

FORMAR GOBIERNO.
CRÓNICA POLÍTICA Y LEGISLATIVA DE 2019

Form Government.
Political and legislative chronicle of 2019

MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

Universidad de Granada

mazpitar@ugr.es

Cómo citar/Citation

Azpitarte Sánchez, M. (2020).

Formar Gobierno. Crónica política y legislativa de 2019.

Revista Española de Derecho Constitucional, 118, 141-165.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.118.05>

Resumen

Este trabajo da cuenta de los principales fenómenos con relevancia constitucional del año 2019. Partiendo de los cambios en nuestra realidad política experimentados desde el año 2008, se detiene primero en analizar las elecciones generales de abril y la primera investidura fallida. Además, a la luz de los resultados en las elecciones autonómicas, se muestra la práctica de las coaliciones de gobierno que se han asentado en las comunidades autónomas. A continuación se exponen los resultados de noviembre, se analizan el debate de investidura de Pedro Sánchez y las características del Gobierno de coalición. Se termina estudiando el proceso de renovación de las instituciones de la Unión.

Palabras clave

Elecciones generales; elecciones autonómicas; investidura; Gobierno de coalición; instituciones europeas.

Abstract

This paper gives an account of the main issues with constitutional relevance of the year 2019. Starting from the changes in our political reality experienced since 2008, it analyzes the general elections of April and the first failed investiture. Going through results in the regional elections, the paper shows the practice of government coalitions that have settled in the Autonomous Communities. Then, the essay takes account of the investiture debate of Pedro Sánchez and the characteristics of the Coalition Government. It ends by studying the process of renovation of the institutions of the Union.

Keywords

General elections; regional elections; investiture; Coalition Government; European institutions.

SUMARIO

I. DE LAS ELECCIONES GENERALES A LAS LOCALES, PASANDO POR EL PARLAMENTO EUROPEO. II. INCISO: LOS PACTOS AUTONÓMICOS. III. LA LEVEDAD DE LA INCERTIDUMBRE: LA INVESTIDURA FALLIDA. IV. EL PESO DE LOS HECHOS: LA INVESTIDURA DE PEDRO SÁNCHEZ Y EL GOBIERNO DE COALICIÓN: 1. El resultado electoral de noviembre. 2. Las negociaciones para formar un Gobierno de coalición. 3. El debate de investidura. 4. El Gobierno de coalición. V. *EXCURSUS*: EL GOBIERNO DE LA UNIÓN: 1. La elección de las instituciones. 2. La propuesta política.

Las consecuencias políticas de la crisis económica de 2008 alcanzaron su punto álgido en 2015, cuando comenzó a resquebrajarse el bipartidismo cuasi rígido que había dominado nuestra realidad desde el año 1982. La sencilla dialéctica Gobierno/oposición que daba al momento electoral un matiz plebiscitario se ha diluido y ahora las elecciones son un primer estadio dentro de un contexto de gobernabilidad compleja, en el que las negociaciones parlamentarias ocupan un lugar central. Los partidos conservan su peso, pero la participación de los militantes, sea eligiendo al candidato, sea legitimando ciertas decisiones, introduce una volatilidad inédita. Pese a la irrupción de nuevas fuerzas, los grupos de corte nacionalista siguen siendo claves para formar Gobierno, con la diferencia de que ahora se sitúan fuera de la lealtad constitucional. Por otro lado, las fuerzas conservadoras estatales, especialmente el PP, que mantiene su vocación de gobierno, han devenido irrelevantes en el País Vasco y Cataluña, careciendo así de cualquier incentivo para tener en cuenta la diversidad territorial. Finalmente, la política europea se ha convertido en un elemento clave de la realidad española, condicionando de manera esencial nuestra política económica y presupuestaria.

La crónica de este año quiere proyectar estas circunstancias en torno al problema de la formación de Gobierno, que pone a prueba la operatividad de la norma suprema, enlazada con el compromiso constitucional y la pericia política de los principales dirigentes. Así, la mayor parte del texto está dedicada a dar cuenta del proceloso camino que llevó a la formación del Gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos. En el último epígrafe se aborda la renovación de las instituciones europeas.

