

Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España*

Methodological framework for the study of the political coalitions in the local governments in Spain

Guillermo MÁRQUEZ CRUZ

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad de Santiago de Compostela
cpmarq@usc.es

Recibido: 1-9-02
Aceptado: 2-4-03

RESUMEN

El estudio de las coaliciones políticas en las Entidades territoriales locales resulta complejo, no sólo por los diversos tipos existentes en España: provinciales, insulares, comarcales y municipales, sino también por su número. Por tanto, se hace necesario el establecimiento de un marco metodológico específico que aborde de manera sistemática la investigación de la producción de gobierno según las peculiaridades orgánico-funcionales de las Entidades locales y, en particular, la práctica de las coaliciones políticas en las instituciones citadas que conforman el sistema político local. En la investigación partimos de los enfoques teóricos de coaliciones para aplicarlo a la formación de los ejecutivos de las Entidades locales, y planteamos un esquema para el análisis de las coaliciones en las instituciones locales, con especial referencia a los Gobiernos locales. Igualmente, a modo de conclusión, se elabora un balance empírico de la práctica coalicional, desde las primeras elecciones democráticas de 1979 hasta las de 1999 centrado en los ayuntamientos de las capitales de provincia como referente emblemático de los Gobiernos locales.

PALABRAS CLAVES
Gobierno local,
Coaliciones políticas locales,
Formación de gobierno,
Teoría de las coaliciones

ABSTRACT

The study of political coalitions within the local institutions in Spain, is a complex subject not only because of the different existing types, such as counties, municipalities, district, insular areas, etc., but also due to their large numbers. It, therefore, becomes necessary to set up a specific methodological frame to carry out an investigation of government production in a systematic way, and in accordance with the organic characteristics of each local institution, and particularly in respect of political coalition practices within the said institutions, which make up the whole local political system. We start the research from theoretical point of view of coalitions, to be applied to the formation of the executives of the local institutions. We will also make out an outline for the analysis of coalitions within the local

KEY WORDS
Local Governments,
Local Political Coalitions,
Government's Formation,
Theory of the Coalitions

* Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación PGDIDTOOPX121301PR, financiado por la Xunta de Galicia.

institutions, and with a special reference to the local governments. Equally, and as a conclusion, an empirical balance of practical coalitions from the first democratic elections in 1979 till those of 1999 is elaborated based on coalitions carried out at main cities and county councils.

SUMARIO 1. Introducción. 2. La teoría de las coaliciones y los Gobiernos locales. 3. Indicadores para el análisis de las coaliciones políticas en los Gobiernos locales. 4. La práctica de las coaliciones políticas en los Gobiernos locales. 5. Bibliografía.

1. Introducción

El análisis de las coaliciones políticas en las Entidades territoriales locales resulta complejo, no sólo por los diversos tipos: provinciales (Diputaciones provinciales de régimen común y Diputaciones forales), insulares (Cabildos Insulares de Canarias, y Consejos Insulares de Baleares), comarcales (Consejos Comarcales en Cataluña, Aragón y El Bierzo, y Juntas de Cuadrilla en Álava) y municipales (Gobiernos locales), sino también por su número¹. Por tanto, se hace necesario el establecimiento de un marco metodológico específico que aborde de manera sistemática la investigación de la producción de gobierno (la elección del presidente de la Entidad local y el nombramiento del *entorno ejecutivo* o equipo de gobierno) según las peculiaridades orgánico-funcionales de las Entidades locales y, en particular, la práctica de las coaliciones políticas en las instituciones citadas que conforman en España el sistema político local. En estas páginas sólo abordamos algunos de los objetivos desarrollados en una investigación más amplia²: partimos de los enfoques teóricos en el análisis de coaliciones, y lo aplicamos a la formación de los ejecutivos de las Entidades locales; además, exponemos un esquema para el análisis de las

coaliciones en las Entidades locales, con especial referencia a los Gobiernos locales, estructurado en veinte indicadores. Por último, a modo de conclusión, desarrollamos un balance empírico de la práctica coalicional en estos veinte años de democracia local, desde las primeras elecciones democráticas de 1979 hasta las de 1999, centrado en los ayuntamientos de las capitales de provincia como referente emblemático de los Gobiernos locales.

2. La teoría de las coaliciones y los gobiernos locales

El marco teórico desde el que se explican los procesos de formación de coaliciones políticas se puede decir que no es unívoco sino que los distintos enfoques al respecto se pueden agrupar, siguiendo la síntesis de Reniú (2001), en dos bloques: las teorías formales, y las teorías multidimensionales³. Los supuestos de los que parten los enfoques formales se centran en las cuestiones siguientes: «a) Los participantes en el juego o proceso coalicional son partidos políticos, considerados como actores unitarios, cada uno de los cuales puede ser tratado como una entidad negociadora simple; b) Los gobiernos de coalición deben contar con un

¹ En 1998 existían, según el Registro de Entidades Locales (Ministerio de Administraciones Públicas), un total de 12.877 distribuidas de la manera siguiente: 38 Diputaciones provinciales de régimen común, 3 Diputaciones Forales (Territorios Históricos del País Vasco), 7 Cabildos Insulares (Canarias), 3 Consejos Insulares (Baleares), 8.098 Ayuntamientos, 3.704 Entidades Locales Menores, 902 Mancomunidades, 49 Comarcas, 3 Áreas Metropolitanas; y 68 Agrupaciones de Municipios (Márquez, 2000a: 63).

² El texto que presentamos es un extracto de una investigación más extensa en la que se analizan las prácticas coalicionales en los Gobiernos locales, Diputaciones provinciales y Consejos Comarcales, cuya primera versión fue presentada bajo el título: «Las coaliciones políticas en los Gobiernos locales en España (1979-1999)», comunicación al V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), La Laguna (Tenerife), 26 a 28 de septiembre de 2001.

³ Para una visión crítica de ambos enfoques véase De Winter, Andeweg y Dumont (2002).

respaldo parlamentario mayoritario; c) Todas las combinaciones de partidos políticos que sean coaliciones vencedoras representan soluciones reales, esto es, posibles gobiernos de coalición; d) Los objetivos que orientan la conducta de los partidos políticos pueden ser de dos tipos: (i) obtener como recompensa el formar parte del gobierno, expresándose dicha motivación en la obtención de cargos gubernamentales; o (ii) su deseo es influenciar desde dentro del gobierno, las políticas públicas que se derivarán de la acción gubernamental, de forma que sean lo más cercanas posible a sus políticas preferidas» (Reniú, 2001: 26-27).

Sin embargo, los supuestos señalados desde los enfoques formales presentan algunas insuficiencias para explicar de manera satisfactoria los procesos coalicionales, precisamente porque no tienen en cuenta otras variables que sí tienen incidencia en su formación y que son explicadas desde los enfoques multidimensionales. Ciertamente, «si bien los resultados electorales establecen posibilidades aritméticas en el juego de las opciones coalicionales que las teorías formales tratan de procesar y predecir su resolución, las teorías multidimensionales parten de las consideraciones respecto de la credibilidad de dichas alternativas coalicionales» (Reniú, 2001: 55). Una coalición vencedora mínima podría ser creíble, por ejemplo, porque las combinaciones de partidos suman aritméticamente una mayoría, pero no lo será si la distancia ideológica o su posición ante el sistema político impiden políticamente concertar una coalición.

Por tanto, las teorías multidimensionales parten de una pluralidad de variables que interaccionan en los procesos de formación de coaliciones más allá de las limitaciones que imponen los enfoques formales. Sobre todo porque los enfoques multidimensionales contemplan una visión dinámica de los procesos coalicionales frente al excesivo carácter estático de los formales como señalan Robles (2000: 12-16) y Reniú (2001: 55). Para Müller y Strøm (2000: 4-5) las coaliciones políticas son estratégicas en la medida en que, desde la teoría de la elección

racional, son un juego de actos motivados por un juego de actores políticos, pero además están condicionadas por la interacción estratégica dentro de los mismos partidos, lo que ocurre incluso en la caracterización de los gobiernos minoritarios (unipartidistas o de coalición) como soluciones racionales y válidas al fenómeno coalicional (Strøm, 1990; Reniú, 2001).

Las variables que consideran las teorías multidimensionales para explicar los procesos coalicionales se encuentran sistematizadas en la obra colectiva editada por Pridham (1986), y son las siguientes: histórica, institucional, motivacional, horizontal/vertical, interna, sociopolítica, y externa o ambiental. Este enfoque es adoptado por Mellors y Breary (1986) en un estudio comparado en seis países europeos sobre las coaliciones políticas locales, publicado en la citada obra de Pridham, y, más adelante, por Mellors (1989) en el capítulo introductorio de la obra colectiva editada por Mellors y Pijnenburg (1989) que compara las coaliciones locales y subnacionales (regionales) en nueve países europeos. Consideramos que el enfoque multidimensional resulta pertinente para centrar el marco general de los procesos de formación de coaliciones políticas locales en España, y es por esto que en el esquema que exponemos para el análisis coalicional local (epígrafe III) operacionalizamos las citadas dimensiones.

a) La dimensión histórica

Esta dimensión de los procesos coalicionales contempla diversas perspectivas, desde la acumulación de experiencia de los partidos, hasta el ciclo vital de una coalición que se evidencia en el comienzo de las negociaciones, en su concreción, en las vicisitudes que se puedan producir, y en la terminación de la coalición. De la dimensión histórica en relación con el marco general de los procesos de formación de coaliciones locales nos centramos en la perspectiva relativa a la acumulación de experiencia de los partidos⁴. En este sentido,

⁴ Respecto al ciclo vital de una coalición los análisis se pueden centrar en municipios concretos, en estudios de caso, y sobre experiencias sucesivas. Los indicadores establecidos en el epígrafe III para el análisis de las coaliciones locales pueden contribuir a modo de guía de investigación.

para encontrar el antecedente inmediato de la experiencia de coaliciones gubernamentales en España hay que remontarse a la II República caracterizada por un sistema de partidos de pluralismo polarizado y con problemas de estabilidad gubernamental⁵.

Con la institucionalización del nuevo régimen democrático a partir de las elecciones generales del 15 de junio de 1977 se inicia una dinámica nueva, precisamente con un gobierno minoritario de UCD, una coalición electoral integrada por diez partidos e independientes que tiene su traducción en la composición del Gobierno y en el Grupo Parlamentario, y que durante la Legislatura dejará de ser coalición electoral y se constituirá como partido. La estabilidad parlamentaria de este gobierno minoritario va a girar en torno a su capacidad para establecer coaliciones parlamentarias al efecto, con la particularidad de que la Legislatura tiene de hecho un carácter constituyente por lo que priman también dinámicas consociativas como queda de manifiesto en la redacción y aprobación de la Constitución de 1978. En consecuencia, este primer gobierno de la UCD (1977-1979) inaugura la primera experiencia de gobiernos minoritarios que, como señala Strøm (1984, 1990), son objeto de

estudio desde la teoría de las coaliciones porque su estabilidad también depende de la concertación de acuerdos parlamentarios (estables) o coaliciones informales. Reniú (2001) analiza bajo este enfoque también los restantes ciclos de gobiernos minoritarios que se han sucedido: el segundo gobierno de UCD (1979-1982), PSOE (1993-1996), y PP (1996-2000).

