

## CAPÍTULO 38

### ACUERDOS DE ESTABILIDAD, COALICIONES E INFLACIÓN ORGANIZATIVA: SUS CONSECUENCIAS (ELECCIONES AUTONÓMICAS 2019)

**Jesús Esteban Cárcar Benito**  
Universidad de Murcia

#### Resumen

Los equipos de gobierno autonómicos formados por más de un partido son lo habitual en España desde las elecciones del 26 de mayo de 2019 en 13 comunidades y las de diciembre de 2018 en Andalucía. El Ejecutivo andaluz formado en enero por PP y Ciudadanos fue el anticipo de una tendencia dictada por la fragmentación política y la falta de mayorías absolutas, que llevó a formar gobiernos con hasta cuatro partidos. Y hay una consecuencia: el número de consejerías se ha incrementado de forma notable respecto a la anterior legislatura. El problema es que el número de altos cargos de los ejecutivos regionales crecerá al menos un 15%, al pasar los directores generales y gerentes del llamado tercer escalón de la Administración autonómica a cifras inmanejables, y posiblemente el “staff” y posiblemente el número de funcionarios necesarios. Los Consejos de Gobierno de las CCAA aprueban un cerro de nombramientos de este nivel, distribuidos entre las cuotas de poder que corresponden al Partido Popular y Ciudadanos u otras formaciones.

El trabajo, por tanto, intenta indagar sobre la operatividad de estas medidas y predecir el resultado de estas acciones sobre una organización eficiente. Estimo que el modelo que más se acerca a la descripción de una esfera institucional es el denominado “estructuralmente distorsionado”, que señala que los actores se mueven en estructuras desiguales en términos político-económicos, y existen actores hegemónicos que dominan el escenario e imponen sus decisiones al interior de una esfera institucional; este es el objeto del trabajo.

**Palabras Clave:** alianzas, estabilidad, fragmentación, inflación organizativa.

#### MARCO TEÓRICO

La transformación producida en el espacio político al agruparse sus fuerzas coincide con una transformación en los objetivos perseguidos por la nueva alianza, haciéndolos más extensos. En muchos casos, las coaliciones políticas se muestran a los ciudadanos como portadores del interés global de la nación, del pueblo o del proletariado. Así, pues, en categóricas coyunturas de los siglos XIX y XX diversos conjuntos de variables e interrelaciones (sociales, culturales, económicas, políticas, nacionales e internacionales) han hecho posibles pactos entre extensos sectores sociales que se organizaron políticamente tratando de lograr la innovación de la realidad nacional, según los criterios de la época, y que atañían globalmente a la sociedad. Dahl señala que un gobierno eficaz es particularmente importante en tiempo de grandes emergencias provocadas por tensiones internacionales agudas, crisis económica y otras similares. Pero, es también relevante en tiempos normales, cuando los asuntos principales dictan la agenda de los ciudadanos y los líderes (Dahl 2012, 146).

El seguimiento de tal conjunto de complicados intereses y grupos que se plasman en un proyecto político se hace, pues, en el campo de la política. Por consiguiente, voy a tratar de analizar en este trabajo los rasgos de las coaliciones sucedidas tras las elecciones autonómicas de 2019 y sus consecuencias, principalmente administrativas.

Desde el marco histórico de la evolución del Estado liberal durante los siglos XIX y XX y los principios constitucionales (derechos individuales, libertades públicas, regulación de los mecanismos políticos) se puede ver cómo el Estado ha ido integrando intereses contrapuestos y evolucionando del modelo liberal originario al keynesiano, *Welfare State*. Es decir, el neocapitalismo orientado hacia el bienestar, o bienestar logrado en el neocapitalismo, constituye, en efecto, el componente real de los sistemas actuales de nuestro entorno. Hay múltiples razones que facilitan el pacto entre actores diversos, y, a veces, enfrentados (Díaz 1981), tratando de alcanzar sus intereses comunes. Las coaliciones políticas son un equilibrio entre la disensión y el consenso dentro de la organización social, y que, intentando aprehender o influir en el poder político, explotan el conjunto de recursos disponibles por sus integrantes.

A partir del momento en que se compone la coalición aparece una práctica común, parcial y total, y un silencio tácito acerca de las diferencias que antes existían entre los coaligados, fortaleciendo los intereses mutuos sin que por ello pierdan la identidad. Distintos autores coinciden en que en las sociedades donde existe la probabilidad de formar múltiples coaliciones disminuye la gravedad de los conflictos, ya que éstos siempre necesitarán ser amortiguados por reajustes de fuerzas. Pero al mismo tiempo, y como consecuencia de lo anterior, decrece la duración de los acuerdos que permiten la actuación común, reciclando así la necesidad de nuevos pactos.

Hasta hace relativamente poco tiempo, los politólogos han dedicado escasa atención al estudio de las coaliciones, y más específicamente de los gobiernos de coalición, y se han contentado intelectualmente con la afirmación de que el gobierno de coalición era un gobierno débil, que llevaba indefectiblemente a compromisos poco satisfactorios y a la inestabilidad política. El enfoque constitucionalista suministrado por la ciencia política tradicional tiende a enfatizar los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, así como entre los partidos políticos, antes de concentrarse en el estudio de la mecánica de la coalición. Dado que la gran mayoría de los textos constitucionales no conciben ninguna distinción entre los diferentes tipos de procedimientos a seguir en el caso de un gobierno de coalición o monocolor, tampoco lo hacían los politólogos. Además, las habituales categorías empleadas por los politólogos – ejecutivo, legislativo, gabinete– tienden a pasar de largo de la cuestión de cómo el modus operandi de los gobiernos unipartidistas o de coalición es esencialmente diferente.