I. DE LAS ELECCIONES GENERALES A LAS LOCALES, PASANDO POR EL PARLAMENTO EUROPEO

Las elecciones del 23 de abril de 2019 se saldaron con una nítida victoria del PSOE que obtuvo 7 513 142 votos (28,67 %) y 123 escaños, lo cual significó aproximadamente dos millones de sufragios y 38 diputados más que en 2016. Resultado que se mantuvo sólido en las elecciones al Parlamento Europeo, en las que logró 7 369 789 votos, aunque se resintió en las municipales, con 6 657 119. El Partido Popular obtuvo 4 373 653 votos (16,69 %) y 66 escaños, a los que habría que añadir los 2 de Navarra Suma; se dejaron en el camino 2 497 390 sufragios y 71 escaños. No hubo grandes variaciones en las elecciones al Parlamento Europeo, en las que logró 4 519 205 votos, y sí mostró una cierta recuperación en las municipales con 5 058 542 papeletas. Como tercera fuerza apareció Ciudadanos, que logró 4 155 665 (15,86 %) votos y 57 diputados, casi un millón de votos más y una ganancia de 15 escaños. Sin embargo, en las elecciones europeas ya padeció una notable corrección, al conseguir 2 731 825, circunstancia que se acentuó en las municipales con 1 876 906 sufragios. Unidas Podemos consiguió 2 897 419 votos (11,06 %) y 33 escaños, a los que habría que sumar los 7 de En Comú Podem y 2 de Podemos Euskadi; perdió 329 794 sufragios y 12 diputados (En Comú perdió 5). Su declive se acentuó en las elecciones al Parlamento Europeo, bajando a 2 258 857 votos (su peculiar estructura territorial le hizo sumar solo 364 370 votos en las municipales). Vox irrumpió con 2 688 092 votos (10,26 %) y 24 diputados, aunque mostró una gran volatilidad al obtener tan solo 1 393 684 en las europeas y 659 736 en las municipales. ERC alcanzó 1 020 392 votos (3,89 %) y 15 escaños, lo que significó una notable subida de 388 158 votos y 6 escaños. Y también obtuvieron representación JxCat, con 7 escaños (la antigua Convergencia obtuvo 8), PNV, con 6 (ganando 1), EH Bildu, con 4 (más 2), Coalición Canaria, con 2 (uno menos), Compromís, con 1, y el Partido Regionalista de Cantabria, con 1.

En el Senado el PSOE logró 123 escaños, 54 el PP (más 3 de Navarra Suma), 11 ERC, 9 PNV, 4 Ciudadanos, 2 JxCAT y 1 EH Bildu y Agrupación Socialista Gomera¹.

¹ Fuente del Ministerio del Interior. Para el total de las elecciones municipales, *El País* (<https://bit.ly/38MDv9c>), visitado en enero de 2019.

II. INCISO: LOS PACTOS AUTONÓMICOS

Este mismo contexto pluripartidista se ha consolidado en las comunidades autónomas, en las que además sí ha penetrado la práctica de los Gobiernos de coalición. Tras las elecciones de mayo de 2019, solo quedan tres Ejecutivos monocolor (al margen de Galicia, que no participó en el ciclo electoral). Se trata de Extremadura y Castilla-La Mancha, en virtud de las mayorías absolutas logradas por el PSOE, y Asturias, con Gobierno exclusivo de este partido y apoyo parlamentario de Izquierda Unida.

En el resto de comunidades se observan dos tendencias claras. En las de Madrid, Murcia y Castilla y León, con mayoría del Partido Popular, Ciudadanos ha facilitado la formación de Gobiernos de coalición. En los dos primeros casos, además, la investidura ha requerido el apoyo parlamentario de Vox. Siguiendo la lógica iniciada en Andalucía, el Partido Popular ha negociado en exclusiva la investidura con Vox, una vez que estaba cerrado el acuerdo de gobierno.

La decisión de Ciudadanos de rechazar cualquier pacto con el PSOE ha generado coaliciones multipartido allí donde los socialistas han sido los más votados. En Aragón, Francisco Lambán logró formar un Gobierno de coalición con Podemos-Equo, PAR y CHA, además del apoyo parlamentario de Izquierda Unida. En Canarias, Ángel Víctor Torres ha conformado un Gobierno de coalición con Podemos, Nueva Canarias y Agrupación Socialista Gomera, después de que PP, Ciudadanos y Coalición Canaria no llegasen a un acuerdo. Estos Ejecutivos siguen la senda abierta en la legislatura pasada tanto en la Comunidad Valenciana como en las Illes Balears, que ahora repiten el modelo. Ximo Puig fue investido, componiendo un Gobierno de coalición con Compromís, al que se ha sumado Podemos, que antes solo ofrecía apoyo parlamentario. Y Francina Armengol ha montado su Gobierno con Unidas Podemos y Mes. Una línea similar se ha seguido en Navarra y La Rioja. En el primer territorio, María Chivite ha compuesto un Ejecutivo de coalición con Geroa Bai, Unidas Podemos e Izquierda-Ezquierda, tras una investidura donde fue necesaria la abstención de EH Bildu. En La Rioja, Concha Andreu ha conformado el Gobierno con Podemos-Equo e Izquierda Unida. Quedaría finalmente por mencionar que en Cantabria el PSOE se integra en la coalición de Gobierno, pero la presidencia corresponde a Miguel Ángel Revilla, del Partido Regionalista, que además necesitó en la investidura el apoyo parlamentario de Podemos.