Sin embargo, será en los Gobiernos locales donde la práctica de las coaliciones de gobierno va a adquirir un alcance y una acumulación de experiencias desde las primeras elecciones democráticas del 3 de abril de 1979. En concreto, el «Acuerdo-marco PSOE-PCE en materia de política municipal», firmado por los dos partidos en Madrid el 18 de abril de 1979, se puede decir que inaugura un estilo y un procedimiento para concertar coaliciones generales o de ámbito estatal en las instituciones locales⁶.

b) La dimensión institucional

En la Constitución de 1978 se reconoce a los Gobiernos locales el principio de autonomía local (art. 137) en cuanto *garantía institu-*

⁵ Entre el 14 de abril de 1931 y el 20 de julio de 1936 se sucedieron tres elecciones generales y dieciocho gobiernos. Las causas de las crisis y disolución de los mismos fueron las siguientes: nueve por disensiones internas en el Gobierno o en su mayoría; tres por retirada de la confianza del Presidente de la República que abre un nuevo período de consultas; tres por celebración de elecciones generales o para la presidencia de la República; y dos por censura o negativa de la investidura al Gobierno por las Cortes (López Guerra y Varela, 1978: 173).

⁶ La dinámica coalicional en los Gobiernos locales entre 1979 y 1999, se puede sintetizar, de acuerdo con los resultados electorales, en las pautas siguientes:

- Las primeras elecciones locales de 1979 se caracterizan por el referente de la hora de los «Ayuntamientos democráticos», como símbolo de la transición local; es decir, la sustitución de los Ayuntamientos tardofranquistas. En estas elecciones los partidos de izquierda (PSOE, PCE) y progresistas se coaligan para la formación de los gobiernos locales frente a la mayoría obtenida por UCD.
- El PSOE revalida en las elecciones locales de 1983 la mayoría alcanzada en las elecciones generales de octubre de 1982, y refuerza su posición en los Gobiernos locales con gobiernos monocolors mayoritarios.
- En las elecciones locales de 1987 ante el fracaso de las posibilidades de acuerdos entre los partidos de ámbito estatal de izquierda (PSOE e IU) y del centro-derecha (CDS y AP), se impone el pacto no escrito del «criterio de que gobierne la lista más votada». La ausencia de pactos generales favorece la elección automática de Alcaldes como cabeza de la lista más votada y la formación de equipos de gobierno locales minoritarios. Una suerte de coalición pasiva en la medida que se favorece la elección de la alcaldía absteniéndose en la votación.
- En 1991 se mantienen las disensiones del período anterior, aunque se promueven «pactos puntuales» en vez del pacto no escrito «del criterio que gobierne la lista más votada».
- Las elecciones locales de 1995 registran una mayoría del PP, también en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones en 13 Comunidades autónomas celebradas el mismo día, que anticipan su victoria en minoría en las elecciones generales de mayo de 1996.
- En las elecciones locales de 1999 el retroceso del PP favorece que la izquierda (PSOE e IU) recobre la práctica de las coaliciones.

cional (art. 140) definida por el Tribunal Constitucional de una naturaleza diferente a la de las Comunidades autónomas⁷. Por tanto, los Gobiernos locales no tienen una posición subordinada respecto a otros niveles superiores de gobierno, aunque sí están constreñidos al ejercicio y gestión de las competencias atribuidas por la legislación básica de régimen local y la sectorial del Estado y de las Comunidades autónomas, y a la implementación de políticas públicas decididas en los citados niveles de gobierno. Los incentivos institucionales para la formación de coaliciones locales están determinadas por el sistema electoral, el procedimiento de la elección de Alcalde, las peculiaridades orgánico-funcionales de los Gobiernos locales, y las instituciones de control al Alcalde (moción de censura y cuestión de confianza). En cuanto a las constricciones podemos señalar que los períodos de mandato de los Gobiernos locales están fijados le-

galmente en cuatro años, por lo que la inestabilidad política debe resolverse de acuerdo con los instrumentos institucionales existentes (moción de censura, cuestión de confianza), ya que no caben autodisoluciones anticipadas y convocatoria de elecciones locales como sucede en otros niveles de gobierno. No obstante, la legislación contempla distintas soluciones a crisis políticas sobrevenidas en los Gobiernos locales: en primer lugar, en el caso de dimisiones de Concejales cuyo número de miembros resultante sea inferior a dos tercios del número legal de miembros la Corporación⁸; y, en segundo lugar, sobre la disolución de una Corporación en el supuesto de una gestión «gravemente dañosa»⁹. Durante los veinte años de democracia local no se ha producido ninguna disolución de una Corporación local.

La dimensión institucional de la producción de gobierno, de acuerdo con la forma de gobierno *semipresidencialista*¹⁰ que caracteriza a

⁷ Como hemos señalado en otro lugar (Márquez, 2000a: 55), la autonomía local, según la doctrina jurisprudencial, se puede sintetizar de la manera siguiente: supone que el Gobierno y la Administración local deben ser autónomos para la gestión de sus respectivos intereses (STC 4/1981); es un atributo conferido a favor de una Entidad —el Municipio o la Provincia—, interpretada como la expresión institucional de una colectividad local (STC 32/1981), aunque no está configurada constitucionalmente como un derecho fundamental (STC 27/1987); impone, a su vez, a las Comunidades autónomas unos límites en su fiscalización sobre la actuación de los poderes municipales (STC 11/1999), puesto que las Entidades locales no están en una «posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la administración estatal o autonómica» (STC 4/1981).

⁸ La solución a la previsión de renunciaciones de Concejales se recoge tanto en la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales (LEL) y en la Ley Orgánica 6/1983, que la modifica, como en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). Sin embargo, los procedimientos que se adoptan son diferentes: en la LEL (disposición transitoria 4.^a.2) y en la LO 6/1983 (art. 3) —que regulan las elecciones locales de 1979 y 1983, se establece que «se constituirá una Comisión gestora integrada por todos los miembros de la Corporación que continúen y las personas de adecuada idoneidad y arraigo que designe la Diputación provincial para completar el número legal de miembros de la Corporación». Mientras que en la LOREG (art. 182) —que regula las elecciones locales a partir de 1987—, si bien mantiene la fórmula anterior, añade que las personas que designe la Diputación Provincial o, en su caso, el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, debe tener en cuenta «los resultados de la última elección municipal».

⁹ En el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), se contempla la posible disolución de una Corporación local, aunque remite a la legislación electoral (art. 183 LOREG) sobre el procedimiento para la celebración de elecciones locales parciales y la provisional administración ordinaria de la Corporación. Sin embargo, estos dos preceptos de la LRBRL y de la LOREG han sido modificados mediante la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales, que incorpora los extremos del acuerdo alcanzado entre el PP y PSOE respecto a la disolución de Ayuntamientos, en el marco del «Pacto por las libertades y contra el terrorismo» suscrito en Madrid, el 8 de diciembre de 2000. La LO 1/2003 es la concreción de las medidas acordadas entre ambos partidos en el seno de la Comisión Técnica del Pacto por la Libertad y contra el Terrorismo en sus reuniones de 5 de junio de 2002 y de 3 de octubre de 2002, por la que se modifican seis textos legales, incluidas la LOREG y la LRBRL.

¹⁰ El modelo de Gobierno y Administración local es colegiado; es decir, se basa en el reparto de competencias entre el Pleno de la Corporación y el Alcalde. El Alcalde como presidente de la Entidad local —elegido por y de entre los Concejales— tiene un papel predominante en el funcionamiento de las corporaciones locales (Caciagli, 2002: 8). Esta posición de actor preeminente se ha visto reforzada en el caso de los Alcaldes y Presidentes de Diputación provincial con el incremento de competencias a partir de la modificación de la LRBRL mediante la Ley 11/1999, de 21 de abril (Márquez, 2000a).

las Entidades locales, depende del sistema electoral local, el procedimiento de elección del Alcalde, y el modelo orgánico-funcional de los Gobiernos locales:

– El sistema electoral local regulado en 1978 (LEL) y 1985 (LOREG) establece que los Concejales sean elegidos por sufragio universal directo y secreto, en listas cerradas y bloqueadas que superen el 5 % de los votos válidos, y escrutinio proporcional (fórmula d'Hondt). Estos elementos configuradores del sistema electoral favorecen, por un lado, la constitución de coaliciones electorales¹¹ y, por otro, la concertación de coaliciones al efecto en el Pleno debido a la previsible fragmentación partidista.

– El sistema de elección de Alcalde fue uno de los puntos más controvertidos en la tramitación parlamentaria de la LEL. Las posturas enfrentadas eran las siguientes: por un lado, que el Alcalde fuese el Concejale cabeza de la lista más votada (posición de UCD apoyada por el PSOE); y, por otro, que el Alcalde fuese elegido por los Concejales (posición del PCE). La solución final fue integrar ambas posiciones estableciendo dos supuestos de elección indirecta: la elección por mayoría absoluta del Alcalde por los Concejales, lo que facilita la concertación de coaliciones, y, en caso de no obtener un candidato la citada mayoría es proclamado Alcalde el Concejale cabeza de la lista más votada, lo que evita el bloqueo de la elección por la ausencia, en su caso, de coaliciones mayoritarias. No obstante, el artículo 140 de la Constitución de 1978 contempla la posibilidad de la elección directa del alcalde por sufragio universal y también la indirecta, esta última es

la regulada en la LOREG de acuerdo con los supuestos establecidos en la LEL.