Sin embargo, desde el año 1961, un compuesto de teorías ha intentado dar una explicación de los procesos de formación de gobiernos de coalición. Estas teorías se han desplegado siguiendo dos caminos claramente diferenciados (Gamson 1961). Por un lado, hallamos la tradición generada a partir de la teoría de la elección racional y su derivada de la teoría de juegos, un enfoque formal que disminuye el proceso de formación de gobiernos de coalición a un tipo de caso específico de interacción social y que, de manera deductiva, emana proposiciones teóricas fundamentadas en un compuesto finito de supuestos fundamentales. Además, están aquellas formulaciones teóricas más pertinentes con la “tradición europea” y que se conocen con la denominación de “teorías multidimensionales”: aproximaciones fundamentadas en un enfoque empírico, inductivo, que pretende inferir generalizaciones de análisis sistemáticos del mundo real. Esta corriente teórica procura desarrollar una explicación del fenómeno de la coalición, más allá de la simple descripción de las posibles soluciones al “juego” de coaliciones” (Kaare Strom 1984).

El núcleo común de ambas tradiciones se instala en la comprobación que, en palabras de Luebbert, “en la mayoría de las democracias occidentales, las elecciones no resuelven quién

gobernará. Esto se decide, en cambio, por las negociaciones coalicionales entre los partidos políticos” de forma que el objeto de análisis se sitúa en el estudio de la política de las coaliciones. “Es la interacción entre los poderes legislativo y ejecutivo cuando ningún partido obtiene la mayoría de los escaños la que define (...) la esencia de la política de las coaliciones en Europa” (Luebbert 1986)

El naciente interés por los gobiernos de coalición ha tenido que superar reservas y prejuicios académicos centrados en la crítica de los supuestos efectos nocivos del multipartidismo, así como en la necesidad y el deseo de garantizar gobiernos fuertes y estables. Una de las trascendentales dificultades a los estudios de la política de las coaliciones se ha encontrado en lo que Dodd designa “el mito del multipartidismo”: Este mito del multipartidismo se perfecciona con dos reflexiones adicionales: “el mito de las coaliciones políticas”, según el cual los gobiernos de coalición son necesariamente efímeros, y “el mito del partidismo mayoritario”, según el cual los países que pretenden disfrutar de gobiernos estables tienen que lograr un gobierno de partido mayoritario, así como un sistema de partidos con un partido mayoritario (Dodd 1976).

## **2. EL REMEDO A LA FALTA DE MAYORÍA**

Un gobierno de coalición es aquel que se forma cuando un grupo parlamentario no tiene mayoría suficiente como para formar gobierno, por lo que se ve obligado a pactar con otro grupo, normalmente de ideología política afín, para establecer un gobierno conjunto. Los gobiernos de coalición son propios de los sistemas parlamentarios, predominantes en Europa en los que la formación del gobierno exige de la confianza del parlamento. En los sistemas presidencialistas, mayoritarios en América, el jefe del gobierno es electo por votación popular y puede ejercer independientemente del partido que tenga mayoría en el parlamento.

### **2.1. Los gobiernos de coalición como gobiernos mayoritarios**

Tradicionalmente los teóricos formales han asumido que solo puede ser vencedora aquella coalición que tenga el control de la mayoría absoluta de los escaños del parlamento. El “padre” de los estudios sobre los gobiernos de coalición, Riker, define la coalición ganadora como aquella que “contiene más de la mitad de los miembros, de los votos o del peso, en el sistema de toma de decisiones” (Riker 1962), a partir de la cual se ha hecho operativa la definición de coalición ganadora como aquella que contiene más de la mitad de los escaños del parlamento. El problema aparece en el momento en que, a partir de la evidencia empírica, se tienen que explicar altos porcentajes de gobiernos de coalición en las democracias parlamentarias occidentales, en las cuales, a diferencia de este supuesto, no se controla la mayoría absoluta (Robles 1992). La existencia generalizada de gobiernos minoritarios, sean o no de coalición, así como la presencia de gobiernos de coalición sobredimensionados (con más socios de los necesarios) hace necesario replantearse las definiciones que se deben emplear.

En consecuencia, la aceptación transmitida de la mayoría absoluta de los escaños como punto efectivo de decisión en la formación de gobiernos de coalición se convierte en uno de los elementos clave para su análisis. De este elemento se desprende también la relevancia de los objetivos que asumimos y que motivan la acción de los partidos. Es decir, si optamos por creer que los partidos políticos solo están atraídos en la obtención y en el mantenimiento del poder, expresado en la posesión de cargos de gobierno (teorías office-seeking), entonces no podremos explicar por qué hay situaciones en que se forman gobiernos minoritarios o sobredimensionados, dado que estas teorías no toman en consideración ninguna otra motivación de los partidos. Si, al contrario, consideramos que la actuación de los partidos se rige no solo por la simple maximización de sus utilidades a corto plazo, sino también por las

utilidades a largo plazo —así como por su deseo de influir en el proceso de elaboración de las políticas públicas (teorías policy-driven) —, entonces podremos avanzar en el estudio.

