamentario durante la legislatura.”<sup>55</sup> Ciudadanos exigió que se negociaran con ellos las leyes de interés para La Moncloa, mientras el PSOE pasó a situarse en la oposición pese a la defenestración de Pedro Sánchez que permitió la elección por segunda ocasión de Rajoy como Presidente.

---

<sup>55</sup> Arrieta. *Óp Cit.* p. 66.

## **Capítulo II La moción de censura de 2018. Algunos antecedentes y sus consecuencias.**

### **1.1 Corrupción del gobierno de Mariano Rajoy. Efectos en la relación Ejecutivo - Legislativo**

El uso indebido de los recursos por parte de los integrantes de la administración pública repercute negativamente sobre la actividad gubernamental al dificultar el cumplimiento de las tareas correspondientes al sector público. “La corrupción socava y corroe las instituciones de la democracia y daña el prestigio de los gobiernos representativos”<sup>1</sup> y como consecuencia fomenta el descontento de los ciudadanos hacia éstos. De lo anterior se desprende la importancia de ponderar este problema como parte del debate público.

En el contexto europeo, el descontento con la gestión gubernamental de los recursos públicos se acentuó a raíz de la crisis económica; lo anterior se debe a la disminución de apoyos a los ciudadanos, así como el monto de pensiones y salarios como parte de las políticas de ajuste presupuestario estipuladas por la Unión Europea a los países auxiliados con fondos comunitarios;<sup>2</sup> España recibió en 2012 un préstamo de 100 000 millones de euros para paliar los efectos de la crisis.

Ante las circunstancias expuestas, la corrupción se fue convirtiendo paulatinamente en una de las preocupaciones más importantes para los ciudadanos españoles. Según las cifras del barómetro elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), a mediados de 2010, el 34% de los entrevistados consideraba este problema como el más relevante en España; hacia 2015, 65% de los participantes del ejercicio señaló a la corrupción como su principal preocupación.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Ricardo Uvalle Berrones, “La tensión entre la corrupción y la rendición de cuentas. Valoración del gobierno de tres entidades federativas en México”, en, *Estudios Políticos*, no. 44, mayo – agosto de 2018, p. 94.

<sup>2</sup> Francisco Herreros, “Desconfianza Política en Europa durante la Gran Recesión”, en Ludolfo, Paramio (coord.), *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*, Marcial Pons, Madrid, 2017, p. 155.

<sup>3</sup> José Rama Caamaño, *Crisis económica y sistema de partidos. Síntomas de cambio político en España*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2016, p. 9.

Los partidos políticos de oposición y particularmente Ciudadanos recogieron tal preocupación de los electores para la elaboración de sus programas electorales. Desde las elecciones de 2015, Albert Rivera incorporó la problemática para su campaña de cara al ingreso de su partido al Congreso de los Diputados, espacio en el cual planteó la implementación de políticas para combatir a la corrupción como una de sus condiciones para facilitar la formación de Ejecutivos, tanto en un primer pacto con el PSOE como en el acuerdo firmado con el PP para la investidura de Mariano Rajoy en 2016.

Además de la presión ejercida por los partidos sustentantes de la formación del segundo Ejecutivo de Rajoy, determinantes para la inclusión en el programa de gobierno de medidas para solucionar el problema, el gobierno español tenía el compromiso de aprobar una ley para regular la asignación de contratos por parte de la administración gracias a las Directivas 24/2014 y 25/2014 aprobadas por el Parlamento Europeo y vinculantes para todos los países del Bloque. Como resultado, el Congreso aprobó en octubre de 2017 la Ley de Contratos del Sector Público con la inclusión en la normativa de planteamientos realizados por las bancadas presentes en la cámara, principalmente Ciudadanos.

A pesar de la aprobación de una legislación para regular la asignación de contratos gubernamentales, durante los años 2017 y 2018 por medio de la prensa se difundieron diferentes casos de corrupción en los cuales se hallaban implicados importantes cargos públicos provenientes de las filas del Partido Popular, esto último se dio a raíz de los procesos judiciales abiertos por los magistrados de la Audiencia Nacional. Entre los principales indiciados se encontraban Eduardo Zaplana, ex presidente de la Comunidad Valenciana y detenido a mediados de mayo de 2018, Esperanza Aguirre, ex presidenta de la Comunidad de Madrid y Rodrigo Rato, ministro de Economía con Aznar y ex presidente de Caja Madrid después Bankia.

El caso de corrupción más emblemático del PP fue la denominada Trama Gürtel, el cual consistió en una red de financiamiento ilegal con fondos desviados de las arcas de diversos gobiernos locales mediante una contabilidad paralela o

caja B cuyos principales implicados fueron el tesorero del partido Luis Bárcenas y los empresarios Francisco Correa y Pablo Crespo. La Audiencia Nacional investigó el caso desde 2013 y dictó su primera sentencia el 24 de mayo de 2018 condenando a una docena de personajes ligados a la formación a penas de entre 12 y 51 años de cárcel.<sup>4</sup> El dictamen desacreditó al gobierno en turno, porque su titular negó en comparecencia ante los magistrados la existencia de la red de financiación.

El aumento del descontento hacia el gobierno de Mariano Rajoy fue una de las consecuencias de los escándalos de corrupción. De acuerdo con los sondeos publicados por el CIS en abril de 2018, el PP era rebasado por Ciudadanos en intención de voto, al obtener el partido naranja un 29% de apoyos contra un 27% para los populares. De igual manera, el ejercicio registró un 55% de insatisfacción con el titular de La Moncloa. Por otra parte, en la prensa se levantaron algunas voces reclamando la dimisión del Presidente como la del columnista Federico Jiménez Losantos, quien argumentó la debilidad del gobierno por encontrarse cubriéndose de escándalos de corrupción.<sup>5</sup>

Otra consecuencia importante fue el daño sufrido por la relación del Partido Popular con los partidos de oposición. Cuando se discutieron las enmiendas a la totalidad de las cuentas públicas como parte del proceso presupuestario del año 2018, la dirigencia del PP solicitó su renuncia a la presidenta de la Comunidad de Madrid Cristina Cifuentes, captada robando productos en una tienda y señalada por obtener su maestría de forma fraudulenta, con la única intención de evitar los reproches de las formaciones que apoyaron su proyecto de Presupuesto durante el debate.<sup>6</sup>

La sentencia del caso Gürtel dio pie a la ruptura de las relaciones entre PSOE y La Moncloa. Al momento de la elaboración del dictamen, los socialistas se encontraban negociando con Rajoy el nombramiento del siguiente gobernador del

---

<sup>4</sup> El País España, 25 de mayo de 2018, p. 14.

<sup>5</sup> Federico Jiménez Losantos, "Elecciones generales, ya", *El Mundo MX Opinión*, 23 de mayo de 2018, p. 10.

<sup>6</sup> *El País España*, 26 de abril de 2018, p. 20.

Banco de España; el Presidente había logrado el respaldo de Sánchez para su amigo personal y ex Presidente de Iberdrola, Fernando Becker a cambio de la designación de David Vergara como número dos de la institución.<sup>7</sup> Sin embargo, tras el distanciamiento del PSOE, Rajoy debió recurrir a proponer a Pablo Hernández de Cos por medio de un decreto.<sup>8</sup>

Al día siguiente de la condena de los implicados en la trama Gürtel, el líder del PSOE Pedro Sánchez presentó una moción de censura contra el gobierno. De esta forma el dirigente socialista recogió el descontento de la población por el problema de la corrupción en su actuación parlamentaria. Por tal motivo, la censura interpuesta contra Mariano Rajoy se convirtió en la consecuencia más importante de los casos de corrupción en los que se involucraron personajes del PP.

## **1.2 Repercusiones de la inconformidad de los partidos regionalistas contra el gobierno sobre la Dinámica Parlamentaria.**

En los últimos años Cataluña ha sido la comunidad autónoma con más conflictos en contra del gobierno central. En este sentido, pese a la existencia de una comisión bilateral Estado–Generalitat, así como de otras instituciones con capacidad para resolver las pugnas suscitadas, el Congreso de los Diputados como espacio de discusión de las leyes ha tenido un papel importante como regulador de las relaciones centro–periferia<sup>9</sup> al ser la instancia donde se hallan presentes los representantes de los nacionalistas catalanes. Los Presidentes han recurrido al apoyo de formaciones nacionalistas para formar gobierno y éstas han logrado plantear en el hemiciclo demandas propias de su región.

El 1º de octubre de 2017, la Generalitat de Cataluña encabezada por Carles Puigdemont celebró un plebiscito separatista en el cual, 57% de los participantes se pronunciaron a favor de la independencia. La consulta fue sustentada por el

---

<sup>7</sup> *El Mundo MX* España, 29 de mayo de 2018, p. 4.

<sup>8</sup> *El País* Cinco Días 31 de mayo de 2018, p. 2.

<sup>9</sup> Jean-Baptiste Harguindéguy, Emilio Rodríguez-López y Almudena Sánchez, “Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña” en, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 158. abril – junio de 2017, p. 90.

PDeCat y ERC, quienes gobernaban en coalición esta autonomía y cuya postura era favorable a la separación de esta autonomía con respecto a España. Adicionalmente, la CUP se sumó a estos partidos durante la campaña para el referéndum pese a no tener consejeros en el Govern.

Ante esta situación, la respuesta de gobierno de Mariano Rajoy consistió en dejar de lado el diálogo con los separatistas catalanes<sup>10</sup> y la búsqueda de una salida negociada al conflicto para concentrarse únicamente en la aplicación de la ley contra los responsables de la organización del plebiscito. En este sentido, el movimiento más importante por parte del Ejecutivo consistió en la aplicación de lo dispuesto por el artículo 155.1 constitucional,<sup>11</sup> en Cataluña gracias a lo cual se destituyó y emitió orden de captura contra Puigdemont y el Vicepresidente catalán Oriol Junqueras, así como contra los *consellers* del Govern.

Pese a contar la bancada popular con mayoría absoluta en el Senado y poder lograr la aprobación de la aplicación del 155 en solitario, Rajoy buscó el apoyo de otras formaciones para dotar de mayor legitimidad a la medida. En este sentido, resulta interesante la actuación del PSOE ante el conflicto; en octubre de 2017 respaldó la intención del Presidente del gobierno de destituir al Ejecutivo catalán y establecer un control de la Generalitat por parte de La Moncloa hasta la realización de nuevas elecciones y la investidura de otro *president*.

Entre octubre de 2017 y mayo de 2018, Pedro Sánchez se reunió periódicamente con Mariano Rajoy para consensar las acciones a tomar por parte del Ejecutivo sobre Cataluña. Incluso, en el transcurso del juicio contra los líderes separatistas y una semana antes de presentar la moción de censura contra el gobierno popular, el dirigente socialista presentó una propuesta de modificación al

---

<sup>10</sup> La Comisión Bilateral Estado – Generalitat que sirve como espacio de diálogo entre La Moncloa y el Govern dejó de reunirse durante el gobierno de Mariano Rajoy (2011 - 2018) y reanudó sus trabajos hasta febrero de 2020 durante el mandato de Pedro Sánchez.

<sup>11</sup> Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.



código penal para adaptar el delito de rebelión a las conductas de los personajes en el banquillo.<sup>12</sup>

Sin embargo, Pedro Sánchez modificó su postura sobre el conflicto catalán a raíz de su arribo a La Moncloa, lo cual puede atribuirse a la necesidad de respaldos parlamentarios para gobernar; a partir de junio de 2018, el líder socialista ha reiterado que la solución al conflicto en Cataluña debe darse mediante la vía del diálogo, intentando la apertura de procesos de negociación, los cuales se han vuelto complejos debido a la reticencia de los dirigentes catalanes al abandono de sus pretensiones independentistas. De igual manera, Sánchez ha incluido a los representantes del nacionalismo catalán en el Congreso en la negociación de leyes y presupuestos, algunas veces sin éxito.

Como se mencionó anteriormente, Ciudadanos nació sobre la base del rechazo al nacionalismo catalán; en consecuencia, esta formación respaldó la aplicación del artículo 155 contra la Generalitat. De igual forma, Albert Rivera sostuvo reuniones periódicas con Rajoy entre octubre de 2017 y hasta su rompimiento con el PP a raíz de la sentencia del Caso Gürtel, para abordar la situación en la región. No obstante, ante la investidura de Quim Torra como *president*, el líder de C's no estuvo de acuerdo con el levantamiento del precepto constitucional aplicado a Cataluña;<sup>13</sup> de igual manera, el partido presentó una propuesta para otorgar representación parlamentaria sólo a las formaciones que recaben el 3% de la votación nacional, con la intención de excluir a todos los partidos regionales.<sup>14</sup>

La postura de Unidos Podemos consiste en la apertura de procesos de diálogo con los independentistas catalanes, así como con los vascos y gallegos. De igual forma, Pablo Iglesias propone reconocer a España como un Estado Plurinacional. Ante este conflicto, los podemitas votaron en contra de la aplicación del artículo 155 en Cataluña y se solidarizaron con los líderes perseguidos.

---

<sup>12</sup> *El País* España, 17 de mayo de 2018, p. 6.

<sup>13</sup> *El Mundo MX* España, 10 de mayo de 2021, p. 3.

<sup>14</sup> *El Mundo*, 17 de junio de 2018.

Ante la aplicación del artículo 155, los líderes de ERC se entregaron a las autoridades españolas para ser juzgados, mientras Puigdemont y los dirigentes del PDeCat buscaron refugio en diversos países europeos. Tras los comicios regionales de fines de 2017, ambos partidos negociaron la formación de un nuevo *Govern* con Quim Torra al frente y Pere Aragonés como Vicepresidente. No obstante, entre los independentistas catalanes permaneció el descontento contra Mariano Rajoy.

La conformación del Ejecutivo de Torra se envolvió en polémica por la intención del *president* de restituir al frente de las consejerías a los funcionarios cesados en octubre de 2017, algunos de los cuales se hallaban en la cárcel. No obstante, ante la presentación de una moción de censura contra el gobierno, Torra modificó sus nombramientos con la intención de establecer buenas relaciones con un eventual gobierno de Pedro Sánchez.

Otros partidos regionales como EH Bildu, PNV y Nueva Canarias manifestaron su descontento con la aplicación del artículo 155 en Cataluña y votaron en contra de la medida en el Senado. De igual manera, se solidarizaron con los dirigentes afectados por la intervención de la Generalitat Catalana; no obstante, el PNV logró influir en la actuación de Rajoy en su relación con Cataluña gracias a la necesidad del respaldo de los cinco diputados a los presupuestos de 2018.

Durante el proceso de negociación de las cuentas públicas para 2018, aparte de las demandas de carácter presupuestario,<sup>15</sup> el portavoz del PNV exigió a cambio de su apoyo, el levantamiento de las medidas de control sobre la Generalitat de Cataluña aprobadas por el Senado en octubre de 2017 una vez Quim Torra fuera investido como *President*. Debido al rechazo del PSOE y el resto del arco parlamentario al presupuesto, Rajoy contaba sólo con la anuencia de C's, UPN y CC para aprobar las cuentas públicas, con los cuales obtenía sólo 171

---

<sup>15</sup> El PNV consiguió en la negociación con Rajoy una asignación de 540 millones de euros para Euskadi, así como el emparejamiento del crecimiento de las pensiones en función de los aumentos de la inflación; una demanda importante para esta autonomía debido a la importancia del movimiento de pensionistas en la política vasca. Estas concesiones beneficiaban al lehendakari Íñigo Urkullu.

votos de los 176 necesarios como se muestra en la tabla 1. Ante esta situación, Rajoy debió aceptar la exigencia del PNV incluso en con el descontento de Albert Rivera.<sup>16</sup>

Partido	Escaños	Voto en la moción de censura
Partido Popular	134	En Contra
Partido Socialista Obrero Español	84	A Favor
Unidos Podemos	67	A Favor
Ciudadanos	32	En Contra
Esquerra Republicana de Catalunya	9	A Favor
Partido Demócrata Europeo Catalán	8	A Favor
Partido Nacionalista Vasco	5	A Favor
EH Bildu	2	A Favor
Coalición Canaria	1	Abstención
Nueva Canarias	1	A Favor
Unión del Pueblo Navarro	2	En Contra
Foro Asturias	1	En Contra

De esta manera, el conflicto catalán y la respuesta gubernamental tuvieron repercusiones sobre la dinámica parlamentaria en España. Por una parte, el PP, C's y posteriormente Vox rechazan tajantemente participar en coaliciones con los partidos regionales catalanes y vascos, las formaciones referidas mantienen una actitud similar en contra de los primeros actores. Por su parte, el PSOE y en ocasiones Podemos deben enfrentar las críticas de los partidos de derecha por negociar con los catalanes y viceversa. De esta manera, en la dinámica parlamentaria se aprecia una oposición bilateral de consideración para analizar los procesos de formación de gobierno.

<sup>16</sup> *El País* España, 21 de mayo de 2018, p. 17.

<sup>17</sup> Cfr. en. *El País* España, 25 de mayo de 2018, p. 15; *El Mundo MX* España, 26 de mayo de 2026; Público Política, 2 de junio de 2018, p. 10 y *El País* España, 2 de junio de 2018.

## 2.1 La construcción de la coalición para la aprobación de la moción de censura

En la mañana del viernes 25 de mayo de 2018, menos de 24 horas después de la sentencia por parte de los magistrados de la Audiencia Nacional contra los responsables del Caso Gürtel, y menos de 48 horas tras la aprobación de los presupuestos para ese año, los diputados del PSOE presentaron sorpresivamente una moción de censura con Pedro Sánchez como candidato. El primer efecto de la medida consistió en imposibilitar a Rajoy para disolver el Congreso y convocar a elecciones anticipadas<sup>18</sup> ante el descrédito sufrido por el contenido del dictamen.<sup>19</sup>

Para recabar los apoyos para la aprobación de la moción de censura en el Congreso, Pedro Sánchez no presentó un programa de gobierno, sino líneas generales de actuación; entre estas destacó “atender las urgencias sociales y recuperar la normalidad política y democrática,”<sup>20</sup> sostener la soberanía nacional, respetar los compromisos contraídos con la Unión Europea<sup>21</sup> y convocar a elecciones generales una vez cumplidos los dos primeros objetivos. El planteamiento inicial del líder socialista se modificó después de las negociaciones con otros actores, principalmente el PNV.

