

Elecciones

12

Las elecciones autonómicas (2017-2019)

Edición a cargo de
**Francisco J. Llera,
Nieves Lagares y
Juan Montabes**

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Elecciones

12

Las elecciones autonómicas (2017-2019)

Edición a cargo de
**Francisco J. Llera,
Nieves Lagares y
Juan Montabes**

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Madrid, 2022

Consejo Editorial de la colección Elecciones

Director:

José Félix Tezanos Tortajada, Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas

Consejeros:

Antonio Alaminos Chica, *CIS*; Luis Enrique Alonso Benito, *Universidad Autónoma de Madrid*; Antonio Álvarez Sousa, *Universidade da Coruña*; Antonio Ariño Villarroya, *Universidad de Valencia*; Luis Ayuso Sánchez, *Universidad de Málaga*; Ángel Belzunegui Eraso, *CIS*; Joaquim Brugué Torruella, *Universitat Autònoma de Barcelona*; Verónica Díaz Moreno, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*; Arantxa Elizondo Lopetegui, *Universidad del País Vasco*; José Ramón Flecha García, *Universidad de Barcelona*; Margarita Gómez Reino, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*; Carmen González Enríquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*; Teodoro Hernández de Frutos, *Universidad Pública de Navarra*; Gonzalo Herranz de Rafael, *Universidad de Málaga*; Alicia Kaufman Hahn, *Universidad de Alcalá*; Lourdes López Nieto Romero, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*; Antonio López Peláez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*; Violante Martínez Quintana, *CIS*; Araceli Mateos Díaz, *Universidad de Salamanca*; Almudena Moreno Mínguez, *Universidad de Valladolid*; Laura Ponce de León Romero, *CIS*; Gregorio Rodríguez Cabrero, *Universidad de Alcalá*; Olga Salido Cortés, *Universidad Complutense de Madrid*; Eva Sotomayor Morales, *Universidad de Jaén*; Benjamín Tejerina Montaña, *Universidad del País Vasco*; Antonio Trinidad Requena, *Universidad de Granada*

Secretaría:

María del Rosario H. Sánchez Morales, Directora del Departamento de Publicaciones y Fomento de la Investigación, CIS

Las elecciones autonómicas (2017-2019) / edición a cargo de Francisco J. Llera, Nieves Lagares y Juan Montabes. – Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2022
(Elecciones; 12)
1. Sistema electoral 2. Elecciones 3. Comunidades Autónomas
342.8(460-32)

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Colección ELECCIONES, 12

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Primera edición, noviembre 2022

© CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS

Montalbán, 8. 28014 Madrid
www.cis.es

© Francisco J. Llera, Nieves Lagares y Juan Montabes

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

NIPO (papel): 092-22-015-8 -- NIPO (electrónico): 092-22-016-3
ISBN (papel): 978-84-7476-887-9 -- ISBN (electrónico): 978-84-7476-888-6
Depósito Legal: M-23012-2022

Preimpresión e impresión:

Dagaz Gráfica, S.L.U.
Ramonet, 14, 7º B
28033 Madrid



Esta publicación cumple los criterios medioambientales de contratación pública.

Índice

1.	INTRODUCCIÓN. <i>Nieves Lagares, Juan Montabes y Francisco J. Llera</i>	7
2.	LA LEGISLATURA: GOBERNABILIDAD AUTONÓMICA Y NUEVO CONTEXTO COMPETITIVO. <i>José Manuel Rivera Otero y Elba Maneiro</i>	15
3.	LOS PRECEDENTES: GALICIA (2016), PAÍS VASCO (2016), CATALUÑA (2017) Y ANDALUCÍA (2018). <i>Erika Jaráz Guliás y Paloma Castro Martínez</i>	33
4.	LA INFLUENCIA DE LAS OTRAS ARENAS ELECTORALES EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS. <i>Sergio Pérez Castaños y Jonatan García Rabadán</i>	63
5.	¿CUÁNTO HA CAMBIADO LA OFERTA POLÍTICA? EL IMPACTO DE LOS NUEVOS PARTIDOS EN EL RECLUTAMIENTO DE LOS CANDIDATOS. <i>Juan Rodríguez Teruel y Oscar Barberà</i>	79
6.	LOS PARTIDOS (I): LAS OFERTAS DE LOS PARTIDOS NACIONALES. <i>Javier Antón-Merino y Sergio Pérez-Castaños</i>	103
7.	LOS PARTIDOS (II): LAS POSICIONES DE LOS PARTIDOS DE ÁMBITO NO ESTATAL (PANE). <i>Jonatan García Rabadán y Oscar Barberà</i>	121
8.	LAS CAMPAÑAS ELECTORALES AUTONÓMICAS: UTILIDAD, SEGUIMIENTO Y DECISIÓN DE VOTO. <i>Antonio Garrido y Alberto Mora</i>	141
9.	EL PAPEL DE LAS REDES SOCIALES EN LOS COMICIOS AUTONÓMICOS DE 2016 Y 2019. <i>Giselle García Hípola y Guadalupe Martínez Fuentes</i>	159
10.	LA PARTICIPACIÓN: MOVILIZACIÓN DIFERENCIAL Y NUEVO CICLO PARTICIPATIVO. <i>Juan Montabes Pereira y Ángel Cazorla Martín</i>	195
11.	LOS RESULTADOS, ¿ALGUIEN PIERDE? <i>María Pereira López y Paulo Carlos López-López</i>	213
12.	LA GEOGRAFÍA ELECTORAL: EL NUEVO MAPA AUTONÓMICO. <i>Joan Botella</i> . .	233

13. LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS: UN ANÁLISIS DE SUS EFECTOS. <i>Carmen Ortega y José Manuel Trujillo</i>	251
14. FACTORES EXPLICATIVOS DEL VOTO (I): LOS ANCLAJES TRADICIONALES. <i>Nieves Lagares Díez y Diego Mo Groba</i>	271
15. FACTORES EXPLICATIVOS DEL VOTO (II): EL FACTOR TERRITORIAL E IDENTITARIO. <i>Rafael Leonisio y Edurne Bartolomé</i>	297
16. FACTORES EXPLICATIVOS DEL VOTO (III): ¿SE TERRITORIALIZA EL VOTO ECONÓMICO? <i>Ángel Cazorla y Fátima Recuero</i>	315
17. ELECCIONES AUTONÓMICAS 2017-2020. ¿CUÁNTO Y QUÉ CAMBIO ELECTORAL? <i>Bernabé Aldeguer y Pablo Oñate</i>	337
18. CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LAS ELITES PARLAMENTARIAS TRAS LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2017-2019. <i>Pablo Oñate y Bernabé Aldeguer</i>	351
19. LOS SISTEMAS AUTONÓMICOS DE PARTIDOS. ¿CONVERGENCIA Y/O DIVERGENCIA? <i>Francisco J. Llera Ramo y José M. León Ranero</i>	373
20. LOS GOBIERNOS: LA NUEVA GOBERNANZA AUTONÓMICA. <i>Santiago Delgado Fernández y Juan Montabes Pereira</i>	403
21. EUSKADI Y GALICIA 2020: ELECCIONES EN LA CRISIS DEL COVID-19. <i>Francisco J. Llera Ramo y José Manuel Rivera Otero</i>	419
22. LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO DE CATALUÑA DE 2021: BROTES VERDES EN EL LABERINTO CATALÁN. <i>Gabriel Colomé y Juan Rodríguez Teruel</i>	441
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	471
ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, FIGURAS Y MAPAS.	497
SOBRE LOS AUTORES.	509

CAPÍTULO 20

Los gobiernos: la nueva gobernanza autonómica

Santiago Delgado Fernández y Juan Montabes Pereira

20.1. Introducción: evolución del mapa de los gobiernos autonómicos

La celebración de las elecciones autonómicas de 26 mayo de 2019 tuvieron como consecuencia inmediata la puesta en marcha de unas dinámicas de colaboración interpartidista que llevaría a la conformación de los gobiernos de coalición de muy distinto signo. En principio estas prácticas no conllevaron la apertura de un nuevo tipo de procesos políticos pues era precisamente en este nivel de gobierno donde se habían producido hasta ahora la mayor parte de las colaboraciones interpartidistas. Si tras las elecciones de 2015 en ocho de las diecisiete Comunidades Autónomas se establecieron distintos tipos de gobierno de coalición, ahora tras estas últimas elecciones autonómicas, ha sido en trece de esas diecisiete en las que se ha formado este tipo de colaboración parlamentario y gubernamental. Solo en cuatro casos (Galicia, Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura) han conformado gobiernos en solitario conformado en exclusiva por el partido que obtuvo la mayoría absoluta de los escaños.

La multidimensionalidad de la mayor parte de los sistemas de partidos autonómicos con la concurrencia de diferentes *cleavages* (ideológicas y territoriales, fundamentalmente), además de un número efectivo de partidos electorales y parlamentarios más elevado que en el ámbito estatal, ha alentado la extensión de distintas fórmulas de cooperación o coalicionales en el ámbito autonómico. Las últimas elecciones autonómicas estudiadas en este trabajo no solo han continuado las pautas anteriormente ya definidas en este ámbito de la cooperación interpartidistas para la generación de gobiernos de coalición, sino que, como se verá en las próximas páginas, han intensificado tales tendencias. Esta tendencia coincide con el cambio producido en el ámbito estatal a partir de las últimas elecciones generales de 10 de noviembre de 2019, que abocaron a la formación del primer gobierno de coalición en la práctica gubernamental estatal desde el inicio de la práctica democrática en España en

1977. Las pautas de «normalidad coalicional» en el ámbito autonómico, por las razones antes expuestas, se extienden, por tanto también, al ámbito estatal a partir de las últimas elecciones generales. De los rendimientos y experiencias deducidas en el ámbito autonómico desde las primeras elecciones de 1980 a estas últimas, se extraerán sin lugar a dudas, las correspondientes conclusiones para el buen gobierno y la gobernanza en el ámbito estatal. De esta forma, invertimos el proceso la dinámica expresada en la vida política española de los últimos cuarenta años donde la experiencia estatal ha condicionado o, cuando menos, ha informado las decisiones y las prácticas del ámbito práctica autonómica.

Las elecciones autonómicas celebradas en el período 2015-2016 trajeron consigo el fin de las mayorías absolutas, y también la definitiva irrupción de los partidos de la «nueva política» —Podemos y Ciudadanos (Cs)— como actores relevantes para la formación de los ejecutivos regionales. De entre todos los gobiernos constituidos entonces, con la única excepción del ejecutivo mayoritario en Galicia, nueve lo fueron minoritarios de un solo partido (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias¹, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia, La Rioja); siete de coalición minoritaria (Baleares, Cantabria, Cataluña, Navarra, País Vasco, Valencia), y solo uno de coalición mayoritaria (Castilla-La Mancha) (Delgado y Montabes, 2019).

Salvo el gallego, el resto de Gobiernos que se establecieron se sostuvieron durante toda la legislatura y desarrollaron su actividad política gracias a la rúbrica de pactos de investidura y/o pactos de legislatura, o de acuerdos coalicionales. En aquel momento, tanto Podemos como Cs optaron por los dos primeros instrumentos, rechazando compromisos coalicionales para la participación directa en los ejecutivos. En diez comunidades autónomas estas formaciones prefirieron votar a favor o por abstenerse a cambio de facilitar la investidura mediante pactos, incluyéndose algunas veces referencias a políticas concretas y su implementación. Así ocurrió en Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Canarias, La Rioja, Madrid y Murcia. Por su parte, Cs pactó esta fórmula en cinco CC. AA.; en Andalucía, con el PSOE-A y, en otras cuatro con el PP (Castilla y León, La Rioja, Madrid y Murcia). Salvo en Andalucía, donde Cs se avino también a firmar un acuerdo legislativo, en el resto de pactos de investidura aclaró que estos no suponían pactos de legislatura. De forma parecida, Podemos facilitó la investidura de candidatos del PSOE utilizando diversas fórmulas. En las CC. AA. de Aragón, Castilla-La Mancha (primer gobierno) y Extremadura, se decantaron por pactos de investidura y por la emisión de un voto favorable. Se abstuvieron en la investidura en Cantabria y en Asturias, aunque bien es cierto que solo en la primera resultaba imprescindible su concurso para que el candidato del Partido Regionalista Cántabro (PRC) fuese investido (Delgado, 2020). Podemos no firmó ningún acuerdo

¹ Hasta diciembre de 2016 en la Comunidad autónoma de Canarias hubo un gobierno de coalición mayoritario.

de legislatura en las CC. AA. donde su concurso fue necesario, limitándose a garantizar la investidura. Solo en Asturias el papel de la «nueva política» no resultó decisivo².