Todos estos Gobiernos de coalición son el resultado de acuerdos que se han formalizado por escrito y se han hecho públicos, o al menos se encuentran fácilmente en la red. Así las cosas, una primera conclusión consistiría en

destacar la existencia de un género político, los acuerdos de gobernabilidad o legislatura, según la nomenclatura habitual que utilizan. Escasa publicidad, sin embargo, han tenido los procedimientos de negociación; obviamente no se ha de esperar un camino de cristal, pero a menudo se ignoran los temas llevados a la negociación y el modo en que se van hilvanando. En cualquier caso el resultado son textos que oscilan entre la generalidad de las declaraciones y la precisión de las medidas.

En el análisis de los acuerdos destaca la confluencia en los asuntos de relevancia, independientemente del color político del Ejecutivo. Sin duda, los tres ejes del Estado social —sanidad, educación y servicios sociales— están presentes en los documentos y me atrevería a decir que en todos se apunta al reforzamiento de la naturaleza pública de estos pilares, entendida como gratuidad, universalidad y calidad. Y, asimismo, los pactos plantean como retos imperiosos la vivienda, la movilidad y el medio ambiente, y en los liderados por el PSOE la pobreza e inclusión social es otro de los asuntos prioritarios (también en Cantabria). La regeneración institucional y la igualdad son cuestiones presentes en los documentos, y aquí sí se perciben diferencias significativas según el partido que lidera la coalición. Más llamativo es el tema de la fiscalidad, que, al margen de quién gobierna, se mueve en una pretensión generalizada de rebajar los tributos, con algunas excepciones (La Rioja, Navarra) que apuestan por recuperar figuras neutralizadas, como el impuesto del patrimonio, sucesiones o donaciones.

Más allá de los contenidos materiales, los acuerdos de gobernabilidad en ocasiones contienen la distribución de responsabilidades dentro del Ejecutivo, por ejemplo, es el caso de Madrid, Canarias, Cantabria y, especialmente, Murcia, cuyo pacto carece de medidas y se limita simplemente a repartir responsabilidades. La mayoría de los documentos contienen además estructuras de garantía que organizan comisiones de seguimiento, pero también establecen reglas precisas relativas al modo de actuar en sede parlamentaria respecto a las distintas iniciativas parlamentarias.

III. LA LEVEDAD DE LA INCERTIDUMBRE: LA INVESTIDURA FALLIDA

A la investidura del 22 de julio, casi tres meses después de las elecciones, se llegó con la convicción de que sería un proceso fallido, bien porque Ciudadanos había cerrado el paso a un Gobierno con el PSOE, bien porque este no parecía querer apurar todas las posibilidades que le ofrecía Unidas Podemos. El análisis de esta situación debe evaluar las razones que dieron los protagonistas y para ello me centraré en el estudio del debate parlamentario. Hay una

segunda cuestión igual de relevante, la de saber por qué PSOE y Ciudadanos apostaron por la repetición de elecciones, una opción que ya entonces se revelaba sumamente arriesgada y que a la postre se mostró desacertada para ambos, demoleadora en el caso de Ciudadanos. Es pronto para conocer los testimonios de primera mano que aquilaten lo que hoy son únicamente hipótesis. Parece obvio que, en el caso de Ciudadanos, el partido decidió abandonar la posición a la que parecía destinado, eligiendo un lugar subalterno respecto al Partido Popular, tal y como confirman las coaliciones autonómicas. Lo que está por saber es qué argumentos impulsaron a la dirigencia de este partido a tomar una postura que desde el inicio apuntaba a un resultado funesto. Antes que el derecho constitucional o la ciencia política, parece que solo la psicología está en condiciones de explicar el fundamento de decisiones colectivas que con paso firme conducen a la ruina del mismo grupo que las toma. Tampoco es fácil de entender el camino emprendido por el PSOE, que, lejos de la mayoría absoluta, imaginó que unas nuevas elecciones fortalecerían significativamente su posición. Cabe pensar que las resoluciones que tomaron estos dos partidos tras las elecciones se deben básicamente a la incertidumbre electoral que refleja el panorama español desde 2015. Seguramente la volatilidad electoral les hizo imaginar que las posibilidades de ganancia eran amplias, por lo que les merecía la pena jugar una partida más.