– Las peculiaridades orgánico-funcionales de los Gobiernos locales es otra dimensión institucional que incentiva la formación de coaliciones locales. El modelo corporativo o «colegiado-representativo» que caracteriza a los Gobiernos locales significa que no existe un órgano ejecutivo integrado por miembros distintos del Pleno¹², sino un *entorno ejecutivo* o equipo de gobierno bajo la presidencia del Alcalde —el órgano ejecutivo unipersonal por excelencia según la tradición del régimen local español desde el siglo XIX— compuesto por órganos unipersonales (Tenientes de Alcalde), colegiados (Comisión de Gobierno) y complementarios (Concejales-Delegados)¹³. Las estrategias de negociación coalicional para la formación del *entorno ejecutivo* local se centran en dos secuencias: la elección del Alcalde por el Pleno y el libre nombramiento, en su caso, por parte del Alcalde de los órganos que integran el equipo de gobierno.

c) La dimensión motivacional

En términos generales la motivación principal de los actores que negocian una coalición es la de obtener beneficios (*payoffs*) del acuerdo al que se llegue, y también asumir los costes que de ello se puedan derivar. Desde la teoría de la elección racional se distinguen dos modelos de coaliciones según las motivaciones de los actores, que pueden ser: las centradas en la obtención de cargos (*office-seeking*), y las centradas en la aplicación de programas políticos (*policy-pursuing*) (Lane y

¹¹ La legislación electoral ha establecido dos tipos de regulaciones para la constitución de coaliciones electorales entre partidos y federaciones inscritos en el registro de partidos (Ministerio del Interior): la de la LEL (artículo 14.3) para las elecciones locales de 1979 y 1983; y, la de la LOREG (artículo 44.3), a partir de 1987. La regulada en la LEL resulta restrictiva en el sentido que imposibilita que un partido pudiera concertar diversas coaliciones con otros partidos en diferentes ámbitos territoriales, mientras que la LOREG se limita a impedir que un partido concurra en un mismo municipio con lista propia y en coalición.

¹² Según Martín Mateo (1985: 424), «entre los distintos sistemas adoptables para el gobierno municipal, la Constitución vigente, siguiendo con ello pautas tradicionales de nuestro país, opta por el carácter colegiado-representativo, siendo significativo que, a diferencia de la postura adoptada por la precedente Ley de Régimen local, no se mencionan separadamente Alcalde y Ayuntamiento como órganos de gobierno, sino que aquél es, con los Concejales, parte de éste».

¹³ Los procedimientos de nombramiento de los citados órganos dependen de los modelos orgánico-funcionales que se han sucedido (LEL y LRBR), al igual que los formatos de equipo de gobierno (véase al respecto el apartado A del epígrafe III).

Ersson, 1998: 204). La motivación que pretende la obtención de cargos aparece como una de las orientaciones posibles en la práctica coalicional en los Gobiernos locales en España desde 1979¹⁴. Aunque como señalan Mellors y Breary (1986: 288) la distinción entre la motivación por cargos y la de objetivos políticos puede ser artificial, puesto que la razón principal para un acuerdo sobre cargos es la de asegurar los objetivos de políticas.

Las estrategias de negociación de coaliciones pueden incluir, igualmente, motivaciones centradas en la inclusión o exclusión de partidos en función de la proximidad ideológica, además de otras específicas que se puedan plantear en el proceso coalicional. De ahí que las tipologías de coaliciones puedan ser: *conectadas*, cuando los partidos que integran el equipo de gobierno ocupan posiciones próximas en el *continuum* ideológico izquierda-derecha; o *no conectadas*, cuando uno o varios de los partidos están relativamente alejados de los restantes en la escala izquierda-derecha. Esta orientación ideológica se puede concretar en las categorías de gobiernos de coalición siguientes: gobiernos de derechas, gobiernos de izquierda, y gobiernos equilibrados que incluyan partidos de la izquierda y de la derecha.

La práctica de las coaliciones locales en España se ha caracterizado —en gran medida— por la inclusión de partidos conectados ideológicamente en la escala izquierda-derecha ya sean de ámbito estatal (PAE) o no estatal (PANE), nacionalistas, regionalistas e independientes. En resumen, esta práctica no depende sólo de los resultados que se registran en cada elección, sino que hay que situarla también en el contexto político en el que se producen las elecciones locales y en las estrategias de oportunidad política.

d) La dimensión horizontal/vertical de los partidos políticos

La concertación de coaliciones también está determinada por la dimensión horizon-

tal/vertical que alude, por un lado, a las relaciones interpartistas u horizontales y, por otro, a las relaciones intrapartidistas o verticales de acuerdo con la estructura organizativa de los partidos. Sobre la primera dimensión hay que destacar que la práctica coalicional en los Gobiernos locales desde 1979 se produce en un contexto en el que predomina la *nacionalización/estatalización y/o regionalización*, en su caso, de la política local; es decir, la competición y representación de partidos de ámbito estatal y de partidos de ámbito no estatal, nacionalistas y/o regionalistas. No hay que olvidar que la institucionalización del Estado de las Autonomías ha propiciado la proliferación de partidos de ámbito autonómico. Este predominio no implica la ausencia de candidaturas de extracción local (agrupaciones de electores, partidos locales), comarcal o provincial, denominados de manera genérica como *independientes*. La competición y representación de los *independientes* están presentes desde 1979, aunque su peso como actores políticos frente a los partidos han experimentado oscilaciones (Márquez, 1999). Igualmente, estas agrupaciones de electores por su propia naturaleza son volátiles pero, a veces, terminan registrándose como partido lo que les facilita el procedimiento para la presentación de candidaturas y una mayor continuidad.

Los resultados de las elecciones locales entre 1979 y 1999 ponen de manifiesto la dinámica de *nacionalización o estatalización* de la política local, en primer lugar, por la capacidad de presentación de candidaturas en más de los ocho mil municipios y, en segundo lugar, por los apoyos recibidos traducidos en el número de Concejales y de Alcaldes obtenidos¹⁵. Los partidos de ámbito estatal considerados (UCD, CDS, AP/PP, PSOE, y PCE/IU) concentran, según el promedio de las seis elecciones locales celebradas, el 76,5% de los votos, el 73,3% de los Concejales, y el 72,8% del total de Alcaldes. Igualmente, los partidos de ámbito estatal que han obtenido la mayoría en las elec-

¹⁴ Una motivación similar para las coaliciones locales en Gran Bretaña es señalada por Laver, Rallings y Thrasler (1987, 1998), y Laver (1989).

¹⁵ Sobre los resultados de las elecciones locales y el rendimiento del sistema electoral local véase Vallès y Sánchez (1994), Delgado (1997), y Márquez (1999c).

ciones locales son aquellos que coinciden con la mayoría alcanzada en los ciclos de las elecciones generales: UCD en 1979; PSOE en 1983, 1987, y 1991; y PP en 1995, que se anticipa a su victoria minoritaria en 1996, y en 1999. Por tanto, esta dinámica sitúa a los partidos de ámbito estatal como eje sobre el que giran los procesos de formación de coaliciones políticas locales, por lo que los pactos o acuerdos para formalizar coaliciones en cada Gobierno local pueden estar precedidos de los que adopten con carácter general estos partidos para el ámbito estatal o autonómico.

Respecto a la dimensión vertical, por ejemplo, los partidos de ámbito estatal tienen una estructura descentralizada, bien de carácter federal (PSOE e IU), bien regional (PP) que, de acuerdo con la institucionalización territorial que ha desarrollado cada partido, facilita la concertación de coaliciones locales menos dependientes de acuerdos de carácter general adoptados por la dirección central. No obstante, la dinámica de los procesos coalicionales locales de los partidos de ámbito estatal suele estar precedida de acuerdos mínimos: pactos generales o globales que pueden formalizarse por escrito o no, pero susceptibles de concretarse en cada Comunidad autónoma y en cada municipio.

e) La dimensión intrapartidista

La dimensión interna de los partidos está relacionada con la dimensión vertical, con la estructura orgánica de los partidos citada anteriormente. Los procesos para la negociación de formación de gobiernos locales de coalición durante estos veinte años de democracia local han estado marcados por una acción de *arriba hacia abajo*, desde los órganos ejecutivos centrales de los partidos, en algunos casos en virtud de sus estatutos internos en los que se establece el procedimiento para la concertación de acuerdos coalicionales¹⁶. Aunque la dinámica de *abajo hacia arriba* ha estado presente

sobre todo para proponer la conveniencia de alcanzar acuerdos y concretar territorialmente —en cada Comunidad autónoma— los pactos entre partidos estatales y no estatales. En este sentido, la formalización de los acuerdos coalicionales ha adoptado diferentes modos y grados combinados entre sí. Los modos de concretar los pactos pueden ser formalizados por escrito, o bien no escritos mediante un compromiso verbal. Los grados se refieren al ámbito territorial que comprenden los pactos, y se distinguen entre: generales o globales de ámbito estatal, generales o globales de ámbito autonómico, y concretos o al efecto en los Gobiernos locales para adaptar los acuerdos generales. En definitiva, el factor de centralización (estatal y/o autonómico) para decidir la estrategia coalicional no ha impedido la autonomía para concretar territorialmente el alcance de la misma.

Ahora bien, este factor de centralización se ha puesto a prueba en la observancia de los distintos tipos de acuerdos alcanzados; es decir, en las *indisciplinas* contra las directrices emanadas de los órganos ejecutivos de los partidos. Estas *indisciplinas* abarcan diferentes formas pero la más significativa es aquella que supone votar a candidatos a Alcalde distintos a los que previamente se había acordado dar apoyo. En los casos en que los cambios de apoyo se producen entre partidos distantes ideológicamente se ha calificado al pacto como *antinatural* o *atípico*. Los comportamientos de *indisciplina* dejaban abierta no sólo la posibilidad de una inestabilidad política en el Gobierno local correspondiente, sino también la fractura orgánica al adoptar los partidos medidas disciplinarias que podían desembocar en la expulsión de los mandatos locales afectados. Entre las medidas adoptadas para hacer prevalecer la disciplina de partido destacan las siguientes: instar a la dimisión en los casos en que se obtenga la alcaldía con apoyos distintos de los inicialmente acordados, o que los mandatos locales *indisciplinados* apoyen posteriormente una moción de censura para que

¹⁶ Entre los procedimientos recogidos en algunos estatutos de partido están los del PSOE (art. 39 de los estatutos en vigor tras el XXXV Congreso de julio de 2000), PNV (art. 65.e de los estatutos de 2000), y Coalición Canaria (art. 35.k de los estatutos de 1999).

el candidato del partido inicialmente apoyado ocupe la alcaldía¹⁷.