Los intentos para mejorar la formulación de Riker requieren introducir criterios que permitan un grado más alto de especificidad y, por lo tanto, menos posibles gobiernos a predecir. Pese a la orientación central a favor de la aritmética parlamentaria de la asamblea autonómica, las teorías formales también han considerado el criterio de la motivación ideológica de los partidos. En su formulación inicial a finales de los años sesenta, la variable ideológica se incorporó a partir de la distribución de los partidos en el eje unidimensional izquierda-derecha para así poder valorar el curso de las negociaciones. El mismo Leisserson defendió la aplicación del criterio de la distancia ideológica, dado que los partidos más cercanos en el espacio ideológico tendrán más similitudes programáticas y, por lo tanto, más facilidad para llegar a acuerdos (Leisserson 1966). La mejor propuesta, en esta dirección, fue predecir que los gobiernos de coalición que se formarán serán aquellos cuyos socios estén “conectados” en el espacio ideológico. Es decir, que los partidos sean “adyacentes” en este continuum izquierda-derecha (Axelrod 1970).

Todo esto está ajustado por el umbral que fijamos (o que fije la mecánica política) como punto efectivo de decisión. Es decir, en un contexto jurídico-constitucional como el español (tanto a escala estatal como autonómica) no es indispensable contar con la mayoría absoluta de los escaños, dada la posibilidad de ser investido —y por lo tanto de formar gobierno— en una situación de minoría. En este punto son muy relevantes los apoyos externos al gobierno, en cuanto que consienten obviar la necesidad de lograr el control de la mayoría absoluta de los escaños y, por lo tanto, el tener que formar obligatoriamente un gobierno de coalición. Aparece aquí una diferenciación muy relevante entre las coaliciones parlamentarias y los gobiernos de coalición, donde es clave la prestación de apoyo parlamentario externo al ejecutivo o bien la corresponsabilización de la acción de gobierno. Desde este punto de vista se identifica la existencia de un gobierno con apoyo externo cuando se dan dos condiciones: se ha negociado con anterioridad a la formación del gobierno, y toma la forma de un acuerdo explícito y extenso, tanto sobre las políticas a desarrollar a corto plazo como respecto a la supervivencia del gobierno.

En resumen, las modificaciones al supuesto del carácter mayoritario de todo gobierno de coalición serían tres: el principio de la mayoría absoluta no tiene por qué ser el punto efectivo de decisión en la formación de un gobierno; formar parte de la oposición puede comportar ciertos beneficios para los partidos interesados en la influencia política; y hay que incorporar las perspectivas temporales de los partidos, así como el rol de las futuras elecciones como elementos que limitan la actuación de los partidos políticos. Por último, estamos ante la fórmula del pluralismo moderado que no es el gobierno alterno, sino el gobierno de coalición dentro de la perspectiva de coaliciones alternativas (lo cual significa forzosamente coaliciones alternantes) (Sartori, 2005). Salvo esta gran diferencia, en la mayor parte de los demás aspectos, la mecánica del pluralismo moderado tiende a parecerse y a imitar —aunque con grado mayor la complejidad— a la mecánica del pluralismo.

## **2.2 El problema de la iniciativa**

En el parlamentarismo, el partido con más representantes tiene la iniciativa para formar gobierno después de unas elecciones. Si cuenta con mayoría absoluta, su candidato será investido como jefe del gobierno y tendrá suficientes garantías para gobernar en solitario. En el caso de que no llegue a la mitad de los escaños de la cámara, el partido ganador tiene las siguientes opciones:

1º.- Intentar formar un gobierno en minoría; para ello deberá negociar con otras fuerzas políticas para persuadirles a que voten a favor de su candidato en la investidura, y posteriormente legislar buscando apoyos parlamentarios puntuales en cada votación. Intentar formar un gobierno de coalición; negociar con otra(s) fuerza(s) la creación de un gabinete de gobierno que contenga miembros de todos los partidos del acuerdo. La iniciativa de formar un gobierno de coalición suele proceder del partido ganador de las elecciones. Un ejemplo representativo de coalición gubernamental fue el del Reino Unido. El Partido Conservador de David Cameron ganó las elecciones de 2010, aunque sin llegar a la mayoría absoluta. Cameron llegó a un acuerdo con el Partido Liberal-Demócrata de Nick Clegg, que, a cambio de incluir a varios de sus miembros en el Gobierno, le aportaría el apoyo parlamentario suficiente para una mayoría sólida.

2º.- En ocasiones, el partido ganador de las elecciones, si no tiene mayoría absoluta, se puede ver superado por el resto de las fuerzas políticas, si estas conforman un gobierno de coalición. Por ejemplo, en Japón, tras las elecciones generales de 1993, en las que el Partido Liberal Democrático (PLD) perdió la mayoría absoluta, un grupo de ocho partidos de izquierda, que no deseaban la continuidad del PLD en el gobierno, se aliaron para formar una coalición gubernamental.<sup>2</sup>

Otro ejemplo lo encontramos en las elecciones en Galicia (España) en 2005. El Partido Popular, de derecha, se quedó a un escaño de la mayoría absoluta, con 37 de los 75 escaños del Parlamento. Los otros dos partidos que obtuvieron representación, el Partido Socialista (25) y el Bloque Nacionalista Galego (13) formaron una coalición de izquierdas llamada Bipartito gallego.

