

Praxis 1

El repte de compartir el poder

Un full de ruta per a la formació
d'un govern de coalició en l'àmbit local

Josep Maria Reniu Vilamala

fundació ▶ nexa

© del text: Josep Maria Reniu, 2019
© d'aquesta edició: Fundació Nexè, 2019

Produït per Jaume Ortola
Carrer de l'Agregació, núm. 1, 2n 1a
08041 Barcelona
www.riuraueditors.cat
info@riuraueditors.cat

ISBN: 978-84-946213-8-3
Dipòsit legal: B 6243-2019

Josep Maria Reniu Vilamala
(Universitat de Barcelona)
jreniu@ub.edu

El repte de compartir el poder

Un full de ruta per a la formació
d'un govern de coalició en l'àmbit local

Taula

Introducció	5
¿Què és un govern de coalició?	8
Les dinàmiques coalicionals i les classes de governs	10
La importància de les dinàmiques multinivell	14
1. El perquè	21
2. El què	22
2 (bis). ¿Però aleshores... què?	25
3. El com i el quan	26
4. El qui	31
5. L'acord de coalició	35
Referències	41

Introducció

Governar és, primer de tot, pactar. I pactar implica compartir el poder. Encara que en el context estatal espanyol la dinàmica política des de la recuperació de la democràcia s'ha desenvolupat sobre la base d'una alternança política fundada en el funcionament d'un bipartidisme imperfecte —entre la Unió de Centre Democràtic (UCD) i el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) primer, i entre el PSOE i el Partit Popular (PP) després—, tot indica que s'han obert les primeres fissures en aquest escenari des de les eleccions legislatives del 2015 i el 2016 amb l'aparició i consolidació de Podem (i les seues confluències) i Ciutadans. Aquest escenari general, en el qual els dos principals partits en el Congrés dels Diputats concentraven més del 80 % dels escons, afonava les seues arrels en la falsa creença que només el control de la majoria absoluta parlamentària garantia un govern fort i estable. Aquest marc polític (i mental) es va aconseguir reproduir en totes les comunitats autònomes i en tots els municipis en què els partits estatals competien entre si gairebé sense interferència de formacions d'àmbit no estatal.

Es van anar consolidant així dues idees força sobre la situació del futur govern en aquelles situacions (fora en l'àmbit estatal, l'autonòmic o el local) en les quals cap partit no obtenia la majoria absoluta. Per una banda es reclamava el compliment de la màxima segons la qual «havia de governar la llista més votada» en la mesura que això era «fidel reflex del desig dels votants». A això s'afegia que la possible existència d'una majoria suficient entre els partits que havien «perdut» (*sic*) les eleccions era un «fraud a l'e-

lectorat», un «pacte de perdedors» condemnat a la feblesa i la inestabilitat política i amb poca esperança de completar la legislatura.

¿Què tenen de cert aquestes afirmacions? Doncs bé, poc o quasi res. I diem quasi res únicament referint-nos a la primera, la que vincula govern amb major nombre de vots. Sí que seria certa si es formulara en un sistema presidencial o en un context en el qual s'utilitzaren fórmules electorals majoritàries: en aquestes un vot més atorga la victòria. Però en un context com el nostre, que genera la representació política mitjançant fórmules electorals proporcionals aquesta afirmació és, ras i curt, una falsedat. O per dir-ho amb unes altres paraules, una *fake news* de les quals tant es parla últimament. No obstant això, i d'especial interès per al nostre argument, aquesta afirmació té en l'àmbit local una *part* de raó, encara que matisable. Efectivament, la Llei orgànica del règim electoral general (LO-REG), estableix en el seu article 196 que:

En la mateixa sessió de constitució de la Corporació es procedeix a l'elecció d'Alcalde, d'acord amb el següent procediment:

a) Poden ser candidats tots els regidors que encapçalen les seues corresponents llistes.

b) Si algun d'ells obté la majoria absoluta dels vots dels regidors, és proclamat electe.

c) *Si cap d'ells no obté aquesta majoria, és proclamat alcalde el regidor que encapçale la llista que haja obtingut major nombre de vots populars en el corresponent municipi.* En cas d'empat es resoldrà per sorteig.

En els municipis compresos entre 100 i 250 habitants poden ser candidats a alcalde tots els regidors; si algun dels candidats obté la majoria absoluta dels vots dels regidors, és proclamat electe; *si cap*

no obté aquesta majoria, serà proclamat alcalde el regidor que haja obtingut més vots populars en les eleccions de regidors.

El matís és evident, veritat? Es recorre al nombre més gran de vots obtinguts per a proclamar un regidor com a alcalde *només* en aquelles situacions en què a cap candidat a alcalde li haja estat possible tindre la majoria absoluta de vots i, al cap i a l'últim, per a evitar un buit de poder. Veiem, per tant, que el suposat *efecte mecànic* del nombre de vots més alt queda limitat, però és que a més equiparar-lo amb un fidel reflex de la voluntat dels votants és molt sorprenent. I ho és perquè —recordem-ho una vegada més— els nostres sistemes electorals (estatal, autonòmics i local) es basen en la proporcionalitat (més o menys reeixida, cosa que ens portaria a un altre debat) entre el nombre de vots i la seua traducció en escons o regidors.

¿Per què és rellevant això últim? Doncs bàsicament i essencialment pel simple fet que la conjunció de parlamentarisme i multipartidisme propi de sistemes de representació proporcional imposa la necessitat d'arribar a acords per a la conformació de majories de govern. I aquestes majories poden prendre la forma d'un govern de coalició i fins i tot d'un govern unipartidista. Però l'element indispensable perquè puguen formar-se no és altre que la negociació. Negociació que no és sinònim en cap cas de xantatge polític permanent, d'instabilitat, d'incapacitat per a liderar un projecte polític propi. Al contrari, com ens agrada afirmar, la capacitat de negociar, cedir, pactar... es configura com una verdadera «clau Allen» d'una manera de fer política basada en el diàleg, la inclusió i la cerca de punts de trobada tan amplis com siga possible.

La construcció d'acords polítics —es manifesten o no en

la forma d'un govern de coalició— permeten fer evidents amb més força els valors democràtics i contribueixen al desenvolupament d'una actuació política més clarament vinculada a aquests valors. Efectivament, governar en coalició i compartir les responsabilitats de govern amb altres forces polítiques significa ampliar la base social de l'executiu i fer una aposta decidida pel pluralisme polític. Implica acostar el govern al ciutadà i als seus representants, afavorir un control més ampli de l'acció de govern, promoure i enriquir el debat polític, potenciar la negociació entre formacions polítiques, treballar en equip sense imposar el criteri de la majoria i governar de manera corresponsable i més transparent. És per això que les societats governades per coalicions tendeixen a obtenir més explicacions sobre l'acció de govern, perceben una sensibilitat del govern més elevada cap a les seues reivindicacions, s'interessen més per la política i gaudeixen d'una salut democràtica més bona. Governar en coalició permet fer més i millor pedagogia democràtica.

Perfilat l'escenari de fons, abans de procedir al detall del procés de formació d'un govern de coalició, comentarem alguns conceptes clau que completen la nostra particular *caixa d'eines*:

¿Què és un govern de coalició?

Encara que sembla innecessari creiem pertinent discutir breument què és un govern de coalició. En la literatura especialitzada —però també en el sentit comú— un govern de

coalició és tot govern format per dos o més partits o formacions polítiques. És a dir, només identificarem l'existència d'un govern de coalició quan un govern tinga ministres, consellers o regidors de dos o més partits o formacions polítiques. I en aquest sentit cal tindre en compte que aquesta pertinença a l'executiu ha de ser *reconeguda* per part del partit o la formació política del ministre, conseller o regidor, ja que això suposa l'assumpció d'unes responsabilitats concretes en aquest model de poder compartit. D'altra banda, no és necessari en cap cas que els partits o formacions polítiques que s'integren en un govern de coalició s'hagen enfrontat electoralment sinó que és habitual trobar-nos amb coalicions electorals que es converteixen en governs de coalició.¹

Però podem anar un pas més enllà, atès que des de la nostra òptica la solució a un procés de negociació política per a la formació d'un govern en un context minoritari és *un joc* amb diferents resultats possibles. És a dir, no som en un escenari en què les úniques opcions siguen un govern unipartidista majoritari o un govern de coalició majoritari.² No. La solució és considerar les possibilitats que ofereixen les *dinàmiques coalicionals*.