En este sentido no hay que olvidar que uno de los factores a tener en cuenta en la política local es su grado de personalización, a pesar de la estrategia centralizada expresada por los partidos para la elección de las alcaldías y la formación posterior del equipo de gobierno local. La personalización de la política tiene sus manifestaciones en el liderazgo político local y su expresión, por ejemplo, en la resistencia de las élites políticas locales a apoyar a determinados candidatos a la alcaldía. Los rechazos o incluso las preferencias para apoyar a un candidato a la alcaldía o a formar parte del equipo de gobierno están motivados no sólo por razones ideológicas o políticas sino por factores psicológicos y de carácter personal derivadas de la propia dinámica social de la comunidad local. En estas circunstancias la condición para apoyar a un partido, por ejemplo, puede ser que previamente se sustituya al candidato propuesto y, en otros casos, simplemente se quiebra el acuerdo dando el apoyo a candidatos de entidades políticas distintas de las pactadas previamente por las ejecutivas de ámbito superior al local. Igualmente, las resistencias a apoyar a un candidato a Alcalde evidencian el desacuerdo por los términos en que se ha negociado la coalición de *arriba hacia abajo*, sin tener en cuenta las preferencias de la organización local. En definitiva, debido al contexto de *nacionalización y/o regionalización* de la política local la calificación de los comportamientos de indisciplina obedece a una visión de *arriba hacia abajo* de la concertación de las coaliciones, bien porque en el ámbito local no se aplican los acuerdos adoptados en ámbitos organizativos superiores al local, bien

porque las élites políticas locales deciden autónomamente su propia estrategia coalicional.

f) La dimensión sociopolítica

Esta dimensión comprende un conjunto de variables que destacan, entre otras, la cultura política, las preferencias del electorado, y las relaciones entre los partidos y sus bases sociales (Reniú, 2000: 69). Pero sin duda, la denominada «cultura coalicional» (Capo, 2000) resume no sólo las preferencias coalicionales de la opinión pública sino también las estrategias de los partidos al respecto¹⁸. Unas preferencias que manifiestan, a veces, los partidos durante la campaña electoral o bien porque conciertan acuerdos preelectorales. Las primeras elecciones locales de 1979 abrieron en España el camino a la práctica de las coaliciones políticas en el conjunto de instituciones del sistema político local y al inicio de una «cultura política coalicional» no sólo en términos de opinión pública sobre preferencias o rechazos de equipo de gobierno local sino también como un procedimiento para llegar a acuerdos o pactos por parte de las élites políticas entre partidos cercanos e incluso distantes ideológicamente¹⁹. En otros niveles de gobierno, como en el Gobierno de la nación, no se han producido coaliciones *ejecutivas* o *gubernamentales* en los ciclos citados de ausencia de mayorías absolutas parlamentarias, sino que se han formado gobiernos minoritarios con apoyos parlamentarios negociados al efecto. A partir de la institucionalización de las Comunidades autónomas entre 1980 y 1983, se abre una nueva arena subestatal de competición política compuesta por 17 Gobiernos autonómicos en los

¹⁷ En el artículo 24.3.c) de los Estatutos de Izquierda Unida (2000) se establece entre las causas de infracciones graves: «La suscripción o apoyo de moción de censura con otro partido o coalición o a iniciativa propia, contra alcaldes u otros cargos electos en las listas de IU, o contraviniendo los acuerdos electorales o de gobernabilidad establecidos por IU».

¹⁸ Para Capo (2000: 244), la cultura coalicional «se refiere a las representaciones, opiniones y preferencias del electorado sobre la formación de gobiernos monocolors mayoritarios, minoritarios o coalicionales; su concepción del pacto como procedimiento político a su visualización de un ejecutivo fuerte o débil; y a su imagen de las relaciones ejecutivo-legislativo».

¹⁹ No se disponen de series de estudios de opinión de carácter general relativos a la cultura coalicional centrados en los Gobiernos locales. Citamos, a modo de ejemplo, un estudio sobre la valoración de los pactos municipales alcanzados en 1979 entre PSOE, PCE y otros partidos: EDIS, *Ayuntamientos Democráticos. Estudio de imagen de los Ayuntamientos Democráticos*, Madrid, Fundación Frederick Ebert, 1981.

que sí se han producido prácticas coalicionales siguientes: coaliciones *ejecutivas* o *gubernamentales*, y negociación de apoyos parlamentarios a gobiernos minoritarios²⁰. Por tanto, la cultura coalicional se ha extendido a todos los niveles de gobierno (estatal, autonómico y local) con intercambios coalicionales llevados a cabo según las dos prácticas citadas.

g) *La dimensión externa o ambiental*

La última dimensión de este enfoque alude a los acontecimientos externos o los impactos ambientales que escapan al control de los actores coalicionales. En definitiva se refiere a aquellas situaciones de incertidumbre que inciden sobre los gobiernos de coalición, y que son independientes de las relaciones entre los partidos —en este caso— en el seno de cada Gobierno local. Aunque no cabe detallar los factores externos que inciden en la concertación de coaliciones locales se puede citar, por ejemplo, la formación de gobiernos de coalición entre entidades políticas distantes ideológicamente frente a partidos antisistema, partidos que ofrecen reservas a su estilo de gestión²¹, o el derribo de gobiernos locales minoritarios durante un período de mandatos local en el marco de un pacto general por motivos de oportunidad política²².

3. Indicadores para el análisis de las coaliciones políticas en los gobiernos locales

El entorno ejecutivo o equipo de gobierno local de coalición, según los distintos tipos, también puede ser analizado aplicando los indicadores utilizados para el estudio de los gabinetes en sistemas de gobierno parlamentario.

Sin embargo, dadas las características de los Gobiernos locales proponemos un esquema específico que traslada algunos de los indicadores utilizados para el estudio de los Gobiernos autonómicos de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco contenidos en la obra colectiva editada por Matas (2000). El objetivo de este esquema para la investigación de las coaliciones poselectorales en los Gobiernos locales es el de sistematizar la información al respecto y que sirva para los estudios de casos y su comparación en el tiempo en una misma Entidad local en distintos períodos de mandato, o entre diversas Entidades. En consonancia con el enfoque multidimensional del análisis de coaliciones establecemos veinte indicadores que se agrupan en tres apartados: la formación del gobierno, la dinámica de la coalición, y los rendimientos de la coalición (cuadro 1). Una parte de los indicadores que se postulan integran el denominado *cartapacio municipal*, que se define como un «conjunto de documentos en los que inicialmente se establecen reglas organizativas que van a regir durante cada mandato, determinantes, tanto de la organización como, en algunos aspectos, del funcionamiento de la corporación que acaba de ser elegida» (Alonso, 2002: 359). El esquema propuesto se puede aplicar a otras Entidades territoriales locales que integran el sistema político local, aunque con las adaptaciones necesarias de acuerdo con sus sistemas electorales y sus peculiaridades orgánico-funcionales.

a) *La formación del gobierno de coalición*

El primer grupo de indicadores recoge la información relativa al marco general de la formación del gobierno de coalición: el tipo de

²⁰ Sobre la práctica de coaliciones en los Gobiernos autonómicos véase en la obra colectiva editada por Matas (2000) los estudios referentes a Andalucía (Montabes), Cataluña (Matas), Galicia (Márquez) y País Vasco (Llera).

²¹ La motivación para la concertación de coaliciones locales entre partidos distantes ideológicamente como IU, PSOE, PA y PP para impedir —después de las elecciones locales de 1999— el acceso a las alcaldías del Grupo Independiente Liberal (GIL) en municipios de Andalucía y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, se debía a las reservas acerca del estilo de gestión desempeñado por este partido desde 1991 en algunos ayuntamientos de Andalucía.

²² En abril de 1989 el PP y CDS pactan la interposición de mociones de censura para derribar gobiernos minoritarios del PSOE en algunos ayuntamientos, en concreto, el pacto se materializó en Madrid (alcalde del CDS) y en Jaén e Ibiza con alcaldes del PP (Márquez, 1994: 298-300).

elección del Alcalde (indicador 1), el tipo de gobierno de coalición (indicador 2), el carácter de la formación del equipo de gobierno, es decir, la distinción entre *gobierno de mandato local* y las *remodelaciones de gobierno* que están sujetas a la dinámica política (indicador 3), los apoyos de la coalición en el Pleno (indicador 4), el número de miembros en el entorno ejecutivo local (indicador 5), la importancia de las entidades políticas coaligadas (indicador 6), el momento coalicional (indicador 7), la ideología de los partidos coaligados (indicador 8), el ámbito organizativo de los partidos (indicador 9), modos y grados de formalización de la coalición (indicador 10), y, por último, la motivación de la coalición (indicador 11). De los indicadores citados destacamos las cuestiones siguientes:

– La elección del Alcalde es la primera secuencia de la formación de gobierno que es uno de los puntos sobre los que descansa un acuerdo de coalición. Los tipos de elección del Alcalde (indicador 1) son aquellos que se desprendan del procedimiento legal que rija en el período de mandato local correspondiente (LEL y LOREG), de acuerdo con las siguientes vías de elección:

ordinaria y extraordinaria²³. No obstante, el hecho de que un Alcalde sea elegido mediante una coalición no implica que después se formalice un equipo de gobierno de coalición, y viceversa, puede concertarse un equipo de gobierno de coalición sin que previamente todos los partidos que participan votaran al Alcalde. El poder coalicional para la elección del Alcalde puede expresarse mediante los índices de poder clásicos de Shapley-Shubik, y Banzhaf²⁴. También pueden aplicarse otros indicadores descriptivos como el porcentaje de votos obtenidos por el candidato a Alcalde elegido respecto al número legal de miembros del Pleno, y el índice ponderado de consenso establecido por Capo (1994), aunque adaptado para la elección del presidente de una Entidad local.

– La segunda secuencia de la formación de gobierno es el nombramiento y la composición del *entorno ejecutivo* o equipo de gobierno (indicador 2). El nombramiento del equipo de gobierno difiere según los períodos de vigencia de cada modelo orgánico-funcional de los Gobiernos locales por lo que se distinguen dos procedimientos: de *nombramiento semicorporativo* o *dual* (LEL 1978)²⁵, y de *libre nombra-*

²³ En la vía ordinaria la elección del Alcalde se efectúa en una única votación por el Pleno, es una elección de segundo grado, y sólo pueden ser candidatos los cabezas de lista. En este caso el Alcalde puede ser elegido por la mayoría absoluta del número legal de Concejales de acuerdo con los tipos de apoyos siguientes: una mayoría homogénea o monocolor (MA), mediante una coalición vencedora mínima (CVM), o mediante una coalición sobredimensionada (CS). Si ninguno de los candidatos obtuviera mayoría absoluta en la primera y única votación, según los supuestos citados, resultará proclamado Alcalde el Concejil primero de la lista que hubiera obtenido más votos en el correspondiente municipio. No obstante, a pesar de esta previsión de elección automática, en caso de que un candidato no alcanzase la mayoría absoluta el Alcalde puede resultar de hecho elegido según los tipos de apoyos siguientes: mediante una minoría homogénea o monocolor (M), o mediante una coalición minoritaria (CM), aunque en este caso según la previsión legal le corresponde la alcaldía al Concejil primero de la lista más votada. La elección del Alcalde por la vía extraordinaria se refiere al supuesto de integración del conflicto derivado de la inestabilidad política, mediante la utilización de la moción de censura. En esta vía pueden ser candidatos a Alcalde todos los Concejales pero el candidato propuesto debe obtener en una única votación la mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno de acuerdo con los tipos de apoyos siguientes: una mayoría homogénea o monocolor; mediante una coalición vencedora mínima (CVM), o mediante una coalición sobredimensionada (CS). Las instituciones de integración del conflicto se han ido regulando de forma paulatina entre 1979 y 1999. En los períodos de mandato local de 1979 y 1983 no estaba regulada en la LEL la posibilidad de destitución del Alcalde por los Concejales mediante una moción de censura. Sin embargo, las destituciones llevadas a cabo fueron admitidas por la jurisprudencia mediante el principio de los «*contrarius actus*». A partir de 1987 entra en vigor la moción de censura constructiva al Alcalde regulada en la LOREG. En 1991 se reforma el procedimiento de la moción de censura (LO 8/1991) y, en 1998, en el marco de las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local*, se vuelve a reformar el procedimiento de la moción de censura y se introduce una nueva institución de control al Alcalde: la cuestión de confianza (LO 8/1999). La nueva elección de Alcalde derivada de la pérdida de una cuestión de confianza –a partir del período de mandato local 1999–2003–, se lleva a cabo según el procedimiento establecido en la vía ordinaria.