Respecto a las siete coaliciones de gobierno suscritas, estas lo fueron, bien entre partidos de ámbito no estatal (PANEs) (Cataluña), bien entre partidos de ámbito estatal (PAEs) y PANEs (Canarias, Comunidad Valenciana, Baleares, Navarra y País Vasco). La mayoría de estos gobiernos de coalición tenían precedentes en dichas comunidades; piénsese, entre otros, en los casos de Cataluña, Navarra, País Vasco, Baleares, etc. Castilla-La Mancha fue la única CC. AA. donde los protagonistas del gobierno de coalición formado un año después de la investidura del Presidente, lo fueron con el concurso de dos partidos PAE; uno de ellos Podemos³.

20.2. El inicio y evolución del ciclo coalicional en los gobiernos de las comunidades autónomas

Todo comenzó a cambiar a partir de 2017. Las elecciones autonómicas en Cataluña (diciembre de 2017), Andalucía (diciembre de 2018), Valencia (abril de 2019), junto a las celebradas en el resto de CC. AA. en mayo de 2019, transformaron definitivamente el mapa de los Ejecutivos autonómicos, no teniendo parangón con ningún otro momento de cambio en la arena autonómica desde que el modelo autonómico echara a andar a comienzos de los 80 del pasado siglo. La estrategia general de los denominados «nuevos» partidos que ya habían logrado representación en 2015, Podemos y Cs, a los que se les sumó VOX, fue diferente a la adoptada en la legislatura precedente (Montabes y Cazorla, 2020). Podemos, ahora Unidas Podemos (UP), y Cs, optaron por fórmulas diferentes a las anteriores, ingresando en los Ejecutivos mediante la firma de extensos acuerdos coalicionales. Como consecuencia de esta nueva estrategia, se produjo un aumento muy significativo de los gobiernos de coalición, pasando a ser trece, representando el 76 % de la totalidad de gobiernos de las CC. AA. De igual forma, se experimentó un cambio significativo en el número de gobiernos mayoritarios pasando de uno a cuatro. De estos cuatro ejecutivos monocolores, tres lo fueron gracias a mayorías absolutas en las respectivas cámaras autonómicas. Así ocurrió tanto en Castilla-La Mancha como en Extremadura, donde se formaron gobiernos mayoritarios presididos por los socialistas. El único gobierno en

² El PSOE alcanzó el Gobierno gracias al voto favorable de Izquierda Unida (IU). Después de dos meses, y a la tercera votación en la Asamblea asturiana, bastó con que el candidato socialista fuese el que obtuvo un mayor respaldo, gracias a que el Estatuto de esta comunidad impide el voto en contra y opta en la segunda propuesta de investidura por la elección nominal entre todos aquellos candidatos que se presenten, ganando el que logre más votos.

³ El gobierno de coalición castellano-manchego se formó un año después de constituir el primer gobierno tras la investidura del candidato socialista. Fue este el primer ensayo de participación gubernamental de Podemos.

mayoría de los populares fue el ya existente en Galicia. Por su parte, la Comunidad autónoma de Asturias continuó estando presidida en minoría por los socialistas, siendo este el único gobierno ajustado a una modalidad, ampliamente utilizada en la anterior legislatura.

Para la formación de estos trece gobiernos de coalición, así como del ejecutivo minoritario en Asturias, se emplearon diversas fórmulas. Tal y como se desprende de los datos de la tabla 20.2, en la mayoría de las comunidades los acuerdos lo fueron tanto para la investidura como para el desarrollo de un programa compartido de gobierno. Muchos de los acuerdos coalicionales, pese a presuponer el apoyo expreso de los socios para la investidura de un/a candidato/a, no hacían mención expresa a dicho compromiso. Especial interés tienen tres de los cuatro gobiernos de coalición suscritos entre el PP y Cs. Tanto en Andalucía como en Madrid y Murcia, la suma de los escaños de ambas formaciones no garantizaba la mayoría absoluta requerida para la investidura y para el logro posterior de la estabilidad del Gobierno. Por ello, en las tres fue necesario acordar el apoyo de una tercera fuerza política, VOX, sin que esta se incorporase a dichos ejecutivos. La distancia ideológica entre el socio minoritario de los gobiernos de coalición, Cs, y VOX, obligó al PP a promover una suerte de alianza a dos bandas. La fórmula empleada, finalmente, fue la de acuerdos de investidura acompañados de un catálogo de exigencias programáticas mínimas. Estos acuerdos se alcanzaron siempre después de que los dos socios mayoritarios de la coalición suscribieran el acuerdo coalicional.

En Andalucía, el Acuerdo entre el PP y VOX para la investidura del Presidente de la Junta se materializó en un texto denominado *Acuerdo entre el PP y VOX para la investidura del Presidente de la Junta de Andalucía*, y vino a garantizar la viabilidad del acuerdo coalicional suscrito entre PP y Cs, el denominado *Medidas de desarrollo y prosperidad para un nuevo gobierno en Andalucía* (Trujillo y Montabes, 2019). En Madrid, por su parte, el apoyo de VOX se gestó tras la aceptación por parte del PP y de Cs de la *Propuesta de Vox para apoyar la investidura de la Sra. Isabel Díaz Ayuso* en la Comunidad de Madrid; los perfiles y políticas del gobierno de coalición madrileño, no obstante, se habían pactado algo antes con la rúbrica del *Acuerdo de Gobierno para la Comunidad de Madrid 2019-2023* entre PP y Cs. Por último, en la Comunidad autónoma de Murcia, se suscribieron tres tipos de documentos. Por un lado, un *Acuerdo programático de Gobierno*, promovido por los dos socios de Gobierno, PP y Cs. Por otro lado, gracias a una doble fórmula entre PP y VOX. En primer lugar, un *Acuerdo para la investidura del candidato del Partido Popular a la Presidencia de la Región de Murcia*, acompañada de un segundo documento de *Compromiso del candidato a la presidencia de la región de Murcia para recabar el apoyo de VOX en la investidura*.