3º.- La variante, el cordón sanitario, sería que en el caso de que grupos de distinta ideología formen un gobierno de coalición para impedir que un tercer partido acceda al poder, se dice que las formaciones coaligadas están haciendo un cordón sanitario contra el mencionado partido.

Por ejemplo, en la ciudad de Ronda, en España, partidos de ideología tan disímil como el Partido Popular, el Partido Socialista e Izquierda Unida pactaron para impedir el acceso a la alcaldía al Grupo Independiente Liberal, un partido de derecha populista que, pese a estar implicado en graves casos de corrupción, fue la fuerza más votada. En el año 2009, el Partido Popular y el Partido Socialista, partidos rivales en España, firmaron un pacto para desalojar al Partido Nacionalista Vasco del Gobierno del País Vasco. En esta ocasión, el candidato socialista, Patxi López, fue investido con el apoyo del PP, pero los conservadores prefirieron no formar parte del gobierno. Un problema, por tanto, es sin que nadie lo haya proyectado, cualquier ejercicio de poder público se encuentra con un contrapoder, con un poder en sentido contrario, de tal manera que la regla suprema del juego político parecería ser la reducción de mutua de sus participantes a la impotencia (García-Pelayo, 1985, 173).

### **3. REFORMAS ESTATUTARIAS**

Sin pretender adelantar conclusiones, será interesante ver como en la Legislatura autonómica 2015-2019 hizo desaparecer el bipartidismo imperfecto allí donde era común. Pero también, será interesante recordar que dicho bipartidismo no era tan frecuente en algunas CCAA (Sole Tura, 1980) y, por tanto, los gobiernos de coalición o minoritarios con pactos de legislatura ya eran una práctica más habitual de lo que se ha dicho. Sin embargo, esta situación de tetrapartidismo reciente, o “remoto”, no ha restado, en términos generales, un ápice a la «estabilidad gubernamental». Pero sí, es cierto, también se puede analizar que este nuevo

tiempo está haciendo que aparezcan evidencias de revitalización parlamentaria (v.gr. más proposiciones de ley o más control del Gobierno —v.gr. Comisiones de investigación—).

Con el proceso de reforma de los Estatutos de los años 2006 y 2007 poco se hizo en cuanto a la organización y funcionamiento de la forma de gobierno. Como ha señalado la mayor parte de la doctrina, desde la reforma de los estatutos hecha en los años noventa, el sistema institucional de las CCAA —allí donde no estaba configurado desde inicios de los ochenta— queda consolidado en un sistema parlamentario fuertemente racionalizado —semipresidencialización—. Albertí Rovira (2018) señala que las notas de ese sistema son: (i) investidura del presidente mediante un procedimiento específico, que busca gobiernos de mayoría absoluta pero que los permite con mayorías minoritarias; (ii) moción de censura de carácter constructiva, con propuesta de candidato alternativo, que exige mayoría absoluta para su aprobación; (iii) cuestión de confianza, como medio a disposición del Gobierno para forzar la expresión de confianza del Parlamento, cuya aprobación requiere solo la mayoría simple de la Cámara. Un modelo que posee pleno sentido con el proceso de homogenización institucional previsto en los Pactos autonómicos del 81 que optaban por la generalización del modelo de los Estatutos, ya aprobados frente a la posibilidad de establecer diferencias en los términos previstos en el artículo 152 CE.

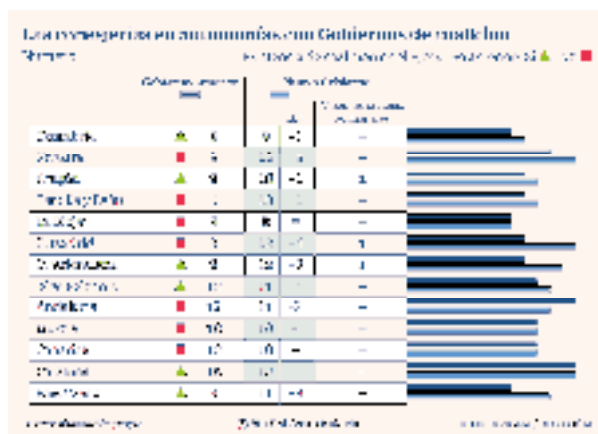
En 2006 se puso en marcha el primer proceso de reforma de un buen número de Estatutos de autonomía que, básicamente, respondían a dos grandes modelos: por un lado, estaban los que como el de la Comunidad Valenciana pretendían reformas puntuales y mantenían la continuidad del Estatuto que reformaban; por otro lado, aparecía el modelo catalán con una reforma mucho más ambiciosa en cuanto a la extensión y el contenido. Pero, tanto en unos como en otros, los temas institucionales parlamentarios no fueron lo más importantes. El debate se midió, fundamentalmente, sobre cuestiones de orden identitario: en particular la definición de la Comunidad Autónoma; la introducción de títulos de derechos fundamentales y principios rectores; el establecimiento de una tipología general de competencias y, en particular, la definición en el estatuto de autonomía. Es el caso de los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Valencia. Ya desde el inicio de la puesta en marcha de las CCAA y su sistema parlamentario se tuvo en cuenta de que la preeminencia del Ejecutivo estaba reforzada, entre otros motivos, debido a la doble condición que tienen los presidentes de éstas como máximo representante de estas, y líder del Consejo de Gobierno de cada Comunidad.



