

Elecciones generales y posibles pactos de gobierno en España*

di Andrés Iván Dueñas Castrillo - Professore di Diritto Costituzionale nell'Università di Valladolid

Las últimas elecciones generales celebradas el 28 de abril en España se han presentado como unas de las más reñidas e importantes en la historia de la democracia desde que se aprobó la Constitución de 1978. Tan es así que la participación ha sido del 75,75%, casi 4 puntos por encima de las elecciones de junio de 2016 y 2,5 puntos más alta que en las elecciones de diciembre de 2015. Son las segundas elecciones en las que la participación ha sido más elevada, tan sólo superadas por el dato de 1982, año en el que participaron en las elecciones generales el 79,97% de los españoles.

El debate y la campaña electoral ha estado marcado por la división clara en dos bloques de los partidos políticos, como consecuencia de la moción de censura que presentó Pedro Sánchez al Gobierno de Mariano Rajoy y se consumó entre el 31 de mayo y el 1 de junio de 2018. Es preciso recordar que es la única moción que ha prosperado en España, debido a las dificultades que existen para que pueda salir adelante¹. En este caso, Sánchez contó con el apoyo de Unidos Podemos, los nacionalistas catalanes y vascos y otros partidos de ámbito autonómico², lo que conllevó un Gobierno sumamente débil formado únicamente por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE-85 diputados) y que no logró sacar

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee-guida della Rivista

¹ El modelo de moción de censura constructiva española está establecido en el artículo 113 de la Constitución. Para presentarla se requiere que lo hagan un décimo de los diputados y que incluya un candidato a la Presidencia del Gobierno alternativo. Para que se remueva al Presidente cuestionado, ha de votar a favor de la moción la mayoría absoluta de diputados. Esta es una de las figuras características de la forma de gobierno española: el parlamentarismo racionalizado.

² La moción de censura salió adelante con 180 votos afirmativos (PSOE -84-, Unidos Podemos -67-, ERC -9-, PDeCat -8-, PNV -5-, Compromís -4-, EH Bildu -2- y Nueva Canarias -1-), 169 negativos (PP -134-, Ciudadanos -32-, Unión del Pueblo Navarro -2- y Foro Asturias -1- y 1 abstención (Coalición Canaria).

adelante los Presupuestos Generales del Estado de 2019. Este fue el motivo político por el cual el Presidente del Gobierno convocó elecciones anticipadas el pasado mes de abril³.

Desde ese momento la división entre el bloque de la izquierda –PSOE y Unidas Podemos⁴- y la derecha –Partido Popular (PP), Ciudadanos y VOX- ha sido claro. La irrupción de la extrema derecha representada por VOX ha sido una constante y el miedo a que llegara al Gobierno o, al menos, a condicionar pactos para formarlo ha estado muy presente. Hay que tener en cuenta que antes de las elecciones generales, en diciembre de 2018, se celebraron elecciones autonómicas en Andalucía, que arrojaron un resultado histórico: el PSOE perdió la única Comunidad Autónoma en la que había gobernado ininterrumpidamente desde las primeras elecciones en esta región gracias, entre otros motivos, al éxito cosechado por VOX, que obtuvo casi el 11% de los votos y facilitó un Gobierno encabezado por el PP y en el que ha entrado Ciudadanos. VOX, partido de extrema derecha, propone en su programa electoral medidas como la suspensión de la autonomía catalana, recentralizar el Estado, la deportación inmediata de los inmigrantes irregulares, la derogación de la ley de violencia de género o la defensa de la familia “natural”⁵.