Una mirada general a la evolución experimentada por el mapa autonómico entre 2015 y 2019 arroja diversos datos de interés que avalan la transformación integral del mismo. Detengámonos en algunos de ellos.

Se extendió el formato de coalición mayoritaria. Si tras los comicios autonómicos de 2015 y 2016, solo en la Comunidad autónoma de Canarias se había formado un gobierno de esa naturaleza al que, algo más tarde se le uniría Castilla-La Mancha, tras las últimas elecciones autonómicas se constituyeron cinco gobiernos autonómicos de este tipo. UP se incorporó a tres (Aragón, Valencia, Canarias); todos ellos con la participación de PAEs y PANEs. Cs pasó a formar parte de uno (Castilla y León). Tan solo en Cantabria el Gobierno de coalición mayoritaria contó con la participación exclusiva de un partido regionalista como el PRC y del PSOE de Cantabria. A estas coaliciones se le sumaron seis más, de carácter minoritario; tres con el concurso de Cs, las ya mencionadas de Andalucía, Madrid y Murcia, y tres con la participación de UP (Balears, La Rioja y Navarra). Las tres primeras con la presencia exclusiva de PAEs y las otras tres con una combinación de PAEs y de PANEs. Merece también destacarse que solo en tres CC. AA. se mantuvo el mismo tipo de gobierno con respecto al existente en la anterior legislatura, sin tener en cuenta Galicia y País Vasco. Ejemplo de ello es Asturias, donde un cambio al frente de la Presidencia del Ejecutivo, no se ha traducido en modificación alguna de la modalidad de gobierno ensayada: un Ejecutivo minoritario de un solo partido. En esta comunidad, el papel de UP varió de forma sustancial; si en 2015 se abstuvo y la investidura y posterior formación de gobierno contó con el exclusivo apoyo de IU, tras las elecciones de 2019, UP votó en contra, siendo el único ejemplo de voto negativo de esta formación a un Gobierno de progreso en todo el mapa autonómico. Por su parte, Cataluña, con elecciones autonómicas en 2015 y en 2017, fue otra comunidad donde no produjo cambio en el modelo de gobierno. Ambas elecciones tuvieron como consecuencia la formación de sendos ejecutivos de coalición minoritarios, con el único cambio de las siglas de uno de los socios. El tercer ejemplo de continuidad fue el balear, con dos Gobiernos de coalición minoritaria; la principal novedad entre el primer y el segundo Gobierno fue la incorporación de UP al Gabinete, frente a la mera abstención por la que habían optado en 2015. Por último, en seis CC. AA. se pasó de Gobiernos minoritarios de un solo partido, con apoyo externo de otra u otras formaciones, a Gobiernos de coalición; tres coaliciones mayoritarias (Aragón, Castilla y León, La Rioja) y tres minoritarias (Andalucía, Madrid y Murcia). Los dos únicos Gobiernos de mayoría que se constituyeron después de las autonómicas de 2019 fueron los de Castilla-La Mancha y Extremadura. Se trata de Ejecutivos que vinieron a sumarse al existente en la Xunta de Galicia. En ambas comunidades el PSOE logró la Presidencia y formó Gobierno en solitario, después de una legislatura con un gobierno de coalición mayoritario junto a Podemos y de un Gobierno en minoría, respectivamente.

Pese al incremento de los gobiernos de coalición, según se desprende de los datos de la tabla 20.1, la nueva composición de los gobiernos autonómicos tuvo como consecuencia un aumento amplio de los apoyos parlamentarios de aquellos. Así, en nueve CC. AA. el porcentaje de respaldo parlamentario de los Ejecutivos se incrementó (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León,

Tabla 20.1. Tipo de gobiernos autonómicos y sostén parlamentario

Comunidad	Legislatura	Tipo de gobierno	Apoyo parlamentario por socio y suma total*	Porcentaje
Andalucía	X	Minoritario (un solo partido)	47+9=56	51,3
	XI	Coalición minoritaria (dos partidos)	26+21+11=58	53,2
Aragón	IX	Minoritario de un solo partido	18+4+2+1=35	52,2
	X	Coalición mayoritaria (cuatro partidos)	24+5+3+3+1=36	53,7
Asturias	X	Minoritario (un solo partido)	14+5=19	42,2
	XI	Minoritario (un solo partido)	20+2=22	48,8
Balears	IX	Coalición minoritario (dos partidos)	14+9+8+1+2=34	58,6
	X	Coalición minoritaria (tres partidos)	19+1+6+4+2=32	54,2
Canarias	IX	Coalición mayoritaria (dos partidos, hasta diciembre de 2016). Minoritario de un solo partido.	18+5+3=36	60
	X	Coalición mayoritaria (cuatro partidos)	25+5+4+3=37	52,8
Cantabria	IX	Coalición minoritaria (dos partidos)	12+5=17	48
	X	Coalición mayoritaria (dos partidos)	15+6=21	60
Castilla-La Mancha	IX	Minoritario (de un solo partido) Coalición minoritaria (dos partidos)	15+2=17	51,5
	X	Mayoritario (un solo partido)	19	57,5
Castilla y León	IX	Minoritario (un solo partido)	42+5=47	50
	X	Coalición mayoritaria (dos partidos)	29+12=41	50,6
Cataluña	XI	Coalición minoritaria (dos partidos)	62+8=70	51,8
	XII	Coalición minoritaria (dos partidos)	34+32=66	48,8
Extremadura	VIII	Minoritario (un solo partido)	30+6=36	55,3
	IX	Mayoritario (un solo partido)	34	52,3
Galicia	X	Mayoritario (un solo partido)	41/54,6	54,6
Madrid	X	Minoritario (un solo partido)	48+17=65	50,3
	XI	Coalición minoritaria (dos partidos)	30+26+12=68	51,5
Murcia	IX	Minoritario (un solo partido)	22+4=26	57,7
	X	Coalición minoritaria (dos partidos)	16+6+4=26	57,7
Navarra	IX	Coalición mayoritaria (consensual de cuatro partidos)	9+8+2+7=26	52
	X	Coalición minoritaria (tres partidos)	11+9+2+1=23	46
La Rioja	IX	Minoritario (de un solo partido)	15	45,4
	X	Coalición minoritaria (dos partidos)	15+1=16	48,48
País Vasco	XI	Coalición minoritaria (dos partidos)	28+9=37	49,3
Valencia	IX	Coalición minoritaria (dos partidos)	23+19+8=50	50,5
	X	Coalición mayoritaria (tres partidos)	27+17+8=52	52,5