El mapa autonómico postelectoral 2019



Diferencia de las consejerías tras las elecciones



Fuente sufragios (Ministerio del Interior)

#### 4. ALIANZAS TRAS EL 26 DE MAYO DE 2019: LA REALIDAD

En este sentido, me pregunto: ¿Si el cargo autonómico, consejero, es el fin en sí mismo de la coalición? Entonces, tras la respuesta afirmativa, formar parte del gobierno es la única manera de ganar, por lo que será indispensable reducir el número de socios de la coalición para poder obtener más cargos. Aparece así el concepto de “coalición mínima ganadora”, donde la clave será reducir al mínimo el número de socios (dos, en último caso) que estén en condiciones de controlar la mayoría absoluta de los escaños. A pesar de la sencillez del argumento, el ejercicio práctico anterior muestra que todavía hay demasiadas soluciones posibles, dado que no se concreta ningún otro criterio para discernir cuál de las coaliciones será la que se formará.

##### 4.1. El crecimiento de las administraciones autonómicas tras el 26-M.

Las 13 comunidades autónomas que han celebrado elecciones este año han elevado su número de altos cargos, lo que supondrá un incremento del coste de 14 millones de euros al año. Según los datos recopilados por Newtral en los diferentes boletines oficiales, los nuevos gobiernos contarán con 136 consejeros, 24 más que en el anterior mandato y la cifra más alta desde la legislatura 2007-2011.

Un primer apunte, de las 13 autonomías, sólo Canarias y Asturias mantienen el número de consejeros de la pasada legislatura, con 10 y 9, respectivamente. Las otras 11 han elevado los puestos de máxima responsabilidad, con Madrid a la cabeza. El gobierno de coalición de Díaz Ayuso con Ciudadanos cuenta con 13 consejerías, casi

el doble que en el mandato anterior. También en Extremadura han prácticamente duplicado los departamentos, al pasar de 5 a 9. Pero el aumento no es sólo de consejeros, sino del conjunto de altos cargos. Entre estas 13 autonomías suman 994, la mayor cifra en los últimos mandatos, prácticamente igualando los 995 del mandato 2007-2011. Frente a la legislatura anterior, supone un incremento del 26%. Las comunidades que más incrementarán el número de altos cargos son la Comunidad Valenciana (+61%), seguido de Madrid y Navarra, ambas con un incremento del 50% frente a la legislatura anterior. Le siguen Extremadura, con un aumento del 36%, y Aragón y Castilla-La Mancha, con incrementos cercanos al 20%. Y hay un dato esclarecedor, consecuencia del experimento que ahora empieza, los ejecutivos de coalición. Hay 19 más que antes. Las nuevas carteras son fruto, principalmente, de esos doce gobiernos formados durante el último trimestre. Cinco de ellos han variado del monocolor al

mixto: Castilla y León, La Rioja, Madrid, Murcia y Canarias -también Andalucía, aunque sus comicios fueron anteriores-. Solo en Castilla-La Mancha y Extremadura, donde el PSOE ha tenido la fuerza suficiente para gobernar en solitario, no ha sido necesario explorar la vía de la coalición.

La irrupción de nuevos movimientos y formaciones políticas, fruto de los cambios que ha experimentado la sociedad española en los últimos 40 años, ha tenido la virtud principal de aumentar la representatividad del Congreso de los Diputados. Los españoles tienen ahora cinco partidos nacionales a los que poder votar. Y cada vez son más anómalas las mayorías absolutas que aplican el rodillo para imponer políticas partidistas, y a la fuerza se va imponiendo el diálogo y la cooperación para llegar a acuerdos. Lo que es inimaginable es que la formación de gobiernos autonómicos de coalición con partidos que han alzado la insignia de la regeneración democrática iba a traducirse en un injustificado aumento del número de cargos políticos. Los 14 nuevos gobiernos creados tras los comicios del 26 de mayo han aumentado el número de consejerías autonómicas. Tres de ellos (Canarias, Castilla-La Mancha y Murcia) han mantenido el mismo número de consejeros y solo una comunidad, Andalucía, los ha reducido: de los 13 que tenía Susana Díaz a los 11 del popular Moreno Bonilla. En total hay ahora 17 consejeros más que antes de las últimas elecciones, fruto, en su mayor parte, de la incorporación de los nuevos partidos a unos gobiernos autonómicos compuestos por dos o más formaciones. Navarra y Madrid son sin duda las autonomías que más han abultado la Administración, con cuatro consejeros más cada una -de nueve a 13-, si bien la población madrileña es diez veces mayor que la navarra. En el caso de la comunidad foral -gobernada por una coalición del PSOE, Geroa Bai y Podemos- se han creado además diez altos cargos adicionales, y en Madrid -gobernado por PP y Cs- habrá 18 más, entre viceconsejerías, direcciones generales técnicas y comisionados. Muchos de estos nuevos gobiernos han justificado este aumento argumentando que lo hacen para cumplir con el reto de dar mejores servicios a la población, pero tendrán que demostrar que un incremento del número de altos cargos se va a traducir en mayor eficiencia en la gestión. Más bien, el aumento de consejerías es la consecuencia de un reparto entre nuevos actores políticos de puestos en la Administración que llevan aparejados elevados sueldos. Un ejemplo poco edificante.