Los primeros partidos en adherirse a esta coalición fueron Unidos Podemos, Compromís, EH Bildu y Nueva Canarias. Mientras los nacionalistas catalanes (ERC y JxCat) manifestaron su disposición a estudiar un eventual respaldo a la moción y los nacionalistas vascos pidieron a Sánchez negociar el respaldo de sus cinco diputados.

Unidos Podemos respaldó la moción debido a su descontento con el gobierno de Mariano Rajoy. Se debe recordar que en 2017 Pablo Iglesias impulsó sin éxito un procedimiento similar contra el gobierno. Según declaraciones del líder

---

<sup>18</sup> Durante el tiempo transcurrido entre la presentación de una moción de censura y su debate en el pleno del Congreso, la Asamblea no puede disolverse para convocar elecciones generales. Ver. Artículo 131.2, *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Agencia del Boletín del Congreso de los Diputados, Madrid, 2020.

<sup>19</sup> Vid infra, p. 30.

<sup>20</sup> *El Mundo MX* España, 26 de mayo de 2018, p. 2.

<sup>21</sup> *El País* España, 26 de mayo de 2018, p. 16.

podemita, su formación tenía un año “desde que Pedro Sánchez recuperó hace un año la secretaría general de su partido, pidiendo al PSOE que encabece una moción”.<sup>22</sup>

Por otra parte, Ciudadanos mostró desde un principio su rechazo a la moción de censura en las condiciones presentadas por Sánchez. Un motivo de esta postura puede apreciarse en el rechazo del partido a participar en una coalición con Podemos y partidos regionales discordantes con su ideología como los catalanes y vascos. A este respecto, José Manuel Villegas, secretario general de Ciudadanos declaró: “la solución a la crisis de la corrupción de Rajoy no son las prisas y el oportunismo de Sánchez. La cuestión no es que salga Rajoy para que entre Sánchez, apoyado por separatistas y populistas”.<sup>23</sup>

Por otra parte, durante 2018 Ciudadanos experimentó un crecimiento de intención de voto en las encuestas; para principios de mayo, el sondeo de Metroscopía situaba al partido en primer lugar con una posible votación del 30%,<sup>24</sup> lo cual implicaba la posibilidad de encabezar el gobierno con apoyos del PP y otras fuerzas regionales dispuestas a negociar como CC. Por este motivo, el interés principal del partido naranja en este proceso consistía en provocar un adelanto electoral.

En un encuentro entre Villegas y José Luis Ábalos (secretario de organización del PSOE), el dirigente de C's condicionó su apoyo a la moción presentada por Sánchez al compromiso de convocar inmediatamente a elecciones generales en caso de prosperar la medida.<sup>25</sup> Lógicamente, los socialistas rechazaron tales exigencias y en consecuencia, Rivera comenzó a buscar apoyos

---

<sup>22</sup> *Público Política*, 26 de mayo de 2018, p. 12.

<sup>23</sup> *El Mundo MX España*, 26 de mayo de 2018, p. 3.

<sup>24</sup> *El País España*, 21 de mayo de 2021, p. 20.

<sup>25</sup> *El Mundo MX España*, 30 de mayo de 2018, p. 4.

para presentar una moción alternativa para lograr su cometido.<sup>26</sup> Este hecho comprueba lo señalado en el párrafo anterior.

Ante la presentación de la moción de censura, el Presidente Rajoy interrumpió su viaje a Kiev para ver la final de la Champions y contactó junto al coordinador de su partido, Fernando Martínez–Maíllo al portavoz del PNV, Aítor Esteban y a Albert Rivera<sup>27</sup>; una vez confirmada la negativa inicial de ambos personajes para apoyar la moción de censura, la presidenta del Congreso, Ana Pastor fijó el debate de la moción para los días 31 de mayo y 1º de junio, es decir, después de los cinco días naturales que por ley<sup>28</sup> deben transcurrir como mínimo entre la presentación de una moción y su discusión en el pleno. Con esta acción, los populares pretendían impedir a Sánchez disponer de tiempo suficiente para negociar el respaldo de PDeCat y ERC a la moción de censura,<sup>29</sup> necesarios como se aprecia en la tabla 1.

Los republicanos se inclinaron desde el principio por apoyar a Sánchez, aunque sus dirigentes se sentaron a estudiar las consecuencias de esta postura; la única condición puesta por su representante Joan Tardá en conversación con el líder socialista fue la exclusión de Ciudadanos en la coalición para aprobar la moción. Esta postura se puede explicar por el rechazo del partido al Ejecutivo de Mariano Rajoy, como lo comprueba la alocución de Tardá durante el debate parlamentario, “No es un voto de apoyo al PSOE, es de rechazo al PP, nuestro sí a Sánchez es un no a Rajoy, pese a que el PSOE se ha esforzado mucho en parecerse al PP.”<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> La bancada de Ciudadanos contaba con 32 diputados, tres menos de los requeridos por el reglamento de la cámara (10%) para presentar una moción, por lo que Rivera buscó el apoyo de un partido que le prestase los tres legisladores faltantes.

<sup>27</sup> ABC España, 27 de mayo de 2018, p. 6.

<sup>28</sup> Artículo 174.3, *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Agencia del Boletín del Congreso de los Diputados, Madrid, 2020.

<sup>29</sup> *El Mundo MX* España, 29 de mayo de 2021, p. 4.

<sup>30</sup> *El País* España, 1º de junio de 2018, p. 18.

Los dirigentes de PDeCat dubitaron en su apoyo a la moción de censura; pese a desear la caída de Rajoy, sus dirigentes se hallaban a disgusto con Pedro Sánchez por secundar las posturas del Ejecutivo sobre Cataluña y proponer medidas como la reforma del código penal para perjudicar a los independentistas presos. Para adoptar una postura, los líderes sostuvieron encuentros en los días anteriores a la moción y consultaron permanentemente con Quim Torra y Carles Puigdemont.

En una entrevista radiofónica, Puigdemont declaró que mientras su partido debatía su postura, Pablo Iglesias le habló por teléfono a Berlín para convencerlo de respaldar la moción de censura.<sup>31</sup> Según el *expresident*, el líder de Podemos destacó en la llamada la importancia de este procedimiento como vía para expulsar a Rajoy del gobierno, de igual manera le informó su intención de presentar una moción alternativa con la única intención de convocar a elecciones anticipadas, la cual en términos prácticos acabaría beneficiando a Ciudadanos. El temor al fortalecimiento de Ciudadanos en detrimento de los nacionalistas catalanes convenció a Puigdemont de avalar la moción de Sánchez.

Por otra parte, en una reunión entre Pedro Sánchez y Marta Pascal, presidenta del partido, el líder del PSOE propuso el establecimiento de un proceso de diálogo entre Gobierno y Generalitat, condición aceptada por la lideresa nacionalista, a la cual sumó otro compromiso, Sánchez debía moderar su discurso durante el debate de la moción evitando críticas a Quim Torra,<sup>32</sup> lo cual fue cumplido a cabalidad. Aunado a la decisión de Puigdemont de apoyar la moción de censura, a Torra le convenía la caída de Rajoy, puesto que podría obligar a Sánchez a mantener relaciones cordiales con la Generalitat debido a la importancia de los 14 diputados de ERC y PDeCat para la aprobación de leyes y presupuestos.

---

<sup>31</sup> *El Periódico*, 8 de junio de 2018.

<sup>32</sup> En declaraciones a la prensa, Pedro Sánchez acusó a Torra de xenofobia y racismo. Ver. *El País* España, 31 de mayo de 2018, p. 15.

Con la intención de allanar una buena relación con un futuro gobierno de Pedro Sánchez, Torra desistió de su intento por restituir en sus puestos a los independentistas presos o buscados por la Justicia y realizó nuevos nombramientos para las consejerías de la Generalitat, de igual forma, pospuso la toma de protesta de su nuevo gabinete para permitir a las diputadas Esther Capella y Teresa Jordá (propuestas como consejeras) asistir a la votación de la moción de censura.

Por otra parte, la negociación para obtener el respaldo del PNV resultó compleja para los socialistas. Tras la presentación de la moción de censura y a pesar de haber negado inicialmente su respaldo a Sánchez, las condiciones enarboladas por el Presidente del partido, Andoni Ortuzar además del respeto a las concesiones pactadas con Rajoy para la aprobación del Presupuesto,<sup>33</sup> fueron “el reconocimiento de la nación vasca, la introducción del llamado derecho a decidir y una relación de bilateralidad en plano de igualdad con el resto de España en un sistema confederal, más allá de los planteamientos federalistas del PSOE.”<sup>34</sup> Junto a tales condiciones, los peneuvistas exigieron conocer las medidas prometidas por Sánchez para la regeneración democrática<sup>35</sup>.

Si el PNV no hubiera otorgado el espaldarazo a Sánchez, le habría faltado un diputado para lograr la aprobación de la mayoría absoluta como lo muestran los datos de la tabla 1. En tal circunstancia, el partido habría sido percibido como un aliado de Rajoy, lo cual hubiera sido utilizado en su contra por otras formaciones, principalmente Bildu, en futuras votaciones autonómicas y generales como discurso de campaña.

Tras una reunión entre Aitor Esteban y José Luis Ábalos y en virtud de la premura del debate tras la maniobra de Ana Pastor, el PNV rebajó sus exigencias para apoyar la maniobra de Sánchez plateando tres demandas; en primer lugar, respetar los presupuestos recién aprobados en el Congreso, en segundo término,

---

<sup>33</sup> Ver nota 17

<sup>34</sup> *El País* España, 27 de mayo de 2018, p. 18

<sup>35</sup> *El Mundo MX* España, 27 de mayo de 2018, p. 6



asegurar el respaldo de ERC y PDeCat, finalmente, el compromiso de continuar la legislatura hasta su final en mayo de 2020.

La segunda condición se puede explicar por el temor de los dirigentes a una posible represalia por parte de Rajoy en caso de fracasar la moción de censura. Mientras la última condición se debe a las perspectivas electorales negativas para el PNV. Metroscopía les asignaba una votación cercana al 1.5% en su encuesta de mayo, lo cual les hubiese dejado en riesgo de perder sus escaños.

A raíz de las negociaciones con el PNV, Sánchez debió gobernar con los presupuestos elaborados por el Ejecutivo del PP; así mismo tuvo que renunciar a su intención de convocar elecciones anticipadas tras unos meses al frente del gobierno. Una vez asumidos estos compromisos y tras cotejar el respaldo de los dirigentes de JxCat y ERC a la moción de censura, los peneuvistas confirmaron a Sánchez su apoyo. Pese a expresar en días anteriores lo contrario, en la madrugada del 1º de junio Ortúzar comunicó la decisión de su partido a Martínez – Maíllo.

## **2.2 La negociación entre actores políticos durante el proceso de la moción de censura**

El proceso de negociación para conformar la coalición que permitió aprobar la moción de censura e investir como Presidente a Pedro Sánchez fue demasiado breve; tan sólo una semana transcurrió entre su presentación y su debate, gracias a la maniobra intentada por la presidenta del Congreso para impedir a los socialistas contar con el tiempo suficiente para negociar. Como resultado, se aprobó la primera moción de censura contra un Ejecutivo de las cuatro presentadas hasta ese momento.

El procedimiento establecido por la Constitución Española<sup>36</sup> para el retiro de la confianza al Mandatario recibe el nombre de moción de censura constructiva.<sup>37</sup> Este mecanismo fue instituido por primera vez en la Ley Fundamental alemana de

---

<sup>36</sup> Vid infra.

<sup>37</sup> Gianfranco Pasquino. *Los poderes de los jefes de gobierno*, Prometeo, Buenos Aires, 2006, p. 27.

1949 con la intención de garantizar la estabilidad del sistema político al exigir como requisito de la caída del gobierno un consenso sobre la investidura de un gobernante alternativo. El resultado se puede apreciar en el historial de mociones de censura sin éxito en la democracia española.

De acuerdo con Gianfranco Pasquino, las características del procedimiento constitucional de la moción de censura constructiva limita significativamente su uso por parte de los dirigentes políticos. A este respecto afirma lo siguiente:

...ningún líder político, ningún partido, y ningún grupo de gobierno se atreve a producir una crisis política 'desconfiando' del jefe de gobierno si no tiene una expectativa más que razonable de conseguir un número de votos en la siguiente votación que se dirijan a un candidato que potencialmente esté en condiciones de construir una nueva coalición de gobierno.<sup>38</sup>

Sin embargo, en España, los dirigentes políticos utilizan el proceso de moción de censura con la intención de publicitar por medio de la cobertura noticiosa al candidato propuesto para la presidencia, quien generalmente es el líder del partido. Por esta razón, Felipe González (1980), Antonio Hernández Mancha (1989) y Pablo Iglesias (2017) presentaron mociones de censura contra el gobierno sin tener la certeza de lograr los apoyos necesarios para su aprobación.

En el caso de estudio se repitió la tendencia descrita. Pedro Sánchez aprovechó el descrédito de Rajoy ante la sentencia del caso Gürtel para presentar una moción de censura y sin la seguridad de contar con los apoyos suficientes para su aprobación. Con esta maniobra, Sánchez pretendió inicialmente mostrar a los votantes que su partido tomaba medidas contra la corrupción y mejorar con esto sus perspectivas electorales<sup>39</sup> en caso de fracasar y producirse una convocatoria anticipada a comicios.<sup>40</sup> De esta manera, se puede demostrar que la moción de censura es utilizada por los líderes políticos como propaganda.

Sobre la base de la perspectiva espacial, algunos autores sostienen que los gobiernos minoritarios son viables siempre y cuando se encuentren en una posición central del espectro político, lo cual definen como estar en una posición

---

<sup>38</sup> *Ibid.* p. 27.

<sup>39</sup> La encuesta de mayo de 2018 situaba al PSOE en cuarto lugar de votación con un 19.5%.

<sup>40</sup> Teodoro León Gross, "Moción... contra Ciudadanos", *El País* España, 29 de mayo de 2018, p. 19.

central con respecto a los diferentes clivajes existentes en la sociedad.<sup>41</sup> Según los analistas, el segundo gobierno de Mariano Rajoy logró ser investido por encontrarse en las circunstancias mencionadas; puesto que un gobierno en ese sitio puede bloquear la formación de mayorías alternativas que faciliten una moción de censura.

Lo que se demostró con la moción de censura fue que el segundo gobierno de Rajoy en realidad poseía apoyos demasiado endebles y un gobierno no tiene asegurada su permanencia por hallarse su partido en una posición central; los partidos coaligados no respaldan al Ejecutivo toda la legislatura y de presentarse las condiciones necesarias, permitirán la caída del Presidente como ocurrió en 2018.

Si bien la premura del proceso provocada por la presidenta del Congreso permitió la adhesión de partidos con planteamientos e intereses tan dispares con una negociación demasiado breve, las formaciones coaligadas no acordaron un programa de gobierno y, por ende, el PSOE no tenía asegurado su apoyo para el resto de la legislatura. Como consecuencia, se formó un gobierno con el respaldo asegurado de sólo 84 diputados y por tanto, Pedro Sánchez se enfrentó al reto de negociar permanentemente con sus aliados. De esta manera, algunos partidos lograron conservar los beneficios ganados con la defección de Rajoy.

Para coadyuvar en el éxito de la moción de censura Pablo Iglesias maniobró anunciando su intención de presentar una moción de censura alternativa en caso de fracasar la de Sánchez, con el único fin de convocar a elecciones. De cumplirse el escenario planteado los partidos regionales, particularmente catalanes y vascos se habrían visto afectados.<sup>42</sup> Sin embargo, a Unidos Podemos

---

<sup>41</sup> Antonio Garrido, María Antonia Martínez y Alberto Mora, “La ‘geometría variable’: los gobiernos minoritarios de España en perspectiva espacial”, en *Política y Sociedad*, núm. 57, enero – junio de 2020, p. 52.

<sup>42</sup> La encuesta de Metroscopía de mayo de 2018 presagiaba bajos porcentajes de votación para estas formaciones.

no le convenía un adelanto electoral.<sup>43</sup> Por este motivo, es posible interpretar el anuncio del dirigente podemita como un amago para azuzar el temor a las elecciones de los potenciales perjudicados, atrayendo su apoyo a la moción de Sánchez.

Pablo Iglesias vio en la moción presentada por Sánchez una oportunidad para desalojar a Rajoy del Palacio de la Moncloa y por tal motivo no puso condiciones para apoyarlo, en declaraciones vertidas durante el proceso insinuó la idea de pactar un programa con el PSOE y enumeró algunas medidas que esperaba de un futuro Ejecutivo socialista, entre las cuales se encontraban:

...asegurar y garantizar las pensiones, subir el salario mínimo, igualdad retributiva, permisos de maternidad y paternidad iguales e intransferibles, controlar el mercado de alquiler para asegurar una vivienda digna y el diálogo 'para resolver las cuestiones territoriales.<sup>44</sup>

Las medidas planteadas por Iglesias a un futuro gobierno socialista formaban parte de los discursos político – electorales del partido, lo cual remite a sus orígenes como movimiento de protesta ante los efectos de la crisis. Ante los hechos descritos, se puede afirmar que además de la caída de Rajoy, al líder de Unidos Podemos le interesaba conseguir la aplicación de medidas propuestas en sus discursos electorales como contraprestación a su respaldo parlamentario para cuestiones de interés gubernamental como los presupuestos, nombramientos de funcionarios públicos a cargo de la Asamblea o leyes prioritarias para el Ejecutivo. Por este motivo, Iglesias instó sin éxito a Sánchez a pactar un programa de gobierno.<sup>45</sup>

Aprovechando la debilidad del grupo parlamentario del PSOE, Pablo Iglesias planteó la formación de un gobierno de coalición entre los socialistas y Unidos Podemos,<sup>46</sup> cuyas bancadas sumaban 156 diputados, faltando 20 asientos para la mayoría absoluta. Desde este momento, los podemitas comenzaron a

---

<sup>43</sup> Días antes de la presentación de la moción de censura de Pedro Sánchez, el periódico El Mundo hizo pública la adquisición de un chalé de lujo por parte de Pablo Iglesias e Irene Montero ubicado en Galapagar, a las afueras de Madrid. El asunto afectó las perspectivas electorales del partido.

<sup>44</sup> *El País* España, 26 de mayo de 2018, p. 19.

<sup>45</sup> *El País* España, 1º de junio de 2018, p. 23.

<sup>46</sup> Ídem.

plantear esta alternativa como solución al problema de la ausencia de mayorías parlamentarias.