Los resultados de las elecciones generales han dado como claro ganador al PSOE de Pedro Sánchez. Ha cosechado el 28,68% de los votos, pasando de 85 a 123 escaños. El segundo partido en número de votos ha sido el PP, con el 16,7% de los apoyos. Sin embargo, representa su peor resultado histórico y ha obtenido tan sólo 66 diputados de los 137 que tenía en la anterior legislatura. Ciudadanos ha pasado a ser la tercera fuerza política con el 15,86% de los votos y ha aumentado sus parlamentarios de 32 a 57. Unidas Podemos, por su parte, ha sido otra de las formaciones peor paradas, con tan sólo el 14,31% de los votos y pasando de 71 a 42 escaños. VOX irrumpe con fuerza en el Congreso de los Diputados, aunque con menos de la que se esperaba: el 10,26% de los apoyos y 24 diputados. Hay que enfatizar también el gran resultado que han obtenido las fuerzas nacionalistas catalanas y vascas, debido, principalmente, a las distorsiones del sistema electoral español. Esquerra Republicana de

³ En España, la no aprobación de los Presupuestos Generales del Estado no es una causa jurídica para que cese el Gobierno que los ha presentado, en cuyo caso se prorrogan los vigentes en el año anterior. Pero, tradicionalmente, se ha entendido que es sinónimo de falta de confianza del Congreso de los Diputados hacia el Presidente. El artículo 115 de la Constitución permite al Presidente disolver las Cámaras, previa deliberación del Consejo de Ministros, para celebrar elecciones anticipadas. Esto fue lo que hizo Pedro Sánchez al entender que ya no contaba con el apoyo de la mayoría que le permitió llegar a la Presidencia en la moción de censura.

⁴ Coalición formada por Podemos, Izquierda Unida y Equo. En 2016 recibió el nombre de Unidos Podemos, mientras que en estas elecciones ha sido de Unidas Podemos.

⁵ El programa completo de VOX se puede consultar aquí: https://www.voxespana.es/biblioteca/espana/2018m/gal_c2d72e181103013447.pdf

Cataluña (ERC) consigue 15 diputados con el 3,89% de los votos y Junts per Catalunya 7 diputados con el 1,91% de los sufragios. El Partido Nacionalista Vasco (PNV) consigue 6 escaños con el 1,51% de los apoyos y EH Bildu 4 parlamentarios con el 0,99% de votos. En ambos casos es debido a la concentración del voto de estos partidos en las provincias de Cataluña y País Vasco⁶. Si tenemos en cuenta los anteriores números se puede llegar a las siguientes conclusiones: Primera, el gran vencedor es el PSOE de Pedro Sánchez, que recupera el liderazgo en España. Es el único partido que ha obtenido un escaño en todas las provincias y su líder se erige como el único candidato posible llamado a formar Gobierno. En segundo lugar, el bloque de izquierda es el ganador de estas elecciones en cuanto a número de diputados. PSOE y Unidas Podemos suman 165 escaños, a tan sólo 11 de la mayoría absoluta (176 diputados). Para la investidura del Presidente, es necesaria mayoría absoluta en primera votación o simple en segunda, por lo que será necesario el apoyo de otras fuerzas para lograr dicha empresa. Es previsible que se cuente con el voto afirmativo de Compromís⁷ (un diputado) y ERC ya anunció que facilitaría un Gobierno de Sánchez para impedir que la derecha llegase al poder⁸. Además, la división de la derecha en tres partidos ha impedido que puedan formar Gobierno. A pesar de que prácticamente estén empatados en número de votos con la izquierda (entre PP, Ciudadanos y VOX han obtenido el 42,82% de sufragios frente al 42,99% de PSOE y Unidas Podemos), el apoyo parlamentario es mucho menor. Entre los tres partidos suman 147 escaños. Es muy significativo, además, que en algún territorio, como el País Vasco, estos partidos no hayan obtenido ningún diputado. Por último, en relación con lo precedente, se demuestra que el sistema electoral español es sumamente importante en los resultados finales. La circunscripción electoral provincial es un factor trascendental en la distribución final de los escaños en el Congreso de los Diputados. Las pequeñas dimensiones de nuestro distrito electoral facilitan que aquellos partidos estatales que tengan un voto más concentrado en las provincias del interior obtengan mejores resultados que los demás. Por ejemplo, Ciudadanos obtiene el 7% de diputados más de los que obtuvo

⁶Los resultados completos y comparados con otras elecciones se pueden consultar en <https://resultados.elpais.com/elecciones/generales.html> No se hace mención en este pequeño análisis de los resultados en el Senado, donde el PSOE ha obtenido mayoría absoluta debido al sistema electoral mayoritario en esta Cámara, porque no juega ningún papel en la investidura del Presidente del Gobierno.