²⁴ Véase un ejemplo en el que se aplica el índice de poder de Shapley y Shubik [1954] en Carreras, García y Pacios (1992); y para el de Banzhaf [1965] véase Algaba, Bilbao, Fernández y López (2001).

²⁵ El equipo de gobierno de *nombramiento semicorporativo* o *dual* –en el marco de la LEL (elecciones locales de 1979 y 1983)– es aquel en el que los miembros que integran el órgano colegiado, la Comisión Permanente (elecciones

miento del presidente (LRBRL 1985)²⁶. Las tipologías de equipo de gobierno local, al modo de los gabinetes en los sistemas parlamentarios, se desprenden de la composición del *entorno ejecutivo* según el formato que corresponda; es decir, del número de partidos representados según los apoyos o el número de Concejales que dispongan en el Pleno. El formato de equipo de gobierno puede ser *básico* o *amplio*²⁷. Las tipologías de equipo de gobierno de coalición son las siguientes: vencedora mínima, sobredimensionada, y minoritaria. En el supuesto de que un equipo de gobierno de coalición practique la cooptación de minorías, por ejemplo, en la Comisión de Gobierno, estaremos en presencia del isomorfismo de equipo de gobierno de *coalición-cooptado*²⁸.

— El carácter de la formación del *entorno ejecutivo* local (indicador 3) alude a que durante un período de mandato local, que es de cuatro años, el equipo de gobierno puede verse afectado por la dinámica política, como la continuidad o sustitución del Alcalde y los cambios en la composición del equipo de gobierno. En ambos casos el carácter de su formación está relacionado con la duración o supervivencia del equipo de gobierno, incluido su presidente, el Alcalde (indicador 12). Por tanto, se distingue entre gobierno de mandato local y remodelación del equipo de gobierno:

a) El *gobierno de mandato local* es el constituido como consecuencia de la elección del Alcalde, del presidente de la Entidad local, o por-

locales de 1979 y 1983), son elegidos por las entidades políticas representadas en el Pleno de entre sus miembros y en número proporcional a su representación. La facultad del Alcalde consiste en que puede atribuir libremente a los Tenientes de Alcalde, miembros de la Comisión Permanente competencias genéricas o de servicios.

²⁶ El equipo de gobierno de *libre nombramiento del presidente* —en el marco de la LRBRL (plenamente a partir de las elecciones locales de 1987)— es aquel en el que el Presidente de la Entidad local tiene atribuida la competencia de nombrar y separar libremente a los miembros de los órganos unipersonales y colegiados que conforman el equipo de gobierno, la Comisión de Gobierno, así como la facultad de delegar competencias genéricas o de servicios a los miembros de la citada Comisión (Tenientes de Alcalde y demás Concejales).

²⁷ Los tipos de formato de equipo de gobierno según los modelos orgánico-funcionales son los siguientes: a) El modelo de la LEL que comprende los períodos de elecciones locales de 1979 y 1983. i) El *formato básico* en los municipios de menos de 2.000 habitantes es el formado por el Alcalde y Teniente de Alcalde; el *formato amplio*, el anterior más los Concejales con delegaciones especiales. ii) El *formato básico* en los municipios de más de 2.000 habitantes es el formado por el Alcalde y los Tenientes de Alcalde de la Comisión Permanente con delegaciones genéricas o de servicios; el *formato amplio*, el anterior más los Concejales con delegaciones especiales. b) El modelo de la LRBRL que se establece plenamente a partir de las elecciones locales de 1987. i) El *formato básico* en los municipios de menos de 5.000 habitantes es el formado por el Alcalde y Tenientes de Alcalde; y, el *formato amplio*, el anterior más los Concejales con delegaciones especiales. ii) El *formato básico* en los municipios de más de 5.000 habitantes o en los de menos que tengan regulada la Comisión de Gobierno en su Reglamento orgánico o por acuerdo del Pleno, es el formado por el Alcalde y la Comisión de Gobierno (Tenientes de Alcalde y Concejales con delegaciones genéricas o de servicios); el *formato amplio*, el anterior más los Concejales con delegaciones especiales.

²⁸ El criterio formal del número de entidades políticas para establecer el tipo de entorno ejecutivo se rebela rígido cuando en el análisis empírico de los equipos de gobierno de las Entidades locales nos depara la existencia de ejecutivos que *parecen* o se asemejan a coaliciones por el número de partidos, pero su composición y desempeño funcional obedecen a otros criterios de carácter cualitativo. En consecuencia, establecemos el supuesto de *isomorfismo de entorno ejecutivo de coalición-cooptado* que es aquel integrado por miembros de una entidad política o de una coalición formalizada —a la que pertenece el presidente de la Entidad local— y por miembros de otros partidos de la oposición que han sido invitados (*cooptados*) a formar parte de los órganos que conforman el equipo de gobierno. En cierto modo no se trata de una tipología de gobierno en sentido estricto, sino un isomorfismo que se practica en gobiernos de Entidades locales cuya presidencia la ostenta un partido con su propio apoyo (mayoría absoluta o en minoría) o mediante una coalición (según subtipos) formalizada. Este isomorfismo puede revestir la práctica de una «costumbre», en concreto en la composición de la Comisión de Gobierno, y no implica necesariamente una acción concertada de sus miembros como sucedería en una coalición organizativa. Esta dinámica se produce a partir de las elecciones locales de 1987 en el marco del segundo modelo orgánico-funcional (LRBRL). Entre los ejemplos de la práctica de la cooptación observamos dos maneras extremas: no se atribuye a los miembros cooptados funciones genéricas o de servicios pero disponen de voz y voto en la Comisión de Gobierno (puede establecerse el sistema de voto ponderado para adoptar acuerdos), o bien se restringe la toma de decisiones, es decir, asisten con voz pero sin voto en la Comisión de Gobierno. En este último supuesto la incorporación de miembros de la oposición a este órgano colegiado que conforma el equipo de gobierno supone una integración de pleno derecho.

que cambia en su totalidad la composición de los partidos en el equipo de gobierno. La elección del Alcalde se puede producir según las circunstancias siguientes: cuando se constituye la corporación después de unas elecciones locales, por fallecimiento, cese por sentencia judicial firme, cese voluntario, por una moción de censura constructiva, y por una cuestión de confianza. Los acuerdos coalicionales pueden incluir la rotación en la alcaldía de los partidos o listas coaligadas durante un período de mandato local, que implica el cese voluntario del Alcalde y una nueva elección del mismo. También tienen la consideración de *gobierno de mandato local* aquellos que, sin cambiar el Alcalde, cambia en su totalidad la composición de los partidos en el equipo de gobierno, por ejemplo, la sustitución de un equipo de gobierno monocolor en minoría (un gobierno minoritario formal) por uno de coalición, o el cambio de una coalición por otra como consecuencia de una ruptura.

b) La *remodelación de gobierno de mandato local* alude a las bajas y altas que se puedan producir en un *gobierno de mandato local* entre los miembros de los órganos unipersonales (Tenientes de Alcalde, Concejales-Delegados) o colegiados (Comisión Permanente, entre 1979-1985, o Comisión de Gobierno, a partir de 1985) que conforman el equipo de gobierno. La remodelación alude a la sustitución de personas y a la reasignación de funciones entre los partidos coaligados, pero que no implica la modificación de la estructura de la coalición en el equipo de gobierno ni el número de entidades políticas representadas.

— En cuanto a la ideología de los partidos coaligados (indicador 8) significa que las coaliciones de gobierno pueden estar integradas por entidades políticas próximas o distantes en el *continuum* izquierda-derecha. Los grados de cohesión ideológica de la coalición se sintetizan en las dicotomías siguientes: homo-

génea/heterogénea, o, conectada/no conectada. No obstante, para medir la cohesión o distancia ideológica de las entidades políticas coaligadas se pueden aplicar el índice de polarización ideológica²⁹ y el índice de polarización ponderada³⁰. La aplicación de los dos índices puede ser complementaria en la medida en que el primero determina la distancia ideológica de los partidos coaligados, y el segundo determina esa misma distancia ponderada por el peso o número de Concejales que tiene cada partido en el total del Pleno.

— La formalización de una coalición (indicador 10), independientemente del momento coalicional (preelectoral o poselectoral), puede adoptar modos y grados diferentes combinados entre sí. Los pactos coalicionales adoptan dos modos: documental, mediante la firma de un texto que contenga los acuerdos, o no documental, con un compromiso verbal. Los grados de formalización se refieren al ámbito territorial de aplicación de los pactos: generales o globales de ámbito estatal, generales o globales de ámbito autonómico, y concretos o al efecto en los Gobiernos locales para adaptar, en su caso, los pactos generales. Los grados de formalización de los acuerdos están relacionados con la dimensión intrapartidista—como señalábamos en el epígrafe II—, porque los procesos de negociación de coaliciones en los Gobiernos locales están marcados por una tendencia de *arriba hacia abajo*. Los acuerdos preelectorales suelen estar formalizados documentalmente, como los que implican listas o candidaturas conjuntas (coalición electoral), sobre todo porque contienen los criterios para la distribución del número de puestos y orden en la lista correspondiente. Igualmente, el acuerdo puede incorporar compromisos poselectorales para la producción de gobierno: la elección del Alcalde, por ejemplo, si la coalición electoral no cubre la totalidad de un ámbito territorial, y la integración de los partidos coaligados en el equipo de gobierno local.

²⁹ El índice de polarización se calcula dividiendo la distancia entre los dos partidos extremos por la distancia máxima posible (9 en escalas de 1 a 10), y oscila entre 0 y 1. Este índice mide la distancia entre los dos partidos situados en los extremos de la escala izquierda-derecha según la posición ideológica atribuida a los partidos por el electorado (Sani y Sartori, 1978).

³⁰ Este índice se calcula, al igual que el anterior, teniendo en cuenta la posición ideológica que tiene cada partido en una escala ideológica de 1-10, como el peso que tiene cada partido en términos de número de Concejales en el Pleno. Para la notación del índice de polarización ponderada véase Oñate y Ocaña (1999: 42).