Por otra parte, ERC y PDeCat consiguieron el compromiso de Sánchez con el establecimiento de un proceso de negociación entre Estado y Generalitat, así mismo, el gobierno socialista levantó las medidas de control sobre las finanzas catalanas impuestas como consecuencia de la aplicación del artículo 155 en octubre de 2017.<sup>47</sup> La importancia de los representantes catalanes en el Congreso para aprobar leyes y presupuestos motivó al Presidente Sánchez a mantener en pie los compromisos contraídos.

El PNV logró salvar las concesiones presupuestarias otorgadas por Mariano Rajoy, importantes para Ajuria Enea. De igual manera, evitó la convocatoria anticipada de elecciones, perjudicial en ese momento para el partido. Además, la formación logró convertirse en un apoyo potencial para el gobierno, lo cual le permitiría recuperar demandas de los nacionalistas vascos como el traspaso de la administración de las cárceles al gobierno vasco o el otorgamiento de recursos para finalizar las obras de la red de trenes alta velocidad en Euskadi iniciadas en 1989.

Pese a estar obligado al cumplimiento de los compromisos asumidos para lograr los apoyos a la moción de censura y encontrándose frente al reto de negociar permanentemente las iniciativas de su interés, el PSOE y Pedro Sánchez salieron beneficiados de este proceso. Con el triunfo de la moción, el partido mejoró notablemente sus perspectivas electorales al pasar de 19.5% de intención de voto en las encuestas a ubicarse en primer lugar de preferencias con un 30% según un sondeo publicado en agosto de 2018.<sup>48</sup>

La obtención del gobierno permitió fortalecer el liderazgo de Pedro Sánchez en el interior de su partido, el cual comenzaba a ser cuestionado en mayo de 2018 ante las bajas perspectivas electorales.<sup>49</sup> Otro hecho considerable fue el reparto

---

<sup>47</sup> *El Mundo MX*, 3 de junio de 2018, p. 2.

<sup>48</sup> *La Vanguardia Política*, 6 de agosto de 2018, p. 11.

<sup>49</sup> *ABC España*, 16 de mayo de 2018, p. 10.

de cargos públicos entre los dirigentes cercanos al Presidente, con lo cual fue posible debilitar a potenciales rivales partidistas, particularmente la gobernante andaluza Susana Díaz.<sup>50</sup> Lo anterior se debe a que la promesa de obtener puestos gubernamentales o candidaturas acerca a los allegados de los adversarios políticos hacia el líder de la formación.

Finalmente, los intercambios de propuestas durante la negociación de apoyos para la moción de censura confirman que los actores políticos negocian y asumen decisiones tomando en cuenta el problema particular de un momento dado. El PSOE presentó la moción de censura para evitar un anticipo electoral, Unidos Podemos también tuvo esta motivación para ayudar a Sánchez. Por su parte, los dirigentes de Ciudadanos intentaron forzar los comicios por así convenir a sus intereses. Los partidos regionales de Cataluña y Euskadi, en principio reticentes a apoyar la maniobra, acabaron dando el espaldarazo ante la premura del debate y considerando el interés de sacar a Rajoy del gobierno y en el caso de los catalanes, colocar a un Presidente dispuesto a negociar con ellos.

### **3.1 Reparto de ministerios del primer gobierno de Pedro Sánchez y conflictos derivados del proceso.**

Después ser investido como Presidente el 1º de junio de 2018, Pedro Sánchez conformó un gabinete monocolor sin consultar a los partidos coaligados para el triunfo de la moción de censura. Para Pasquino,<sup>51</sup> la designación de ministros constituye una tarea exclusiva del jefe de gobierno, carente de la intervención de otros actores políticos. De igual manera, Lijphart coincide en este sentido al afirmar que en la formación de un Ejecutivo con un solo partido predomina el interés del primer ministro.<sup>52</sup> Por otra parte, Strom<sup>53</sup> da por sentada la designación del gabinete y al igual que los teóricos mencionados, no problematiza este asunto y dan por sentado este proceso.

---

<sup>50</sup> Lucía Méndez, "PSOE: hacia la resurrección a través de La Moncloa", en, *El Mundo MX* España, 19 de agosto de 2018, p. 3

<sup>51</sup> Pasquino. *Óp. Cit.* p. 26.

<sup>52</sup> Arendt Lijphart. *Democracies: Pattern of majoritarian and consensus Government in twenty one countries*, Yale University Press, New Haven, 1994, p. 36.

<sup>53</sup> Strom. *Óp. Cit.* p. 48.

Sánchez no incluyó en el Consejo de Ministros a cuadros de otros partidos, provocando la molestia de Pablo Iglesias,<sup>54</sup> quien demandó desde los días posteriores a la moción, la conformación de un gobierno de coalición compuesto por PSOE y Unidos Podemos como fórmula para facilitar la negociación de las iniciativas gubernamentales. De esta manera decidió hacerse de un Ejecutivo conformado sólo por socialistas.

En la literatura se da por sentada la carencia de fricciones cuando el Presidente extiende los nombramientos ministeriales. Sin embargo, algunos ministros potenciales poseen ambiciones que entran en contradicción con los intereses del jefe de Gobierno a pesar de optarse por la designación de un gabinete monocolor. En tales circunstancias resulta crucial la habilidad conciliadora y el talante político del mandatario.

El conflicto en la conformación del Consejo de Ministros se presentó debido al interés de Pedro Sánchez por incluir en este órgano a Margarita Robles.<sup>55</sup> Debido a su relevancia en el partido, Sánchez le ofreció inicialmente el Ministerio del Interior; sin embargo, Robles exigió que su dependencia asumiera también las competencias del Ministerio de Justicia (como se había presentado durante el gobierno de Felipe González), lo cual fue rechazado por el Presidente.

Ante la negativa de Robles para aceptar la cartera de Interior o de Justicia, Sánchez le ofreció designarla como ministra de Defensa. La socialista pidió como condición para aceptar que el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) se incorporase a la Defensa. Es en esta petición donde sus intereses entraron en conflicto porque el órgano de seguridad nacional había estado tradicionalmente bajo las órdenes de la vicepresidencia, por lo cual, sería Carmen Calvo quien asumiría tal responsabilidad.

---

<sup>54</sup> *Público Política*, 8 de junio de 2018.

<sup>55</sup> Margarita Robles fue magistrada de la Audiencia Nacional e integrante del CGPJ entre 2008 y 2013. Además fungió como secretaria de Estado de Interior entre 1994 y 1996, bajo la dirección de Juan Alberto Belloch como ministro de Interior y Justicia. En 2017 respaldó a Sánchez para contender por la dirigencia del partido y tras su triunfo, fue designada como coordinadora de la bancada socialista en el Congreso.

La vicepresidenta Calvo fue una de las dirigentes clave para el arribo de Sánchez a la dirigencia de su partido, por lo cual el Presidente decidió encomendarle el puesto para encargarse de la preparación del diálogo entre el gobierno y la Generalitat, así como la relación con las Cortes y particularmente el Congreso de los Diputados. No obstante, la funcionaria no se encontraba en disposición de ceder la titularidad del CNI a Robles, por lo cual el nuevo jefe del Ejecutivo quien se había inclinado por su responsable de Defensa le solicitó como favor acceder a las peticiones formuladas<sup>56</sup> para zanjar el conflicto. Cabe resaltar la solución al conflicto por parte del Mandatario antes de anunciar los nombramientos.

Por otra parte, Sánchez asignó determinadas dependencias a personajes cuya función aparte de las competencias propias de la cartera consistiría en la búsqueda de apoyos parlamentarios durante la discusión de proyectos de ley, principalmente con los partidos regionales. Particularmente fue el caso del nombramiento de José Luis Ábalos como ministro de Fomento. Este personaje apoyó al Presidente cuando buscaba liderar al PSOE en 2017 y su participación resultó importante para el éxito de la censura. Al encargarse esta dependencia de dirigir las inversiones públicas, desde esta oficina se ofrecieron inyecciones de fondos a determinadas autonomías con la intención de atraer el apoyo de los actores originarios de tales regiones hacia las iniciativas parlamentarias propuestas por La Moncloa.

Cuando encontraron acomodo en el gabinete los políticos clave para la relación Ejecutivo – legislativo y personajes cercanos a Sánchez, el Presidente tuvo cuidado en incluir en sus nombramientos a dirigentes territoriales (especialmente de Cataluña), a miembros cercanos a sus rivales intrapartidistas, particularmente Susana Díaz (Procedentes del PSOE de Andalucía), así como a perfiles independientes cercanos a las instituciones europeas como se puede apreciar en la tabla 2. La finalidad última de estas designaciones consistía en

---

<sup>56</sup> Lucía Méndez, “El PSOE encuentra un Presidente y el PP se queda huérfano”, *El Mundo MX* España, 10 de junio de 2018, p. 3.



dotar de legitimidad al nuevo gobierno tanto hacia el interior del partido como hacia el resto de la sociedad mediante la representación de distintas autonomías y fracciones partidistas, así como la inclusión de ministros procedentes de la sociedad civil<sup>57</sup>.

<b>Tabla 2. Composición del primer gobierno de Pedro Sánchez<sup>58</sup></b>		
Cartera	Titular	Procedencia
Vicepresidencia del Gobierno	Carmen Calvo	PSOE
Interior	Fernando Grande – Marlaska	Independiente
Hacienda	María de Jesús Montero	PSOE – Andalucía
Asuntos Exteriores	Josep Borrell	PSC
Educación	Isabel Celaá	PSOE
Fomento	José Luis Ábalos	PSOE
Economía y Empresa	Nadia Calviño	Independiente
Justicia	Dolores Delgado	Independiente
Agricultura	Luis Planas	PSOE
Industria Comercio y Turismo	Reyes Maroto	PSOE
Transición Ecológica	Teresa Ribera	PSOE
Sanidad	Carmen Montón	PSPV
Defensa	Margarita Robles	PSOE
Cultura y Deporte	Maxim Huerta	Independiente
Ciencia Innovación y Universidades	Pedro Duque	Independiente
Trabajo y Seguridad Social	Magdalena Valerio	PSOE
Política Territorial	Meritxell Batet	PSC

Destaca la inclusión de dos miembros del Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC),<sup>59</sup> Josep Borrell en Asuntos Exteriores, así como Meritxell Batet en Política Territorial; la designación de estos funcionarios se puede comprender

<sup>57</sup> Las circunstancias referidas ocasionaron que la prensa designara al primer gabinete de Pedro Sánchez como gobierno bonito.

<sup>58</sup> Cfr. en *El País* España, 7 de junio de 2018, pp. 18 – 19; *El Mundo* MX España, 7 de junio de 2018, pp. 3 – 4; Lucía Méndez, “El PSOE encuentra un Presidente y el PP se queda huérfano”, *El Mundo* MX España, 10 de junio de 2018, p. 3 y Lucía Méndez, “PSOE: hacia la resurrección a través de La Moncloa”, en *El Mundo* MX España, 19 de agosto de 2018, p. 2.

<sup>59</sup> Denominación utilizada por el PSOE en Cataluña

además por las repercusiones del conflicto territorial.<sup>60</sup> Es importante también el nombramiento de la dirigente andaluza María de Jesús Montero como ministra de Hacienda; ésta era cercana a Susana Díaz, habiendo estado encargada de las finanzas públicas del gobierno autonómico.

Con respecto a los perfiles independientes conviene resaltar los casos de Nadia Calviño y Fernando Grande-Marlaska la primera fue nombrada como ministra de Economía y la importancia de su nombramiento radica en sus contactos en Bruselas, producto de su trayectoria en las instituciones comunitarias. Antes de su ingreso al gobierno ocupó cargos relacionados al comercio exterior en Bruselas y entre 2014 y 2018 fungió como directora general de Presupuesto en la Comisión Europea

Por otra parte, el Presidente aprovechó el vacío generado por el rechazo de Margarita Robles a ocupar la cartera de interior para invitar al juez de la Audiencia Nacional, Fernando Grande-Marlaska. Un magistrado de carrera carente de filiación partidista, quien se había hecho conocer por instruir los juicios contra los miembros de la banda terrorista ETA entre 2004 y 2010. De igual forma, fue integrante del Consejo General del Poder Judicial entre 2013 y 2017.

Para completar el consejo de ministros Pedro Sánchez recurrió a la designación de personajes ajenos a la política y la administración pública para carteras con poca relevancia política. En este sentido destacan el nombramiento de Maxim Huerta (escritor y conductor televisivo) al frente de Cultura, así como del astrofísico y espacionauta Pedro Duque como ministro de Ciencia. Estos nombramientos tuvieron en común la búsqueda de perfiles con amplia trayectoria en los ámbitos propios de las dependencias a dirigir.

---

<sup>60</sup> Una de las tareas asignadas a Borrell consistió en responder a las críticas hacia España en el exterior sobre la base del conflicto en Cataluña. Por su parte, a Batet se le encomendó participar en las negociaciones con la Generalitat.

### 3.2 Necesidad de una negociación permanente entre el Presidente y el Congreso

Para Lijphart, un gobierno de consenso, que es aquel cuya investidura se dio con el apoyo de dos o más partidos, es un Ejecutivo más eficiente porque goza de una base de apoyo plural de fuerzas diversas. Según este planteamiento, las cosas deben marchar bien entonces cuando una coalición logra sacar una moción de censura. Por tanto, Lijphart no problematiza sobre la relación entre el gobierno y el Congreso.<sup>61</sup> Por su parte, Strom se expresa en el mismo sentido al considerar más eficaz al gobierno de un solo partido con apoyo externo.<sup>62</sup> En el primer periodo de Sánchez se presentaron las características expresadas por Strom y Lijphart, y como se mencionó, su supervivencia dependía de las negociaciones con sus socios externos al gobierno.

Si bien, Pedro Sánchez recibió los apoyos necesarios para contar con mayoría absoluta en el debate de la moción de censura, este respaldo fue sólo para una *votación específica*, por lo cual el nuevo Presidente tuvo la necesidad de negociar constantemente los apoyos necesarios para la aprobación de las medidas de su interés en la Cámara al contar su partido con apenas 84 escaños en el Congreso. A esta circunstancia debe agregarse la ausencia de un programa de gobierno pactado con los distintos integrantes de la coalición para la investidura debido a la premura del proceso, por lo cual, en cada iniciativa, el Gobierno requería entrar en una lógica de intercambio de demandas a fin de conseguir la anuencia de las formaciones presentes en el Hemiciclo.

La negociación de los presupuestos para el año 2019 resultaban de interés para La Moncloa debido su utilidad para la instrumentación de políticas públicas ideadas por el nuevo gobierno. En este proceso se puso de manifiesto lo expresado en el párrafo anterior. La estrategia del gobierno consistió en asegurar el apoyo de Unidos Podemos antes de negociar con el resto de partidos. A

---

<sup>61</sup> Arend Lijphart. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultado en treinta y seis países*. Ariel, Barcelona, 2000, p. 134.

<sup>62</sup> Strom. *Óp. Cit.* p. 62.

cambio de su apoyo, Pablo Iglesias exigió el aumento de impuestos sobre el sector empresarial (particularmente los bancos) y la subida del salario mínimo a 1000 euros por mes y destinar recursos a los programas sociales incrementando el límite de gasto gubernamental a 15 000 millones de euros. El Presidente accedió a las demandas con la intención de agilizar el proceso, aunque no en las condiciones exigidas por Podemos.

Además del apoyo de UP, Sánchez requería la aprobación de otras fuerzas parlamentarias para reunir la mayoría absoluta estipulada por ley. Por este motivo debió entrar en negociaciones con distintos partidos regionalistas. Para lograr el respaldo de estos actores la estrategia de negociación socorrida por el gobierno consistió en ofrecer la asignación de recursos para proyectos de diversa índole hacia las autonomías de origen de las formaciones clave; lo anterior se llevó a cabo por medio del Ministerio de Fomento.

El ministro Ábalos ofreció al gobierno del País Vasco recursos para la construcción de vías férreas en la región a cambio de la votación favorable del PNV al techo de gasto y a los Presupuestos para 2019.<sup>63</sup> Por otra parte, Fomento concedió el aumento del subsidio en los pasajes aéreos entre la Península Ibérica y los territorios de Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla para conseguir el respaldo de Coalición Canaria y Nueva Canarias hacia la candidatura propuesta por La Moncloa de Tomás Fernando Flores para dirigir Radio Televisión Española (RTVE).<sup>64</sup> Sin la participación de los actores referidos, no se hubiera conseguido la mayoría absoluta necesaria para ese momento.

La importancia numérica de los actores regionalistas de Cataluña<sup>65</sup> (ERC y JxCat) motivaron al Ejecutivo para aceptar la idea planteada por el líder del PSC, Miquel Iceta sobre mantener diálogo permanente con la Generalitat<sup>66</sup> obviando las provocaciones de Quim Torra. De esta manera, distintos miembros del gobierno

---

<sup>63</sup> *El País* España, 19 de octubre de 2018, p. 17.

<sup>64</sup> *Público Política*, 8 de julio de 2018, p. 10.

<sup>65</sup> Ver Tabla 1.

<sup>66</sup> Lucía Méndez, "PSOE: hacia la resurrección a través de La Moncloa", en *El Mundo MX* España, 19 de agosto de 2018, p. 3

sostuvieron un total de 22 reuniones con integrantes del *Govern*,<sup>67</sup> lo cual pone de manifiesto el interés de La Moncloa por mantener el contacto con autoridades catalanas.

Torra aprovechó la importancia numérica de las bancadas regionalistas catalanas para exigir demandas propias del conflicto soberanista, destaca la implementación de la figura del relator en las negociaciones Gobierno – Generalitat, así como la excarcelación de los dirigentes del *procés*.<sup>68</sup> La inclinación de Sánchez por negociar las medidas produjo principalmente el rechazo del PP y C's hacia su iniciativa de presupuesto<sup>69</sup>. Cabe mencionar que a pesar de la búsqueda de consenso hacia los catalanes por parte de los socialistas, fueron ERC y JxCat quienes forzaron el fin de la legislatura al votar en contra de los presupuestos.

Un problema relevante para un Ejecutivo de minoría consiste en la formación de mayorías calificadas para procesos donde la ley estipule ese requisito. Tal situación se presentó cuando se debió renovar al Consejo General del Poder Judicial a fines de 2018. La renovación de la institución colegiada debía aprobarse por mayoría de 3/5 del pleno del Congreso y el Senado antes del 4 de diciembre de ese año. Esta circunstancia constituyó un incentivo para que el PP, PSOE y Podemos participaran en las negociaciones para este fin.