1. L'exemple segurament més evident d'aquesta afirmació en la política espanyola ha estat Convergència i Unió (CiU), coalició electoral entre Convergència Democràtica de Catalunya i Unió Democràtica de Catalunya (UDC) que entre 1980 i 2003 va liderar el govern català. A partir d'un acord de coalició, el repartiment de poder en el si de la coalició no solament preveia la composició de les llistes electorals sinó també el repartiment de conselleries en el govern català.

2. Els crítics dels governs de coalició han fonamentat sempre els seus atacs en la suposada feblesa i inestabilitat d'aquests governs puix que són el resultat de l'acord entre dos o més partits o formacions polítiques. Dibuixaven així un *mapa* en què la normalitat havia de ser la formació d'un govern unipartidista

Les dinàmiques coalicionals i les classes de governs

La introducció d'aquest concepte ens permet superar la rigidesa de les anàlisis exclusivament formals (i formalistes) sobre els governs de coalició segons les quals únicament mereix atenció l'estudi d'aquells casos en què efectivament es forma un govern de coalició. Si acceptàrem aquesta definició, deixariem fora de la nostra atenció i de les possibilitats pràctiques de solució del procés de formació de govern bona part de solucions reals, eficients i fins i tot desitjables. Quedaria fora de la nostra consideració un univers ric i variat de casos en què els actors opten conscientment per altres fórmules de cooperació política: governs unipartidistes o de coalició minoritaris i, d'altra banda, governs de coalició sobredimensionats. És a dir, les dinàmiques de coalició s'activen en aquells escenaris en què cap partit o formació política no obté la majoria dels escons. És llavors quan els actors que participen en aquest procés de formació de govern han de dissenyar les seues estratègies negociadores, tenint present l'objectiu final desitjat. Encara que la *solució habitual* siga pensar en termes d'un govern de coalició *a l'ús* —és a dir, només amb aquells socis que li garantisquen el control de la majoria absoluta—, poden donar-se situacions en les quals siga aconsellable op-

que controlara la majoria absoluta dels escons, mentre que tota solució que es desviara d'aquest ideal es convertia en un *accident* que únicament generaria frustració i ingovernabilitat. No obstant això, els governs de coalició eren qualificats de *mal menor* —que creien que en un termini curt de temps entrarien en crisi i facilitarien la formació d'un govern fort— enfront d'aquells governs unipartidistes minoritaris que —independentment del fet que hagueren o no negociat suports parlamentaris externs per a garantir-se la supervivència— eren qualificats de desviacions *patològiques*.

tar per un govern de coalició amb més socis dels necessaris.³ Aquesta classe de governs es denominen *governos de coalició sobredimensionats* perquè excedeixen clarament el nombre de socis necessaris per a aconseguir el control de la majoria absoluta dels escons. La seua formació és justificada essencialment en tres grans escenaris. D'una banda, en aquelles situacions de fundació, refundació o greu amenaça del sistema polític, en les quals és necessari reunir el nombre més gran d'actors per a garantir l'èxit del repte polític.⁴ Un segon argument de la seua formació consisteix en la voluntat d'alguns partits —en general aquells amb major força parlamentària— d'integrar formacions menors amb l'objectiu final de *fagocitar-les* políticament en el següent procés electoral.⁵ Finalment, també es formen aquests governs com a reflexos dels recels i les desconfiances mútues entre els socis, cosa que els porta a incorporar socis innecessaris per a la viabilitat del govern de coalició, però que

3. La literatura especialitzada denomina aquests governs de coalició com a coalicions mínimes guanyadores, formades només per aquells socis necessaris per a controlar la majoria absoluta dels escons.

4. Són els casos dels governs d'unitat nacional formats en la majoria d'estats després del col·lapse de la Unió Soviètica a la fi del segle xx.

5. Encara que la pràctica habitual és que partits grans —especialment PSOE i PP— incorporen formacions menors, siguen locals o no, a governs que lideren amb el control de la majoria absoluta dels escons, també és cert que hi ha casos significatius de partits amb poca representació que opten conscientment per ser *el soci innecessari* —i potencialment víctima electoral— perquè això els garanteix unes quotes de poder polític que hauran de redundar en el manteniment de la seua posició política en el futur i evitar així la desaparició després d'una legislatura en l'oposició. Un dels exemples més interessants és el comportament coalicional d'Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV) respecte al Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) en l'àmbit local català estudiat per Joan Chicón: *Estratègies coalicionals a l'àmbit local català (1979-2011): un estudi de cas* (Universitat de Barcelona, 2015, tesi doctoral, en línia: <<http://hdl.handle.net/10803/306130>>).

actuaran com a *assegurances de vida* política enfront d'un potencial conflicte intern.⁶

L'altra opció, també perfectament viable, és aquella en què el principal partit o formació política després de les eleccions s'enfronta a una situació en què no vol o no pot comptar amb el concurs d'altres actors per a la formació d'un govern de coalició.⁷ Siga per la raó que siga, l'objectiu que s'ha d'aconseguir és la formació d'un govern unipartidista en minoria, després de negociar el suport parlamentari extern d'una o més formacions polítiques. Aquest comportament coalicional, viable i racional, s'explica a partir del que Kaare Strom va denominar com el *diferencial d'influència política* (Strom, 1990): en aquelles situacions minoritàries en què per diferents motius els partits avaluen que obtindran major utilitat per a la consecució dels seus objectius mantenint-se fora d'un eventual govern de coalició abans que formant-ne part preferiran no formalitzar-lo. Això implica no sols discutir quins objectius persegueix cada partit en la seua actuació política i que no ha de ser necessàriament coincident entre els socis potencials, sinó que suposa a més introduir aquells elements d'índole institucional que poden condicionar l'actuació parlamen-

6. És a dir, en els casos en què no hi ha prou vincles de confiança entre els socis, incorporar més socis dels estrictament necessaris intenta prevenir una eventual crisi de govern generada per l'abandó d'un dels seus membres.

7. Hi ha situacions en què el principal partit, com que disposa d'una majoria parlamentària prou àmplia i còmoda —el que en terminologia anglosaxona es denomina una *working majority*—, s'estima més no compartir el govern sinó negociar els suports suficients per a garantir-se la investidura i l'aprovació de les principals lleis —amb el pressupost en primer lloc. En altres ocasions són els potencials socis els qui no volen formar part del govern, però sí que es mostren disposats a donar-hi suport després de negociar contrapartides polítiques.

tària o executiva d'aquests partits. Així veiem que un dels elements clau que cal considerar quan analitzem els processos de formació de govern són *els objectius dels partits polítics*, atès que els partits ni persegueixen els mateixos objectius ni els prioritzen de la mateixa manera. Amb Müller i Strom (1999) sabem que els partits persegueixen tres objectius de manera simultània: càrrecs, polítiques i vots. Amb posterioritat es va incloure en aquest mateix nivell la cerca de la cohesió interna de l'organització així com la consideració de les *dinàmiques multinivell* en el procés de presa de decisions (Reniu i Bergman, 2003).