* Se considera como apoyo parlamentario no solo la suma de los grupos del Ejecutivo sino también la del grupo o grupos que no forman parte de él pero contribuyeron a la investidura y al desarrollo estable de la legislatura.

Fuente: Elaboración propia.

Madrid, La Rioja y Valencia). Solo en cinco se produjo una disminución de los respaldos parlamentarios (Balears, Canarias, Cataluña Extremadura y Navarra), mientras que solo en una comunidad se mantuvo invariable (Murcia). El mayor aumento de respaldo se produjo en aquellas comunidades que pasaron de tener gobiernos minoritarios de un solo partido a disponer de gobiernos de coalición, tres minoritarios (Andalucía, Madrid y La Rioja) y dos mayoritarios (Aragón y Castilla y León. Solo en Canarias, el paso de un Gobierno minoritario de un solo partido a un Gobierno de coalición se tradujo en una disminución de los apoyos parlamentarios. También se experimentó un incremento del apoyo parlamentario en los gobiernos de coalición que pasaron de serlo minoritarios a convertirse en mayoritarios; así ha ocurrido en Cantabria y en Valencia.

Tabla 20.2. Pactos de investidura/acuerdos coalicionales

Comunidad	Acuerdos de investidura y/o gobernabilidad
Andalucía	Medidas de desarrollo y prosperidad para un nuevo gobierno en Andalucía /Acuerdo entre el PP y VOX para la investidura del Presidente de la Junta de Andalucía
Aragón	Acuerdo de investidura y gobernabilidad para la X Legislatura en Aragón
Asturias	Acuerdo de investidura: Declaración conjunta FSA-IU para el pleno de investidura
Balears	ACORD2 DE GOVERNABILITAT/Acords de Bellver (Reparto de consejerías 7+2+2+)
Canarias	Acuerdo para un gobierno de progreso y de cambio para Canarias
Cantabria	Pacto de legislatura 2019-2023. Acuerdo programático
Castilla y León	Acuerdo para el gobierno de Castilla y León
Cataluña	Proposta d'acord d'investidura/Acord per la Governança de la XII Legislatura
Madrid	Acuerdo de Gobierno para la Comunidad de Madrid 2019-2023/ Propuesta de Vox para apoyar la investidura de la Sra. Isabel Díaz Ayuso en la Comunidad de Madrid.
Murcia	Acuerdo programático de Gobierno/Propuesta para apoyar la investidura del Sr. López Miras (VOX) Acuerdo para la investidura del candidato del Partido Popular a la Presidencia de la Región de Murcia. Compromiso del candidato a la presidencia de la región de Murcia para recabar el apoyo de VOX en la investidura
Navarra	Acuerdo de Gobierno para una legislatura de convivencia, igualitaria innovadora y progresista 2019-2023 (firman cuatro pero solo dos tres en el Gobierno)
La Rioja	Acuerdo para un gobierno de izquierdas y progresista para La Rioja
País Vasco	Pilares para construir una Euskadi con más y mejor empleo, más equilibrio social, más convivencia y más y mejor autogobierno
Valencia	Acord del Botánico 2

Fuente: Elaboración propia.

Por último, atendiendo a los datos de la tabla 20.3, se comprueba que la formación de nuevos gobiernos se tradujo en una significativa renovación de su composición, comenzando por la titularidad misma de las presidencias. Así, en ocho de las quince CC. AA. que celebraron elecciones en el período 2018-2020, hubo un cambio de Presidente/a: (Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Navarra y La Rioja) y, en cuatro de ellas, el cambio de Presidente/a supuso de igual forma un cambio del partido que detentaba las respectivas presidencias. En cuanto al nivel de relevo en el seno de dichos ejecutivos, en seis comunidades hubo un cambio integral de los componentes de los respectivos gobiernos autonómicos (Andalucía, Asturias, Canarias, Cataluña, Navarra y La Rioja). En cuatro de las seis comunidades donde se formaron gobiernos de coalición minoritarios, la renova-

Tabla 20.3. Permanencia/renovación miembros de los Gobiernos

Comunidad	Presidente/a	Renovación miembros del Ejecutivo
Andalucía	Susana Díaz Pacheco	Renovación total
	Juan M. Moreno Bonilla	
Aragón	Javier Lambán	Permanecen seis
Asturias	Javier Fernández	Renovación total
	Adrián Barbón	
Baleares	Francina Armengol	Permanecen cinco
Canarias	Fernando Clavijo	Renovación total
	Ángel Víctor Torres	
Cantabria	Miguel Ángel Revilla	Permanecen cinco
Castilla-La Mancha	Emiliano García Page	Permanecen seis
Castilla y León	Juan Vicente Herrera	Permanecen dos
	Alfonso Fernández Mañueco	
Cataluña	Carles Puigdemont	Renovación total
	Quim Torra	
Extremadura	Guillermo Fernández Vara	Permanecen ocho
Galicia		
Madrid	Ángel Garrido	Permanecen dos
	Isabel Ayudo	
Murcia	Fernando López Miras	Permanecen dos
Navarra	Uxue Barkos Berruezo	Renovación total
	María Victoria Chivite Navascués	
La Rioja	José Ignacio Ceniceros González	Renovación total
	Concha Andreu	
País Vasco		
Valencia	Ximo Puig	Permanecen seis