Cuadro 1. Indicadores para el análisis de las coaliciones en los Gobiernos locales

A) LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO DE COALICIÓN**1. Tipo de elección del Alcalde.**

- 1.1. Tipos de coalición: vencedora mínima, coalición sobredimensionada, y minoritaria.
- 1.2. Índices de poder coalicional.
- 1.3. Porcentaje de votos obtenidos en la elección sobre el número legal de miembros del Pleno.
- 1.4. Índice ponderado de consenso.

2. Tipo de *entorno ejecutivo* o equipo de gobierno local de coalición.

- 2.1. Equipo de gobierno según tipo de nombramiento: *nombramiento semicorporativo* o *dual* / *de libre nombramiento del presidente*.
- 2.2. Equipo de gobierno según tipo coalición: vencedora mínima, sobredimensionada, y minoritaria.
- 2.3. La práctica de la *cooptación* en un equipo de gobierno de coalición (isomorfismo de equipo de gobierno de coalición-cooptado).

3. El carácter de la formación del *entorno ejecutivo* local.

- 3.1. Gobierno de mandato local (elección del Alcalde por la vía ordinaria): constitución del Ayuntamiento, renuncia, fallecimiento, sentencia judicial, o pérdida de una cuestión de confianza del Alcalde.
- 3.2. Gobierno de mandato local (elección del Alcalde por la vía extraordinaria): mediante una moción de censura.

4. Los apoyos de la coalición en el Pleno de la Corporación.

- 4.1. Número y proporción de los Concejales de los partidos coaligados en el Pleno.

5. Número de miembros del *entorno ejecutivo local* y su distribución entre los partidos coaligados.

- 5.1. Número y proporción respecto al total de miembros.
- 5.2. Porcentaje de miembros del equipo de gobierno (básico o amplio) sobre el total del Pleno.

6. La importancia de los partidos.

- 6.1. Equilibrada / desequilibrada.

7. El momento coalicional.

- 7.1. Preelectoral: candidaturas conjuntas, y/o producción de gobierno.
- 7.2. Poselectoral: producción de gobierno.

8. Ideología de los partidos.

- 8.1. Conectada / no conectada.
- 8.2. Índices de polarización: ideológica y ponderada.

9. Ámbito organizativo de los partidos.

- 9.1. Estatal (PAE), no estatal (PANE), o mixto (PAE + PANE).

10. Formalización de la coalición.

- 10.1. Momento coalicional: preelectoral, poselectoral.
- 10.2. Modos: documental, no documental.
- 10.3. Grados territoriales: estatal, autonómico, y local.

11. Motivación de la coalición.

- 11.1. Motivaciones clásicas: por cargos, y por aplicación de programas políticos.
- 11.2. Motivaciones *ad hoc*.

B) LA DINÁMICA DEL GOBIERNO DE COALICIÓN.**12. Duración del gobierno de mandato local.**

- 12.1. Estable / inestable.
- 12.2. Número de meses.
- 12.3. Tasa de supervivencia respecto al total del período de mandato local.
- 12.4. Número de remodelaciones del *gobierno de mandato local*.

13. Establecimiento de procedimientos de coordinación de la coalición.

- 13.1. Órganos internos de coordinación de los partidos miembros de la coalición en el Ayuntamiento: coordinación funcional o técnica, y coordinación política.
- 13.2. Órganos externos de seguimiento de los partidos que han pactado la coalición en un ámbito territorial.

Cuadro 1. Indicadores para el análisis de las coaliciones en los Gobiernos locales (continuación)

C) LOS RENDIMIENTOS DEL GOBIERNO DE COALICIÓN.**14. El programa de gobierno: las políticas públicas locales.**

- 14.1. La *agenda política*: el programa de gobierno.
- 14.2. La formulación e implementación de las políticas públicas.
- 14.3. Los actores de las políticas: Gobierno local, relaciones intergubernamentales, entidades de base territorial, o partenariado público-privado.

15. Distribución de las áreas de gestión o servicios entre los partidos coaligados.

- 15.1. Modelo de gestión y diseño organizativo.
- 15.2. Áreas de gestión y delegaciones de servicios asignadas a cada partido coaligado.
- 15.3. Nombramientos de los órganos municipales complementarios.

16. La gestión del presupuesto.

- 16.1. Criterios para la elaboración del presupuesto.
- 16.2. Distribución del presupuesto según las áreas de gestión de los partidos coaligados.
- 16.3. Presentación de una cuestión de confianza para la aprobación del presupuesto anual.

17. La producción normativa local.

- 17.1. Número de normas.
- 17.2. Tipo de normativa (reglamentos, ordenanzas).
- 17.3. Materias reguladas.
- 17.4. La distinción entre nuevas normas o modificación de las existentes.
- 17.5. Presentación de una cuestión de confianza para la aprobación del Reglamento orgánico, Ordenanzas fiscales, y la norma que pone fin a los instrumentos de planeamiento.

18. Tipos de dedicación y sistemas de retribuciones e indemnizaciones por el desempeño de los cargos locales.

- 18.1. Criterios y sistemas de remuneración.
- 18.2. Número de cargos con dedicación exclusiva y parcial.

19. Personal contratado eventual de confianza o asesoramiento especial.

- 19.1. Número de personal contratado.
- 19.2. Tipo de dedicación (contratación de gerente/es).

20. Los resultados electorales de los partidos coaligados en las elecciones locales siguientes.

- 20.1. Valoración de los resultados electorales de los partidos coaligados.
- 20.2. Consecuencias para los partidos coaligados en el nuevo período de mandato local.

Fuente: Elaboración propia.

b) *La dinámica del gobierno de coalición*

El segundo grupo de indicadores se refiere a dos aspectos relacionados con la dinámica del gobierno de coalición: en primer lugar, a la duración del *gobierno de mandato local*, incluidas las remodelaciones que se puedan producir (indicador 12); y, en segundo lugar, a los procedimientos de coordinación externa o interna que el gobierno de coalición establece para la resolución de conflictos, para los acuerdos previos a la toma de decisiones, o para la gestión administrativa (indicador 13).

— La duración de un período de mandato local es de cuatro años y no cabe la autodisolución anticipada de una Corporación por razones de inestabilidad política³¹. La duración de un *gobierno de mandato local* (indicador 13), según los supuestos establecidos en el indicador 3 acerca del carácter de la formación del entorno ejecutivo local, se expresa en meses y mediante la tasa de supervivencia sobre el total del período de mandato local. En este sentido la estabilidad/inestabilidad política en un Ayuntamiento está reflejada en el número de gobiernos de

³¹ Para un marco metodológico para el análisis de la inestabilidad política local véase Márquez (1994).

mandato local que se puedan constituir. La estabilidad está referida a la ausencia de cambios de gobierno, lo que no quiere decir que no se puedan producir remodelaciones en el equipo de gobierno. El número de remodelaciones es un indicador complementario, porque los ceses y sustituciones que se produzcan pueden estar asociados a dinámicas de inestabilidad dentro del equipo de gobierno.

– Los gobiernos de coalición suelen establecer mecanismos o procedimientos de coordinación (indicador 14). Estos procedimientos se pueden institucionalizar en órganos. En el caso de los Gobiernos locales y la dinámica coalicional acumulada, se pueden distinguir dos tipos de órganos: específico o interno, y general o externo. El primero es el que se constituye por los partidos coaligados para el seguimiento de los acuerdos adoptados, la coordinación y la resolución de conflictos en un Gobierno local. Los tipos de coordinación interna pueden ser: funcional o técnica, y política. La coordinación funcional se ocupa de los aspectos técnicos y la acción cotidiana y transversal de las áreas de gestión o departamentos municipales, la disciplina presupuestaria, y la coherencia en el proceso de toma de decisiones. La coordinación política está orientada a que todos los intereses políticos representados en el gobierno de coalición se encuentren reflejados en el proceso de toma de decisiones. En cuanto al segundo tipo de órganos, generales o externos, se constituyen en el caso de que dos o más partidos políticos hayan suscrito un acuerdo de coalición en un ámbito territorial con carácter general y establezcan un órgano para el seguimiento del grado de cumplimiento del acuerdo.

c) Los rendimientos del gobierno de coalición

El tercer grupo de indicadores se ocupa de los rendimientos del gobierno de coalición; es decir, los relacionados con las acciones política y administrativa, y los resultados electorales en las siguientes elecciones. Los indicadores considerados respecto a la acción político-administrativa son: el programa de gobierno y la formulación e implementación de políticas públicas locales (indicador 14); la distribución de las áreas de gestión entre las

entidades políticas coaligadas (indicador 15); la gestión del presupuesto (indicador 16); la producción normativa local (indicador 17); el tipo de dedicación y los sistemas de retribuciones por el desempeño de los cargos locales (indicador 18); la contratación de personal eventual de confianza o asesoramiento especial (indicador 19); y, por último, los resultados de los partidos coaligados en las elecciones locales siguientes (indicador 20). En este último grupo de indicadores destacamos sólo las innovaciones introducidas a raíz de las modificaciones legislativas reguladas en 1999 en el marco de las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local* (1998):

– La atribución de competencias y la distribución de áreas de gestión y servicios entre los partidos coaligados (indicador 15) responderá a los acuerdos alcanzados. Por tanto, se trata de analizar la aplicación de las previsiones contenidas en la legislación local que faculta al Alcalde para realizar las delegaciones pertinentes a la Comisión de Gobierno y a sus miembros, así como a otros Concejales de la Corporación (art. 23 LRBRL). A partir de las elecciones locales de 1999 también se tendrá en cuenta la aplicación, sobre todo en un equipo de gobierno local de coalición, de la previsión contenida en el artículo 22 de la LRBRL (modificado por la Ley 11/1999, de 21 de abril) en la que el Pleno pueda delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Alcalde y en la Comisión de Gobierno.

– La gestión del presupuesto (indicador 16), instrumento donde se materializa el programa de gobierno, también está relacionada con la distribución de las áreas o servicios del Ayuntamiento entre los miembros del equipo de gobierno de coalición. Sin embargo, la elaboración y aprobación del presupuesto anual puede estar sometida a discrepancias entre los partidos coaligados que pueden desembocar en conflicto. La modificación de la LOREG (LO 8/1999) en el marco de las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local* ha introducido una nueva institución de control como es la cuestión de confianza (art. 197 bis) vinculada a la aprobación del presupuesto anual y a otras normas municipales. En el supuesto de que se vincule la cuestión de confianza a la aprobación o modificación de los presupuestos

anuales, se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se vota el rechazo a la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a Alcalde, o si ésta no prospera (art. 197 bis.5).

— A partir de las elecciones locales de 1999 también hay que destacar en la producción normativa local (indicador 17) si el Alcalde durante un período de mandato somete a cuestión de confianza la aprobación del Reglamento Orgánico, Ordenanzas fiscales, y de la norma que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento de acuerdo con la citada modificación de la LOREG. En el caso de que el Alcalde perdiese la cuestión de confianza se produciría su dimisión automática y la nueva elección de Alcalde se realizaría mediante la vía ordinaria (art. 196 LOREG), de acuerdo con las especialidades que señala el artículo 197 bis.4.