La situació llavors és relativament senzilla: cada partit prioritza de manera independent quin o quins objectius són els principals que guiaran la seua actuació i el seu procés de presa de decisions. Aquells objectius secundaris o instrumentals seran els que es faran servir com a bases *d'intercanvi* durant la negociació, ja que el seu caràcter instrumental és condicionat precisament a l'obtenció d'un objectiu intrínsec o principal. És a dir, un partit pot tindre com a principal objectiu l'aprovació de determinades mesures polítiques o legislatives, al mateix temps que focalitza els esforços en la cohesió interna de la seua organització. Això es pot deure a l'amenaça d'una crisi interna en el cas de formar part d'un govern de coalició, per la qual cosa els càrrecs —així com els vots— es configuren com a mers instruments que s'usen en la negociació. En aquest sentit, aquest partit que no vol formar part del nou govern pot negociar, no obstant això, el seu suport parlamentari a canvi de l'impuls de les seues polítiques o mesures legislatives preferides. El resultat serà la formació d'un govern —en minoria— que comptarà amb un acord parlamentari

estable, negociat amb anterioritat a la formació de l'executiu, que li permetrà no solament la investidura sinó la supervivència durant la legislatura sempre que es complisquen els termes del pacte. A més, aquest espai de cooperació interpartidista suposa que les formacions que donen suport al nou executiu no tenen per què assumir la corresponsabilització de tota l'acció de govern, i això els permet mantenir intacta la llibertat d'acció política enfront de l'executiu.⁸

La importància de les dinàmiques multinivell

Una qüestió que no s'ha d'oblidar en cap moment —i que cobra fins i tot més importància en l'àmbit local, contràriament al que es podria pensar— és que tot procés de formació de govern (siga o no de coalició) no es duu a terme en el buit. Efectivament, no es forma un govern, posem en un municipi de 23.000 habitants, desvinculat del temps i l'espai. Aquesta afirmació, més enllà de semblar una obvietat, ens posa sobre la pista de la necessitat d'incorporar als càlculs coalicionals la consideració de les dinàmiques multinivell. Especialment en sistemes polítics descentralitzats, com és el cas espanyol, la referència a les dinàmiques

8. Aquesta és una qüestió especialment sensible en les situacions en què el potencial soci menor es trobaria en un context de marcat desequilibri en el si de la coalició de govern, controlant només una petita parcel·la del poder compartit. Això suposaria, com és obvi, que es faria corresponsable de tota l'acció de govern encara que només tinguera (per exemple) amb un únic càrrec —ministre, conselleria o regidoria— en l'executiu enfront dels deu càrrecs del seu soci de govern.

ques multinivell suposa incorporar a la nostra anàlisi del context negociador el nivell d'influència rebut o que exercirà aquesta negociació sobre les relacions horitzontals i verticals de cada nivell de govern (Colomer i Martínez, 1995). D'una banda, la negociació del futur govern —i molt especialment en el cas de governs locals i fins i tot autonòmics— es desenvolupa de manera simultània en el mateix nivell (horitzontal), ja que les decisions coalicionals que es prenguen en el nostre cas concret podran influir (o rebre influències) d'altres processos anàlegs de negociació en el mateix nivell local. És per això que té tot el sentit preguntar-se sobre l'existència (o no) de directrius polítiques emanades dels òrgans directius dels partits que puguen condicionar el procés de negociació. Això és així perquè —i molt especialment en l'àmbit local— l'escenari resultant és l'equivalent a una sèrie de partides simultànies d'escacs entre (quasi) els mateixos actors. ¿Hi ha una directriu política que impulse a prioritzar els pactes entre partits d'esquerra (o de dreta, o nacionalistes...) en el nombre més alt possible de municipis? ¿És exclòs, per la direcció del partit, algun partit concret de qualsevol mena de negociació més enllà de la idiosincràsia local? Només amb aquestes dues hipotètiques qüestions podem veure la rellevància de la consideració de l'àmbit horitzontal en el procés de negociació... fins al punt que, en cas d'existir aquestes directrius, poden fer viable (o inviable, segons el cas) un possible govern de coalició.⁹

Aquest vessant horitzontal de les dinàmiques multini-

9. És evident que, en alguns casos, l'existència d'aquesta mena de directrius, ordres o orientacions poden generar situacions conflictives en alguns municipis. A menor grandària de població més difícil és imposar solucions po-

vell es complementa amb el vessant vertical, en la qual entren en joc les influències recíproques entre els diferents nivells político-territorials. Encara que aquest és un àmbit en què els estudis són relativament recents (Bolleyer, 2006; Stefuriuc, 2013), l'interés analític se centra a identificar la direcció de les influències entre nivells político-territorials. Això és, ¿només s'exerceix influència —i com— des dels nivells superiors cap als inferiors (del nivell estatal a l'autonòmic; de l'autonòmic al local)? O en altres paraules, ¿es concep la formació de govern en l'àmbit local com *un laborator*i en el qual testar possibles solucions per a nivells político-territorials superiors? ¿O per contra responen els processos de formació de governs a una estratègia de rèplica d'un determinat model? Sens dubte hi ha influències, i la dificultat consisteix en la identificació i la valoració correcta, ja que no solament és difícil identificar aquestes congruències polítiques entre nivells,¹⁰ sinó que a més som davant d'una anàlisi en què la distribució temporal dels processos de formació d'aquests governs es distribueix de manera quasi aleatòria.¹¹ A més del que hem

lítiques emanades dels òrgans centrals dels partits, atés que el factor personal entre els actors té un impacte més gran en un procés de negociació.

10. Un exemple del que comentem va ser objecte d'anàlisi el 2006, quan vam analitzar la suposada estratègia de reproducció del govern tripartit de la Generalitat de Catalunya (PSC-ERC-ICV) en l'àmbit local català. Les dades van mostrar que aquesta suposada reproducció no era tal, ja que hi havia governs tripartits (per exemple a Barcelona) formats amb molta anterioritat a la formació del primer tripartit català (2003) que, en el millor dels casos, podien considerar-se com a antecedents però no com a reproduccions (Reniu i Magre, 2006).

11. L'escenari es complica si considerem els diferents *tempos* dels processos electorals a Espanya, atés que, si bé les eleccions locals són a terme fix (el quart diumenge de maig de cada quatre anys), no passa així amb totes les eleccions autonòmiques ni les legislatives (Reniu, 2013).

assenyalat, en el cas espanyol cal introduir un nivell polític-territorial addicional i que, en general, té gran importància política: les institucions supramunicipals d'elecció indirecta. La configuració dels respectius governs dels consells comarcals a Catalunya o de les diputacions provincials en el territori espanyol són altres *espais de competició* en els quals es visualitza l'existència de les dinàmiques multinivell. Els resultats de la nit electoral en l'àmbit local no sols anticipen els futurs espais de negociació en cada municipi sinó que poden condicionar-los segons que siguin les distribucions resultants de consellers comarcals o diputats provincials.¹²

Després d'aquest repàs dels grans conceptes i les grans dinàmiques que cal tindre en compte abans d'enfrontar-se al repte de negociar un govern de coalició, podem ara centrar-nos en els passos concrets que s'han de seguir. Fins ara hem pogut constatar que governar en coalició exigirà més habilitat política, un domini més gran de l'art de la política i, per damunt de tot, la capacitat d'analitzar una infinitat d'elements i *factors que influeixen en la negociació*.¹³ D'aquests, volem fer especial referència al *context institucional*, la *història* i el *factor personal*, a més de les qüestions ja analitzades respecte als objectius que persegueixen els partits polítics i les dinàmiques multinivell. Quant al

12. Encara que són institucions polítiques poc conegudes pels ciutadans, que difícilment poden identificar el procediment d'elecció dels seus membres, per als partits sí que són espais de poder, i el seu control pot imposar el «sacrifici» d'algunes alcaldies a canvi d'aconseguir el control o una major quota de poder en l'àmbit provincial (i en menor mesura comarcal a Catalunya).

13. Un dels millors treballs en què s'analitzen els efectes de tots els factors que influeixen en el procés de formació de governs de coalició és el fet per Jordi Matas (2015).

context institucional, i agafant com a referència l'àmbit local, cal recordar la limitació que imposa l'article 196 de la LOREG que hem citat al començament del treball. Aquestes *regles del joc* relatives a l'elecció de l'alcalde condicionen en gran manera la viabilitat de les majories alternatives en els municipis espanyols, ja que exigeixen que els qui les promouen posseïsquen la majoria absoluta dels regidors, havent arribat a un acord en un temps molt breu.¹⁴ També condicionen la configuració dels governs municipals les previsions legals contingudes en l'article 197bis de la citada llei, perquè desincentiven la necessitat de disposar d'una majoria sòlida que garantisca l'aprovació de les principals decisions municipals.¹⁵

Un segon element que influeix en els processos de formació de govern és la *història*, en el sentit de la necessària incorporació de la perspectiva temporal a aquest procés de formació de govern. Es tracta de posar l'accent en els seus aspectes dinàmics, i per això cal situar el moment actual de la negociació en la seqüència històrica concreta, coneixent de manera detallada no solament els antecedents històrics sinó també sent conscients de les perspectives de fu-

14. L'article 195 LOREG fixa el termini de constitució de la corporació municipal el vinté dia posterior a la celebració de les eleccions, a excepció de l'existència d'un contenciós electoral que retardaria la data fins al quaranté dia posterior a la celebració de l'elecció. A tall de comparació, recordem els terminis existents en les assemblees legislatives autonòmiques o en el Congrés dels Diputats per a la investidura dels respectius caps de govern.