Al PP le interesaba conservar la presidencia del CGPJ porque este cargo implica el control de las actividades administrativas del organismo, entre lo cual destaca el nombramiento de personal y la administración de los recursos destinados a la institución. Para conseguir este objetivo permitieron el nombramiento de una mayoría de consejeros afines al PSOE y Podemos.<sup>70</sup> De

---

<sup>67</sup> *El País* España, 10 de diciembre de 2018, p. 18.

<sup>68</sup> Generalitat de Catalunya. Un pacto de Estado para solucionar el conflicto entre España y Catalunya. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2019.

<sup>69</sup> Otra consecuencia importante fue la organización de protestas masivas contra el gobierno entre la que destacó la convocada en la madrileña Plaza de Colón. La situación contribuyó a reforzar el discurso antirregionalista de PP, C's y Vox.

<sup>70</sup> *El País* España, 21 de noviembre de 2018, p. 14.

esta manera, el acuerdo alcanzado por las tres formaciones permitió que Manuel Marchena cercano al PP fuese consensado como Presidente del CGPJ.<sup>71</sup>

Las negociaciones para la renovación del CGPJ permiten apreciar de forma empírica el concepto de Geometría Variable en la dinámica parlamentaria, es decir, buscar el apoyo de diferentes fuerzas políticas para salvar los diferentes trámites necesarios en el Congreso. Sobre la revisión de este caso, se afirma que los requerimientos legales de mayoría calificada propician que el Ejecutivo recurra a partidos ajenos a la coalición que le permitió llegar al cargo para un proceso concreto, independientemente de contar o no con mayoría absoluta, lo cual se demostró con la revisión de las primeras negociaciones para la renovación del CPGJ.

Según Gianfranco Pasquino, la oposición no rechaza permanentemente las iniciativas presentadas por el gobierno y sitúa en 60% el límite de propuestas votadas en contra por la oposición.<sup>72</sup> Sin embargo, a partir de lo reflejado en este apartado, se puede afirmar que la oposición en el Congreso trata de contrarrestar los efectos nocivos para sus intereses de las medidas propuestas por el gobierno, o intenta sacar provecho de una medida de especial interés para el Ejecutivo, aprovechando la necesidad de sus diputados en la correlación de fuerzas en la Cámara, en ocasiones, las formaciones políticas pueden utilizar la negativa inicial como estrategia de negociación.

Lo anterior demuestra también que las negociaciones parlamentarias se convierten en procesos de intercambio por medio de los cuales, los actores implicados pueden obtener medidas de su interés. De acuerdo con Colomer, “a través de acuerdos interinstitucionales, los actores políticos pueden introducir

---

<sup>71</sup> Pese a llegar a buen término las negociaciones, el acuerdo nunca se aplicó porque el coordinador de la bancada del PP en el Senado Juan Ignacio Cosidó alardeó ante sus compañeros sobre un eventual control por parte de su partido de la acción del máximo tribunal del país. Ante estas declaraciones, Marchena renunció al nombramiento para evitar la crítica de la opinión pública, mientras PSOE y Podemos desconocieron el acuerdo.

<sup>72</sup> Gianfranco Pasquino. *La Oposición*, Alianza, Madrid, 2001, p. 65.

decisiones innovadoras con respecto a las políticas públicas existentes e impedir decisiones sesgadas y relativamente ineficientes”.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup>Josep María Colomer. *Instituciones Políticas*. Ariel, Barcelona, 2001, p. 35.

## **Capítulo III Importancia de las coaliciones para investir al Jefe de gobierno (2019 - 2020)**

### **1.1 Falta de acuerdos entre los actores políticos para construir una coalición de investidura.**

La falta de mayoría se entiende como toda situación en la cual ningún partido obtenga el número de escaños requerido legalmente para ejercer el gobierno en solitario. Tal circunstancia obliga a los actores presentes en el Parlamento a negociar la formación de coaliciones para investir a un candidato, una finalidad que no se alcanza en todos los casos. En relación a España, el sistema electoral de carácter proporcional contribuye al fortalecimiento de los partidos regionales minoritarios aumentando el número de formaciones presentes en la cámara.

Con respecto a esta situación, en la literatura se afirma que la inexistencia de partidos mayoritarios en los congresos fomenta la cooperación entre los partidos políticos para investir a un gobierno y sostenerlo durante la totalidad de la legislatura. Con respecto a este punto, Colomer afirma lo siguiente:

...las mejores oportunidades de satisfacer las preferencias de los ciudadanos y de producir alta utilidad social pueden ser creadas por los regímenes parlamentarios con representación proporcional. [...] la existencia de múltiples actores y los incentivos institucionales para la cooperación multipartidista tienden a producir resultados altamente satisfactorios.<sup>1</sup>

Por su parte, sobre la negociación entre actores políticos para investir al gobierno Strom sostiene lo expresado a continuación:

Es de suponer que todos los partidos (o al menos la gran mayoría) están comprometidos con el mantenimiento de las instituciones parlamentarias y, por tanto, con la provisión de algún gobierno. Huelga decir que sin un gobierno estas instituciones, y quizás todo el sistema político, pueden colapsar. Es razonable esperar que los líderes del partido reconozcan este peligro, y es muy probable que se proporcione un gobierno como un bien público.<sup>2</sup>

Para contrastar empíricamente los argumentos de la literatura conviene revisar el caso presentado para esta investigación. Como se mencionó en el capítulo anterior, la continuidad del primer gobierno de Pedro Sánchez dependía

---

<sup>1</sup> Colomer. *Óp. Cit.* p. 229.

<sup>2</sup> Strom. *Óp. Cit.* p. 50.



de la aprobación del proyecto de Presupuestos para 2019. Pese a esta circunstancia, los nacionalistas catalanes negaron su respaldo a las cuentas alegando el desinterés del Ejecutivo por resolver el conflicto en esta autonomía.

El rechazo de los presupuestos puso de manifiesto la debilidad parlamentaria de Sánchez, cuya bancada contaba con apenas 84 legisladores; ante la situación y ponderando la mejora notable de las perspectivas electorales de su partido, el Presidente optó por disolver el Congreso y convocar un adelanto electoral para el 28 de abril de 2019.

Los comicios anticipados arrojaron una asamblea fragmentada como se verá en la tabla 3 con dos grandes bloques políticos; por una parte, el PSOE y Unidas Podemos, quienes podían constituir una coalición para formar gobierno recurriendo al apoyo de partidos regionales y sin necesitar a ERC y JxCat. Por el contrario, el PP y Ciudadanos no reunían los escaños suficientes para conformar una coalición alternativa, ni siquiera con el aval de Vox, quien llegaba por primera vez al Parlamento y cuya inclusión en una potencial coalición para investidura junto al grupo de Albert Rivera ya era analizada por Pablo Casado [Indicar su cargo] desde finales de 2018.<sup>3</sup>

La aparición de Vox<sup>4</sup> fue uno de los cambios más relevantes producidos tras las elecciones del 28 de abril, estrenándose con 24 asientos. El partido fundado por Alejo Vidal Quadras en 2014 y dirigido por Santiago Abascal tuvo su primera experiencia política en los comicios andaluces de diciembre de 2018, cuando logró representación en el Parlamento autonómico y su abstención resultó decisiva para la investidura del Ejecutivo de coalición entre C's y PP encabezado por Juan Manuel Moreno.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> ABC España, 14 de diciembre de 2018, p. 19.

<sup>4</sup> El partido Vox surgió como una escisión del PP y posee una ideología de extrema derecha. Se opone a la actuación de los partidos regionalistas, particularmente en Cataluña, a la inmigración y a las políticas de género

<sup>5</sup> *El Mundo MX* España, 27 de diciembre de 2018, p. 2.

El discurso de Vox destacó por sus posturas en contra de la inmigración, así como de los movimientos secesionistas.<sup>6</sup> Con respecto al independentismo, el partido ejerció la figura de acusación popular durante el juicio contra los líderes del *procés* desarrollado entre 2018 y 2019. Esta acción contribuyó a publicitar el partido de Abascal, así como definir su proyecto político en torno a la política territorial.<sup>7</sup> Este actor tenía antecedentes de haber colaborado con PP y C's para facilitar la formación de gobiernos autonómicos en Castilla y León, Murcia y la Comunidad de Madrid. Por esta razón, era viable que tales actores negociaran en el Congreso de los Diputados una coalición para formar gobierno alternativo a PSOE–Podemos, de no ser porque sus bancadas sumaban apenas 144 diputados, cifra alejada de la mayoría absoluta.

Las negociaciones entre socialistas y podemitas no permitieron formar una coalición de investidura, por lo cual, en la sesión celebrada para este fin el 24 de julio, Pedro Sánchez contó sólo con el respaldo de su bancada y del Partido Regionalista de Cantabria; la falta de acuerdo entre Iglesias y el líder del PSOE provocó la disolución del Congreso y la convocatoria a nuevas elecciones para el 10 de noviembre.

La repetición electoral arrojó una legislatura con mayor fragmentación que la anterior, quedando 18 partidos representados en el Congreso como se podrá apreciar en la tabla 4. En consecuencia, Ciudadanos pasó de contar con 54 diputados a tener sólo 10 escaños, imposibilitando la formación de un gobierno con PP y Vox. A pesar de perder asientos, el PSOE y Unidas Podemos<sup>8</sup> quedaron como los únicos actores con posibilidades de encabezar una coalición para investidura, sin embargo, el reto resultó mayor debido a la necesidad del apoyo de más de cinco formaciones.

Ante el escenario de la falta de mayorías en el Parlamento, los actores políticos velaron por sus intereses particulares antes que apoyar procesos

---

<sup>6</sup> *El País* España, 9 de diciembre de 2018, p. 15.

<sup>7</sup> *El País* España, 5 de diciembre de 2018, p. 19.

<sup>8</sup> Desde la campaña para las elecciones celebradas en abril de 2019, la alianza conformada por Podemos e IU adoptó la denominación de Unidas Podemos.

necesarios para la continuidad del proceso. El rechazo de los catalanes al presupuesto para 2019 motivó la convocatoria electoral de abril de 2019, mientras las disputas entre Pedro Sánchez y Pablo Iglesias por los puestos públicos llevó a repetir las votaciones en noviembre. Si los actores parlamentarios velaran por la conservación de las instituciones políticas, no se producirían escenarios de falta de mayoría que conduzcan a volver a llamar a los ciudadanos hacia las urnas. Como se aprecia posteriormente, en realidad los actores políticos anteponen sus intereses particulares a la estabilidad del sistema político.

Por otra parte, en escenarios de fragmentación congresional como el revisado en la investigación, los actores minoritarios buscan maximizar las ganancias obtenidas como consecuencia de su participación en las negociaciones para la construcción de coaliciones de formación de gobierno, lo cual suele derivar en la formulación de propuestas que resulten inaceptables para el candidato a la presidencia o para otros potenciales socios de coalición. Esto último suele complejizar la celebración de estos procesos.

Diversos analistas como Asunción Valdez<sup>9</sup> se han pronunciado por una modificación de las reglas para nombrar al Presidente con el fin de evitar repetición de comicios ante la falta de acuerdos. En este sentido, destaca la propuesta del exdirigente del Partido Socialista de Euskadi<sup>10</sup> Eduardo Madina<sup>11</sup> quien propone una modificación legal para permitir la investidura del candidato con más apoyos votado aunque se encuentre en minoría retomando el procedimiento utilizado por el Parlamento Vasco para elegir al lehendakari.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Asunción Valdés, “Hay que salir del bucle de la inestabilidad”, *El País*, Opinión, 2 de julio de 2019, p. 15.

<sup>10</sup> Denominación usada por el PSOE en el País Vasco.

<sup>11</sup> Eduardo Madina, “Contra la cultura del bloqueo”, *El País* Opinión, 6 de julio de 2019, p. 13.

<sup>12</sup> En Euskadi si el candidato más votado no logra contar con mayoría absoluta en una primera ocasión, la votación se repite a las 24 horas invistiendo como lehendakari al candidato que obtenga más votos favorables.

## 1.2 La gobernabilidad parcial como repercusión de la falta de acuerdos para construir una coalición de investidura.

Hasta ahora se han indicado algunos factores causantes de la falta de mayorías legislativas necesarias para la formación de gobierno. De igual manera, se ha revisado la manera en que este problema se presentó en el caso de estudio; no obstante, conviene revisar las implicaciones de la ausencia de acuerdos para conformar una coalición para investir a un Presidente en estas circunstancias. Para este fin, se recurre al concepto de Gobernabilidad y particularmente a los argumentos de Manuel Alcántara y Juan Carlos Moreno Bagatella. El primero expresa lo siguiente sobre el tema:

...puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste [...] la gobernabilidad quedará aquí asegurada en la medida en que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo socioeconómico.<sup>13</sup>

Para Alcántara el control del territorio por parte del gobierno, así como su aceptación por los ciudadanos son componentes fundamentales de la gobernabilidad. A las características descritas anteriormente, el autor añade la estabilidad, entendida como la capacidad gubernamental para contener la violencia política preservando la seguridad en el interior del territorio.<sup>14</sup>

Retomando la definición propuesta por Alcántara y Moreno Bagatella considera a la gobernabilidad como la política a través de su ejercicio desde el gobierno,<sup>15</sup> en donde la primera consiste en la lucha pacífica por alcanzar el poder e influir sobre el mismo y el segundo es el conjunto de personas a cargo de la creación, interpretación y ejercicio de las leyes. Según el autor citado, si existe una lucha pacífica por poder y los aparatos gubernamentales se encuentran en funcionamiento, se puede hablar de la existencia de gobernabilidad.

---

<sup>13</sup> Manuel Alcántara Sáez *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. FCE, México, 1995, p. 36.

<sup>14</sup> *Ibíd.* p. 28.

<sup>15</sup> Juan Carlos Montero Bagatella "Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto" en, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 216, septiembre-diciembre de 2012, p. 9.

Durante el periodo de gobierno en funciones de Pedro Sánchez comprendido entre febrero de 2019 y enero de 2020, en España se presentaron las condiciones descritas por Alcántara y Moreno Bagatella como propias de una situación de gobernabilidad. Los cuerpos de seguridad mantenían pleno control del territorio nacional, las leyes eran acatadas por los ciudadanos, los impuestos se recaudaban con puntualidad y las obras de infraestructura programadas continuaban en construcción.<sup>16</sup>

A pesar de lo anterior, el gobierno en funciones de Pedro Sánchez tenía limitaciones significativas; en principio, el Ejecutivo podía ejercer recursos públicos; pero debía ceñirse a los presupuestos aprobados en 2018, los cuales habían sido elaborados por el ministro de Hacienda de Rajoy, Cristóbal Montoro.<sup>17</sup> Esto implica la imposibilidad de implementar nuevas políticas públicas o iniciar proyectos de infraestructura o nuevas inversiones estatales. Hacia mediados de 2019, La Moncloa había hecho gastos por 3500 millones de euros, de los cuales, 2083 correspondían a compras programadas de material para el ejército.<sup>18</sup>

Por otra parte, el Presidente en funciones no puede presentar proyectos de ley al Congreso ni reformas constitucionales y sólo está facultado para emitir decretos. En esta situación el gobierno tiene la capacidad para atender sólo cuestiones administrativas y no puede implementar medidas de interés para el partido gobernante al requerir esta finalidad de cambios legales.

En virtud de lo anterior, la situación de España ante un gobierno en funciones no puede ubicarse en la dicotomía gobernabilidad/ingobernabilidad planteada por los estudiosos del tema, puesto que no se dio la ausencia de legitimidad del poder público, violencia e inseguridad, así como fallos en la economía que caracterizan a una situación de ingobernabilidad; sin embargo, en tal escenario, el Presidente no puede realizar los cambios legales necesarios para implementar medidas tendentes a la resolución de los problemas del país,

---

<sup>16</sup> *El País*, España, 30 de Junio de 2019, p. 16.

<sup>17</sup> Vid infra, p. 46.

<sup>18</sup> *El País*, España, 7 de agosto de 2019, p. 14.

empezando por la imposibilidad de modificar el presupuesto, las cuales son propias de una situación de gobernabilidad.

En consecuencia, conviene caracterizar como una situación de gobernabilidad parcial al gobierno en funciones. Esta categoría implica entonces la existencia de control del territorio por parte de los cuerpos de seguridad y la contención de la violencia política, así mismo, incluye el funcionamiento de los órganos de la Administración Pública y la continuidad de las actividades económicas. Sin embargo, en una situación de gobernabilidad parcial, el Ejecutivo no puede modificar el presupuesto, presentar iniciativas de ley o implementar políticas públicas. La gobernabilidad parcial se convierte en un problema electoral para el partido del Presidente en funciones en la medida en que se ve impedido a implementar las medidas incluidas en el programa político del partido.

Ante la convocatoria de elecciones anticipadas, las Cortes se disolvieron el 5 de marzo iniciando así el periodo de gobierno en funciones. Pese a las limitaciones referidas, en el mes previo a los comicios Sánchez implementó dos medidas de su programa electoral mediante la figura del decreto ley, un apoyo de desempleo para mayores de 52 años de 430 euros y la incorporación a la seguridad social de los cuidadores primarios no profesionales.<sup>19</sup> Con estas acciones, el Presidente intentó ofrecer una muestra de su proyecto a los electores en aras de conseguir su respaldo en las urnas.

El problema con estas medidas estribó en la redacción apresurada de los decretos en La Moncloa, particularmente, el subsidio para desempleados mayores de 52 años. Derivado de lo anterior, los funcionarios del Ministerio de Trabajo no contaban con los elementos legales necesarios para atender las solicitudes del recurso,<sup>20</sup> por lo cual, el gobierno suspendió la concesión del apoyo. La situación descrita demuestra las limitaciones propias de un Ejecutivo que intente resolver los problemas del país mediante la vía del decreto en ausencia de un gobierno investido.

---

<sup>19</sup> Juan Rodríguez Teruel, "El plebiscito", *El País* España, 16 de febrero de 2019, p. 20.

<sup>20</sup> *El Mundo MX* España, 1 de abril de 2019, p.6.

Por otra parte, hasta 2019 el Presidente no había logrado obtener el respaldo a unos presupuestos elaborados por su administración, lo cual significaba la ausencia de un proyecto de gasto público marcado por el programa político electoral del PSOE principalmente, así como de las formaciones que eventualmente concedieran su apoyo a las cuentas. La falta de este documento implicaba también que desde el arribo de Sánchez a La Moncloa, no había puesto en práctica las políticas propuestas por su partido.