4. La práctica de las coaliciones políticas en los gobiernos locales

El análisis de las coaliciones políticas en la arena local es una tarea compleja determinada por el número de Gobiernos locales y también por su heterogeneidad demográfica y morfológica. El alcance de las coaliciones políticas locales es plural. Comprende las de naturaleza preelectoral y poselectoral; entre estas últimas, las referidas a las secuencias de la producción de gobierno (elección del Alcalde y el nombramiento del *entorno ejecutivo* o equipo de gobierno), y las realizadas al efecto en el Pleno (el órgano colegiado del Gobierno local para la toma de decisiones que son de su competencia) al modo de las coaliciones parlamentarias. Las coaliciones políticas locales se enmarcan en un escenario que comprende a todas las instituciones que abarca el sistema político local. Centramos la recapitulación de las prácticas coalicionales en los Gobiernos locales entre 1979 y 1999 en la elección de los Alcaldes de los municipios capitales de provincia que es la primera secuencia de la producción de gobierno. En el cuadro 2 registramos algunos indicadores relativos a las coaliciones poselectorales y, en los cuadros 3 y 4, los Alcaldes elegidos por partidos según los tipos

de elección. Las consideraciones generales que se pueden extraer son las siguientes:

— La *nacionalización/estatalización y/o regionalización*, en su caso, de la política local, o la competición y representación de partidos de ámbito estatal (PAE) y de partidos de ámbito no estatal, nacionalistas y/o regionalistas (PANE), caracteriza la concertación de coaliciones locales. Una dinámica relacionada, a su vez, con el grado de descentralización territorial de las organizaciones partidarias. Esta dinámica propicia la concertación de pactos generales o globales que pueden tener distintos modos de formalizarse, desde pactos por escrito o no, hasta *no pactos* o *coaliciones pasivas*; es decir, la práctica del «criterio que gobierne la lista más votada» que se traduce en la abstención para la elección del Alcalde.

— La *nacionalización o estatalización* de las alcaldías de las capitales de provincia queda reflejada en la proporción que ostentan los partidos de ámbito estatal. De un total de 312 casos entre 1979 y 1999 (52 capitales en seis elecciones locales), la distribución de las alcaldías es la siguiente: el 85,3 % corresponden a partidos de ámbito estatal, el 11,9 % a partidos de ámbito no estatal, el 1,6 % son obtenidas mediante coaliciones electorales mixtas (PAE y PANE), y el 1,3% las ostentan partidos locales o agrupaciones de electores independientes (entre 1979 y 1987). Los partidos de ámbito estatal que concentran el mayor número de alcaldías son el PSOE (42,9 %) y AP/PP (33 %).

— Los tipos de elección de los alcaldes capitales de provincia en estos veinte años de democracia local son los siguientes: elegidos con mayoría absoluta de un solo partido, el 42 %; en minoría de un solo partido, al aplicarse la previsión legal de la elección automática del cabeza de la lista más votada en el caso que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta en la primera y única votación, el 26,3 %; y mediante una coalición el 31,7 %. Entre las coaliciones se distinguen, a su vez, los tipos siguientes: el 25,3 % son vencedoras mínimas, el 5,1 % sobredimensionadas, y el 1,3 % minoritarias. En este último caso de coalición minoritaria el alcalde resulta elegido, de facto, en virtud de la citada aplicación legal de la elección automática del cabeza de la lista más votada al no obtener otro candidato la mayoría absoluta.

Cuadro 2. Indicadores de las coaliciones poselectorales para la elección de Alcalde en las capitales de provincia (elecciones locales de 1979 a 1999)

Indicadores de las coaliciones	1979		1983		1987		1991		1995		1999	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
1. Ámbito de los partidos coaligados:												
– Estatal (PAE)	13	25,0	3	5,8	3	5,8	10	19,2	–	–	5	9,6
– No Estatal (PANE) ⁽¹⁾	–	–	–	–	–	–	1	1,9	–	–	1	1,9
– Mixto (PAE+PANE)	19	36,5	4	7,7	3	5,8	11	21,2	12	23,0	14	26,9
– Total coaliciones ⁽²⁾	(32)	(61,5)	(7)	(13,5)	(6)	(11,5)	(22)	(42,3)	(12)	(23,0)	(20)	(38,5)
2. Índice de polarización ideológica:												
o -0,099	–	–	–	–	–	–	4	7,7	–	–	3	5,8
o,100-0,199	12	23,1	5	9,6	2	3,8	10	19,2	7	13,4	9	17,3
o,200-0,299	12	23,1	1	1,9	2	3,8	3	5,8	3	5,8	2	3,8
o,300-0,399	3	5,8	1	1,9	1	1,9	3	5,8	1	1,9	1	1,9
o,400-0,499	5	9,6	–	–	1	1,9	1	1,9	1	1,9	5	9,6
o,500-0,599	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
o,600-0,699	–	–	–	–	–	–	1	1,9	–	–	–	–
Total coaliciones ⁽²⁾	(32)	(61,5)	(7)	(13,5)	(6)	(11,5)	(22)	(42,3)	(12)	(23,0)	(20)	(38,5)
Media	0,280		0,208		0,284		0,231		0,230		0,254	
3. Número de partidos coaligados:												
– Dos	12	23,1	7	13,5	4	7,7	18	34,6	10	19,2	13	25,0
– Tres	16	30,8	–	–	2	3,8	4	7,7	2	3,8	7	13,5
– Cuatro	4	7,7	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Total coaliciones ⁽²⁾	(32)	(61,5)	(7)	(13,5)	(6)	(11,5)	(22)	(42,3)	(12)	(23,0)	(20)	(38,5)
4. Promedio del INEPP de las capitales obtenidas en coalición ⁽³⁾:												
(Promedio del total de las capitales de provincia):	3,4		2,7		3,5		2,9		3,8		3,0	
	(3,3)		(2,3)		(3,0)		(2,7)		(2,8)		(2,6)	
5. Promedio del porcentaje de votos en el Pleno de los partidos coaligados:												
(Promedio del total de las capitales de provincia) ⁽⁴⁾	59,9		59,8		55,8		54,3		54,9		54,7	
	(54,8)		(56,6)		(46,9)		(52,4)		(54,3)		(55,7)	

(1) En los partidos de ámbito no estatal (PANE) están incluidas las agrupaciones de electores, consideradas como partidos de ámbito local (PAL). (2) El porcentaje del número de coaliciones está referido al total de 52 capitales de provincia, entre las que se incluyen Ceuta y Melilla. (3) El Índice del número efectivo de partidos en el Pleno (INEPP) aplicado es el de Taagepera y Shugart (Oñate y Ocaña, 1999:36). (4) El promedio del porcentaje de votos se refiere al de los partidos que apoyan la elección del Alcalde.

Fuente: Elaboración propia.

– Según los ciclos de mayorías en las elecciones locales: UCD (1979), PSOE (1983, 1987 y 1991), y PP (1995 y 1999), la elección de las alcaldías en las capitales de provincia ofrece sus particularidades. La UCD obtuvo en 1979 la mayoría minoritaria en casi todas las capitales, sin embargo, el 61,5 % de las alcaldías fueron elegidas mediante coaliciones alternativas –impulsadas por los partidos de izquierda–, el

9,5 % fueron elegidas con mayoría absoluta (todas de UCD), y el 28,8 % en minoría. Entre 1983 y 1991 destaca la elección por mayoría absoluta del 69,2 % de las alcaldías (1983) mientras que en 1987 el 65,4 % son elegidas en minoría sobre todo las que obtiene el PSOE al producirse «coaliciones pasivas» (dada la estrategia del CDS); es decir, obtiene la alcaldía el cabeza de la lista más votada. Por el contra-

Cuadro 3. Alcaldías de las capitales de provincia obtenidas por partidos (elecciones locales de 1979 a 1987)

Partidos	1979					1983					1987				
	Tipo de elección					Tipo de elección					Tipo de elección				
	Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	Total		Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	Total		Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	Total	
	n.º	n.º	n.º	n.º	%	n.º	n.º	n.º	n.º	%	n.º	n.º	n.º	n.º	%
AP/CD ⁽¹⁾	—	—	—	—	—	7	3	—	10	19,2	1	6	1	8	15,4
UCD	5	11	5	21	40,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
CDS	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	2	3	5,8
PSOE	—	—	23	23	44,2	28	3	4	35	67,3	7	21	1	29	55,8
PCE/IU	—	—	1	1	1,9	—	—	1	1	1,9	—	1	—	1	1,9
Otros ⁽²⁾	—	4	3	7	13,4	1	3	2	6	11,5	3	6	2	11	20,9
Total	5	15	32	52	100,0	36	9	7	52	100,0	12	34	6	52	100,0
%	9,6	28,8	61,5			69,2	17,3	13,5			23,1	65,4	11,5		

Las alcaldías obtenidas en coalición en el Pleno pueden ser: vencedoras mínimas, sobredimensionadas o minoritarias. En los casos de coaliciones minoritarias el Alcalde es elegido de hecho como cabeza de la lista más votada, aunque reciba apoyos de otras listas pero que no suman mayoría absoluta. (1) En 1983 la coalición electoral integrada por AP, PDP y UL. (2) En 1987 se incluye en otros la coalición electoral entre AP y CdeG en Ourense, el Alcalde es de CdeG.

Fuente: Elaboración propia.

rio, en 1991 destacan las coaliciones en el 42,3 % de las capitales de provincia en la medida en que se lleva a cabo una estrategia coalicional propiciada por el descenso del PSOE y el incremento del PP y de partidos de ámbito no estatal. El ciclo de mayorías del PP también registra en 1995 un incremento de alcaldías obtenidas en mayoría (63,5 %), pero en las elecciones de 1999 las alcaldías conseguidas mediante coalición son el 38,5 % en la medida que el PSOE recupera voto urbano y la izquierda la práctica de las coaliciones.