Fuente: Elaboración propia.

ción fue total. Por su parte, en cuatro de los cinco gobiernos de coalición mayoritaria hubo continuidad de casi la mitad de los consejeros/as de cada ejecutivo. Seis casos en Aragón; cinco en Cantabria, dos en Castilla y León y seis en Valencia. Solo en el Gobierno de Canarias el relevo los consejeros existentes en la anterior legislatura fue total. De todas las comunidades analizadas, la que más grado de continuidad experimento fue Extremadura, con ocho consejeros/as que continuaron ejerciendo como tales en el nuevo Ejecutivo extremeño. Con estos datos, se puede concluir que la mayor renovación se produjo en coincidencia con el cambio en las Presidencias de cada comunidad, en muchas ocasiones asociadas a un cambio de tipo de gobierno.

20.3. El rendimiento de las coaliciones de gobierno

Varias son las recompensas que pueden alcanzar los partidos que suscriben un compromiso coalicional. Al respecto, la literatura politológica especializada suele referir como principales rendimientos de dicho compromiso la obtención de carteras gubernamentales, de puestos del *sottogoverno*, cargos en instituciones, compromisos para el desarrollo de políticas públicas incluidas en sus respectivos programas políticos e, incluso, la mejora de las expectativas electorales en futuros comicios.

En esta ocasión, se ha reparado, en exclusiva, en el incremento o disminución del número total de consejerías que se ha producido a raíz de los cambios de gobiernos y en el grado de proporcionalidad existente en el reparto de dichas consejerías (*office seeking*) entre las distintas formaciones coaligadas. En el análisis, se ha con-

Tabla 20.4. Elementos presentes en los acuerdos coalicionales

Reparto de áreas	Canarias, Cantabria (a nivel de gobierno y <i>sottogoverno</i>), Castilla y León (exigua), Madrid
Pautas/principios inspiradores de funcionamiento	Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, País Vasco
Programa de gobierno	Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, Madrid, Murcia, País Vasco, Valencia
Procedimiento ordinario de impulso de la acción de gobierno	Aragón, Aragón, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, País Vasco
Protocolo de gestión de conflictos y crisis	
Órganos colegiados plurales	Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, La Rioja, País Vasco
Plan de comunicación	
Normas de coordinación	Aragón, Canarias, Cantabria, La Rioja, País Vasco

Fuente: Elaboración propia.

siderado la Presidencia de las respectivas CC. AA. como un componente más de los Ejecutivos, que supone un plus de representación para el partido que la ostenta.

Tal y como recuerdan Falcó y Verge (2013) el acuerdo sobre el reparto de carteras constituye uno de los primeros en cerrarse cuando se trata de formar un gobierno de coalición. En este tipo de gobiernos, ningún socio controla la totalidad de los asientos (Laver, 1998, p. 1). Lo cierto es que, la distribución de responsabilidades en su seno evidencia el grado de éxito logrado por cada uno de los socios en el pacto coalicional resultante de las negociaciones, y tiene una doble consecuencia. Por un lado, quienes obtienen ventaja disponen de un mayor campo competencial para desarrollar sus políticas; aquellas que habían proyectado en sus programas electorales y con las que podrán dar respuesta a las demandas de su electorado y, posiblemente, incrementar el campo de sus futuros apoyos. Por otro, otorga a dichos partidos mayor capacidad para retribuir el militantismo, fortaleciendo la cohesión interna de la organización y justificando ante los posibles disidentes la razón misma del compromiso suscrito.

Estas expectativas de «poder» de los socios gubernamentales pueden hacernos presuponer que el incremento de los ejecutivos de coalición que se produjo tras las últimas elecciones autonómicas desembocó en un aumento más o menos significativo del número total de miembros de los ejecutivos⁴. Para comprobar o refutar esta presunción, ocasionalmente hemos considerado un período temporal más amplio, el que va de 2011 hasta 2019. Se ponen así en relación hasta tres legislaturas. Pues bien, de la información contenida en la tabla 20.5, se desprenden datos de interés que confirman en parte la tesis del aumento de tamaño de los ejecutivos como consecuencia de la evolución de los gobiernos hacia un es escenario de coaliciones. Veamos y comentemos algunos de dichos datos.

De 2011 a 2019 se produjo un aumento del número de miembros de los gobiernos autonómicos, pasando de 141 a 177. De las siete CC. AA. donde se ha pasado de gobiernos minoritarios de un solo partido a gobiernos de coalición mayoritaria o minoritaria, se ha experimentado un incremento del número de componentes de los respectivos ejecutivos (+8). Comparando solo 2015 con 2019, en cuatro de las cinco CC. AA. donde ya había coaliciones mayoritarias o minoritarias, la formación de los nuevos ejecutivos también ha supuesto un aumento (+8). Especial interés tiene lo ocurrido tanto en Asturias como en Extremadura; son dos de las comunidades donde mayor incremento se experimentó y ello, pese a que en la primera, tras las últimas elecciones autonómicas, la modalidad de gobierno continuó siendo la misma que en las dos legislaturas precedentes, un ejecutivo minoritario monocolor y, en la segunda, el cambio tuvo lugar desde un gobierno minoritario monocolor a un gobierno mayoritario de un solo partido. En conjunto, las tres CC. AA. donde aumentó el tamaño de los Ejecutivos fueron la mencionada Asturias, Madrid y Navarra. La

⁴ Hay que tener presente que, por lo general, el aumento de miembros de los ejecutivos supone un incremento de puestos de segundo y tercer nivel en el seno de la administración autonómica respectiva.