Si lo anterior ocurre, el Presidente corre el riesgo de desencantar a los electores y eventualmente perder su apoyo en las votaciones; esta situación se puso de manifiesto en julio de 2019 tras cuatro meses de gobierno en funciones del PSOE, cuando un sondeo mostró insatisfacción en un 20% de los ciudadanos que votaron por Sánchez en las elecciones del 28 de abril<sup>21</sup>. Aparte de las limitaciones propias del gobierno en funciones, la pérdida de simpatizantes derivada de una falta de acuerdo para nombrar un jefe de gobierno puede constituir un incentivo para acceder a las peticiones formuladas por otras formaciones por parte con pretensiones de colocar un candidato en la presidencia.

La falta de acuerdo para formar gobierno en julio de 2019 afectó también a Unidas Podemos al incumplir la promesa formulada a sus seguidores de implementar los planteamientos del partido en la acción del Ejecutivo de Sánchez. A Pablo Iglesias le convenía por este motivo terminar con la gobernabilidad parcial mediante un acuerdo con el cual su formación tuviera influencia sobre las políticas que se diseñasen desde La Moncloa.

## **2.1 La formación de la coalición para investir a Pedro Sánchez**

Tras las elecciones del 28 de abril, Pedro Sánchez esperó mes y medio para empezar a negociar la formación del gobierno debido a las elecciones europeas, autonómicas y municipales programadas para el 26 de mayo; no obstante, a principios de ese mes se reunió con los dirigentes de Ciudadanos, PP y Podemos con la intención de conocer sus posturas.

---

<sup>21</sup> José Fernández, “Tres motivos para una investidura”, *El País Opinión*, 4 de julio de 2019, p. 17.

En la XIII legislatura (mayo – septiembre de 2019) se pueden apreciar dos bloques políticos importantes, cuyos partidos no actúan de forma homogénea en todos los casos. Por una parte, se encontraban el PP, C's y Vox, los cuales ya tenían experiencia previa de consenso en Andalucía y negociaron la formación de tres Ejecutivos autonómicos; no obstante, en ese momento no contaban con los escaños suficientes para construir una coalición de investidura como lo muestran los datos de la tabla 3.

<b>Tabla 3. Composición de la XIII Legislatura<sup>22</sup></b>		
Partido	Resultados electorales	Escaños
Partido Popular	16.69%	66
Partido Socialista Obrero Español	28.70%	123
Unidos Podemos	14.31%	42
Ciudadanos	15.84%	57
Vox	10.26%	24
Esquerra Republicana de Catalunya	3.90%	15
Junts per Catalunya	1.91%	7
Partido Nacionalista Vasco	1.52%	6
EH Bildu	1.00%	4
Coalición Canaria	0.51%	1
Nueva Canarias	0.53%	1
Unión del Pueblo Navarro	0.41%	2
Partido Regionalista de Cantabria	0.20%	1
Compromís	0.66%	1

En las antípodas del bloque mencionado se encontraban PSOE y Podemos, dada la composición de la XIII legislatura resumida en la tabla 3, estos partidos tenían la posibilidad de formar una coalición de investidura con el respaldo del PNV, PRC y Compromís, así como las abstenciones de UPN, y CC. La opción mencionada fue la primera vía elegida por Pedro Sánchez para ser nombrado Presidente. Antes de negociar con Iglesias y con la intención de reducir el peso de

<sup>22</sup> Cfr. en *El País* España, 29 de abril de 2019, pp. 12 – 27; *El Mundo* MX España, 29 de abril de 2019, pp. 3 - 7 y *La Vanguardia Política*, 29 de abril de 2019, p. 4.



su bancada, el candidato socialista buscó infructuosamente las abstenciones del PP y Ciudadanos.<sup>23</sup>

Al tiempo que el PSOE negociaba con ERC y sus dirigentes se reunían con los integrantes de otros partidos como el PNV,<sup>24</sup> Sánchez inició las conversaciones con Podemos para recabar su apoyo a su investidura. A cambio de su apoyo, Pablo Iglesias exigió la formación de un gobierno de coalición con el propio líder como Vicepresidente y con cinco ministros de UP colocados en carteras sociales como Trabajo o Seguridad Social.<sup>25</sup> Los socialistas rechazaron estas demandas y en consecuencia los podemitas rebajaron sus condiciones, proponiendo la exclusión de Iglesias del Ejecutivo y la lealtad del partido a las acciones gubernamentales en materias de conflicto entre ambos partidos como la política exterior o el conflicto en Cataluña.<sup>26</sup>

A pesar de la modificación en las demandas, Pedro Sánchez se negó a aceptar la conformación de un Ejecutivo de coalición declarando que “para gobernar no se requería de dos gobiernos en uno, sino de un gobierno coherente y con un mensaje único”,<sup>27</sup> lo cual refleja su preocupación inicial por compartir el ejercicio gubernamental con actores de ideas distintas a las suyas y mantener constantes negociaciones en el interior del Consejo de Ministros. Por este motivo, las alternativas planteadas por el candidato socialista fueron la concesión a los podemitas de distintas secretarías de Estado<sup>28</sup> o de los ministerios de Juventudes y Comercio,<sup>29</sup> propuestas rechazadas por Iglesias.

La negociación entre Sánchez e Iglesias no se estancó por el programa de gobierno, sino por la respuesta de los socialistas a la demanda de Unidas Podemos de contar con presencia en el Ejecutivo. En anteriores apartados se expresó que los partidos buscan la implementación de sus políticas con la

---

<sup>23</sup> *El País* España, 8 de junio de 2019, p. 14.

<sup>24</sup> Las negociaciones con el resto de partidos políticos se abordan en el siguiente apartado.

<sup>25</sup> *Público Política*, 16 de junio de 2019, p. 4.

<sup>26</sup> *El País* España, 3 de julio de 2019, p. 16.

<sup>27</sup> *La Vanguardia Política*, 5 de julio de 2019, p. 17.

<sup>28</sup> *El País* España, 13 de julio de 2019, p. 14.

<sup>29</sup> *El Mundo MX* España, 31 de julio de 2019, p. 6.

intención de mantener el apoyo de sus simpatizantes y atraer a potenciales votantes. Para este fin, los partidos que son requeridos para apoyar un proceso de formación de gobierno buscan contar con ministerios; en el caso de UP, al enarbolar propuestas de carácter social<sup>30</sup> en la campaña, el partido pretendía la concesión de carteras propias del ámbito.

La negociación para formar gobierno entre PSOE y Podemos se estancó debido a la pugna entre los dos partidos por la composición del Ejecutivo y no por diferencias en el programa, un acuerdo en este sentido se consideraba viable a mediados de 2019.<sup>31</sup> Por lo tanto, el recurso de ambos líderes a la táctica del atrincheramiento provocó el fracaso de la investidura de Pedro Sánchez celebrada entre el 23 y el 24 de julio.

Los argumentos expresados permiten contradecir lo expresado por Strom, quien sostiene que los actores participantes en procesos de formación de gobiernos de coalición eluden ejercer responsabilidades de gobierno para evitar el desgaste propio de la actividad gubernamental.<sup>32</sup> Si así fuese, los coaligados con cierta importancia imprescindibles para la formación de mayoría no exigirían entrar en el gobierno y se conformarían con los pactos legislativos para impulsar su agenda.

Por otra parte, Heike Klüber y Radosław Zubek<sup>33</sup> afirman que en los procesos de formación de gobierno, los actores deberán hacer menos concesiones en la medida en que disminuye la distancia ideológica entre los mismos. Retomando este planteamiento, a mediados de 2019 un acuerdo entre PSOE y Podemos resultaba viable al encontrarse ideológicamente próximos ambos partidos. Sin embargo, pese a coincidir sobre algunos planteamientos de carácter social, Pedro Sánchez y Pablo Iglesias dejaron de lado la negociación del programa de gobierno y se enfrascaron en la pugna por la configuración del Ejecutivo pensando cada uno en sus intereses político-electorales.

---

<sup>30</sup> Unidas Podemos. *Programa para una España mejor*. Podemos, Madrid, 2019.

<sup>31</sup> Anabel Díez, "Un programa casi pactado no basta", *El País Opinión*, 7 de julio de 2019, p. 17.

<sup>32</sup> Strom. *Óp. Cit.* p. 88.

<sup>33</sup> Klüber y Zubek. *Óp. Cit.* p. 45.

Por lo tanto, para que la construcción de una coalición para investidura culmine con éxito, no basta que los actores sostengan posiciones ideológicas cercanas desde el punto de vista de la teoría posicional ni que coincidan en las líneas generales de un programa de gobierno. Amén de lo anterior, se debe contar con el consenso de los actores sobre el eventual reparto de los puestos públicos una vez lograda la investidura del Presidente, ya sea que se forme gobierno de coalición o que los coaligados acepten por diversas razones la formación de un gobierno monocolor con un acuerdo de legislatura.

Podemos y PSOE se mantuvieron atrincherados en sus posiciones durante las semanas previas a la disolución por ley del Congreso y la consecuente convocatoria a elecciones. Para presionar a los podemitas, Pedro Sánchez sostuvo una serie de reuniones con diferentes colectivos sociales<sup>34</sup> para elaborar una propuesta de programa de gobierno<sup>35</sup> dirigida principalmente a Pablo Iglesias. En este documento se ofrecían medidas del interés de la formación morada como el control del alquiler, la reglamentación del permiso de paternidad o políticas en materia de género. Con esta acción, los socialistas pretendían formar una coalición de investidura sobre un programa consensado, pero excluyendo a Unidas Podemos del Consejo de Ministros.

El atrincheramiento de ambos líderes en sus posiciones provocó la disolución del Congreso y la convocatoria a nuevos comicios, sin embargo, ambos actores y particularmente el líder socialista se negaron a modificar sus exigencias para continuar las negociaciones calculando como mejor alternativa una repetición electoral que les permitiera a sus partidos contar con más escaños. Este escenario convendría principalmente al interés de los socialistas por dejar fuera del gobierno a los podemitas. Por lo tanto, en la falta de acuerdo entre los dos dirigentes que provocó la disolución del Parlamento una vez agotado el plazo para formar gobierno se puede apreciar una elección racional y calculada por parte de ambos personajes

---

<sup>34</sup> *El País* España, 7 de agosto de 2019, p. 18.

<sup>35</sup> Partido Socialista Obrero Español. *Propuesta abierta para un programa común progresista*. PSOE, Madrid, 2019.

Al llevarse a cabo las nuevas elecciones el 10 de noviembre, el PSOE obtuvo 123 diputados y Unidas Podemos 35, mientras 18 partidos políticos obtuvieron representación parlamentaria como se aprecia en la tabla 4. Por lo tanto, en este escenario, la construcción de una coalición de investidura se volvió más complicada al existir un mayor número de actores necesarios para formar mayoría.

Sánchez e Iglesias iniciaron las negociaciones con una reunión celebrada apenas dos días después de los comicios. En esa ocasión acordaron las líneas generales del pacto de investidura entre ambos partidos,<sup>36</sup> el cual se redactó durante las últimas semanas de 2019; en el preacuerdo se consensó el abordaje de temas prioritarios para ambas formaciones como la vivienda, cuestiones laborales, la violencia de género o el conflicto en Cataluña, dejando para el acuerdo posterior la concreción de medidas gubernamentales

En la reunión mencionada Sánchez se comprometió a otorgar la vicepresidencia del gobierno a Pablo Iglesias, así como carteras ministeriales a dirigentes de Podemos.<sup>37</sup> Sin embargo, el acuerdo consistió en definir la conformación del gabinete una vez lograda la investidura del candidato socialista. A cambio de su ingreso en el gobierno los podemitas debieron renunciar a distintas demandas de su programa electoral principalmente de carácter social y económico, particularmente la creación de una empresa pública de electricidad,<sup>38</sup> el aumento de impuestos a los empresarios con mayores ingresos, el gravamen a los bancos o el control de precios de la vivienda.<sup>39</sup> De esta forma se concretó el intercambio entre ambos actores.

Una diferencia de este último proceso de negociación con respecto a homólogos anteriores como la moción de censura o los presupuestos para 2019 fue el compromiso entre Sánchez e Iglesias de que los dirigentes socialistas

---

<sup>36</sup> PSOE – Unidas Podemos. *Preacuerdo para la formación de un gobierno progresista de coalición*. Unidas Podemos, Madrid, 2019.

<sup>37</sup> El Mundo MX España, 13 de noviembre de 2019, p. 3.

<sup>38</sup> *El País* España, 30 de noviembre de 2019, p. 18.

<sup>39</sup> *El País* España, 2 de diciembre de 2019, p. 14.

serían los únicos responsables de la búsqueda de acuerdos con el resto de fuerzas políticas, por lo cual, los cuadros podemitas estarían excluidos en esta fase de la construcción de mayoría. Cabe recordar que Pablo Iglesias se acercó a los dirigentes independentistas en procesos anteriores, especialmente con Puigdemont y Junqueras.

El principal incentivo de Sánchez e Iglesias para negociar y acercar posiciones fue el temor al avance de los partidos del bloque antagónico, principalmente Vox y el PP. De acuerdo con los datos de la tabla 4 estos actores aumentaron su presencia en el Congreso con respecto a la legislatura anterior resumida en la tabla 3. La debacle de Ciudadanos impidió que las tres formaciones pudiesen sumar una mayoría alternativa a la coalición PSOE–Podemos. Sin embargo, una eventual falta de mayoría que provocara una nueva repetición electoral significaba el riesgo de una victoria electoral del PP o Vox que les permitiese contar con los diputados suficientes para formar gobierno tal como ocurrió en cinco autonomías.

La preocupación por evitar este escenario motivó a Pedro Sánchez y Pablo Iglesias a realizar concesiones con la intención de cerrar acuerdos que les acercasen a la formación de una mayoría para investir al líder socialista. Una vez logrado esto, el PSOE inició conversaciones con los dirigentes del resto de fuerzas políticas para recabar los apoyos suficientes.

## **2.2 Importancia de los partidos regionales para la construcción de la coalición de investidura**

Tanto en los procesos de negociación realizados a mediados de 2019 como a finales de año, los escaños de Podemos resultaban insuficientes para la construcción de una coalición para la investidura de Pedro Sánchez; por este motivo, los socialistas debieron negociar el respaldo de diferentes partidos políticos, principalmente regionales. Algunos actores se negaron a otorgar su voto

a favor del candidato a la presidencia y ofrecieron a cambio de concesiones determinadas su abstención, lo cual coadyuvó a formar una mayoría simple.<sup>40</sup>

Para el análisis se retoman las políticas propuestas por los partidos requeridos para otorgar su apoyo a Sánchez y reflejadas en los pactos firmados entre el PSOE y estos actores. Esto se lleva a cabo porque generalmente las formaciones políticas carentes de intención por entrar en el gabinete proponen la aplicación de medidas de su interés.<sup>41</sup> Por otra parte, las políticas públicas reflejan los valores e ideología de quienes las impulsan;<sup>42</sup> en consecuencia, los actores partidistas aterrizan su ideología en las medidas solicitadas en los procesos de negociación parlamentaria.

Conviene retomar el trabajo de Arendt Lijphart para abordar las características de las demandas presentadas por los partidos regionales en las negociaciones de fin de año; propone la incidencia de siete dimensiones sobre los procesos de negociación parlamentaria para formación de gobierno, los cuales son socioeconómico, religioso, étnico-cultural, urbana-rural, apoyo al régimen, y posmaterialista.<sup>43</sup> De las categorías mencionadas, las peticiones sostenidas por los partidos regionales caben en el clivaje étnico-cultural y posiblemente en el urbano-rural, ésta última es entendida por el autor como producto de las exigencias de los sectores productivos agrarios.<sup>44</sup>

Por lo tanto, es pertinente expresar que los partidos regionales participantes en procesos de formación de coaliciones para investidura no limitan sus peticiones al terreno cultural sino que plantean la introducción de nuevas medidas de carácter político, económico o administrativo en favor de su propia región. Además pueden demandar cambios concernientes al total de las entidades territoriales

---

<sup>40</sup> Un candidato a la presidencia puede ser investido si alcanza mayoría simple en segunda votación. Vid *Infra*, p. 29.

<sup>41</sup> Kenneth A. Shepsle. *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*. W. W. Norton, Nueva York, 2010, p. 519.

<sup>42</sup> Mauricio Merino. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE, México, 2013, p. 36.

<sup>43</sup> Arend Lijphart. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultado en treinta y seis países*. Ariel, Barcelona, 2000, p. 85.

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 90.

como ocurrió con el compromiso asumido por Sánchez de estudiar la reforma de la financiación autonómica en España.

El principal incentivo de los actores regionales para concurrir a la construcción de coaliciones para la formación de gobierno consiste en el aumento de su intención de sufragio reflejado en las encuestas, el cual se consigue mediante la satisfacción de los ciudadanos en sus respectivas autonomías como consecuencia de los cambios impulsados por estas formaciones. De ahí el interés de las minorías territoriales por impulsar políticas públicas a cambio de sus votos.

Partido	Resultados Electorales	Escaños	Voto en la Investidura
Partido Popular	28.00%	88	En Contra
Partido Socialista Obrero Español	20.82%	120	A Favor
Unidos Podemos	15.09%	35	A Favor
Ciudadanos	6.79%	10	En Contra
Vox	12.84%	52	En Contra
Esquerra Republicana de Catalunya	3.69%	13	Abstención
Junts per Catalunya	2.19%	8	En Contra
Partido Nacionalista Vasco	1.57%	6	A Favor
EH Bildu	1.15%	5	Abstención
Más País	2.08%	2	A Favor
Coalición Canaria	0.51%	1	En Contra
Nueva Canarias	0.51%	1	A Favor
Candidatura de Unidad Popular	1.01%	3	En Contra
Unión del Pueblo Navarro	0.41%	2	En Contra
Partido Regionalista de Cantabria	0.28%	1	En Contra
Compromís	2.08%	1	A Favor
Bloque Nacionalista Gallego	0.51%	1	A Favor
Teruel Existe	0.08%	1	A Favor

<sup>45</sup> Cfr. en. El País España, 11 de noviembre de 2019, pp. 14 – 33; El Mundo MX España, 11 de noviembre de 2019, pp. 3 – 8; ABC España, 11 de noviembre de 2019, pp. 4 – 15; La Razón España, 21 de noviembre de 2019, p. 5; El País España, 7 de enero de 2020, pp. 14 – 15; Público Política, 7 de enero de 2020, p. 4 y El Mundo MX España, 7 de enero de 2020, pp. 3 – 4.