Los gobiernos de coalición brindan, sobre el papel, algunas ventajas: rebajan las posibilidades de incurrir en casos de corrupción -por el control entre partidos-; y permiten que nazcan normas con mayor representatividad. Ante una sociedad española cada vez más dividida y un voto más fragmentado, tiene sentido -por lo menos teóricamente- que sean dos o más los partidos que formen parte del ejecutivo, en pos de que la voluntad de la ciudadanía esté más representada. De hecho, los gobiernos mixtos son muy habituales en Europa: 20 de 28 países de la Unión los tienen. Sin embargo, los gobiernos de coalición también generan disputas internas por el poder, que se traducen en un conflicto por el reparto de la tarta. Ahí quedan las 17 consejerías de nueva creación. Admitir el apoyo de uno o más partidos para lograr la mayoría y gobernar conjuntamente tiene -literalmente- un precio a pagar: más carteras. Cada una de ellas aumenta, como mínimo, dos altos cargos -consejero y viceconsejero- y media docena de puestos de libre designación: jefes de gabinete, secretarios, profesionales de la comunicación y asesores, entre otros cargos. El caso más paradigmático es el de Navarra: un aumento del 44% en consejerías. Las cuatro nuevas carteras supondrán al menos 740.000 euros (Informe del *think tank* Institución Futuro).

En el caso de Extremadura, tampoco ha sido necesario que aumente el número de partidos en el ejecutivo para que crezcan las consejerías. Goberna en solitario el PSOE, que, tras relevar en el poder antaño al Partido Popular, decidió aumentar en tres sus consejerías, creando la de Movilidad, Transporte y Vivienda; Transición Ecológica y Sostenibilidad; y



Economía, Ciencia y Agenda Digital. Solamente en Murcia -donde gobierna el PP en coalición con Ciudadanos-, en Canarias y en Castilla la Mancha el número de consejerías ha permanecido intacto tras el 26M. En el otro lado de la baraja, está el caso de Andalucía. Allí las elecciones se celebraron el 2 de diciembre de 2018. Quizá por eso no siguieran la tónica de los gobiernos conformados a partir del 26M. La Junta, gobernada en coalición por Partido Popular y Ciudadanos, y presidida por Juanma Moreno (PP), decidió una nueva estructura que redujo las consejerías de 13 a 11 y que ahorrará 6,5 millones de euros en la legislatura, al decrecer también el número de altos cargos. Ahora bien, el aumento de 19 consejerías, a nivel nacional, desde el 26 de mayo supone un gasto de 1.190.196 euros exclusivamente en el sueldo de los consejeros. El más costoso para los españoles será el aumento de consejerías que ha sufrido la Comunidad de Madrid con respecto al anterior gobierno. El ejecutivo presidido por Díaz Ayuso incrementará el gasto público en el sueldo de consejeros en 402.264 euros, teniendo en cuenta que cada consejero en Madrid tiene un sueldo de 100.556 euros. Posteriormente podrá cifrarse el coste de asesores y personal de prensa.

El nuevo gobierno de la Comunidad de Madrid será el que más aumentará el gasto en el sueldo de los consejeros. El coste de las nuevas carteras de la Comunidad de Madrid supera de largo al resto de comunidades. Solo Navarra se le acerca, con un incremento del gasto en 260.752 euros, con un sueldo por consejero de 65.188 euros.

En orden de mayor a menor gasto le siguen: Extremadura (210.531 euros), Valencia (122.531), Castilla y León (84.483), La Rioja (67.465), Aragón (65.253), Cantabria (58.984) y Baleares (57.882). Por otro lado, las únicas comunidades que han rebajado sus gastos en consejerías en la actual legislatura son Castilla La-Mancha (-69.271) y Murcia (-70.408). Canarias es la única comunidad que conserva el número de consejerías y tampoco altera el sueldo de sus consejeros.

#### 4.2. Cuestión de cargos del segundo escalón

Las comunidades que más incrementarán el número de altos cargos son la Comunidad Valenciana (+61%), seguido de Madrid y Navarra, ambas con un incremento del 50% frente a la legislatura anterior. Le siguen Extremadura, con un aumento del 36%, y Aragón y Castilla-La Mancha, con incrementos cercanos al 20%. En el gráfico se pueden consultar los datos de estas 13 autonomías desde 2007. En un estudio de caso, el gobierno murciano que se constituyó en agosto mantiene el mismo número de consejerías que el gabinete anterior: 10. De ellas, cinco las gestiona el PP, cuatro Ciudadanos y la décima -Turismo, Juventud y Deportes-, se reparte entre ambos partidos bajo el mando de una consejera popular. El número de consejeros se mantiene, pero en la estructura del Gobierno se multiplican los altos cargos. De momento, ya ascienden a 125 frente a los 103 anteriores, según consta en los decretos de estructura del Ejecutivo y en el Portal de Transparencia regional. Los decretos de estructura han creado algunos puestos de nueva creación, como los secretarios autonómicos, que cobrarían 58.499 euros anuales cada uno. Desde el Gobierno de centroderecha apuntan que esas nuevas plazas de secretarios autonómicos no se van a cubrir, aunque se hayan creado en el organigrama de dos consejerías.