Sea como fuere, al debate se llegó con todas las cartas marcadas, hasta el punto de que el candidato comenzó su solicitud de confianza poniendo en discusión la operatividad del art. 99 de la Constitución:

Ahora somos nosotros quienes tenemos que ser útiles para servirles desde esta Cámara y esa tarea comienza por desbloquear inmediatamente la formación de un Gobierno. Solo con un Gobierno puede haber oposición y sin Gobierno lo único que hay es un vacío de poder. A tal fin, señorías, quiero trasladarles una primera oferta de pacto de Estado. Resulta evidente que el artículo 99 de nuestra Constitución, que es el que regula, como bien saben ustedes, el procedimiento de investidura de la Presidencia del Gobierno, debe ser actualizado a la nueva realidad parlamentaria. Los ciudadanos no deben, nunca más, sufrir la amenaza de una repetición electoral; con una votación basta (*DSCD*, 2019, XIII legislatura, núm. 2, p. 6 —desde ahora la paginación se refiere a este *Diario*—).

Pese a que este inicio no auguraba éxito alguno, Pedro Sánchez presentó su programa de gobierno. El encuadre tuvo una clara marca historicista, en la que, tras repasar el avance de España en los cuarenta años de democracia, nos situó ante seis retos que habrían de dar lugar a una «segunda transformación»

(p. 9). Los retos, desgranados a lo largo del discurso junto con las medidas para afrontarlos, consistirían en combatir la precariedad laboral y mejorar las pensiones; impulsar la revolución digital; luchar contra la emergencia climática; lograr la igualdad real entre hombres y mujeres; enfrentarse a la desigualdad social, y fortalecer Europa.

En el debate poco interés tuvo el programa. Fue en verdad una escenificación de las razones que habrían de conducir al fracaso de la investidura, y es ahí donde hay que poner la atención. En este sentido, el líder del partido popular, Pablo Casado, argumentó brevemente la imposibilidad de una abstención técnica:

Yo soy de los que piensa, como Cánovas, que todos los que estamos aquí tenemos una obligación, que es continuar la historia de España. Sinceramente, yo creo que en esa propuesta de futuro hay que ensanchar el espacio de moderación; hay que ensancharlo tanto como para que ustedes y nosotros podamos gobernar en él. Yo creo que no fue una buena idea cuando el Partido Socialista viró de ese eje izquierda-derecha a un eje constitucionalismo contra el anti-constitucionalismo; porque en ese momento lo que sucedió es que a nosotros, que habíamos ganado el centro, al quedarnos simplemente en ese centro y ustedes irse al extremo, la confrontación partidista movió el eje. (Rumores). Eso es lo que ha pasado en los últimos años y eso es lo que hace que nosotros no podamos facilitar su investidura (p. 28).

Esa idea de reconfiguración de ejes, de una dicotomía amigo/enemigo sustentada sobre la base de constitucionalistas/anticonstitucionalistas, encontró continuidad en el discurso de Albert Rivera, si bien en prácticas y términos mucho más acerados. Recordemos que, a lo largo de las negociaciones previas, en ocasiones incluso se negó a reunirse con el candidato. Y en esa línea planteó un debate del que bastan algunas referencias para sentir su tenor:

Hacer oposición es oponerse, pero no oponerse a Sánchez y al Gobierno de Sánchez, no, es mucho más; nos vamos a oponer al modelo de España que usted quiere, que es la España sectaria, que es la España de divide y vencerás, que es la España de insultar a los constitucionalistas y lavarle la imagen a los que han apoyado un golpe de Estado en Cataluña o a los que han legitimado los atentados terroristas durante tantos años, sus socios para esta investidura (p. 37).

[...]

Así que aquí se trata de criminalizar a los moderados y aplaudir a los radicales, se trata de criminalizar a los constitucionalistas y pactar con los que quieren liquidar España. Y la pregunta es, ¿y con quién piensa llevar a cabo este plan,

el plan Sánchez? Pues, con su banda. Menuda banda; con Otegi, brindando, con los nacionalistas en Navarra, con los de Més en Baleares, con los nacionalistas en la Comunidad Valenciana, con Podemos llevando la economía de España. Esos son los socios de su banda (p. 38).

Como vemos, al momento de la investidura, las posibilidades de interlocución entre Ciudadanos y el PSOE eran nulas. Solo poco antes de que se cumpliera el plazo para la convocatoria automática de elecciones, Albert Rivera planteó «un pacto constitucionalista», por el que su partido y el PP (que nunca lo aceptó) se abstendrían si se satisfacían tres condiciones: un cambio de Gobierno en Navarra, estudiar la aplicación del art. 155 si se desobedecía la sentencia del *procés* y un compromiso de Sánchez a no subir impuestos (<https://bit.ly/3cYo8Oq>, visitado en enero de 2020).