Cuando el PSOE buscó el respaldo del Partido Regionalista de Cantabria, su líder Miguel Ángel Revilla exigió la construcción de una línea de AVE entre Madrid y Santander, así como del centro logístico de transporte en La Pasiega y la reconstrucción del hospital de Valdecillas. Todas estas medidas contribuirían al beneficio de la economía regional.

Por otra parte, el PNV consiguió de Sánchez el compromiso de traspasar a Euskadi la gestión de la seguridad social y las prisiones,<sup>46</sup> así como de resolver el conflicto catalán. Compromís<sup>47</sup> obtuvo las demandas presentadas anteriormente en materia de financiación autonómica.<sup>48</sup> Los pactos citados permiten apreciar que las demandas de las formaciones regionales en este proceso consistieron principalmente en la implementación de políticas públicas, así como de reformas administrativas en beneficio de ciertas autonomías. A raíz de lo anterior se puede afirmar que el discurso político electoral los actores regionales minoritarios involucrados en la construcción de la coalición para formar gobierno tiene una base étnica – cultural, sin embargo, las demandas exigidas para la investidura no se limitaron a esta dimensión.

Para conseguir su participación en la coalición para la investidura, Sánchez pactó con el BNG<sup>49</sup> el aumento de las inversiones públicas en Galicia para evitar la emigración de los habitantes de las zonas rurales, mientras el compromiso con Teruel Existe<sup>50</sup> obligaría al gobierno a extender el alcance de dichas medidas a todas las provincias con problemas de abandono de población. Las demandas reseñadas muestran que la dimensión urbano – rural según Lijphart no es de utilidad para comprender las exigencias de los partidos con aceptación en las áreas rurales y con baja densidad de población; las demandas del partido gallego y la formación turolense no se dirigían hacia el fortalecimiento de la agricultura, sino al reforzamiento de la actividad económica (principalmente el turismo, la

---

<sup>46</sup> PSOE – PNV. *Acuerdo entre PSOE y EAJ – PNV*. PNV, Bilbao, 2019.

<sup>47</sup> PSOE – Compromís. *Acuerdo de investidura PSOE – Compromís*. PSOE, Madrid, 2020.

<sup>48</sup> Ver nota 47

<sup>49</sup> PSOE - BNG. *Acuerdo PSOE – BNG*. PSOE, Madrid, 2020.

<sup>50</sup> PSOE – Teruel Existe. *Pacto de Estado por la repoblación y reequilibrio territorial*. PSOE, Madrid, 2020.



construcción de infraestructura y el establecimiento de industrias) en las zonas con menor población.

Por otro lado, Strom afirma que en los procesos de formación de coaliciones de investidura los partidos políticos actúan unificados permitiendo a las dirigencias mantener una estrategia de negociación coherente con el coaligante<sup>51</sup>. Para la negociación con el PSOE, el Comité Ejecutivo de Coalición Canaria planteó abstenerse en las votaciones de investidura y negociar en el transcurso de las primeras sesiones destinadas a este fin algunas inversiones para el archipiélago a cambio de respaldar a Sánchez en la segunda votación<sup>52</sup>.

La estrategia de los dirigentes canarios se encaminaba a mostrar ante el electorado la preocupación del partido por los intereses de las Islas Canarias; lo anterior ha constituido tradicionalmente la base de su discurso político electoral<sup>53</sup> y en el contexto de la formación de gobierno, la formación pretendía mostrar los eventuales compromisos con Sánchez como parte de su campaña política con miras a recuperar el Ejecutivo autonómico en las elecciones de 2023.

Pese a mostrar su anuencia con la estrategia planteada, la diputada de CC, Ana Oramas expresó su rechazo tajante a la investidura de Pedro Sánchez argumentando motivaciones ideológicas.<sup>54</sup> De esta manera se puede apreciar la interferencia de los valores de los propios miembros de una formación sobre una estrategia concebida para un fin determinado por el Comité Ejecutivo. Por lo tanto, conviene ponderar este último aspecto para el análisis de los procesos de formación de coaliciones para investidura.

Un problema no abordado por la literatura es la existencia de acuerdos contradictorios entre sí y los cambios que puede ocasionar en la postura de un partido durante el mismo proceso de negociación. Dada la correlación de fuerzas

---

<sup>51</sup> Strom, *Óp. Cit.* p. 75.

<sup>52</sup> *El Mundo MX* España, 12 de enero de 2020, p. 20.

<sup>53</sup> Ayose Corujo, Carlos Fernández-Esquer y José Rama. “¿Quién vota a los partidos nacionalistas en España? Un análisis de las bases electorales de Coalición Canaria” en. *Revista Española de Ciencia Política*, no. 59, noviembre de 2019, p. 47.

<sup>54</sup> *El País* España, 5 de enero de 2020, p. 19.

en esta legislatura,<sup>55</sup> Pedro Sánchez requería por lo menos la abstención de ERC para ser investido Presidente. Por su parte, los republicanos tenían interés en facilitar la formación de gobierno por preferir un Ejecutivo socialista con el cual negociar su agenda sobre el riesgo de una falta de consenso parlamentario que provocase una nueva repetición electoral y cuyo resultado pudiese ser la victoria de una potencial coalición PP – C’s – Vox, según declaró Oriol Junqueras desde la cárcel.<sup>56</sup>

Con los incentivos mencionados, los dirigentes de ambos partidos negociaron un acuerdo para la abstención de ERC signado el 3 de enero de 2020. En este documento se planteó el reconocimiento del conflicto separatista como un problema político.<sup>57</sup> De igual manera Sánchez se comprometió a implementar mecanismos de negociación entre Gobierno y Generalitat<sup>58</sup> para ofrecer respuestas a la agenda de los nacionalistas catalanes. Sin embargo, el acuerdo signado contravenía lo acordado con Miguel Ángel Revilla acerca de no otorgar concesiones contrarias a la letra y espíritu de la constitución<sup>59</sup> lo cual provocó el abandono del PRC a la potencial coalición para investir a Sánchez. Al contar con un diputado, este cambio no afectó la formación de gobierno como si lo hubiera provocado una acción similar de un actor con más escaños como el PNV.

Superados los escollos mencionados en el proceso de negociación, el PSOE logró construir una coalición para investidura conformada por Unidas Podemos, PNV, BNG, Nueva Canarias, Más País, Compromís y Teruel Existe sumando 165 diputados. Resultaron decisivas las abstenciones de Bildu y ERC. Por otra parte, 167 legisladores votaron en contra. La cifra de apoyos lograda por Sánchez no le permitió alcanzar la mayoría absoluta para ser investido en primera votación, por lo cual, la formación de gobierno se debió concretar en segunda

---

<sup>55</sup> Ver Tabla 4.

<sup>56</sup> *El País* España, 14 de diciembre de 2019, p. 16.

<sup>57</sup> Los dirigentes republicanos manifestaron desde un primer momento su descontento con la definición del conflicto secesionista como un problema de convivencia realizada en el preacuerdo firmado entre el PSOE y Unidas Podemos.

<sup>58</sup> *La Vanguardia* Política, 20 de diciembre de 2019, p. 10.

<sup>59</sup> *El País* España, 2 de enero de 2020, p. 18.

votación celebrada el 7 de enero de 2020. De esta manera se conformó el primer gobierno de coalición en la historia reciente de España.

### **3.1 Divergencias entre PSOE y Unidas Podemos para formar el gobierno de coalición**

En el Acuerdo de Coalición pactado entre PSOE y Unidas Podemos se estipuló una reestructuración del organigrama gubernamental para dar cabida en el Ejecutivo a los podemitas, misma que se recupera en la tabla 5; para tal fin se pactó el establecimiento de tres vicepresidencias, de las cuales la segunda correspondería a Pablo Iglesias.<sup>60</sup> De igual manera, se otorgarían a esta formación algunas carteras en materias sociales como trabajo y género.

Legalmente la figura del Vicepresidente es definida como un apoyo a las tareas del Presidente del gobierno<sup>61</sup> y desempeñan las funciones establecidas por el Jefe de gobierno. Hasta 2020 se presentaron dos modelos de vicepresidencia, por una parte, la de Vicepresidente único con funciones de coordinación de los ministros y un papel de puente basado en la especial relación de confianza que mantiene con el Presidente.<sup>62</sup> Este esquema fue utilizado por casi todos los gobernantes. Por otra parte, durante el gobierno de Zapatero se presentó la concurrencia de dos o tres Vicepresidentes, que coordinan áreas gubernamentales específicas de la acción del gobierno.<sup>63</sup> Éste último fue el adoptado por Pedro Sánchez para la estructura del gobierno de coalición.

El PSOE y Podemos acordaron que Sánchez se reservaría la prerrogativa de destituir y reemplazar libremente a los ministros asignados a su partido. Por su parte, Pablo Iglesias quedó con el derecho de hacer lo propio con los titulares de las carteras asignadas a UP, teniendo el Presidente la responsabilidad de formalizar los cambios realizados por los podemitas.

---

<sup>60</sup> PSOE – Unidas Podemos. *Coalición Progresista. Un nuevo acuerdo para España*. PSOE, Madrid, 2020.

<sup>61</sup> Artículo 3. *Ley 50/1997 de 27 de noviembre de 1997 del Gobierno*. Agencia Oficial del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997.

<sup>62</sup> Josep María Reniu Vilamala (Coord.) *Sistema Político Español*, Huygens, Barcelona, 2012, p. 146.

<sup>63</sup> Ídem.

<b>Tabla 5. Composición del gobierno de coalición<sup>64</sup></b>			
Cartera	Titular	Partido	Procedencia
Vicepresidencia primera	Carmen Calvo	PSOE	PSOE
Vicepresidencia segunda	Pablo Iglesias	Unidas Podemos	Podemos
Vicepresidencia tercera	Nadia Calviño	PSOE	PSOE
Vicepresidencia cuarta	Teresa Ribera	PSOE	PSOE
Interior	Fernando Grande Marlaska	PSOE	Independiente
Hacienda	María de Jesús Montero	PSOE	PSOE – Andalucía
Asuntos Exteriores	Arancha González Laya	PSOE	PSE
Educación	Isabel Celáa	PSOE	PSOE
Fomento	José Luis Ábalos	PSOE	PSOE
Consumo	Alberto Garzón	Unidas Podemos	Izquierda Unida
Economía y Empresa	Nadia Calviño	PSOE	Independiente
Justicia	Juan Carlos Campo	PSOE	PSOE – Andalucía
Agricultura	Luis Planas	PSOE	PSOE
Industria Comercio y Turismo	Reyes Maroto	PSOE	PSOE
Transición Ecológica	Teresa Ribera	PSOE	PSOE
Sanidad	Salvador Illa	PSOE	PSC
Cultura y Deporte	José Manuel Rodríguez Uribes	PSOE	PSOE
Ciencia	Pedro Duque	PSOE	Independiente
Universidades	Manuel Castells	Unidas Podemos	En Comú Podem
Trabajo	Yolanda Díaz	Unidas Podemos	Izquierda Unida
Seguridad Social	José Luis Escrivá	PSOE	Independiente
Política Territorial	Carolina Darias	PSOE	PSOE – Canarias
Derechos Sociales y Agenda 2030	Pablo Iglesias	Unidas Podemos	Podemos
Igualdad	Irene Montero	Unidas Podemos	Podemos

Tras la investidura, Sánchez demoró tres días para decidir la conformación del gobierno y la distribución entre su partido y UP de los puestos del Gabinete, el cual se integró con 25 ministerios y cuatro vicepresidencias, incumpliendo lo pactado con Podemos dos meses antes. Esta situación provocó la molestia de

<sup>64</sup> *El País* España, 9 de enero de 2020, pp. 14 – 20; *El Mundo* MX España, 9 de enero de 2020, pp. 3 – 8; *Público* Política, p. 6; 10 de enero de 2020; *El País* España, 10 de enero de 2020, p. 17; *La Razón* España, 11 de enero de 2020, p. 2 y *El País* España, 14 de enero de 2020, p. 18.

Pablo Iglesias<sup>65</sup> porque dejaba en desventaja al líder podemita en el Ejecutivo al contar sólo con una vicepresidencia y con el 22% de las carteras.<sup>66</sup> Sin embargo, Unidas Podemos buscó la manera de aprovechar los nombramientos obtenidos para implementar políticas públicas derivadas de su discurso político–electoral desde las responsabilidades públicas asignadas.

Irene Montero fue designada como ministra de Igualdad. Esta cartera quedó a cargo de la implementación de políticas para resolver el problema de la violencia de género, un tema fundamental en el discurso de la formación; Montero es la principal responsable de la definición del discurso feminista en el interior de Unidas Podemos, así como la portavoz de la agrupación no sólo para las cuestiones relacionadas con las mujeres, sino para los asuntos respectivos a la comunidad LGBT+. El partido ha pugnado por leyes y políticas para sancionar y prevenir la violencia machista y en contra de las minorías sexuales, por lo cual este puesto constituye el espacio aprovechado por UP para impulsar esta agenda en la acción de gobierno.

Otro caso relevante para ilustrar la participación de Unidas Podemos en el Ejecutivo de coalición es el nombramiento de Yolanda Díaz como ministra de Trabajo. Esta cartera se convirtió en la más importante del partido al caer bajo su responsabilidad la revisión y modificación de la reforma laboral de 2012 estipulada en el acuerdo de coalición firmado entre PSOE y Podemos,<sup>67</sup> el cual resultaba un planteamiento novedoso al momento de conformarse el gobierno de coalición.<sup>68</sup> Es pertinente recordar la formación de Díaz como abogada laboralista y su inicio en la política como dirigente de los sindicatos en los astilleros del puerto de Ferrol antes de integrarse a Izquierda Unida y posteriormente a UP.

---

<sup>65</sup> *El Mundo MX* España, 9 de enero de 2020, p. 3.

<sup>66</sup> *El País* España, 14 de enero de 2020, p. 18.

<sup>67</sup> PSOE – Unidas Podemos. *Coalición Progresista. Un nuevo acuerdo para España*. PSOE, Madrid, 2020.

<sup>68</sup> Cabe recordar que la revisión de la Reforma Laboral de 2012 fue un planteamiento sostenido por Unidas Podemos en la negociación para formar la coalición de investidura.

Por otra parte, los cinco ministerios en poder de UP se repartieron entre militantes procedentes de Podemos e Izquierda Unida,<sup>69</sup> correspondiendo dos carteras a cada sector; como ya se mencionó, Montero del primero y Díaz del segundo fueron enviadas al Gobierno. Por su parte, Alberto Garzón, líder de IU y nombrado como ministro de Consumo, así como el propio Iglesias al frente de Agenda 2030 completaron este reparto. El Ministerio de Universidades fue concedido como cuota a En Comú Podem,<sup>70</sup> fracción que decidió el nombramiento de un catedrático al mando de la dependencia, quedando Manuel Castells como primer responsable del área.

Con respecto a los ministerios en manos del PSOE, Pedro Sánchez mantuvo en su puesto a los miembros del Ejecutivo anterior con las funciones asignadas en su momento. Este fue el caso de Nadia Calviño, José Luis Ábalos y María de Jesús Montero entre otros. No obstante, el Presidente llevó a cabo una reestructuración en el Consejo de Ministros con la intención de conservar la cuota del PSC, así como para incluir a dirigentes socialistas de las autonomías

Para ilustrar la representación de dirigentes autonómicos en el Ejecutivo destaca la designación de Carolina Darias como ministra de Política Territorial, la cual había fungido como la número dos del gobierno de Ángel Víctor Torres en Canarias. La salida de Meritxell Batet y Josep Borrell del Consejo de Ministros (la primera fue electa presidenta del Congreso mientras el segundo fue designado como alto representante exterior de la Unión Europea) provocó la ausencia de ministros procedentes del PSC, lo cual se corrigió mediante el nombramiento del profesor Salvador Illa al frente de Sanidad.

Como consecuencia de la incorporación de Unidas Podemos al gobierno, el número de ministerios aumentó de 18 a 25<sup>71</sup> convirtiéndose en el Ejecutivo más grande en la historia reciente de España. La creación de las nuevas carteras se llevó a cabo dividiendo dependencias existentes. Por ejemplo, el Ministerio de

---

<sup>69</sup> Vid infra, p. 36.

<sup>70</sup> En Comú Podem es el sector de Podemos organizado en Cataluña y cuya mayor responsabilidad es el Ayuntamiento de Barcelona.

<sup>71</sup> *La Razón España*, 14 de enero de 2020, p. 3.

Trabajo se desincorporó de lo que hasta ese momento era Seguridad Social y Trabajo, por su parte, Consumo se creó a partir de la desincorporación de este ámbito del Ministerio de Fomento Industrial y el área de Universidades fue desglosada de las funciones de Educación.

La creación de nuevas dependencias *ex professo* implicó una ambigua delimitación de las competencias de las mismas. La ausencia de límites claros en las atribuciones de un área gubernamental determinada da pie a la invasión de funciones entre éstas y al surgimiento de conflictos entre sus responsables con el riesgo de afectar la acción del gobierno por esta causa, lo anterior se puede agravar si los titulares en conflicto pertenecen a dos formaciones de gobierno. La literatura sobre formación de gobiernos de coalición no aborda este problema ni los mecanismos de consenso al interior de los consejos de ministros con presencia de dos o más partidos políticos.

El problema relacionado con la falta de límites claros en las competencias de los ministerios se presenta cuando sus titulares, especialmente los de Podemos pretenden implementar las medidas de sus programas electorales. Un factor a tomar en consideración es el interés de los podemitas por presentar resultados a sus simpatizantes. Con las condiciones mencionadas la actuación ministerial entra en conflicto con sus pares ya sea por la invasión de las competencias de otra dependencia o por generar el rechazo de otros ministros con puntos de vista diferentes que impida la concreción de una medida determinada. En este caso, se advierte el interés de Unidas Podemos<sup>72</sup> por generar una mayor intervención estatal en ámbitos como la Vivienda o la Industria como la principal fuente de conflictos con los socialistas, partidarios de un planteamiento económico ortodoxo.<sup>73</sup>

El abordaje de situaciones no consideradas en el momento de la formación de gobierno constituye una fuente de conflicto potencial en la toma de decisiones en el interior del gobierno de coalición, mismo que no es abordado por la literatura

---

<sup>72</sup> Unidas Podemos. Programa de Podemos para un nuevo país. Podemos, Madrid, 2019.