primera pasó de diez a catorce componentes, si comparamos las dos últimas legislaturas. En la Comunidad Foral de Navarra, el reparto de poder entre el PSOE, Geroa Bai y Podemos, los tres socios de gobierno, supuso la creación de cuatro nuevos departamentos. Un incremento similar experimentó el ejecutivo madrileño, pasando de diez a catorce componentes en su seno; el aumento de tamaño del Ejecutivo es aún mayor si se tiene en cuenta que en la primera legislatura analizada (2011), con un gobierno de mayoría absoluta del PP, el número de miembros del gobierno era de nueve. Entre las tres sumaron más de la mitad de las nuevas consejerías creadas tras la formación de los nuevos gobiernos autonómicos en 2019. Ninguna de las tres respondía a la misma categoría tipológica de gobiernos. En Madrid y en Navarra, los gobiernos lo fueron como resultado de acuerdos coalicionales. No obstante, mientras que en Madrid el gobierno de coalición supuso una modalidad novedosa con respecto a los ejecutivos de las dos legislaturas anteriores, en Navarra la tradición coalicio-

Tabla 20.5. Evolución del número de miembros de los ejecutivos autonómicos (2011-2020)

Comunidad autónoma	Miembros del Gobierno				
	2011-2015	2015-2019	2019-ss.	Diferencia	Diferencia
Andalucía*	1+11 1+8	1+13	1+11	+5	-2
Aragón	1+9	1+9	1+10	=	+1
Asturias	1+8	1+9	1+13	+1	+4
Baleares	1+7	1+10	1+11	+3	+1
Canarias**	1+8	1+10 1+9	1+10	+1	+1
Cantabria	1+8	1+8	1+9	=	+1
Castilla-La Mancha	1+9	1+10	1+10	+1	=
Castilla y León	1+9	1+9	1+10	=	+1
Cataluña	1+13	1+13	1+13	=	=
Extremadura	1+7	1+7	1+9	=	+2
Galicia*	1+10	1+11	1+11	+1	=
Madrid	1+8	1+9	1+13	+1	+4
Murcia	1+8	1+10	1+10	+2	=
Navarra***	1+8/ 1+8	1+9	1+13	+1	+4
La Rioja	1+8	1+8	1+9	=	+1
País Vasco*	1+9	1+11	1+11	+2	=
Valencia	1+8	1+9	1+11	+1	+2
TOTAL	141/162	157/181	177/201	16/19	20

* Los gobiernos Gallego y Vasco considerados son los extienden su mandato de 2012 a 2016. ** Se incluyen los dos últimos gobiernos de la legislatura dado que el gobierno de coalición que se formó en un primer momento se disolvería en 2016. La legislación señala que el número de miembros del gobierno no podrá exceder de 11. *** Se incluyen los dos últimos gobiernos de la legislatura dado que el gobierno de coalición que se formó en un primer momento se disolvió en 2012.

Fuente: Elaboración propia.

nal es larga; en concreto, el anterior gobierno también lo había sido de coalición, aunque con socios diferentes.

Los ocho nuevos gobiernos de coalición suscritos en 2019 solo supusieron un aumento de seis de las veinte consejerías en las que se incrementó el número con respecto al mapa autonómico precedente. Esta cifra representó el 30 % de dicho aumento. Se crearon seis nuevas consejerías por gobiernos. Todos estos ejecutivos, con la excepción del andaluz, que experimentó una reducción de dos consejerías, trajeron consigo una ampliación del número de consejerías con respecto a la legislatura inmediatamente anterior. En esta comunidad, concretamente, se pasó de un gobierno de catorce componentes, a un ejecutivo compuesto por doce miembros. También aumentó el tamaño del Gobierno de la Comunidad Valenciana, pasando esta de diez a doce miembros.

Más allá del número de componentes de los Ejecutivos, debe prestarse especial atención a los criterios de reparto, teniendo presente que, por lo general, la asignación de carteras gubernamentales guarda relación directa con al número de escaños en las respectivas asambleas de los que disponen cada uno de los socios gubernamentales (Schofield y Laver, 1985). Así ha ocurrido habitualmente en el ámbito autonómico español, donde el patrón más repetido en el reparto de responsabilidades siempre ha sido el de la proporcionalidad, también conocida como «Ley de Gamson», aunque con leves desviaciones. Se ha constatado también que los partidos de ámbito estatal (PAEs) han solido estar ligeramente sobrerrepresentados en los gobiernos autonómicos. Pues bien, podemos preguntarnos, a este respecto, si estos patrones de comportamiento han continuado dándose, o se han modificado, entre 2017 y 2020.

De acuerdo con los datos de la tabla 20.6, lo ocurrido en este tiempo no dista mucho del comportamiento que hasta ahora había sido habitual, aunque como novedad destaca que tras las últimas elecciones autonómicas se ha evidenciado una ligera tendencia a la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios y, sobre todo, de los PAEs. Detengámonos en estas cuestiones con algo más de detalle.

Los datos prueban que de los trece gobiernos de coalición existentes, el partido mayoritario está sobrerrepresentado en cinco de ellos, más aún teniendo en cuenta que en todo los casos ostenta las presidencias de dichos Ejecutivos, lo que otorga un plus de capacidad política y visibilidad a estos partidos. Así ocurre en Andalucía, Aragón, Canarias, Madrid, La Rioja y Navarra. De entre todos estos gobiernos autonómicos citados, destaca el de este última, la Comunidad Foral de Navarra, donde la sobrerrepresentación del partido mayoritario se hace a costa de una gran infrarrepresentación de la segunda fuerza política, cuando esta solo tiene un escaño menos en el parlamento, y también de la tercera, que en menor medida, asimismo se ve perjudicada en el reparto de responsabilidades a tenor de su peso parlamentario en la coalición. Por su parte, en siete CC. AA., el partido mayoritario está infrarrepresentado, a costa de la sobrerrepresentación de los partidos minoritarios. Solo en dos CC. AA. se produce un equilibrio casi total; ocurre de esta manera en Cataluña y en