15. L'esmentat article 197 bis de la LOREG permet vincular la moció de censura a l'aprovació o modificació del pressupost anual, el reglament orgànic, les ordenances fiscals o la finalització de la tramitació dels instruments de planejament general d'àmbit municipal, és a dir, el nucli dur de les competències de l'alcaldia, i per això cosa una gestió intel·ligent de les abstencions desactiva en bona mesura la necessitat de buscar acords de coalició estables i formals.

tur amb les quals s'ha acudit a la cita electoral.¹⁶ És a dir, les anteriors experiències de coalició i de govern incideixen en la predisposició dels potencials socis, a partir de la valoració que aquests facen dels conceptes de familiaritat i inèrcia (Franklin i Mackie, 1983). El primer concepte, la familiaritat, implica que aquells potencials socis que han col·laborat en el passat i que valoraren positivament aquesta col·laboració tendrien a repetir-la si les condicions ho permeteren, i viceversa. L'aplicació d'aquest concepte de familiaritat ens permet, a partir del coneixement de la història política del municipi o de l'àmbit que es tracte, anticipar la viabilitat de la potencial col·laboració entre dues o més formacions polítiques. Un pas més enllà ens l'ofereix el concepte d'inèrcia, que se circumscriu al passat polític més immediat, això és, la legislatura que ha acabat. S'assenyala així que aquelles formacions que han col·laborat durant l'última legislatura i que valoren aquesta col·laboració com a positiva, en el cas que es repetisquen les condicions que els van portar a col·laborar, tendiran a continuar amb aquesta col·laboració (i viceversa).¹⁷ Finalment, hi ha

16. La consideració de les perspectives futures suposa comprendre que els partits, a més de perseguir els seus objectius en el curt termini, tenen una planificació a mitjà i llarg termini. És a dir, les seues decisions afectaran les possibilitats futures de consolidar la seua posició en l'espai polític, obtenir els seus objectius de màxims o simplement facilitar la supervivència del partit com a organització.

17. No és fútil la referència al caràcter «bidireccional» dels efectes de tots dos conceptes, ja que l'avaluació negativa de la col·laboració en el passat històric (familiaritat) o més recent (inèrcia) permet comprendre la negativa a formar govern per part d'alguns actors. Un exemple d'això va ser la repetició del tripartit PSC-ERC-ICV a Catalunya després de les eleccions de 2006, la configuració parlamentària dels quals va permetre donar continuïtat al govern de la legislatura anterior 2003-2006.

un tercer element que exerceix una influència que es percep de manera inversament proporcional a la magnitud de l'àmbit polític-territorial en què es desenvolupa la negociació. Ens referim al factor *personal*, que si bé és de difícil aprehensió analítica no és menys cert que pot arribar a condicionar —en un sentit o en un altre— la viabilitat d'un determinat govern. Una aproximació a aquest element ens indueix a pensar que les característiques personals dels candidats als principals càrrecs (presidents o alcaldes) i les relacions interpersonals que puguen mantenir entre ells són susceptibles d'exercir influència en la negociació. Es considera així que com més reduït siga l'àmbit d'actuació d'aquests actors (un municipi xicotet) més gran serà la influència potencial d'aquestes condicions personals. Ens sembla evident que en aquells casos en què *tothom es coneix* les reticències o les afinitats personals i vitals seran amb tota seguretat molt més rellevants que en escenaris en què les trajectòries vitals a penes hagen coincidit amb anterioritat a les respectives entrades en política.¹⁸ En qualsevol cas, una de les derivades d'aquest factor personal és la relativa a la participació dels líders en les negociacions. Encara que les opinions sobre això són variades, considerem pertinent assumir dos principis. D'una banda, els líders han de ser presents al final de la negociació, rubricant els acords a què s'haja arribat. D'una altra banda, quant a la seua implicació en el detall de la negociació creiem que

18. Som plenament conscients que l'efectivitat de la influència d'aquest element és difícil de provar en termes científics. No obstant això, també som conscients que la negociació amb actors amb els quals, per exemple, s'ha conviscut des de la infància o s'han mantingut relacions professionals o fins i tot familiars tindrà un impacte més gran que si no hi ha aquestes relacions.

és també rellevant fer servir l'anterior criteri de l'impacte d'aquest factor. És a dir, a menor magnitud del municipi major implicació dels respectius líders en la negociació, ja que en àmbits com les grans ciutats, les comunitats autònomes o el govern estatal aquests líders únicament s'haurien d'incorporar a la taula negociadora per a validar acords parcials o desbloquejar aspectes concrets de la negociació.

Una vegada feta aquesta aproximació sobre el context i els principals elements que influeixen en la negociació per a la formació d'un govern, creiem interessant plantejar-nos cinc grans qüestions que haurien d'orientar els actors que han d'enfrontar-se al repte de concretar una fórmula de poder compartit.

1. El perquè

Una resposta ràpida —i inútil— seria intentar limitar tota motivació a una qüestió de simple aritmètica parlamentària. És a dir, l'obertura de negociacions encaminades a la formació d'un govern de coalició només estaria condicionada —des d'aquest punt de vista erroni— per no haver aconseguit la majoria absoluta dels escons en joc. Gran error. La construcció d'acords polítics —es manifesten o no en la forma d'un govern de coalició— permeten fer evidents amb més força els valors democràtics i contribueixen al desenvolupament d'una actuació política més clarament vinculada a aquests valors. És a dir, d'una banda la necessitat de crear majories parlamentàries sòlides situa el parlament (o l'assemblea legislativa o la corporació municipal)

en el centre de l'activitat política i atorga una importància central al diàleg polític, que per tant genera el necessari coprotagonisme de les forces polítiques minoritàries. Per l'altra, la negociació per a la formació de governs de coalició posa en relleu i obliga a una definició d'objectius polítics per part dels partits involucrats que facen compatible l'expressió dels valors democràtics amb la lògica voluntat d'influir en l'acció de govern. Efectivament, governar en coalició i compartir les responsabilitats de govern amb altres forces polítiques significa ampliar la base social del nou executiu així com fer una aposta decidida pel pluralisme polític. Implica a més que aquelles societats governades per coalicions tendeixen a obtenir més explicacions sobre l'acció de govern, perceben una sensibilitat del govern més elevada cap a les seues reivindicacions, s'interessen més per la política i gaudeixen d'una millor salut democràtica. Governar en coalició permet, des del nostre punt de vista, fer més i millor pedagogia democràtica.

Si acceptem aquesta desitjabilitat de la negociació, encaminada a la formació d'un govern de coalició, llavors és pertinent preguntar-se sobre un doble «què»: d'una banda què es formarà, i per l'altra què es pretén dur a terme.