<sup>73</sup> Cfr. en. PSOE. *Programa Electoral PSOE. Elecciones Generales 2019*. PSOE, Madrid, 2019.

sobre el tema. En el caso de interés, problemáticas como la respuesta ante la epidemia de Covid 19 o las filtraciones sobre el uso gubernamental del software malicioso Pegasus contra dirigentes independentistas generaron diferencias entre los ministros del PSOE y de Unidas Podemos con respecto a la solución del problema.

Un acuerdo de coalición mediante el cual se produzca la inclusión de dos o más partidos al frente de las responsabilidades de gobierno permite resolver la ausencia de mayoría mediante la inclusión de una parte de la pluralidad de actores en la toma de decisiones; sin embargo, abre la puerta al surgimiento de nuevos problemas en relación a la toma de decisiones colectivas entre personajes con formas distintas de pensar y por tanto, maneras diferentes de abordar lo que ocurre en el país. Sin embargo, los mecanismos de consenso en Ejecutivos no monocolors quedan fuera del alcance de la investigación.

### **3.2 Conflictos potenciales entre gobierno y oposición**

Tanto Arendt Lijphart<sup>74</sup> como Kaare Strom<sup>75</sup> coinciden en aseverar que un gobierno de coalición con presencia de más de un partido fincado sobre uno o varios acuerdos programáticos permite superar los problemas derivados de la falta de mayoría en el Parlamento, posee una mayor legitimidad al involucrar a uno o más actores distintos a la formación política de gobierno permitiendo esta circunstancia que el Ejecutivo tenga una actuación más efectiva. Para estos autores, una vez lograda la investidura del gobernante con el apoyo de distintas fuerzas políticas la labor de gobernar se da por sentada.

En el caso de España, los distintos acuerdos firmados por el PSOE permitieron superar la falta de mayoría en el Congreso de los Diputados mediante la formación de un gobierno de coalición con presencia de Unidas Podemos; sin embargo, tras la investidura, los partidos políticos que le habían apoyado, vigilarían a partir de entonces el cumplimiento de las condiciones pactadas, en

---

<sup>74</sup> Lijphart. *Óp. Cit.* p. 74.

<sup>75</sup> Strom, *Óp. Cit.* p. 90.



tanto, socialistas y podemitas intentarían iniciar la implementación de las medidas incluidas en sus programas político – electorales.

Aparte de los problemas tratados en el apartado anterior relativos a la invasión de competencias entre ministerios al momento de implementar acciones por parte de los titulares de las distintas dependencias, existe otra fuente de conflictos potenciales en el interior del Ejecutivo de coalición. La implementación de políticas públicas, así como las modificaciones legales necesarias para tal fin son aprobadas por el Consejo de Ministros antes de su presentación en las Cortes para su debate y votación. Los proyectos de distinta índole presentados en esta instancia son susceptibles al rechazo tanto de los integrantes de UP como de los socialistas, por lo tanto, los burócratas de ambos partidos presentes en este órgano requerirán de negociaciones permanentes para impulsar la agenda pactada en el momento de formar gobierno de coalición.

El problema de las modificaciones legales para implementar políticas públicas no termina cuando el Consejo de Ministros se pone de acuerdo sobre la concreción de las mismas. Al ser insuficientes los votos del PSOE y Unidas Podemos para lograr la aprobación de las leyes, el gobierno debe buscar el apoyo de otras fuerzas políticas para alcanzar la mayoría absoluta en su votación. Con esta finalidad el Ejecutivo debe consensar el respaldo a la medida de los partidos que facilitaron la investidura mediante su voto afirmativo o su abstención; estos actores cotejarán que la propuesta gubernamental no afecte su agenda o intereses y eventualmente aprovecharán para exigir un beneficio a cambio. En el caso de las formaciones regionales, su intención consistirá en evitar un perjuicio a sus autonomías de origen.

Por lo tanto, lograr el respaldo parlamentario a las medidas de interés para el Ejecutivo de coalición implica además del consenso entre los ministros, que el gobierno se mantenga en contacto permanente con los distintos actores políticos, así como el desarrollo de procesos de negociación con los mismos de manera constante otorgando paulatinamente lo pactado en los acuerdos para la formación

de la coalición de investidura; en algunos casos se deberán realizar concesiones no previstas en el momento de la formación del gobierno de coalición.

Para lograr la mayoría absoluta requerida por ley para aprobar las leyes, PSOE y Unidas Podemos requieren la anuencia de los actores regionales minoritarios, de los cuales ERC y PNV son los de mayor peso por su número de escaños como lo muestran los datos de la tabla 4. Por este motivo, las formaciones mencionadas pueden esperar mayor protagonismo en los procesos de negociación y la actividad parlamentaria gira en torno a los mismos.

ERC aprovechó su participación en las negociaciones para formar la coalición de investidura para buscar el establecimiento de un proceso de consenso Gobierno – Generalitat<sup>76</sup> que en última instancia permitiera la implementación de la agenda independentista. Debido a que sus 15 escaños son imprescindibles para formar mayoría, Sánchez se vio obligado a cumplir con lo acordado; de lo contrario, los dirigentes republicanos podrían cumplir su amenaza de votar en contra de las iniciativas presentadas al pleno.<sup>77</sup> En consecuencia, el Ejecutivo implementó una mesa de negociación con las autoridades catalanas. Aparte de lograr el apoyo de ERC a las iniciativas gubernamentales, Sánchez tenía el desafío de impedir que su relación con los separatistas generara el rechazo de otros actores necesarios para la aprobación de las leyes.

Por otra parte, Aitor Esteban manifestó que la intención de su partido al participar en el proceso de negociación para formar la coalición de la investidura, así como para la aprobación de leyes y presupuestos consiste en convertirse en representantes de los intereses de Euskadi ante el Ejecutivo;<sup>78</sup> esto tiene como propósito final mantener su predominio en el País Vasco. Esta postura les valió el compromiso de Sánchez sobre el traspaso de la seguridad social y las prisiones al gobierno vasco, así como el apoyo gubernamental para la construcción de la red

---

<sup>76</sup> PSOE – ERC. *Acuerdo para la creación de una mesa entre el gobierno de España y el Govern de la Generalitat de Catalunya para la resolución del conflicto político*. ERC, Barcelona, 2020.

<sup>77</sup> *El Mundo MX* España, 10 de enero de 2020, p. 8.

<sup>78</sup> *Público Política*, 15 de octubre de 2019, p. 7.

ferroviaria de alta velocidad entre Bilbao, Vitoria y Álava,<sup>79</sup> proyectos que de realizarse, coadyuvarán a la popularidad del lehendakari Urkullu, lo cual permite comprender el interés del PNV por vigilar el cumplimiento de lo pactado.

Sin embargo, en el liderazgo del nacionalismo vasco el PNV enfrenta la rivalidad de Bildu, formación que busca aumentar su aceptación entre el electorado de esta autonomía, siendo una de sus estrategias publicitarias la búsqueda de compromisos con el gobierno que denoten la influencia del partido sobre la acción de gobierno. Por lo tanto, en su relación con el partido de Arnaldo Otegi, Sánchez debe cuidar que las concesiones realizadas no despierten el recelo de los peneuvistas a fin de evitar conflictos que puedan significar un riesgo para su apoyo parlamentario.

Aunque el Gobierno obtenga el apoyo del PNV y ERC para sus iniciativas, los votos de estos partidos continúan siendo insuficientes para lograr mayoría absoluta; por este motivo, se vuelven importante partidos regionales minoritarios como Teruel Existe, Compromís, Nueva Canarias y el BNG, pese a contar con un sólo escaño. La construcción de proyectos de infraestructura y el combate al abandono de las áreas rurales son las principales demandas que permitirán mantener el respaldo parlamentario de estos actores.

En la actuación del gobierno de coalición el Presupuesto se convierte en un problema de importancia. Por una parte, la necesidad de los actores regionales coaligados para la aprobación de las cuentas públicas obliga al ejecutivo a cumplir los compromisos contraídos en el momento de negociar la investidura y a mantener su respaldo durante su gestión. De igual manera, en el momento de negociar el proyecto de gasto, las formaciones políticas pueden exigir demandas que no se habían contemplado en el momento de negociar la formación del gobierno de coalición, por lo cual, el Presidente debe prepararse para encarar tales situaciones para lograr la aprobación parlamentaria de este importante instrumento para la gobernabilidad. Lo anterior sólo se puede lograr sobre la base de negociaciones permanentes.

---

<sup>79</sup> PSOE – PNV. *Acuerdo entre PSOE y EAJ – PNV*. PNV, Bilbao, 2019.

A pesar de haberse logrado una coalición para la investidura de Pedro Sánchez, el número de escaños en poder de los actores coaligados resulta insuficiente para la formación de las mayorías calificadas requeridas por ley para determinados trámites. En este sentido, destaca la renovación Consejo General del Poder Judicial pendiente desde 2018.<sup>80</sup> Dada la correlación de fuerzas parlamentarias, el Partido Popular es el único que posee los escaños suficientes para conformar la cifra exigida por las normas para este proceso, por lo cual, el Ejecutivo se enfrenta al reto de negociar con el principal partido de la oposición.

A pesar de construirse una coalición para la investidura de Pedro Sánchez mediante una serie de acuerdos entre el PSOE y los partidos coaligados, no se pudo prever en el momento de las negociaciones los problemas que pudiesen surgir en el futuro y, por ende, no es posible acordar una manera de enfrentarlos. Por lo tanto, la formación de un gobierno de coalición no es una solución definitiva a la fragmentación partidista en el Congreso porque siempre se presentarán situaciones cuya resolución genere conflictos entre las diversas fuerzas políticas. En el caso español se puede mencionar como ejemplo de lo anterior aunque no se encuentren en el periodo de estudio, la pandemia de Covid 19, los escándalos de la Casa Real y las filtraciones del caso Pegasus, los diferentes actores pretendieron hacer prevalecer sus puntos de vista en la actuación gubernamental.

Sobre la base de lo referido anteriormente, la firma de acuerdos de coalición entre el partido que aspira a dirigir el gobierno y los actores coaligados no significa que la labor de gobierno tras las votaciones de investidura se pueda dar por sentada. La implementación de políticas públicas y la aprobación de leyes y presupuestos constituyen la fuente de desavenencias entre la formación de gobierno y las fuerzas parlamentarias necesarias para su aprobación. Por lo tanto, el Presidente de gobierno deberá permanecer en constante contacto y negociación con las formaciones políticas prácticamente durante toda su gestión. A partir de lo anterior, se puede mencionar la presencia de políticos profesionales con capacidad de negociación y voluntad de conformar consensos con otros

---

<sup>80</sup> Vid infra, p. 66.

actores por medio del intercambio como un requisito indispensable para el funcionamiento de los gobiernos de coalición.

## Conclusiones

En el presente trabajo se estudió la construcción de coaliciones para investir como Presidente a Pedro Sánchez en contextos de fragmentación partidista en el Congreso de los Diputados. Para tal fin se abordó la negociación de apoyos para la moción de censura en 2018, así como las conversaciones para la formación del gobierno de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos durante 2019 y 2020. Este proceso derivado de los consensos ante la falta de mayoría constituyó una experiencia novedosa en el sistema parlamentario español, de lo cual deriva la importancia de su análisis.

En la primera hipótesis se estableció que las negociaciones para construir mayoría en los procesos de moción de censura y de formación del gobierno de coalición permitieron la investidura de Ejecutivos estables con el respaldo de diferentes actores políticos presentes en el Congreso. Este planteamiento se redactó tomando en cuenta los argumentos expresados en la literatura acerca de la construcción de gobiernos de coalición, particularmente de los trabajos de Kaare Strom y Arendt Lijphart.

El resultado del proceso de construcción de coaliciones tanto para la moción de censura en 2018 como para la investidura en 2020 cumple las características señaladas por la literatura de una administración de consenso por permitir la elección de un Ejecutivo con apoyo de más de un partido. Sin embargo, se observó que los actores coaligados para la formación del gobierno no otorgan de forma automática su apoyo al Presidente para futuras votaciones parlamentarias, exigiendo condiciones determinadas para respaldar las propuestas de ley gubernamentales sometidas a discusión en el pleno.

Al no tener asegurado el apoyo de los partidos afines hacia las iniciativas de ley presentadas al Hemiciclo para su debate, permanentemente su gobierno se encuentra en riesgo de perder votaciones clave y volverse inviable, como sucedió en 2019 tras perder la votación de los Presupuestos de ese año y encontrarse con

la necesidad de convocar a elecciones anticipadas ante el rechazo de JxCat y ERC al proyecto de cuentas públicas elaborado por el Ejecutivo.

En consecuencia, los argumentos del trabajo permiten contrastar la primera hipótesis, puesto que la investidura del gobierno no constituye una garantía de aprobación parlamentaria de leyes y presupuestos, pese a tener en el proceso el apoyo de más de un partido. Derivado de lo anterior se puede concluir que a pesar de existir un gobierno de coalición con respaldo de más de un actor parlamentario el Presidente tiene la necesidad de negociar permanentemente con las formaciones afines y de oposición el consenso de las medidas de su interés, lo cual contribuye a otorgar juego político a las minorías.

En la segunda hipótesis se afirmó que los actores políticos desarrollan procesos de negociación con la intención de resolver un problema particular que se presenta en un momento determinado sin ponderar los conflictos potenciales que pudiesen surgir en el futuro. Esta idea se planteó en línea con la intención de la primera hipótesis, es decir, revisar la concepción teórica acerca de la formación de gobiernos de consenso mediante procesos de negociación como fórmula para lograr un ejercicio de gobierno eficiente y sin dificultades.

Tanto en las negociaciones para la moción de censura como la formación de gobierno de coalición se observó que los actores (tanto coaligantes como coaligados) encausaron sus demandas hacia cuestiones relevantes para los mismos en ese momento determinado y no pensando en problemas potenciales. En el proceso de negociación para la construcción de la coalición para la censura se observó que ante la premura del proceso, los actores regionales minoritarios inconformes con la gestión de Rajoy, dieron más importancia a la caída del gobierno y orientaron en consecuencia sus votos sin exigir condiciones a cambio, salvo el PNV. Esta circunstancia complicó las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo una vez investido Pedro Sánchez al presentarse la necesidad de consensuar cada iniciativa con las formaciones afines y sin la existencia de acuerdos pactados antes de la formación del Ejecutivo.

Por otra parte, la construcción de la coalición para la investidura de Sánchez en 2020 se dio mediante la concreción de acuerdos entre el PSOE y los diferentes partidos que respaldaron al candidato socialista. En estos documentos se mencionan las medidas comprometidas a implementarse una vez lograda su elección como jefe de gobierno. Sin embargo, en ninguno de estos documentos se refiere la manera de actuar ante conflictos potenciales.

Los elementos tratados en la investigación ponen de manifiesto la necesidad de reconsiderar el planteamiento formulado por autores como Strom, Colomer y Lijphart acerca la permanencia de los gobiernos de coalición una vez que reciben la confianza del Parlamento. En el momento en que un mandatario logra llegar al cargo por esta vía, se resuelve el problema concreto de la falta de mayoría para formar gobierno. Empero, el siguiente reto para un Ejecutivo de consenso es gobernar y para esto se requiere del cumplimiento de los pactos para asegurar que el gobierno pueda buscar los sufragios congresionales necesarios para aprobar las leyes y el presupuesto.

En consecuencia, no se puede dar por sentado que un gobierno de consenso pueda durar en funciones durante toda la legislatura sólo por contar con acuerdos signados para tal fin. Por ende, la permanencia en el poder de un Ejecutivo de coalición dependerá de la capacidad de negociación y construcción de acuerdos del primer ministro y de los integrantes de su gabinete, así como de las características de la dinámica parlamentaria y del propio juego político presentes en cada país.

Se observó también que los partidos políticos alteraron sus estrategias en los procesos de negociación de coaliciones para formar gobierno atendiendo a las encuestas electorales, a pesar de arrojar datos erróneos en algunos casos. Como ejemplo se puede mencionar la actuación de Ciudadanos y del PNV durante la censura; otro caso relevante es la actuación de Pedro Sánchez ante las demandas de Unidas Podemos durante las negociaciones para formar gobierno tras las elecciones de abril de 2019.



Como tercera hipótesis se estableció que la negociación parlamentaria comprendida como intercambio entre actores políticos se ha convertido en un mecanismo novedoso utilizado por los partidos minoritarios presentes en el Congreso para obtener beneficios determinados.

Se observó que pese a no existir acuerdos de gobierno para la moción de censura, los partidos afines a Sánchez supieron aprovechar la necesidad de sus escaños para obtener la implementación de ciertas medidas de su interés a cambio de su apoyo a las iniciativas presentadas por La Moncloa al Congreso para su debate. Otro hallazgo en línea con lo anterior es la existencia de actores que resultan prioritarios para el Ejecutivo al momento de negociar los apoyos a las propuestas de ley enviadas al pleno; el gobierno cuida tener la aprobación de este grupo antes de remitir sus proyectos al resto de bancadas afines.

En los dos gobiernos resultantes de los procesos estudiados en la investigación el actor prioritario para el gobierno de Pedro Sánchez fue Unidas Podemos encabezado por Pablo Iglesias, quien aprovechó la circunstancia para incidir sobre la acción de gobierno empezando por exigir al Presidente la implementación de políticas públicas acordes a las propuestas de su grupo, hasta demandar posteriormente su ingreso en el Ejecutivo en 2019–2020 como condición para coadyuvar en la investidura del candidato socialista.

La mayor parte de las formaciones políticas participantes en las coaliciones para votar la censura así como la investidura constituyen actores regionales cuyas principales demandas al momento de negociar con el partido gubernamental se enfocaron en la inversión pública a favor de sus autonomías de origen. Sin embargo, se observó que los catalanes buscaron la obtención de demandas relacionadas con el conflicto separatista en la región.

En la pugna entre JxCat y ERC, se observó que la disposición de los segundos para entrar en arreglos con Pedro Sánchez a cambio de facilitar la investidura les permitió obtener demandas propias de la agenda independentista paulatinamente. La mesa de negociación con La Moncloa fue una de las

condiciones aceptadas por los socialistas para contar su apoyo; las prerrogativas logradas en la celebración de esta instancia permitieron el aumento del apoyo hacia este partido entre el electorado catalán, lo cual permite poner de manifiesto las ventajas que conlleva para los actores participar en procesos de negociación.