⁷ Este partido de implantación en la Comunidad Valenciana se presentó en coalición con Unidos Podemos en las elecciones de 2015 y 2016.

⁸ https://elpais.com/ccaa/2019/04/19/catalunya/1555658536_251692.html

en 2016 cuando tan sólo ha subido en un 2,7% en número de votos⁹. Mención aparte merecen los posibles pactos postelectorales. Ya se ha mencionado que durante la campaña electoral los partidos estaban divididos en dos bloques claros: izquierda y derecha. También se ha indicado que PSOE y Unidas Podemos son los vencedores de esta disputa. Pero no se pueden descartar otros pactos, como se explica a continuación: El escenario más lógico, si se tiene en cuenta cómo ha transcurrido la campaña electoral, sería un Gobierno del PSOE apoyado por Unidas Podemos. Aquí cabe preguntarse si Unidas Podemos podría llegar a entrar en un Gobierno de coalición o el PSOE preferirá gobernar en solitario. Si se tienen presentes las últimas tres elecciones generales en España, se podría concluir que el pueblo español prefiere Gobiernos de coalición, algo que nunca se ha dado a nivel estatal, pero sí que es característico en algunas Comunidades Autónomas¹⁰. Pablo Iglesias, líder de Podemos, ya ha manifestado que puede ser una exigencia para apoyar al PSOE en la investidura que les permitan entrar en el Ejecutivo para garantizar un “Gobierno estable y de izquierdas” e impedir a Pedro Sánchez “apoyarse en la derecha en muchas cuestiones”¹¹. Ello conllevaría que Podemos, a pesar de haber perdido muchos de sus sufragios, ganase en peso institucional. Sin embargo, el PSOE parece que prefiere intentar, en primer término, un Gobierno en solitario, como ha manifestado la Vicepresidenta del Gobierno en funciones, Carmen Calvo¹². En cualquier caso, como se ha visto antes, entre PSOE y Unidas Podemos no suman los suficientes apoyos para lograr una investidura. Se necesitará de nuevo de los apoyos externos de los partidos periféricos, como Compromís o Coalición Canaria, y nacionalistas como PNV, EH Bildu o ERC. Con la abstención de estos partidos sería suficiente ya que, como también se ha apuntado, es suficiente una mayoría simple en segunda votación para lograr la investidura del Presidente.

⁹ Los efectos mayoritarios del sistema electoral español se pueden comprobar fácilmente si acudimos al caso concreto de la Comunidad Autónoma geográficamente más grande de España: Castilla y León. Esta región tiene nueve provincias muy pequeñas en las que se reparten entre 2 (provincia de Soria) y cinco escaños (provincia de Valladolid). La concentración del voto en esta Comunidad de Ciudadanos ha permitido que pasen de 1 a 8 diputados con tan solo 82.000 votos más y el 18,9% del apoyo. Por su parte, Unidas Podemos ha perdido los tres diputados que tenía debido a la pérdida de unos 66.000 votos, con el 10,39% de votos. El caso de las Comunidades Autónomas vasca y catalana también ejemplifican esta distorsión: el apoyo concentrado a las fuerzas nacionalistas, que no se presentan en ningún otro territorio, permite que obtengan muchos más diputados que cualquier otro partido con un número mucho menor de votos.