2. El què

Podria pensar-se que només hauríem de considerar la formació d'un govern de coalició *stricto sensu* tal com l'hem definit anteriorment: un govern amb membres pertanyents a dos o més partits, en contraposició als governs uniparti-

distes. Ja hem assenyalat que si acceptàrem aquesta simplificació deixariem fora un ric i variat univers de casos en què els actors opten conscientment per altres fórmules de cooperació política, entre les quals la més significativa és arribar a un acord parlamentari dirigit a garantir la formació d'un govern unipartidista. Recordem que aquest és el contingut del que hem denominat *dinàmiques coalicionals*. És a dir, els partits poden amb tota racionalitat optar per un «què» diferent: garantir la formació i supervivència d'un govern sense per això entrar a formar-ne part. La clau explicativa resideix en el que també hem vist, la importància del càlcul del *diferencial d'influència política* (Strom, 1990): en aquelles situacions minoritàries en les quals per diferents motius els partits avaluen que obtindran major utilitat per a la consecució dels seus objectius mantenint-se fora d'un eventual govern de coalició abans que formant-ne part, preferiran mantenir-se fora. S'ha de tindre molt present que això implica no solament tindre clars quins objectius persegueix cada partit —el propi i els potencials socis o adversaris polítics—, sinó que és vital assumir que aquests objectius no tenen per què ser coincidents entre els potencials socis.¹⁹ Aquests objectius es persegueixen de manera simultània i cada partit prioritza la seua obtenció de manera diferent, fixant un o més com a objectius primaris o essencials i la resta com a instrumentals, per a ser així emprats com a *moneda de canvi* durant les negociacions. Però és que, a més, en el cas de contextos

19. Recordem que parlem únicament de quatre objectius, en quatre arenes diferents, que persegueixen *tots* els partits polítics: càrrecs, en l'arena executiva; polítiques, en l'arena parlamentària; vots, en l'arena electoral; i cohesió, en l'arena interna del partit.

multinivell com l'espanyol, s'ha d'afegir que el fet habitual serà que els objectius siguin ponderats de manera fins i tot radicalment diferent segons l'àmbit polític-territorial en què s'estiga negociant, i amb això la complexitat de la presa de decisions creix inevitablement (Reniu i Bergman, 2003).²⁰

Constatem així que en un context polític en què cap partit o formació política obté la majoria absoluta dels escons no sols importa el saldo de potencials càlculs aritmètics. El que és veritablement rellevant és que en aquestes situacions apareixen espais de cooperació interpartidista amb altres formacions polítiques sense que aquestes hagen d'assumir obligatòriament la corresponsabilització de tota l'acció de govern. És per això que se situen en un escenari en què negociar un acord basat en l'intercanvi de la prestació de suport parlamentari a canvi de determinades decisions polítiques o altres contrapartides. En altres paraules,

20. La complexitat d'aquest escenari negociador es pot veure, a tall d'exemple, si considerem la posició d'un partit que, en l'àmbit local prioritza la formació de govern com a objectiu central irrenunciable. Al mateix temps, aquest partit ha de tindre en compte que la seua presència en múltiples municipis el pot portar a un escenari de potencials acords de coalició amb diversos actors en l'àmbit supramunicipal —consell comarcal o diputació provincial— amb els quals potser s'haurà enfrontat obertament per a aconseguir el seu objectiu en l'àmbit local. A més, pot ser que la seua estratègia negociadora en l'àmbit autonòmic prioritze l'obtenció de polítiques públiques concretes, rebutjant la seua incorporació a l'executiu autonòmic i evitant corresponsabilitzar-se de tota l'acció de govern i així evitar crisis internes que posen en dubte del lideratge de la cúpula del partit. I en últim lloc, com que obté representació en el Congrés dels Diputats, també s'haurà de posicionar davant d'uns partits amb els quals s'enfronta (o col·labora) en els àmbits polític-territorials inferiors, posant en aquesta ocasió en el centre de les seues prioritats tancar-se a qualsevol negociació per por que pugua revertir en una caiguda dels seus suports electorals.

aquesta classe tipus d'escenaris polítics obliga els partits a enfrontar-se al repte de construir acords sota pena de no poder garantir la investidura del seu líder o, en el millor dels casos, a iniciar una legislatura amb un grau d'inestabilitat política considerable.

2 (bis). ¿Però aleshores... què?

Una vegada tinguem mitjanament clar el context, cal fixar quins seran l'estratègia i el contingut de la negociació. És a dir, del que es tracta una vegada en aquest punt és de planificar la negociació sobre la base de discutir en primer lloc els continguts programàtics i polítics que s'hauran de dur a terme després de la constitució del nou executiu. Això és, assumir que la negociació —si s'espera que siga reeixida— és preferible que segueixca una seqüència en la qual, en primer lloc, es delimita el contingut polític de la futura acció de govern; en segon lloc, establisca els procediments per a portar a la pràctica aquests continguts al mateix temps que delimita els ritmes temporals de la implementació; i no més si tot això és acceptable, arribar en últim lloc a la distribució de les responsabilitats de govern entre els socis. La necessària tasca d'identificar aquells aspectes dels respectius programes electorals que presenten similituds més grans (i cal no descuidar-se d'identificar també les diferències més grans) permetrà concretar el futur programa de govern que es presentarà per a la investidura i que al cap i a l'últim orientarà l'acció de l'executiu. Però no es tracta únicament d'arribar a fixar uns acords acceptables per a

totes les parts, sinó que el més rellevant i complicat és que en aquesta primera fase s'identifiquen amb claredat meridiana els temes potencialment conflictius entre els socis. És a dir, quasi podria dir-se que abans que trobar els punts programàtics de confluència entre els futurs socis haurien d'identificar-se els dissensos. Del nivell de perícia que els equips negociadors tinguen en aquesta etapa dependrà en gran manera l'èxit de la negociació perquè això suposarà dibuixar aquells àmbits en què els socis tenen posicions de partida distants i fins i tot antagòniques. *Acordar els desacords* és així el principal objectiu negociador en tant que evitarà l'aparició de tensions o crisis internes que afecten l'estabilitat del futur executiu.²¹

3. El com i el quan

Havent identificat l'objectiu final (el poder compartit sota la fórmula de coalició que siga) així com les polítiques que es desenvoluparan (i aquelles que es deixaran de costat per a evitar conflictes), cal establir uns detallats protocols de funcionament intern per a garantir la implementació dels acords. Es tracta per tant de fixar unes pautes de comportament intern en el si de la coalició que hauran de cobrir

21. Una bona pràctica en aquest sentit és fixar clarament quines qüestions s'identifiquen com a potencialment crítiques per a l'estabilitat de la coalició. Una vegada identificats aquests dissensos l'aconsellable és acordar quin serà el comportament dels socis davant d'una aparició sobrevinguda d'aquesta temàtica en l'agenda política de la legislatura. El més habitual és acordar la llibertat de vot entre els socis en aquelles situacions en què no haja estat possible frenar l'entrada de la temàtica en qüestió en l'agenda política.

els àmbits en què es poden generar incerteses i, fins i tot, crisis internes (Matas, 2015). Havent consensuat el programa de govern (incloent-hi l'acord sobre els desacords), caldrà establir els *procediments ordinaris i extraordinaris d'impuls de l'acció de govern*; dissenyar uns òrgans col·legials plurals estratègics; i finalment acordar un *pla de comunicació de l'acció de govern*.

Pel que fa als procediments ordinaris i extraordinaris d'impuls de l'acció de govern, cal diferenciar els procediments ordinaris, per a les polítiques quotidianes, dels extraordinaris, que es refereixen a les polítiques que poden generar conflictes socials o conats de crisis entre els partits socis. En el cas dels primers, s'ha d'assumir que, més enllà de les respectives àrees de responsabilitat assignades a cada soci de la coalició, l'impuls ordinaris de l'acció de govern ha de ser compartit solidàriament pels socis sense que cap d'ells pugui sentir-se exclòs. Suposa, per tant, que tots els socis coneguen perfectament tot el tràmit tècnico-polític del procés de presa de decisions des de l'origen fins a la implementació. I d'això es deriva la necessitat de garantir el *joc net* entre els socis: tots els departaments han de posar a la disposició dels socis tota la informació relativa a cada política que hagi de ser adoptada.²² Presenta una complexitat més gran la gestió dels procediments extraordinaris, perquè posen en risc l'estabilitat i la supervivència de l'executiu. En la línia del que hem assenyalat abans en relació amb la necessitat d'acordar els desacords, en-

22. Com es veurà més avant això té a veure amb la configuració del *sotto-governo* dependent de cada departament, l'establiment de canals efectius de comunicació entre els socis així com espais específics per a la coordinació dels processos de presa de decisions.

front d'una política conflictiva les alternatives són essencialment tres:

- no fer res i evitar friccions entre els socis,
- adoptar el criteri del partit dominant de la coalició, o
- gestionar aquesta situació en un espai polític específic.