Como conclusión es posible aseverar que los partidos minoritarios obtienen beneficios importantes si acceden a entrar en arreglos con el candidato a la presidencia y participar en las coaliciones para formar gobierno, las ventajas trascienden el cumplimiento de una agenda como se mostró en los casos tratados en la investigación. El fenómeno de la pluralidad partidista seguirá presentándose en el Congreso de los Diputados en las siguientes legislaturas y como consecuencia los políticos que aspiren a gobernar el país deberán aprender a formular estrategias de negociación con actores minoritarios.

Para estudiar la formación de gobiernos de coalición además de la revisión de las políticas demandadas por los actores parlamentarios en posición de condicionar su apoyo para la investidura del ejecutivo, es necesario analizar la pugna por el reparto de los cargos en el interior del futuro ejecutivo entre los socios potenciales, principalmente, las formaciones coaligantes con un número de diputados tal que les permita exigir su ingreso en el gabinete.

Los dirigentes partidistas con cierta importancia convocados a participar en negociaciones para formar gobierno de coalición buscan aprovechar los cargos ministeriales que logren obtener como un escaparate para mostrar a los electores la conversión de sus propuestas electorales en políticas públicas y con ello incrementar su aceptación entre los mismos con miras al aumento de votos recabados en los comicios. Para tal fin, los actores mencionados pretenden contar con algunas de las carteras con mayor injerencia sobre la acción de gobierno. Lo anterior obliga al candidato a presidir el ejecutivo a realizar concesiones a sus aliados en este sentido para que avance el proceso construcción de coalición para investidura; este problema no es tratado con profundidad por la literatura sobre el tema, puesto que dan este punto por sentado.

Se puede afirmar como causa de la presencia de una amplia pluralidad de actores partidistas en el Congreso de los Diputados la existencia de un sistema electoral de representación proporcional basado en circunscripciones y el uso del método D' Hondt para la asignación de escaños. Lo anterior permite a los partidos regionales obtener representación parlamentaria al concentrar sus votos en las provincias de su ámbito de actuación. Por lo tanto, otro factor que contribuye a la fragmentación partidista es la existencia de minorías con participación política en las distintas autonomías del país. De igual manera, el malestar social derivado de la crisis económica en el país permitió la aparición de nuevos partidos cuyas dirigencias se hicieron eco de tales problemas.

Los resultados de la investigación permiten contrastar el planteamiento elaborado por Giovanni Sartori acerca de la parálisis legislativa existente en Congresos con sistemas partidistas de pluralismo extremo y de atomización. Las legislaturas estudiadas presentan las características de las categorías definidas por este autor, y sin embargo, los distintos partidos lograron entrar en acuerdos para construir coaliciones cuyo objetivo era la formación de un gobierno. Ciertamente en las condiciones descritas por el politólogo italiano, la negociación entre los actores se vuelve más compleja en comparación con Parlamentos con formaciones mayoritarias, empero no se puede referir la presencia de inactividad por falta de consensos entre las fuerzas políticas.

Los elementos referidos en el presente trabajo permiten sostener la existencia de una nueva institucionalidad en el Congreso de los Diputados cuyos inicios se pueden ubicar en 2015. Ésta se puede caracterizar a partir de una pluralidad de actores representados en el Hemiciclo cuyo número se ha ido incrementando gradualmente desde la fecha mencionada, lo que ha ocasionado la ausencia de partidos mayoritarios. En cualquier país que se presenten las circunstancias descritas los partidos políticos se ven en la necesidad de entrar en arreglos con el objetivo de construir coaliciones para la formación del gobierno, así como formar las mayorías requeridas legalmente por la aprobación de diversas leyes, reformas constitucionales y presupuestos.

Como principal rasgo definitorio de esta nueva institucionalidad se encuentra la existencia de una dinámica de intercambio entre las fracciones parlamentarias que permite la construcción de coaliciones para investidura, así como el trámite de las leyes. De igual forma, los partidos que negocian y entran en acuerdos, sean del gobierno, aliados a éste u opositores obtienen una serie de beneficios acordes a sus propios intereses.

En línea con lo anterior, los partidos minoritarios que favorecen mediante la negociación parlamentaria y la construcción de acuerdos los distintos procesos legislativos obtienen como resultado la ejecución de medidas incluidas en sus propios programas electorales, lo cual coadyuva a mejorar su aceptación entre los votantes. En consecuencia, las formaciones políticas que entran en arreglos suelen conseguir el aumento de su votación en procesos electorales a nivel nacional, así como en el ámbito local y regional.

Por otra parte, se observó que la falta de consensos para la investidura del gobierno arroja consecuencias negativas tanto para el ejercicio gubernamental como para el Presidente. El gobierno en funciones se considera desde la disolución del Congreso hasta la elección de un nuevo Ejecutivo, durante este periodo las funciones de la presidencia son muy reducidas y el único instrumento legal a disposición de La Moncloa para asumir decisiones es el decreto ley.

Por otra parte, al existir una gobernabilidad parcial, el Presidente no puede ejecutar las medidas incluidas en las propuestas electorales de su formación al requerir la mayoría de estas la aprobación de los diputados para su implementación; aunque el mandatario puede recurrir a los decretos, su alcance resulta limitado. En 2019 se apreció el ejercicio de gobierno por medio de decretos en periodo de gobierno en funciones; semanas antes de las elecciones del 28 de abril y con miras a incrementar su aceptación entre el electorado, Sánchez impulsó por la vía referida la incorporación a la seguridad social de los cuidadores primarios no remunerados, así como un apoyo de desempleo para mayores de 52 años, esta última se debió derogar debido a la falta de claridad en las reglas de operación y en el origen presupuestario de los recursos.

Si el Presidente se ve impedido a implementar las medidas incluidas en el programa electoral de su partido a causa de la ausencia de acuerdos para investir al gobierno, dando una imagen de inactividad gubernamental frente a la opinión pública y al ser incapaz de realizar acciones que necesiten la aprobación del Congreso para solucionar los problemas del país, disminuye la aceptación del jefe de gobierno entre los electores. Esta situación puede repercutir negativamente sobre las perspectivas electorales del partido, por lo cual, el actor situado en el poder se ve afectado por esta situación.

La gobernabilidad parcial prolongada propia del gobierno en funciones es un problema derivado de la falta de acuerdos para la investidura de un candidato en un contexto de pluralidad de actores en el Congreso unida a la ausencia de partidos minoritarios. En tal circunstancia la formación de consensos en la Cámara requiere la presencia de políticos profesionales con amplia experiencia parlamentaria y habilidad para negociar; así mismo se necesita de los diputados la disposición a entrar en arreglos con otros representantes. Sólo de esta forma es posible formar coaliciones para la elección del Presidente.

Además del arribo al Congreso de legisladores con oficio político y capacidad de negociación, una manera de evitar el gobierno en funciones prolongado tras las elecciones y ante la falta de acuerdos para formar gobierno sería la supresión del requisito de la mayoría absoluta o simple para la investidura del Ejecutivo. Con esta modificación se puede otorgar la jefatura gubernamental al líder del partido con más escaños.

La adopción esta medida evitaría la inactividad característica del gobierno en funciones en La Moncloa y la necesidad por parte del Presidente de conformar mayorías para aprobar leyes y presupuestos otorgaría juego político a los partidos de oposición, los cuales podrían condicionar la implementación de ciertos puntos procedentes de sus agendas político–electorales a cambio de su respaldo a las iniciativas presidenciales enviadas a la Legislatura para su discusión. Es aquí donde se volvería imprescindible la presencia de representantes con oficio político y disposición a entrar en arreglos.

Otro efecto potencial de la propuesta consistiría en la negociación de una coalición para investidura entre distintos partidos minoritarios con tal de evitar la llegada al poder del partido con más diputados; esta última meta se convertiría en el incentivo principal de tales actores para acceder a realizar concesiones y entrar en acuerdos. Una vez lograda la elección de un aspirante alternativo, las formaciones que lo apoyaron deberán negociar en lo sucesivo la aprobación de las leyes.

Esta propuesta ha sido expresada por distintos analistas, académicos y dirigentes partidistas y su aplicación se presenta actualmente en diferentes niveles de gobierno en España. Por una parte, se puede mencionar el Parlamento Vasco, cuyo reglamento establece la investidura del dirigente con más diputados como lehendakari si no existe consenso sobre la formación del Ejecutivo.

## Fuentes

### Bibliografía

Albala, Adrian y Reniu Vilamala, Josep María. “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”, en, *Estudios Políticos*, no. 26, mayo – agosto de 2012.

Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. FCE, México, 1995.

Arrieta Ceniceros, Lorenzo. “Dinámica legislativa comparada en gobiernos de minoría en México y España”, en *Dinámica Parlamentaria en gobiernos de minoría México–España 2006 – 2018*, UNAM–FCPyS, México, 2021.

Carducci, Michele. “Pluralismo democrático y coalición de partidos como problema constitucional”, en *Perfiles Latinoamericanos*, no. 24, junio de 2004.

Castellá Andreu, Josep María. “Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Cuestiones Constitucionales*, no. 27, julio–diciembre de 2012.

Chaqués–Bonafont Laura, Muñoz Márquez Luz, *et. al.* “Government–Opposition Dynamics in Spain under the Pressure of Economic Collapse and the Debt Crisis”, en Elisabetta de Georgi y Catherine Moury (coords.) *Government–Opposition in Southern European Countries during the Economic Crisis*. Rutledge, Nueva York, 2016.

Colomer, Josep María. *Instituciones Políticas*. Ariel, Barcelona, 2001.

Cordero, Guillermo y Simón, Pablo. “Economic crisis and support for Democracy in Europe”, en *West European Politics*, no. 39. 2019.

Corujo, Ayose, Fernández–Esquer, Carlos, *et. al.* “¿Quién vota a los partidos nacionalistas en España? Un análisis de las bases electorales de Coalición Canaria”, en *Revista Española de Ciencia Política*, no. 59, noviembre de 2019.

Cuevas Lanchares, Juan Carlos y Sánchez Medero, Gema. “La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: El sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, no. 111, 2017.

De las Alas–Pumariño Miranda, Enrique. *El arte de negociar*. ELDU-AIIM, Madrid, 2014.

De Winter, Lieven. “Conclusion: a comparative analysis of the electoral, office and policy success of ethnoregionalist parties”, en Lieven De Winter y Hellen Türsan, *Regionalist parties in Western Europe*, Routledge, Londres, 2010.

Del Tronco Paganelli, José. *La negociación efectiva y el proceso representativo apuntes para mejorar la formulación de políticas en democracia*. UNAM – IECM, México, 2018.

Field, Bonnie N. “Governing Spain in Tough Times and in Minority: The Limits of Shifting Alliances”, en Alfonso Botti y Bonnie N. Field, *Politics and Society in Contemporary Spain From Zapatero to Rajoy*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2013.

Field, Bonnie N. *Why Minority Governments Work. Multilevel Territorial Politics in Spain*. Palgrave MacMillan, Nueva York, 2016, p. 85.

Fisher, Roger y Ury, William. *Sí. De acuerdo. Cómo negociar sin ceder*. Norma, Bogotá, 1991, p. 12.

Garrido, Antonio, Martínez, María Antonia, *et. al.* “La ‘geometría variable’: los gobiernos minoritarios de España en perspectiva espacial”, en *Política y Sociedad*, núm. 57, enero – junio de 2020.



Harguindéguy, Jean-Baptiste, Rodríguez-López, Emilio, *et. al.* “Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 158. abril – junio de 2017.

Herreros, Francisco. “Desconfianza Política en Europa durante la Gran Recesión”, en Ludolfo Paramio (coord.), *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*. Marcial Pons, Madrid, 2017.

Klüver, Heike y Zubek, Radoslaw. “Minority Governments and Legislative Reliability: Evidence from Denmark and Sweden”, en *Party Politics*, núm. 24, 2018.

Lijphart, Arendt. *Democracies: Pattern of majoritarian and consensus Government in twenty one countries*. Yale University Press, New Haven, 1994.

Lijphart, Arend. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultado en treinta y seis países*. Ariel, Barcelona, 2000.

Martín Riquelme, Manuel Ramón. *Ciudadanos. Partido de la Ciudadanía frente al votante medio español. Análisis espacial de Ciudadanos en el sistema de partidos español y su posición frente al votante mediano 2014 – 2017*. Tesis de Maestría, UNAM, México, 2018.

Mercado Omaña, Esteban de Jesús. *Negociación política comparada en dos sistemas de gobierno: la aprobación de presupuestos en México y España para 2017*. Tesis de Licenciatura, UNAM, México, 2019.

Merino, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE, México, 2013.

Montabes Pereira Juan, Ortega Villodres Carmen, *et. al.* “Sistemas electorales y apoyo electoral de los partidos regionalistas en Europa Occidental”, en *Revista Española de Ciencia Política*, no. 15, octubre de 2006.

Montero Bagatella, Juan Carlos. “Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 216, septiembre-diciembre de 2012.

- Pasquino, Gianfranco. *La Oposición*. Alianza, Madrid, 2001.
- Pasquino, Gianfranco. *Los poderes de los jefes de gobierno*. Prometeo, Buenos Aires, 2006.
- Piters, Guy. *El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Gedisa, Barcelona, 2003.
- Rama Caamaño, José. *Crisis económica y sistema de partidos. Síntomas de cambio político en España*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2016.
- Reniu Vilamala, Josep María (Coord.) *Sistema Político Español*. Huygens, Barcelona, 2012.
- Reníu Vilamala, Josep María “Spain is different. Explaining minority governments by diverging party goals”, en Rudy B. Andeweg, Lieven De Winter y Patrick Dumont, *Puzzles of Government Formation. Coalition theory and deviant cases*. Routledge, Nueva York, 2011.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. FCE, México, 1996.
- Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza, Madrid, 2005.
- Shepsle, Kenneth A. *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*. W. W. Norton, Nueva York, 2010.
- Strom, Kaare. *Minority Government and Majority Rule*. Oxford University Press, Nueva York, 1991.
- Urquizu Ignacio. *La crisis de representación en España*. Catarata, Madrid, 2016
- Uvalle Berrones, Ricardo. “La tensión entre la corrupción y la rendición de cuentas. Valoración del gobierno de tres entidades federativas en México”, en *Estudios Políticos*, no. 44, mayo – agosto de 2018.

Valadez, Diego. *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*. IIJ – UNAM, México, 2018.

### **Documentos Oficiales y otros**

*Constitución Española*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.

Generalitat de Catalunya. *Un pacto de Estado para solucionar el conflicto entre España y Catalunya*. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2019.

*Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2012.

*Ley 50/1997 de 27 de noviembre de 1997 del Gobierno*. Agencia Oficial del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997.

*Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, Junta Electoral Central, Madrid, 2020.

Partido Popular. Maíllo: “Los populistas y radicales se dedican a las ocurrencias con el apoyo del PSOE” <https://www.pp.es/actualidad-noticia/maillo-populistas-radicales-se-dedican-las-ocurrencias-apoyo-psoe>

Partido Socialista Obrero Español. *Propuesta abierta para un programa común progresista*. PSOE, Madrid, 2019.

Podemos, *Es el momento de revertir la reforma del mercado laboral para garantizar empleos de calidad*. <https://podemos.info/as/momento-revertir-reforma-mercado-laboral-garantizar-empleos-calidad/>

PSOE. *Programa Electoral PSOE. Elecciones Generales 2019*. PSOE, Madrid, 2019.

PSOE - BNG. *Acuerdo PSOE – BNG*. PSOE, Madrid, 2020. *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Agencia del Boletín del Congreso de los Diputados, Madrid, 2020.

PSOE – Compromís. *Acuerdo de investidura PSOE – Compromís*. PSOE, Madrid, 2020.

PSOE – ERC. *Acuerdo para la creación de una mesa entre el gobierno de España y el Govern de la Generalitat de Catalunya para la resolución del conflicto político*. ERC, Barcelona, 2020.

PSOE – PNV. *Acuerdo entre PSOE y EAJ – PNV*. PNV, Bilbao, 2019.

PSOE – Unidas Podemos. *Coalición Progresista. Un nuevo acuerdo para España*. PSOE, Madrid, 2020.

PSOE – Unidas Podemos. *Preacuerdo para la formación de un gobierno progresista de coalición*. Unidas Podemos, Madrid, 2019.

PSOE – Teruel Existe. *Pacto de Estado por la repoblación y reequilibrio territorial*. PSOE, Madrid, 2020.

PSOE – Unidas Podemos. *Coalición Progresista. Un nuevo acuerdo para España*. PSOE, Madrid, 2020.

Unidas Podemos. *Programa de Podemos para un nuevo país*. Podemos, Madrid, 2019.

Unidas Podemos. *Programa para una España mejor*. Podemos, Madrid, 2019.

### **Artículos Periodísticos.**

Díez, Anabel. “Un programa casi pactado no basta”, *El País Opinión*, 7 de julio de 2019, p. 17.

Fernández, José. “Tres motivos para una investidura”, *El País Opinión*, 4 de julio de 2019, p. 17.

Jiménez Losantos, Federico. “Elecciones generales, ya”, *El Mundo MX Opinión*, 23 de mayo de 2018, p. 10.

León Gross, Teodoro. “Moción... contra Ciudadanos”, *El País España*, 29 de mayo de 2018, p. 19.

Madina, Eduardo. “Contra la cultura del bloqueo”, *El País Opinión*, 6 de julio de 2019, p. 13.

Méndez, Lucía. “El PSOE encuentra un Presidente y el PP se queda huérfano”, *El Mundo MX España*, 10 de junio de 2018, p. 3.

Méndez, Lucía. “PSOE: hacia la resurrección a través de La Moncloa”, *El Mundo MX España*, 19 de agosto de 2018, p. 3

Rodríguez Teruel, Juan. “El plebiscito”, *El País España*, 16 de febrero de 2019, p. 20.

Valdés, Asunción. “Hay que salir del bucle de la inestabilidad”, *El País, Opinión*, 2 de julio de 2019, p. 15.

### **Diarios consultados**

*ABC* 1º de febrero de 2018–1º de febrero de 2020

*ARA* 1º de febrero de 2018–1º de febrero de 2020

*El Diario.es* 1º de febrero de 2018–1º de febrero de 2020

*El Mundo* 1º de febrero de 2018–1º de febrero de 2020

*El País* 1º de febrero de 2018–1º de febrero de 2020

*La Razón de España* 1º de febrero de 2018–1º de febrero de 2020

*La Vanguardia* 1º de febrero de 2018–1º de febrero de 2020

*Público* 1º de febrero de 2018–1º de febrero de 2020