El gasto total anual en sueldos de todos los altos cargos que sí se van a cubrir va a subir un 26,4%. O lo que es lo mismo: los murcianos pagarán en sueldos de altos cargos 1,18 millones de euros más al año, al pasar de 4,5 millones de euros a 5,68 millones anuales. Uno de los aumentos más espectaculares es el de directores generales, que pasan de 33 a 44 (un 33% más). Cada uno de ellos cobra 56.248 euros al año. Los subdirectores generales, por su parte, pasan de 36 a 45. Estos, que son funcionarios, cobran 58.000 euros. Algunas consejerías duplican o triplican su número anterior de directores generales. Es el caso de Agua, Agricultura y Ganadería, que pasa de tres directores generales a siete; o de Transparencia y

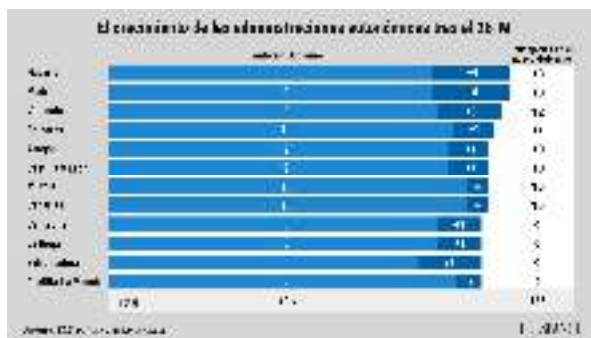
Participación, que pasa de uno a tres directores generales. El problema es si el aumento del número de altos cargos en la Región de Murcia es "asumible". E incluso "necesario" para "el desarrollo de las políticas que pactadas" entre los dos partidos (CS y PP). ¿Fue la reorganización hecha con criterios de eficiencia y de agilidad administrativa con el objetivo de cumplir de la manera más eficaz con los objetivos marcados para esta legislatura? El resultado es, sin embargo, un aumento de la estructura de algunas consejerías para dar cabida al "personal de confianza, eventuales y funcionarios en puestos de nivel 30, subdirectores.

#### 4.3. Cuestión de salarios y de gasto

Una profundización, lleva a que, tras los años de recortes, el aumento de altos cargos autonómicos ha llevado a todos los gobiernos a niveles similares a los del año 2007, aunque en casi todos los casos aún siguen por debajo. Madrid y la Comunidad Valenciana son nuevamente la excepción, ya que cuentan con 18 y 36 altos cargos más, respectivamente. Este incremento del número de altos cargos se traduce lógicamente en un incremento del gasto. Según cálculos estimativos, pagar a los altos cargos confirmados hasta ahora costará 65,7 millones de euros, lo que supone un incremento de 14 millones al año frente a la pasada legislatura. De esta forma, el gasto en altos cargos de estas 13 autonomías aumentará en más de 55 millones de euros en el conjunto de la legislatura. Un ejemplo es la Junta de Castilla y León, donde las retribuciones del presidente, consejeros y altos cargos suben hasta 6,4 millones € antes eran 5,6 millones €. La diferencia oscila en 744.495 €, según los datos en el portal de la Transparencia de la Presidencia de dicha Comunidad.

### 5. EL NUEVO MAPA TERRITORIAL LAS ALIANZAS Y LA INFLACIÓN ADMINISTRATIVA: CONCLUSIONES

1º.-El balance tras las elecciones autonómicas ha resultado favorable al PSOE, que gobierna en nueve regiones: Navarra, Asturias, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Canarias y la Comunidad Valenciana -en este último caso los comicios tuvieron lugar en abril, antes de las generales-. Solo en dos de estos territorios logró mayoría absoluta, en Extremadura con Guillermo Fernández Vara (38,08% de votos) y Castilla-La Mancha con Eduardo García-Page y un 32,37%. En el Principado de Asturias el socialista Adrián Barbón se hizo con el bastón de mando tras lograr el apoyo de IU, precisamente la fórmula que Sánchez busca trasladar a la Moncloa: un gobierno en solitario y con acuerdos puntuales.