Els espais polítics específics com l'anteriorment assenyalat es configuren com a òrgans *col·legiats plurals estratègics*, ja que tenen com a missió essencial reduir al màxim (o evitar) tota situació potencial desestabilitzadora. En una situació ideal considerem que el pertinent seria la configuració de no menys de tres òrgans d'aquesta mena: un *òrgan polític*, una *comissió de seguiment i coordinació*, i un *comité de comunicació*. El més rellevant, sens dubte, és l'òrgan polític, que ha de configurar-se com un espai de debat polític al màxim nivell entre els socis. Les característiques essencials del citat òrgan han de ser les notes del seu caràcter plural, paritari i reduït, amb la presència d'un nombre reduït de dos o tres representants per a cada un dels socis —entre els quals cal que siguin presents els respectius líders polítics—; periòdic i àgil, amb una periodicitat prefixada —per exemple una reunió mensual—, però amb capacitat de reunir-se amb caràcter d'urgència; i un caràcter eminentment executiu, amb capacitat d'imposar les seues decisions a tots els socis. Aquest òrgan és l'encarregat no sols de validar el funcionament de la coalició sinó que és l'última instància de decisió política dels socis davant de tota mena d'eventualitats que puguen posar en perill la supervivència del govern. La resta de qüestions, més vinculades al dia a dia del govern, han de ser tractades en la *comissió de seguiment i coordinació*, la composició de la qual, igualment plural i paritària, ha de centrar-se en els

segons nivells a l'estructura de govern. Amb una freqüència més elevada (preferiblement setmanal), aquesta comissió ha de ser l'encarregada de fer el seguiment del compliment de l'acord de govern així com la coordinació del disseny, l'aprovació i la implementació de les diferents iniciatives polítiques que conté l'acord. En aquelles situacions en què aquesta comissió detecte un incompliment dels acords adoptats o anticipi una possible situació de crisi estaria justificat elevar aquesta qüestió a l'òrgan polític.

Finalment, és també altament recomanable la constitució d'un *comité de comunicació*, encarregat de gestionar no solament l'aspecte comunicatiu que tot govern —siga o no de coalició— sol lamentar en algun moment,²³ sinó que s'han de tindre molt presents els espais interns en què es discutirà el dia a dia de la coalició. Encara que depenga de la màxima autoritat política (president o alcalde), la seua composició hauria de ser, igual que en els òrgans anteriors, plural i paritària per a garantir que abaste tots els departaments i totes les unitats de l'estructura administrativa. No li correspon fixar els continguts de la comunicació institucional sinó dissenyar i modular una estratègia comunicativa eficient. Així, el pla de comunicació de l'acció de govern ha de basar-se en una clara identificació dels emissors que estaran a càrrec de la comunicació d'una banda i, per l'altre, identificar les diferents necessitats dels receptors de la informació que respondran a perfils diversos, he-

23. Una de les frases més repetides durant les nits electorals, en tots els nivells político-territorials, en partits que han format part del govern, davant d'un resultat advers o no tan bo com l'esperat, és atribuir aquests resultats al fet que «no hem sabut explicar-nos». D'ací la importància cabdal d'aquest òrgan i del disseny d'un pla de comunicació.

terogenis i amb necessitats informatives dispars. Per això és indispensable el disseny d'un protocol clarament reglat sobre qui i com ha de comunicar quina classe d'informacions des del govern (Ridao, 2016). És a dir, s'han d'assignar diferents perfils d'interlocutors per als diferents nivells de la informació (tècnica, sectorial, sensible...), de manera que es valore políticament qui i com expressa la posició de l'executiu. Una posició clau, per tant, és l'existència d'un portaveu oficial del govern, que en un govern de coalició ha d'encarnar la imatge de síntesi del govern, a diferència de les intervencions dels diferents ministres o consellers. És a dir, el càrrec de portaveu requereix la capacitat de desplegar un discurs *asèptic*, però això no ha de deixar de banda que la seua actuació també està revestida d'un marcat component polític. Al capdavant, aquesta posició ha de conjuminar grans dots comunicatius amb un marcat perfil polític que siga capaç de sintetitzar les diferents sensibilitats que conviuen en un govern de coalició sense irritar cap dels seus integrants.²⁴

Per a complementar la definició de com desplegar l'acord de coalició s'ha de fixar la periodificació de l'acció de govern, el **quan**. És a dir, una vegada acordades les línies mestres i les polítiques concretes del programa de govern que justifiquen la formació del govern, cal fixar el crono-

24. Un debat interessant és el que suscita el perfil professional del càrrec de portaveu, amb dues posicions enfrontades. D'una banda, hi ha qui defensa que siga un professional de la comunicació habituat a la gestió informativa. De l'altra, hi ha els qui defensen que la condició de *veu i cara públiques* de l'executiu obliga que siga una posició ocupada per un polític, sovint vinculat al partit dominant de la coalició. Siga com vulga, el veritablement rellevant és que siga capaç de comunicar i, al mateix temps, sintetitzar les diferents visions dels socis de govern.

grama de la seua execució, que en bona mesura és determinat ja en el disseny dels procediments ordinaris d'impuls de l'acció de govern. És evident, i per tant no cal recordar, que no es pot fer tot al mateix temps, per la qual cosa en la negociació també s'haurà d'establir una prioritització de les mesures que es desenvoluparan, tenint en compte no solament el seu contingut material o formal sinó també l'impacte que aquestes iniciatives tindran o es pretén que tinguin. És a dir, una norma no escrita de la gestió política apunta que les mesures amb un potencial desestabilitzador (o impopular) més alt es duen a terme al començament de la legislatura, atés que això haurà de permetre que els partits en el govern puguen amortitzar amb temps les crítiques o l'oposició dels diferents actors polítics, socials, econòmics i culturals a aquestes mesures.

4. El qui

Si la negociació dels diferents aspectes vinculats al què, el com i el quan ha estat reeixida, queda únicament per perfilar (*sic*) qui es farà càrrec de liderar cada departament encarregat de l'execució de les polítiques acordades. Encara que això puga semblar contraintuïtiu, ja que en els entorns poc habituats a la negociació de coalicions se sol partir del repartiment de poder com a gran basa negociadora, la veritat és que des del nostre punt de vista suposa una cosa similar a la *teulada* de l'edifici. Observem, així, que iniciar la negociació de coalició centrant els esforços en el repartiment de càrrecs sense entrar en el dels continguts

ens portaria —fàcilment— a discussions *ad personam* que quasi amb tota seguretat bloquejarien indefinidament —i amb alt cost polític— la negociació. És preferible, per tant, delimitar els continguts del programa de govern que, òbviament, presentaran posteriorment elements de proximitat a cada soci de la coalició, i d'aquesta manera al final la determinació de l'assumpció de les responsabilitats executives serà un procés revestit fins i tot d'una certa lògica procedimental. Dos són els criteris que han de concretar-se en les negociacions sobre el repartiment del poder dins de la coalició:

- el criteri *quantitatiu* del repartiment (quants càrrecs), i
- el criteri *qualitatiu* (quins càrrecs).

En general, l'aplicació del criteri quantitatiu tendeix a fer-se seguint un patró que busca ajustar de manera proporcional la força parlamentària de cada soci amb la força que ostentarà en l'executiu.²⁵ Aquest criteri de proporcionalitat, conegut com la llei de Gamson, permet reflectir amb una precisió elevada la representació de cada soci de govern respecte a la seua força parlamentària que, al cap i a la fi, és en la força en què es basa la formació d'aquest govern de coalició (Gamson, 1961).²⁶ Aquesta distri-

25. Encara que és el criteri de repartiment més utilitzat, no és l'únic possible. De fet, en alguns casos s'ha considerat fer el repartiment prenent en consideració el volum del pressupost que gestiona cada departament posant-lo en relació amb el percentatge de força parlamentària que aporta cada soci. En la seua aplicació aquest criteri topa amb dos grans obstacles: d'una banda, el pressupost pot experimentar variacions anuals; i, de l'altra, volum no equival a disponibilitat perquè avui dia la majoria de partides pressupostàries són de caràcter finalista.