La mayor intensidad del debate se materializó en el cara a cara entre Sánchez e Iglesias, que verbalizó las diferencias que habían abortado la hipótesis de un Gobierno de coalición. Comenzó Pablo Iglesias haciendo una lectura de los breves meses del Gobierno Sánchez tras la moción de censura de 2018, que justificarían el avance desde un «Gobierno a la portuguesa» a otro de coalición:

Fue nuestra experiencia de Gobierno a la portuguesa: un Gobierno en minoría con ochenta y cuatro diputados y acuerdos parlamentarios con nosotros. Reconocerán ustedes que esa experiencia de Gobierno a la portuguesa fracasó. Y fracasó, básicamente, por una razón, porque tuvimos un Gobierno inestable incapaz de atar las mayorías suficientes para sacar adelante los Presupuestos Generales del Estado, y, por lo tanto, hubo que convocar elecciones. Por lo tanto, esa experiencia demostró que no funcionaba y creo que es legítimo que tratemos de construir una mayoría más estable y que este país tenga un Gobierno estable [...] (p. 50).

Afirmación que fue respondida por el candidato, mediante un recuento de la paleta de opciones que se habían barajado para facilitar la investidura:

Dicho esto, señor Iglesias y señorías del Grupo Parlamentario de Unidas Podemos, empezamos después del 28 de abril una conversación en la que el Partido Socialista y yo mismo hemos ofrecido cinco escenarios distintos de entendimiento y de cooperación a su fuerza parlamentaria: hemos ofrecido un Gobierno del Partido Socialista con el apoyo externo de Unidas Podemos, ustedes dijeron que no; hemos ofrecido un Gobierno de cooperación donde no solamente estábamos diciendo al Grupo Parlamentario de Unidas Podemos

que eran el socio preferente, no solamente estábamos diciendo que íbamos a crear una comisión de seguimiento para el cumplimiento y la evaluación de los pactos a los que pudiéramos llegar, no solamente les estábamos diciendo que queríamos incorporar a personalidades de Unidas Podemos en los ámbitos de la Administración pública sin formar parte del Gobierno de España, y ustedes dijeron que no. La tercera oferta que les dije y que les hice fue incorporar a independientes de reconocido prestigio en el Gobierno del Gobierno de España provenientes de Unidas Podemos, tampoco quisieron. Y la última de las propuestas ha sido plantear un Gobierno de coalición con el Grupo Parlamentario de Unidas Podemos, aun siendo consciente de que no sumamos mayoría absoluta el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario de Unidas Podemos. Esa es la propuesta que yo les he hecho, y ustedes consideran que todo han sido excusas y que lo único que estamos haciendo es pedir el voto a las fuerzas conservadoras para facilitar el Gobierno del Partido Socialista. Esto no es cierto (p. 59, en el mismo sentido se expresó en el debate de la segunda votación, *DSCD*, 2019, XIII legislatura, núm. 5, p. 3).

En definitiva, el debate ahondó la sensación de ser un mero trámite previo a la convocatoria de nuevas elecciones. En la primera votación, el candidato obtuvo 124 votos a favor, 170 en contra y las abstenciones fueron 52. En el debate previo a la segunda votación, el líder de Unidas Podemos hizo un último esfuerzo por alumbrar un Gobierno de coalición renunciando al Ministerio de Trabajo a cambio de las políticas activas de empleo:

Le hago desde aquí una nueva propuesta. Después de escuchar su discurso he recibido el mensaje de alguien muy relevante de su partido, de una persona con mucha autoridad moral en el Partido Socialista que me ha dicho: He escuchado el discurso de Pedro Sánchez, pídele que os ceda las competencias en políticas activas de empleo. Pues estoy haciendo la recomendación que me ha hecho alguien de su partido: renunciemos al Ministerio de Trabajo si ustedes nos ceden las competencias para dirigir las políticas activas de empleo en este país (*DSCD*, 2019, XIII legislatura, núm. 5, p. 9).