— Los partidos que concentran el mayor número de las coaliciones concertadas —de un total de 99— para la elección de los alcaldes de las capitales de provincia son el PSOE (51,5 %) y AP/PP (15,1 %). Ahora bien, el 34,3 % de las ciudades coaliciones se realizan entre partidos de ámbito estatal, el 2 % entre partidos de ámbito no estatal, y el 63,6 % son mixtas (entre PAE y PANE). El PSOE obtiene entre 1979 y 1999 un total de 134 alcaldías de capitales de provincia de las que el 37,3 % son mediante mayoría absoluta, el 24,6 % en minoría como lista más votada, y el 38,1 % mediante coalición. De las 51 alcaldías que el PSOE obtiene en coalición los apoyos que recibe son los

siguientes: en 24 casos (47,1 %) de partidos de ámbito estatal (PCE/IU, CDS), en 14 (27,5 %) de partidos de ámbito estatal y no estatal, y en 14 (27,5 %) solo de partidos de ámbito no estatal (PA, BNG, ERC, PNV). Por último, señalar que de las citadas 51 coaliciones en las que resulta beneficiado el PSOE, en 42 (el 82,3 %) recibe el apoyo del PCE/IU, PSUC e IC. En cuanto a las alcaldías capitales de provincia que AP/PP obtiene en el período asciende a un total de 104 —incluidas las coaliciones electorales con CdeG, UM y UPN— de las que el 65,3 % son con mayoría absoluta, el 20,2 % en minoría como lista más votada, y el 14,4 % mediante coalición. Las coaliciones poselectorales que concierta AP/PP son 15 de las que en 13 casos los apoyos proceden de partidos de ámbito no estatal —como PAR, UV, PRC, UPL, PA—, y en las dos restantes de partidos de ámbito estatal (CDS, PSOE) y mixto.

— Entre las motivaciones de los actores políticos para la concertación de coaliciones destacan la obtención de cargos (*office*), aunque no se disocian de manera taxativa de las centradas en la aplicación de políticas (*policy*). La distancia ideológica también es una de las motivaciones que facilita o excluye las possibili-

Cuadro 4. Alcaldías de las capitales de provincia obtenidas por partidos (elecciones locales de 1991 a 1999)

Partidos	1991					1995					1999				
	Tipo de elección					Tipo de elección					Tipo de elección				
	Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	Total		Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	Total		Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	Total	
	n.º	n.º	n.º	n.º	%	n.º	n.º	n.º	n.º	%	n.º	n.º	n.º	n.º	%
PP ⁽¹⁾	6	3	5	14	26,9	31	4	5	40	76,9	23	2	4	29	55,8
CDS	—	—	1	1	1,9	—	—	—	—	—	—	—	1	1	1,9
PSOE	9	7	11	27	51,9	2	2	1	5	9,6	4	—	11	15	28,8
IU	—	1	1	2	3,8	—	—	—	—	—	—	—	1	1	1,9
Otros ⁽²⁾	2	2	4	8	15,4	—	1	6	7	13,5	1	2	3	6	11,4
Total	17	13	22	52	100,0	33	7	12	52	100,0	28	4	20	52	100,0
%	32,7	25,0	42,3			63,5	13,5	23,0			53,8	7,7	38,5		

Las alcaldías obtenidas en coalición en el Pleno pueden ser: vencedoras mínimas, sobredimensionadas o minoritarias. En los casos de coaliciones minoritarias el Alcalde es elegido de hecho como cabeza de la lista más votada, aunque reciba apoyos de otras listas pero que no suman mayoría absoluta. (1) En 1991 y 1995 se incluye en otros la coalición electoral entre PP y UM en Palma de Mallorca, el Alcalde es del PP. (2) En 1991 y 1999 está incluido en otros UPN+PP (Pamplona).

Fuente: Elaboración propia.

dades coalicionales. Si bien la tendencia es la de formalizar coaliciones conectadas ideológicamente no se puede descartar la personalización de la política local como factor que puede impedir coaliciones conectadas o facilitar aquellas no conectadas. Igualmente, las coaliciones concertadas entre partidos no conectados se deben a estrategias coyunturales para impedir que un determinado partido o partidos, por ejemplo, antisistema, ostente la alcaldía de un Gobierno local. La aplicación del índice de polarización ideológica a las 99 coaliciones concertadas entre 1979 y 1999 en las capitales de provincia registra un promedio de 0,264 que es superado en 1979 (0,280) y 1987 (0,284). El 24,2 % de las coaliciones concertadas superan el intervalo del promedio del índice polarización ideológica.

—El número de partidos implicados en la formación de coaliciones locales en las capitales de provincia ha oscilado entre dos y cuatro, aunque en la mayoría (64,6 %) han participado dos partidos, en el 31,3 % de los casos

tres partidos, y cuatro en el 4 %. En cuanto al formato del sistema de partidos en las capitales donde se conciertan coaliciones registran entre 1979 y 1999 un promedio del índice efectivo de partidos en el Pleno del 3,2 frente al 2,8 en el conjunto de las capitales de provincia. El promedio de votos en el Pleno de los partidos coaligados es el 53 % y el del conjunto de las capitales de provincia el 53,4 %.

Por último, en términos de estabilidad política, a tenor de un indicador como la institución de la moción de censura, se puede decir desde el punto de vista cuantitativo que su número no resulta representativo, aunque se han producido mociones de censura que han tenido una significación política simbólica en su momento (Márquez, 1992, 1994, 2000a). También ha habido procesos de inestabilidad política local, resueltos mediante moción de censura, que se han producido por crisis en el seno de las coaliciones en el equipo de gobierno local y otros en los han mediado comportamientos de transfuguismo ³².

³² En este sentido recogemos dos ejemplos. El primero, en Galicia durante el periodo de mandato local de 1987-1991 hubo comportamientos de transfuguismo en seis de las trece mociones de censura vencedoras: en tres

5. Bibliografía

- ALGABA, E.; BILBAO, J.M.; FERNÁNDEZ, J.R., y LÓPEZ, J.J. (2001): «El índice de poder de Banzhaf en la Unión Europea ampliada», en *Qüestiió*, vol. 25, 1, pp. 71-90.
- ALONSO HIGUERA, C. (2002), *Manual del Secretario. Teoría y práctica del Derecho Municipal*, Barcelona, Atelier, Tomo I.
- CACIAGLI, M. (2002): *Democracia y sistema electoral*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- CAPO, J. (1994): «Oposición y minorías en las legislaturas socialistas», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 66, abril-junio, pp. 91-113.
- (2000): «El bucle de la gobernabilidad: Opinión pública y pactos en las elecciones de 1996», en MATAS DALMASES, J. (ed.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, pp. 241-266.
- CARRERAS, F., GARCÍA JURADO, I., y PACIOS, M.A. (1992): «Estudio coalicional de los parlamentos autonómicos españoles de régimen común», en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 82, pp. 159-176.
- DE WINTER, L.; ANDEWEG, R.B., y DUMONT, P. (2002): «The State of the Art in Coalition Research: Critical Appraisals and Alternative Avenues», Paper presentado en la Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, Turín, 22-28 de marzo.
- DELGADO SOTILLOS, I. (1997): *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*, Madrid, CIS.
- DODD, L.C. (1976): *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton, Princeton University Press.
- LANE, J.-E., y ERSSON, S.O. (1998): *Política europea: una introducción*, Madrid, Istmo.
- LAVER, M. (1989): «Theories of Coalition Formation and Local Government Coalitions», en MELLORS, C., y PIJNEBURG, B. (eds.), *Political Parties and Coalitions in European Local Government*, Londres, Routledge, pp. 15-33.
- LAVER, M.; RALLINGS, C., y THRASHER, M. (1987): «Coalition Theory and Local Government», en *British Journal of Political Science*, 17, pp. 501-509.
- (1998): «Policy Payoffs in Local Government», en *British Journal of Political Science*, núm. 28, pp. 333-353.
- LÓPEZ GUERRA, L., y VARELA, S. (1978): «Las coaliciones de gobierno en la II República español: una interpretación ecléctica», en RAMÍREZ, M. (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, pp. 160-173.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (1992): *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía (1973-1991)*, Madrid, CIS.
- (1994): «Bases para el estudio de la inestabilidad política en los Gobiernos locales», en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 86, octubre-diciembre, pp. 261-311.
- (1999): «Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y élite política (1979-1999)», en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 106, octubre-diciembre, pp. 289-334.
- (2000a): «Gobierno local y Pacto local (De las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local* a los Pactos locales autonómicos)», en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 25, mayo-agosto, pp. 53-138.
- (2000b): «Los Gobiernos de coalición en Galicia», en MATAS DALMASES, J. (ed.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, pp. 127-191.
- MARTÍN MATEO, R. (1985): «El Gobierno municipal», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227, pp. 411-430.

se produjo la quiebra de una coalición; y en las otras tres la ruptura de la mayoría de un partido. Las siete mociones de censura restantes se produjeron por quiebra de la coalición (Márquez, 1994: 299). El segundo ejemplo corresponde a las mociones de censura vencedoras en el conjunto del Estado durante el periodo de mandato local 1999-2003. El número de mociones de censura interpuestas, según datos parciales entre las elecciones locales de 1999 y septiembre de 2002, ascienden a 153 (1,9 % del total de municipios), de las que en 54 casos —el 35,3 % del total— han mediado comportamientos de transfuguismo (Informe del Ministro de Administraciones Públicas expuesto en la reunión de la Comisión de Seguimiento del Pacto Antitransfuguismo el 25 de septiembre de 2002).

- MATAS DALMASES, J. (ed.) (2000): *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- MELLORS, C. (1989): «Sub-national Government: A New Arena for the Study of Coalitions», en MELLORS, C., y PIJNEBURG, B. (ed.), *Political Parties and Coalitions in European Local Government*, Londres, Routledge, pp. 1-14.
- MELLORS, C., y BREARY, P. (1986): «Multi-dimensional approaches to the study of local coalitions: some cross-national comparisons», en PRIDHAM, G. (ed.), *Coalitional Behaviour in Theory and Practice: an Inductive Model for Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 278-295.
- MELLORS, C., y PIJNEBURG, B. (ed.) (1989): *Political Parties and Coalitions in European Local Government*, Londres, Routledge.
- MÜLLER, W.C., y STRØM, K. (2000): «Coalition Governance in Western Europe: An Introduction», en MÜLLER, W.C., y STRØM, K. (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-31.
- OÑATE, P., y OCAÑA, F.A. (1999): *Análisis de datos electorales*, Madrid, CIS.
- PRIDHAM, G. (ed.) (1986): *Coalitional Behaviour in Theory and Practice: an Inductive Model for Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RENIÚ VILAMALA, J.M.^a (2001): *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Universitat de Barcelona, Facultat de Dret, Departament de Dret Constitucional i Ciència Política, Tesis Doctoral (mimeo).
- ROBLES EGEA, A. (2000): «El estudio de las coaliciones políticas», en MATAS DALMASES, J. (ed.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, pp. 22-57.
- SANI, G., y SARTORI, G. (1978): «Frammentazioni, polarizzazione e cleavages», en *Rivista Italiana di Scienza Política*, num. 3, pp. 339-361.
- STRØM, K. (1984): «Minority Governments in Parliamentary Democracies: the Rationality of non-winning Cabinet Solutions», en *Comparative Political Studies*, núm. 17, pp. 199-227.
- (1990): *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- VALLÉS, J.M.^a y SÁNCHEZ, J. (1994): «Las elecciones municipales en España entre 1979 y 1991: balance provisional», en DEL CASTILLO, P. (ed.), *Comportamiento político y electoral*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 365-381.