26. En algunes situacions és molt difícil aconseguir una correspondència exacta entre el percentatge d'escons que cada partit aporta a la coalició i el percentatge de càrrecs que obté. En general, l'ajust d'aquests valors es fa ator-

bució de càrrecs no s'acaba amb l'assignació de les principals responsabilitats sinó que es complementa amb el que es denomina el *sottogoverno*: aquells nivells de designació política de les administracions públiques, més enllà dels titulars dels ministeris o conselleries, amb funcions d'alta assessoria i vinculats de manera eventual als càrrecs (ministre, conseller, i en menor mesura regidors de grans ciutats) per raó de confiança política.²⁷ En qualsevol cas aquests ajustos han de fer-se *a la baixa*, és a dir, és altament aconsellable evitar la inflació tant dels càrrecs principals com del *sottogoverno*.²⁸ Però, a més, aquest repartiment de posicions en el *sottogoverno* té una altra derivada que té a veure amb la *geografia* d'aquest repartiment. En altres paraules, hi ha dues grans estratègies per al repartiment i la configuració de les estructures administratives en un govern de coalició: la colonització o el control mutu. La *colonització* implica que els departaments obtinguts per cada soci de la coalició es converteixen en *compartiments estancs* en relació amb la resta de socis de govern. Des del responsable fins a l'última de les posicions polítiques responen al dictat del partit titular del departament, per la

gant una petita bonificació al partit dominant de la coalició o, fins i tot, exclouent del càlcul la figura del president/alcalde.

27. Una part rellevant de la negociació en la distribució quantitativa del poder dins la coalició rau precisament a determinar la quantitat de personal eventual de què podrà disposar cada responsable departamental. Seguint el comentari de la nota anterior, aquest és un criteri addicional que es pot emprar per a l'ajust de la distribució de poder, especialment en governs de tres o més socis.

28. En alguns casos, malgrat l'existència de limitacions legals, s'han disparat no solament el nombre de ministeris o conselleries, sinó molt especialment el nombre d'eventuals i alts càrrecs, amb l'únic propòsit de consolidar posicions de poder en el si de la coalició.

qual cosa durant els primers dies d'exercici del poder es procedirà a la reestructuració departamental pertinent per a garantir-ne el control polític.²⁹ L'alternativa a això és optar per una configuració que prioritze el *control mutu* entre els socis de govern: en cada departament es nomena a un alt càrrec corresponent a un altre dels socis de govern, amb l'objectiu de disposar d'informació en temps real de l'activitat del conjunt de departaments.³⁰ Com es pot veure, encara que en un escenari idíl·lic poguera defensar-se aquesta última configuració organitzativa perquè els socis comparteixen els mateixos objectius polítics, en la pràctica realment el més assenyat és colonitzar completament les diferents estructures departamentals. Serà en la comissió de seguiment i coordinació anteriorment descrita on els socis obtinguen la informació del conjunt del govern al mateix temps que evitaran friccions innecessàries en els seus respectius departaments.

Arribem finalment al moment en què, després d'haver concretat tots els aspectes vinculats a la formació d'un go-

29. Més enllà del nomenament dels alts càrrecs corresponents, el pas següent és l'elaboració del decret d'estructura del departament en què se'n modificarà l'organització interna d'acord amb les funcions que assumeix (o perd), i també es procedirà al nomenament dels càrrecs de designació política que permetran al titular garantir la consecució dels seus objectius polítics (ens referim, a més dels eventuals, a l'alt funcionariat al capdavant de les direccions generals).

30. En un escenari de forta confiança entre els socis, en l'àmbit autonòmic aquest alt càrrec bé podria ser el número dos del departament (secretari general), encara que això restaria capacitat d'actuació política al seu titular. En els (pocs) casos en què s'opta per aquesta classe d'organització, l'alt càrrec nomenat acaba assumint una unitat amb poca rellevància en el quefer del departament i tenint poc (o escàs) accés al titular i al seu cercle polític més immediat.

vern de coalició, cal culminar la negociació plasmant el seu resultat en un acord de coalició.

5. L'acord de coalició

Una bona pràctica —d'altra banda, habitual en els sistemes parlamentaris europeus— és que tota negociació orientada a la formació d'un govern de coalició³¹ culmine amb la signatura d'un acord de coalició, *escrit, previ* a la formació del govern i de caràcter *públic* (Timmermans, 2003). Aquestes característiques es deriven del procés de negociació desenvolupat, fixant els consensos aconseguits en un document que delimita el futur comportament dels partits des del moment en què accedisquen a l'exercici del poder compartit. A més, la publicitat del document permet oferir a la societat quines polítiques es prioritzaran i al mateix temps facilitarà el necessari exercici de fiscalització política i social dels acords.³²

31. En els casos en què la negociació s'orienta a un acord de suport parlamentari extern aquesta formalització d'un acord de coalició és igualment recomanable, si bé l'abast d'aquest document serà òbviament menor atesa la naturalesa de l'acord parlamentari.

32. Respecte a la publicació dels acords cal fer dues consideracions. La primera és que la difusió del text ha d'incloure les signatures de tots els socis, de manera que validen els acords. Ni és recomanable tuitar en xarxes texts sense signar ni és recomanable amagar els acords a què s'haja arribat. La segona qüestió té a veure amb l'existència d'acords *secrets* o *addendes* al text principal que els socis decideixen no fer públics. Encara que efectivament puguen existir aspectes reservats, això seria un indicador de la poca predisposició dels socis a l'exercici d'un verdader govern compartit i, per tant, no seria recomanable la seua formalització.

La percepció dels acords se situa en dues visions diferents. D'una banda, hi ha una visió escèptica dels acords que els descriu com una cosa semblant a *danses rituals* amb una finalitat merament simbòlica cap a l'interior dels socis —per a mantenir la cohesió interna— i cap a l'exterior —evitant la sensació d'accés al poder renunciant als ideals propis. Per una altra banda, hi ha una visió estratègica segons la qual considerem els acords de coalició com un instrument útil per a fixar l'agenda política, per a reduir els costos negociadors i les tensions internes, evitant els conflictes que puguen afectar l'estabilitat del govern. És a dir, l'objectiu essencial dels acords —escrits, previs i públics— és el de garantir l'estabilitat dels executius (Jové, 2010). Es converteixen així en el símbol de la negociació, fixen l'agenda política del govern i actuen com a dispositiu de prevenció de conflictes, ja que no solament limiten —o condicionen positivament— l'actuació de cada un dels socis (Moury, 2013), sinó que a més el seu caràcter públic permet que la ciutadania pugui constatar la fidelitat dels socis al que s'ha acordat.

Si analitzem com es configuren els acords de coalició, haurem de parar atenció tant a la forma com al fons d'aquests. És a dir, pel que fa a la forma de l'acord, el seu abast i la seua concreció, la magnitud del text acordat ens informa de la voluntat política que hi subjau. La tendència observada comparativament apunta que aquelles formacions polítiques *acostumades* a governar en coalició i que consideren fiables els seus socis tendiran a formalitzar acords breus i poc detallats. Considerant que l'estabilitat del govern és garantida en bona mesura per l'actitud —sovint històricament contrastada— dels socis, s'estimaran més no

limitar en excés el seu camp d'actuació política i se cenyiran a apuntar les grans línies polítiques que s'escometran durant el mandat. En sentit contrari, en aquelles ocasions en què per primera vegada dos o més partits negocien una coalició o hi ha reticències serioses sobre la *serietat* d'algun dels socis, aquests tendiran a redactar acords extensos i sobretot molt detallats per a limitar així l'abast de la capacitat d'actuació dels diferents líders polítics (Moury, 2013). Com més concretes i detallades siguen les mesures polítiques que es volen desenvolupar o impulsar, més gran serà la percepció de control recíproc entre els socis, encara que això supose efectivament una important reducció de la seua capacitat de maniobra política. Per això, l'abast de les polítiques contingudes en els acords i el seu grau d'exhaustivitat dependrà de la voluntat dels socis de tindre un pacte més omnicomprensiu o més limitat en determinades polítiques i a la voluntat de restringir en major o menor mesura l'actuació de cada un dels socis. L'adopció d'una tipologia concreta de compromisos serà condicionada pel poder de negociació dels socis, de la confiança que es tinguen entre ells, i de la voluntat de transparència i de facilitar el control extern que demostren (Jové, 2010).