Tabla 20.6. Rendimiento de las coaliciones (reparto interno de poder) *

Comunidad autónoma		Miembros del Gobierno	Reparto por socio de Gobierno	Peso porcentual de cada socio	Peso parlamentario en la coalición de cada uno de los socios en términos porcentuales
Andalucía	XI	12	7+5	58,3/41,6	55,3/44,6
Aragón	X	11	8+1+1+1	72,7/9/9/9	68,5/14,2/8,5/8,5
Balears	IX	11	7+4	63,6/36,3	60,8/39,1
	X	12	8+2+2	58,3/16,6/16,6	65,5/20,6/13,7
Canarias	IX	10	6+4	60/40	54,4/45,4
	X	11	8+1+1+1	72,7/9/9/9	67,5/13,5/10,8/8,1
Cantabria	IX	9	5+4	55,5/44,4	70,5/29,4
	X	10	6+4	60/40	71,4/28,5
Castilla y León		11	6+5	54,5/45,4	70,7/29,2
Cataluña	XI	14	8+6	57,1/42,8	-
	XII	14	7+7	50/50	51,5/48,4
Madrid		14	8+6	57,1/42,8	53,5/46,4
Murcia		11	7+4**	63,6/36,3	72,7/27,2
Navarra	IX	10	7+2+1+0	70/20/10	47,3/42,1/10,5
	X	14	9+4+1	64,2/28,5/7,1	50/40,9/9,9
La Rioja		10	9+1	90/10	88,2/11,7
País Vasco		12	9+3	75/25	75,6/24,3
Valencia	IX	10	4+4+2 (indep)	50/50	54,7/45,2
	X	12	6+4+2	50/33,3/16,6	51,9/32,6/15,3

* Se ha considerado al Presidente/a de cada CC.AA. como miembro del Gobierno. ** Una de las consejerías atribuidas al PP. tiene un segundo nivel (viceconsejería) atribuida a C's.

Fuente: Elaboración propia.

el País Vasco. En la primera, no obstante, este equilibrio se rompe levemente en la práctica en tanto que el partido mayoritario ostenta la Presidencia de la Generalitat. Algo parecido acontece en la Generalitat valenciana, donde los socios tienen una participación idéntica al porcentaje de aporte parlamentario a la coalición y, la leve infrarrepresentación del grupo mayoritario se compensa al desempeñar la Presidencia del Ejecutivo. De entre todas las CC. AA. donde existe infrarrepresentación del grupo mayoritario destacan sobremanera lo que ocurre en Baleares, Cantabria y Castilla y León. En Baleares, la infrarrepresentación del socio mayor, levemente corregida por ejercer la Presidencia, resulta llamativa en cuanto a que el tercer grupo en liza está sobrerrepresentado. Cantabria y Castilla y León son, con mucho, las CC. AA. donde más infrarrepresentación existe si tenemos en cuenta el peso en el Ejecutivo del partido mayoritario con respecto a su socio. Sobre todo en la primera, esta sobrerrepresentación del socio minoritario no es una circunstancia novedosa dado que en la anterior legislatura se daba en una proporción aún mayor.

20.4. Conclusiones

Con las elecciones autonómicas de 29 de mayo de 2019 se extiende y generaliza la «pauta de gobierno coalicional o pluripartidista» que ya en las elecciones catalanas de 2017 y, sobre todo, con las autonómicas andaluzas de 2 de diciembre de 2018, se abre en el mapa español. La incorporación al tablero o, mejor dicho, al sistema de partidos de las diferentes Comunidades Autónomas, de manera generalizada, de los «nuevos partidos» —Vox, Ciudadanos y Podemos—, la extensión de las prácticas de colaboración partidista en la mayor parte de la Comunidades Autónomas. Fue, como ya ocurrió en el anterior período, la ampliación tanto del número efectivo de partidos electorales como el de los parlamentarios. Esta extensión del número de partidos originó la caída efectiva del número de Comunidades Autónomas con partidos en posición de mayorías absolutas electorales y por ende parlamentarias. El correlativo incremento del número efectivo de partidos electorales y parlamentarios en la mayor parte de las Comunidades Autónomas tras las últimas elecciones de 2019 propiciaría, consecuentemente, el aumento de los gobiernos de coalición den sus distintos modelos (coalición minoritaria, coalición mayoritaria o coalición sobredimensionada). Paralela y simultáneamente, estas últimas elecciones conllevaron una reducción significativa de los gobiernos conformados por un solo partidos (gobierno monocolor minoritario y gobierno monocolor mayoritario). En efecto, tras las elecciones autonómicas comprendidas en este período 2018-2021, han sido en catorce de esas diecisiete en las que se ha formado este tipo de colaboración parlamentario y gubernamental y computándose finalmente solo cuatro casos (Galicia, Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura) de gobiernos conformados en solitario y en exclusiva por el partido que obtuvo la mayoría absoluta de los escaños. Esta práctica que aunque no novedosa si incrementada en la experiencia gubernamental autonómica española de los últimos años, experimenta una tendencia a la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios y, sobre todo, de los partidos de ámbito estatal. Como práctica más reiterada en los diecisiete casos analizados el partido mayoritario está sobrerrepresentado en cinco de ellos, más aún teniendo en cuenta que en todo los casos ostenta las presidencias de dichos Ejecutivos, lo que otorga un plus de capacidad política y visibilidad a estos partidos.

En consecuencia, estas últimas elecciones autonómicas comprendidas en el período analizado (2018-2021), no solo han incrementado la tendencia, puesta de manifiesto ya con anterioridad, de extensión de las fórmulas cooperativas de gobernanación a través de los gobiernos de coalición, sino que también han mantenido, aunque a un nivel menor, las consecuencias políticas atribuidas a estas prácticas. El incremento del número de consejerías, así como la presencia sobredimensionada del primer partido coalicional, ha contrastado la reducción en la evolución del incremento de acuerdo con las pautas denotadas en anteriores legislaturas. No obstante esta contención de la evolución ha afectado en mayor medida a los partidos minoritarios

de la coalición manteniéndose en similares cuotas de anteriores procesos los partidos mayoritarios. En contrapartida con esta tendencia, el número de gobiernos conformados en solitario por un solo partido se reduce hasta el número de cuatro, alcanzando el contingente menor de gobiernos constituidos por un solo partido. En la actualidad, y tras el período analizado, solo las Comunidades Autónomas —cuatro— en las que uno de los partidos concurrentes en esas elecciones obtuvo mayoría absoluta han logrado la conformación de un gobierno conformado por un solo partido.