Se ha contado en prensa que incluso Unidas Podemos pidió un receso en la sesión, que no fue aceptado por el PSOE (<https://bit.ly/2U4BpvR>, visitado en enero de 2020), lo que condujo definitivamente a la derrota del candidato, que conservó los 124 votos a favor, 155 en contra y las abstenciones fueron 67. Los meses que siguieron a la investidura fallida repitieron la dinámica de negociaciones sin profundidad, que alejaban paulatinamente la posibilidad de un Gobierno de coalición. Pese a que Unidas Podemos acabó por aceptar la

oferta que desechó en el mes de julio, en ese punto el PSOE entendió que ya no se daban las condiciones para ese acuerdo. Todavía en la búsqueda de un Gobierno monocolor, mantuvo una serie de reuniones con representantes de la sociedad civil, que daría lugar al documento titulado «Propuesta abierta para un programa común progresista», con la intención de provocar una última reacción en sede parlamentaria, la cual no llegó.

IV. EL PESO DE LOS HECHOS: LA INVESTIDURA DE PEDRO SÁNCHEZ Y EL GOBIERNO DE COALICIÓN

1. EL RESULTADO ELECTORAL DE NOVIEMBRE

El PSOE volvió a ganar con 120 escaños (3 menos que en abril) y el 28 % del voto, que supusieron 6 792 199 sufragios (720 943 menos). El Partido Popular recuperó peso con 89 escaños (23 más), 20,81 % y 5 047 040 votos (673 387 más), a los que habría que añadir los 2 de Navarra Suma. Vox se alzó con el tercer puesto gracias a 52 escaños (28 diputados más), 15,08 % y 3 656 979 votos (casi un millón más de votantes). Unidas Podemos prolongó su descenso con 26 escaños (7 menos), 9,82 % y 2 381 960 votos (515 459 votos); a los que sumar los 7 de En Comú y los 2 de Podemos Euskadi. Ciudadanos se hundió con 10 diputados (una pérdida de 47), 6,8 % y 1 650 318 votos (2 505 347 menos). ERC obtuvo 13 diputados (2 menos), 3,61 % y 874 859 sufragios (145 533 menos). También obtuvieron representación JxCat con 8 diputados, PNV con 6, EH Bildu con 5, Más País con 2, la CUP con 2, Coalición Canaria y Nueva Canarias, 2, y con 1, Compromís, BNG, Partido Regionalista de Cantabria y ¡Teruel Existe!

En el Senado el PSOE logró 93 escaños, 83 el Partido Popular más 3 de Navarra Suma, 11 ERC, 9 PNV, 3 JxCAT, 2 Vox, 2 ¡Teruel Existe! y 1 EH Bildu y Agrupación Socialista Gomera.

2. LAS NEGOCIACIONES PARA FORMAR UN GOBIERNO DE COALICIÓN

Los resultados electorales limitaron las opciones de Pedro Sánchez, en tanto que desapareció la posibilidad de un Ejecutivo con Ciudadanos. En estas circunstancias, la dinámica previa a la investidura fue radicalmente distinta a la anterior. El 13 de noviembre, en sede parlamentaria, el candidato y el líder de Unidas Podemos sellaban un preacuerdo de gobierno en el que se marcaban de forma genérica una serie de ítems: consolidar el crecimiento y la

creación de empleo; trabajar por la regeneración y luchar contra la corrupción; combatir el cambio climático; fortalecer a las pequeñas y medianas empresas, así como a los autónomos; proteger nuevos derechos que profundicen en el reconocimiento de la dignidad humana; la defensa de la cultura; políticas feministas; revertir la despoblación; garantizar la convivencia en Cataluña, y la justicia fiscal y el equilibrio presupuestario.

A partir de este preacuerdo, la negociación se sumergió en el hermetismo y el pacto completo no se conoció hasta el 31 de diciembre. En él se desarrollan las medidas concretas de los puntos temáticos trazados en el preacuerdo, y así es posible conocer de forma cabal cuál va a ser la acción del Gobierno, fijando un parámetro político claro desde el que valorar el funcionamiento de la coalición. En esta crónica resulta inviable dar cuenta del conjunto del texto, pero sí merece la pena detenerse en aquellos elementos con relevancia constitucional.

En este sentido, el documento vuelve a plantear dos temas típicos de la confrontación ideológica en el ámbito educativo: la prohibición de la segregación por razón de género en los centros sostenidos con fondos públicos (2.1.2) y el régimen jurídico de la asignatura de religión, que será voluntaria sin alternativa y sin computar en el currículum (2.1.7). En el campo del Estado social, destaca la apuesta por la gestión directa de la sanidad como instrumento para «blindar» su carácter público (2.2.3), la garantía del acceso universal (2.2.8) y una cartera mínima de servicios sociales (2.3.1).