Finalment, l'estructura formal dels acords sol basar-se en quatre grans apartats. En primer lloc, una declaració de principis, en què els socis presenten i justifiquen l'acord aconseguit, en general en relació amb el context polític existent. Hi segueix un segon apartat en què es presenta la llista —amb major o menor concreció tal com hem apuntat— de les polítiques públiques que desplegaran durant la legislatura. En tercer lloc, s'inclouen les normes procedimentals i els protocols de funcionament intern, inclo-

ent-hi els mecanismes de disciplina interna de la coalició. I finalment, en quart lloc, es reflecteix l'estructura del repartiment del poder dins la coalició.³³ Més enllà de la *literatura política* que els socis empenen en la justificació del pacte i dels protocols de funcionament intern i del repartiment de responsabilitats (qüestions ja analitzades anteriorment), ens interessa aprofundir en els compromisos polítics que els socis adquireixen i que es reflecteixen en la llista de polítiques públiques.

Encara que ja hem assenyalat que el seu abast i la seua concreció dependran en gran manera de les relacions entre els socis, els compromisos que s'inclouen en un acord de coalició responen a tres grans tipologies. D'una banda, els *compromisos explícits*, en els quals els socis concreten quines mesures prendran durant la legislatura i fins i tot poden arribar a detallar-ne el contingut i el desenvolupament potencial. És al capdavant el resultat visible de posar en comú els diferents programes electorals amb què es van presentar a les eleccions i que hauran d'emmotlar-se per a aquesta nova etapa, fixant prioritats entre ells. Aquests compromisos explícits es complementen amb els *compromisos implícits*, de difícil identificació per als ciutadans però que per als polítics i analistes il·lustren quins aspectes han quedat apartats de la negociació. Són aquells *acords sobre els desacords* a què ens hem referit amb anterioritat i que hem descrit com un dels elements més rellevants per a garantir un acord satisfactori i, sobretot, estable. L'elecció d'una classe de compromís o un altre (explícits i implí-

33. Seguint amb l'esquema de la nostra exposició, podríem dir que l'estructura de continguts dels acords seria el *perquè*, el *què*, el *com* i el *quan*, i finalment el *qui*.

cits) dependrà del grau de conflictivitat de la matèria tractada i de la capacitat dels socis d'arribar a un acord sobre aquesta. Finalment, en els documents s'identifiquen també aquells (pocs) *compromisos procedimentals* destinats essencialment a definir els protocols de funcionament intern als quals també ens hem referit abans.

¿Quina és la qüestió que queda pendent davant la formalització d'un acord de coalició? Efectivament, la qüestió que queda sense resoldre de manera satisfactòria en tots els acords de coalició és la relativa a l'*execució* dels acords aconseguits. ¿Com es garanteix que els socis observaran els pactes? Aquesta és una pregunta pertinent, però sense una resposta convincent, ja que la relació entre dues o més formacions polítiques no està de cap manera exempta del risc que genera la incertesa en el comportament polític ni la possibilitat que algun dels socis tinga conductes oportunistes. Els acords de coalició són *un contracte incomplet*, que no genera efectes jurídics de cap mena, per la qual cosa l'única «garantia» (*sic*) de l'execució i del compliment dels acords és l'obligació político-moral dels socis i la confiança que hi ha entre ells. Això ens deixa en el terreny del control recíproc, que fàcilment pot degenerar en un excés de zel polític, o en les estratègies destinades a minar (o potenciar) la credibilitat dels socis davant dels electors i davant dels potencials futurs socis gràcies al caràcter públic dels acords.³⁴ I això és, sincerament, poc esperançador en termes d'eficàcia política.

34. Una pràctica molt interessant per a aconseguir una certa consciència col·lectiva sobre el grau de compliment de l'acord signat en termes generals i de les diferents responsabilitats dels socis, és la creació d'observatoris que fiscalitzen l'activitat governamental a la llum de l'acord de coalició. Encara que

Siga com vulga, cal tindre present que amb la rúbrica dels acords no es pot garantir la cooperació entre els socis perquè és ser un contracte incomplet, ja que per damunt de la citada confiança i l'obligació moral hi ha les expectatives de millorar la rendibilitat política (o electoral) esperada trencant l'acord. Aquestes expectatives generen incentius permanents per a relaxar la cooperació, mantenir les preferències particulars per damunt de les del govern en el seu conjunt i garantir-se uns rèdits individuals en detriment dels beneficis col·lectius que abastarien la resta dels socis (Jové, 2010).

En fi, com hem pretés mostrar, la negociació d'un govern de coalició exigeix dels socis no solament explicitar la voluntat de compartir el poder amb la finalitat de formar part de l'executiu. Exigeix demostrar una especial habilitat negociadora, l'assumpció conscient que la corresponsabilització de l'acció de govern generarà més i millors resultats en la gestió de la *res publica* per al conjunt de la ciutadania amb una més base legitimadora i que, al cap i a la fi, això tindrà com a fonament la voluntat de fer efectiu el govern mitjançant la millor eina, el pacte.

és una pràctica no gaire habitual, que exigeix un cert volum de recursos —i per això les experiències que hi ha són vinculades a mitjans de comunicació com *The Guardian* al Regne Unit o *Ara* a Catalunya—, en aquells casos que s'ha dut a terme ha permès contrastar tots dos extrems, oferint així a la ciutadania una imatge objectiva d'aquest govern de coalició.

Referències

- BOLLEYER, N. (2006): «Intergovernmental Arrangements in Spanish and Swiss Federalism - the Impact of Power-Concentrating and Power-Sharing Executives on Intergovernmental Institutionalization», en *Regional and Federal Studies*, 16(4), p.1-23.
- COLOMER, J. M.; MARTÍNEZ, F. (1995): «The Paradox of Coalition Trading», en *Journal of Theoretical Politics*, 7(1), p. 41-63.
- FRANKLIN, M. N.; MACKIE, T. T. (1983): «Familiarity and inertia in the formation of governing coalitions in parliamentary democracies», en *British Journal of Political Science*, 13(3), p. 275-298.
- GAMSON, W. A. (1961): «A Theory of Coalition Formation», en *American Sociological Review*, 26(3), p. 373-382.
- JOVÉ, J. M. (2010): *Els acords de govern i l'estabilitat governamental. El cas del País Basc (2001-2009)*. Barcelona, ICPS.
- MATAS, J. (2015): *La formación de un gobierno de coalición*. València, Tirant lo Blanch/Observatorio de los Gobiernos de Coalición.
- MOURY, C. (2013): *Coalition Governments and Party Mandate. How Coalitional Agreements Constrain Ministerial Action*. Oxon, Routledge.
- MÜLLER, W. C.; STROM, K. (ed.) (1999): *Policy, Office or Votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- RENIU, J. M. (2002): *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid, CIS/Siglo XXI.
- RENIU, J. M. (ed.) (2013): *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. València, Tirant lo Blanch/Observatorio de los Gobiernos de Coalición.
- RENIU, J. M.; BERGMAN, T. (2003): «Estrategias, objetivos y toma de decisiones de los partidos políticos españoles en la formación de gobiernos estatales», en *Política y Sociedad*, 40(2), p. 59-72.
- RENIU, J. M.; MAGRE, J. (2006): «Els executius locals a Catalunya: morfologia i funcionament», en Jaume Magre (ed.): *Informe de l'Observatori de Govern Local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, p. 29-51.
- RIDAO, J. (ed.) (2016): *Comunicación política y gobierno de coalición*. Barcelona, Editorial UOC.

- STEFURIUC, I. (2013): *Government formation in Multi-Level Settings: Party Strategy and Institutional Constraints*. London, Palgrave-Macmillan.
- STROM, K. (1990): «A behavioral theory of competitive political parties», en *American Journal of Political Science*, vol. 34(2).
- TIMMERMANS, A. (2003): *High Politics in The Low Countries. An Empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and The Netherlands*. Aldershot, Ashgate.