2º.-El Partido Popular, centro derecha, pese al descalabro de las elecciones generales, ha logrado retener tres autonomías con gran relevancia a nivel nacional: Castilla y León, Murcia y la Comunidad de Madrid. En estas dos últimas, ha logrado mantener el poder gracias a una fórmula que estrenaron en Andalucía: un gobierno de coalición con Ciudadanos con el apoyo de Vox, que no entra en el ejecutivo, pero sí que exige ciertos acuerdos programáticos. Por otro

lado, solo ha perdido La Rioja, donde gobernará el PSOE gracias a un acuerdo con Podemos que se hizo esperar

3º.-Las teorías formales se caracterizan por asumir que los partidos solo están motivados por la obtención del poder y de los beneficios que a ellos se vinculan. La corriente llamada office-

seeking, que inaugura al considerar el conjunto de cargos de gobierno (ministerios o consejerías) como las recompensas intrínsecas del proceso de coalición, define un premio fijo que se dividirá entre los ganadores (Riker 1962). Cabría, por tanto, preguntarse si este es entonces la razón última de emprender aumentar las consejerías, direcciones generales y otros cargos, como en el caso autonómico al que se hará referencia principalmente en este trabajo. Sin embargo, esto atribuye un incumplimiento, que rigió por los mismos principios inspiradores que impulsaron el Programa Nacional de Reformas de la pasada legislatura, que son una indicación de la ideología que impregna la redacción de las leyes: me refiero a la racionalización de la actuación administrativa, la mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y el aumento de su productividad. Y, además, esto se complementa con la normativa presupuestaria.



4º.-En el marco de coaliciones, no hay referencia a la necesidad de racionalización de la actuación administrativa, la obsesión por la eficiencia y la productividad, y el complemento de su regulación con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera -, así como con la Ley General Presupuestaria -; esto nos da una idea de la importancia que ha adquirido la economía en el sector público. En lógica, hay una incoherencia con la idea de redimensionar, reducir, el sector público y, por tanto,

reducir el coste de este. Las Administraciones públicas lejos de constituir un obstáculo para la vida de los ciudadanos y las empresas, deben facilitar la libertad individual y el desenvolvimiento de la iniciativa personal y empresarial. A esta pregunta intenta responder en este trabajo, aunque he tratado de mostrar cuáles son los mitos principales de las coaliciones de nuestro entorno, pretendiendo ofrecer una visión más realista y justa de las mismas. En esta línea y atendiendo al fondo del asunto presente en la incorporación del principio de “estabilidad presupuestaria” a la CE se derivan otro tipo de consecuencias en relación con las políticas económicas y sociales que podrían desarrollar. La consagración de tal principio exige unos límites económicos en la reorganización administrativa tras la configuración de coaliciones. Lo que se plantea no es una cuestión de negación de políticas de coalición sino un problema de elección de medios, instrumentos y, obviamente, de objetivos y con el presupuesto de que con límites o sin límites de déficit y deuda, lo que se debe a otros tiene que ser pagado en algún momento (Embid 2012, 83).

5º.- Es necesario y urgente recuperar las posibilidades de anticipación, a fin de asegurar el sereno establecimiento de prioridades con vistas a obtener la máxima eficacia y la coordinación y coherencia en la actividad administrativa de las CCAA y sus correspondientes consejerías. Habrán de elaborarse planes de actuación (Martin-Retortillo 1983,83-86) que fijen de manera realista, los objetivos concretos que se proponen para lograrlos. En todo caso, deberán ser conocidos por todos, funcionarios y sociedad civil, con el fin de cumplir con la normativa de transparencia.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, E. (2018). "La forma de gobierno de las Comunidades Autónomas la configuración constitucional y estatutaria de la relación entre gobierno y parlamento", en *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas / coord. por González Hernández E.; Rubio Núñez R.; Pendás García B. (dir.)*, Vol. 5, Tomo 5, . pp. 4401 ss.
- AXELROD, R. (1970) *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to politics*, Chicago: Markham.
- DAHL A.R. (2012). *La democracia*, Arielquintaesencia, p.146.
- DÍAZ GARCÍA E. (1981). *El Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, p.92.
- DODD, L. C. (1976). *Coalitions in parliamentary government*, Princeton, Princeton University Press, pp.250 ss.
- EMBID IRUJO A. (2012). *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, Iustel,
- GARCÍA PELAYO, M (1985) *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Universidad, p.175.
- GAMSON, W. A. (1961). An experimental test of a theory of coalition formation. *American Sociological Review*, nº 26, pp.565-573. <http://dx.doi.org/10.2307/2090255>
- LEISERSON, M. (1966). *Coalitions in Politics. A theoretical and empirical Study*, Tesis Doctoral no publicada. Yale University.
- LUEBBERT, G. M., (1986). *Comparative Democracy: Policymaking and Governing Coalitions in Europe and Israel*, New York: Columbia University Press, 1986.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (1983) *El reto de una Administración racionalizada*, MADRID, EDITORIAL Civitas, pp. 82-83
- ROBLES EGEA A. (1992). "Reflexiones sobre las coaliciones políticas", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* nº. 77, Julio-septiembre 1992
- (1999). "Coaliciones políticas y sistema democrático", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 105. Julio-Septiembre, pp.283 ss
- RIKER, W. H. (1962) *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press, p.126.
- SARTORI G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*, Fernando Santos Fontenla (traductor/a), Alianza Ensayo, pp.230-231.
- STROM K. (1984). "Una teoría sobre el comportamiento de los partidos políticos competitivos", *AMERICAN JOURNAL of Political Science*, Vol. 34, núm. 2, 1990, p. 565-598. EN *ANDAMIOS*, Vol. 10, número 23, septiembre-diciembre, p. 119-170
- SOLÉ TURA, J., (1985). "Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales", en *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, p. 290.