El acuerdo dedica un epígrafe (2.11) a la regeneración democrática y transparencia, que integra medidas como la promoción de acuerdos parlamentarios que permita la renovación de los órganos constitucionales sobre los «principios de mérito, capacidad, igualdad, paridad de género y prestigio profesional». La elaboración de un plan nacional y una ley integral contra la corrupción. La regulación de los lobbies, el régimen de incompatibilidades y la reforma de la Constitución para limitar los aforamientos. Asimismo, en lo que es ya un clásico, se dedica un epígrafe a la idea de promover una justicia eficaz (2.12), a través de un pacto de Estado para su modernización, la igualdad de oportunidades en el acceso a la carrera judicial, la eliminación de la reducción de los plazos de instrucción y la reinstauración de una justicia universal completa. Un capítulo entero se ocupa de los llamados «nuevos derechos», entre los que se encontrarían el derecho a una muerte digna, los derechos de las personas con diversidad funcional, protección de la diversidad funcional, una ley de libertad de conciencia para garantizar la laicidad del Estado y su neutralidad, y una modificación de la ley de seguridad ciudadana «para garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y reunión pacífica».

Una vez más se vuelve sobre la modificación del derecho electoral, incluyéndose entre los elementos más destacados la eliminación del voto rogado y abrir el debate sobre la reducción de la edad para disponer del derecho de sufragio activo. Se propone la introducción de listas cremallera y buscar el consenso en la modificación de la fórmula electoral para lograr una mayor proporcionalidad. Se anuncia, asimismo, una nueva ley de igualdad y la regulación de otra específica para la discriminación de las personas LGBTI. No obstante, en el ámbito de la igualdad, existe un capítulo que lleva por título «Políticas feministas» y que se centra en el trato paritario en el empleo y la ocupación, la conciliación familiar, la lucha contra la violencia machista, destacando la negativa a aceptar los llamados vientres de alquiler.

Finalmente, el capítulo 9, dedicado al Estado autonómico, toma como ideas fuerza la cohesión y la eficacia. No hay nada nuevo y se vuelve sobre los déficits habituales: la necesidad de mejorar la colaboración y coordinación institucional, mejorar la distribución competencial a través de su clarificación, la aprobación de un nuevo sistema de financiación y las referencias típicas al fortalecimiento del Gobierno local.

El Gobierno de coalición era insuficiente para lograr la mayoría de la investidura. Así las cosas, se pergeñó un camino que replica la lógica de algunos Ejecutivos autonómicos: el partido principal de la coalición es responsable exclusivo, al menos formalmente, de buscar los apoyos necesarios. El PSOE negoció y logró el voto afirmativo de BNG, Compromís, Nueva Canarias, ¡Teruel Existe! y PNV, y la abstención de ERC.

Al margen del acuerdo con ERC, en todos domina el prisma regional. De un lado, con la excepción de ¡Teruel Existe!, en los pactos se manifiesta la voluntad de mejorar el autogobierno, completando las transferencias pendientes o, en el caso de Nueva Canarias, desarrollando el régimen económico y fiscal aprobado el año pasado. Además, en los acuerdos con el PNV y el BNG se realiza una referencia a la necesidad de adecuar la organización del Estado a las identidades territoriales, con especial mención al caso catalán. De otro lado, el interés regional se vuelca en las infraestructuras, aunque en este punto el pacto con ¡Teruel Existe!, sin prescindir de las demandas concretas, abre una línea de reflexión en torno a un problema general como es la despoblación territorial. Asimismo, en el supuesto del BNG y Nueva Canarias se incluyen aspectos relacionados con la transición ecológica, que bien mirados implican una preocupación esencial por las infraestructuras (esto es claro en el acuerdo con el BNG en lo relativo a la descarbonización, o en el pacto con Compromís y lo referido a las infraestructuras hídricas).

Los pactos con el BNG y Nueva Canarias introducen acotaciones que trascienden lo regional aportando elementos al interés general. En el primer

caso se marca la necesidad de completar la financiación estatal en materia de dependencia, potenciar la lucha contra la violencia machista y acometer una reforma laboral. En el segundo se prevé expresamente «una agenda para el futuro del Estado», que incluiría la atención a los derechos sociales y el empleo, el cambio climático y la economía verde, y la violencia de género y la igualdad. Y es especialmente significativa la reclamación por parte de Compromís de un nuevo sistema de financiación autonómica.

Los acuerdos, a excepción del de Nueva Canarias y Compromís, incluyen comisiones de seguimiento. Distinto es el compromiso con el PNV, que claramente aspira a ser un pacto operativo para toda la legislatura y no solo para la investidura. Llama así la atención que se prevea «[m]antener una comunicación fluida y constante con EAJ-PNV, dando a conocer con antelación suficiente los proyectos e iniciativas que el Gobierno desee impulsar, comprometiéndose, además, a llegar a un acuerdo satisfactorio en caso de discrepancias», comunicación fluida que se ha de extender al Gobierno vasco. O que se disponga: «Acordar previamente con EAJ-PNV las medidas fiscales que el Gobierno quiera proponer a las Cortes, así como encauzar las discrepancias que puedan producirse en las relaciones en el ámbito fiscal o el financiero establecidas por el Concierto Económico».