¹⁰ Por ejemplo, durante la última legislatura PSOE y Podemos han gobernado en coalición en Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha. En otras, como Valencia, el PSOE ha formado Gobierno junto a Compromís con el apoyo externo de Podemos. Por su parte, en Andalucía actualmente el Gobierno está formado por el PP y Ciudadanos con el apoyo externo de VOX.

¹¹ https://elpais.com/elpais/2019/04/30/opinion/1556636095_461437.html

¹² https://elpais.com/politica/2019/04/29/actualidad/1556522924_252146.html

Un segundo escenario sería un Gobierno del PSOE apoyado por Ciudadanos (entre ambos sumarían 180 diputados, por encima de la mayoría absoluta). Aunque durante toda la campaña electoral Ciudadanos haya dicho que en ningún caso iba a facilitar un Gobierno del PSOE y lo mantuvieron en el día inmediatamente posterior a las elecciones¹³, las últimas declaraciones de su portavoz parecen haber abierto una pequeña ventana sobre esta posibilidad¹⁴, si bien se contradicen con lo manifestado por su líder, Albert Rivera, en la reunión mantenida con el Presidente del Gobierno en funciones¹⁵. Hay que tener en cuenta que este pacto ya tuvo lugar en 2015, cuando Pedro Sánchez prefirió a Ciudadanos antes que a Podemos para formar Gobierno, pero no logró los sufragios suficientes¹⁶. El PP también ha manifestado que preferiría esta opción¹⁷. A favor de ello juega el argumento de que en alguna Comunidad Autónoma se podría desbancar del poder al PP gracias a un acuerdo entre PSOE y Ciudadanos¹⁸.

En cualquier caso, es previsible que no veamos ningún avance en la formación del futuro Gobierno hasta que no se celebren las elecciones autonómicas y municipales, que coinciden con las europeas, el próximo 26 de mayo. Es posible que sea en ese momento, en el cual en las diferentes regiones españolas se puedan dar pactos diferentes al nivel estatal, cuando veamos si Pedro Sánchez prefiere pactar con Unidas Podemos, como pidieron los militantes socialistas en la noche electoral¹⁹, y si los integrará o no en el Ejecutivo; o preferirá hacerlo con Ciudadanos, repitiendo el escenario de 2015. Sin embargo, a diferencia de aquel año, en esta ocasión Pedro Sánchez es el único de los candidatos capaz de formar un Gobierno que, a primera vista, será más estable que los últimos.

¹³ <https://www.elmundo.es/espana/2019/04/29/5cc6f262fc6c836f788b4600.html>

¹⁴ <https://www.lavanguardia.com/vida/20190506/462069146703/arrimadas-ve-muy-complicado-que-ciudadanos-pacte-con-el-psoe-porque-no-parece-haber-disidentes-a-sanchez.html>

¹⁵ https://elpais.com/politica/2019/05/07/actualidad/1557219225_313797.html

¹⁶ <http://www.rtve.es/noticias/20160224/hernando-anuncia-ciudadanos-votara-favor-investidura-pedro-sanchez/1307141.shtml>

¹⁷ <http://www.rtve.es/noticias/20190506/casado-se-erige-como-oposicion-fuerte-pide-sanchez-buscar-apoyo-cs-para-no-depender-independentistas/1932500.shtml>

¹⁸ Si vamos de nuevo al caso concreto de Castilla y León, con los resultados de las elecciones generales en la mano, en esta Comunidad Autónoma sería posible un Gobierno del PSOE con el apoyo de Ciudadanos para evitar que el PP continúe tras más de 20 años al frente del Ejecutivo de esta región. A diferencia de lo que ha sucedido a nivel estatal, el candidato a la Presidencia de esta Comunidad Autónoma de Ciudadanos ha manifestado que no existen “líneas rojas” para ningún pacto de Gobierno: https://www.abc.es/espana/castilla-leon/abci-igea-no-habra-lineas-rojas-para-pacto-gobierno-junta-vamos-ganar-201904300920_noticia.html

¹⁹ https://www.eldiario.es/escolar/Rivera_6_893870648.html