Mención aparte ha de recibir el acuerdo con ERC. Su objeto exclusivo es «la creación de una Mesa bilateral de diálogo, negociación y acuerdo para la resolución del conflicto político» La mesa estará compuesta por el Gobierno de España y el Govern de la Generalitat de Catalunya, yuxtaponiéndose expresamente a los otros canales de diálogo ya existente, como es la Comisión bilateral del Estatuto o la Taula de Partits del Parlament (punto 2). Nos encontramos así con un acuerdo que implica a una institución que no la firma (el Govern) y reconoce el valor menor de las otras vías de diálogo. Se sobreentiende que su carácter institucional (Gobierno a Gobierno) y su objeto delimitado, más allá de las cuitas de política ordinaria que dilucidan en la Comisión bilateral, dan el realce necesario a este instrumento. El contenido es abierto y solo tiene como límite «el respeto a los instrumentos y los principios que rigen el ordenamiento jurídico democrático», referencia que abre el horizonte de una reforma constitucional. La metodología de trabajo estará regida por un calendario y tiene como fin buscar «acuerdos que cuenten con un apoyo amplio de la sociedad catalana», comprometiéndose ambas partes «a impulsar la efectividad de los acuerdos que se adopten a través de los procedimientos oportunos», acotación que implícitamente reconoce el halo de incertidumbre que condicionará la negociación dada la necesidad de incorporar actores políticos que no están presentes en esa mesa, pero que son imprescindibles para materializar las reformas jurídicas precisas, que en cualquier caso requerirán «una consulta a la ciudadanía de Catalunya».

Es fácil destacar algunas obviedades ínsitas a este acuerdo o derivadas de su contexto. En primer lugar, su asimetría: mientras que el PSOE pretende la investidura, el interés de ERC es de calado mucho más hondo, de evidente naturaleza materialmente constitucional. Esta falta de homogeneidad de los términos de la negociación, con distintos tempos, estrategias e instrumentos, plantea numerosas incógnitas. La falta de disposición de ERC para aprobar el presupuesto en el año 2019 es un ejemplo; como lo son las palabras de Oriol Junqueras nada más lograr el acuerdo, en las que advierte de que «el apoyo a los presupuestos depende del avance en la mesa de diálogo» (<https://bit.ly/2UatBcm>, visitado en enero 2020) y anuncia que los hechos de 2017 volverán a repetirse. En segundo lugar, es una anomalía que una de las partes del proceso negociador tenga a su líder en prisión; esta circunstancia genera una patología difícilmente explicable en el marco de un Estado constitucional. Por último, si el objetivo final es algo más que la voluntad de aprobar un nuevo Estatuto (e incluso en este supuesto), la mesa solo puede ser un paso preliminar para ir luego incorporando a los ausentes. En cualquier caso, después de años de desencuentros, la tenue llama del diálogo tiene una carga simbólica que no se debe menospreciar por más que su objetivo final genere incógnitas.

3. EL DEBATE DE INVESTIDURA

El segundo debate de investidura interesa por los marcos de referencia que traza, dado que la dimensión programática, en el caso del candidato, como no podía ser de otro modo, volvió sobre los puntos acrisolados en la primera investidura y el acuerdo de Gobierno de coalición, mientras que el resto de fuerzas se concentró en criticar la forma de ese acuerdo antes que su contenido. Y no es menos cierto que también Pedro Sánchez comenzó dando una lectura de los resultados electorales cuando afirmó:

Señora presidenta, señorías, en resumen, del mapa de este Parlamento pueden sacarse varias conclusiones que me gustaría compartir con ustedes. La primera, que los españoles —y se lo recuerdo a la bancada de la derecha, porque parece que lo olvida— han señalado al Partido Socialista como primera fuerza no una sino cinco veces en el año 2019 y, por tanto, a nivel general lo que quieren es un Gobierno progresista liderado por el Partido Socialista. Segunda, que los españoles y las españolas han distribuido con equilibrio su voto y han otorgado también a las derechas una representación significativa. Por tanto, quieren acuerdos amplios, transversales, que rompan la lógica estéril de los bloques y que

ofrezcan el futuro de concordia que necesita y demanda España. Y, tercera, que los españoles han ampliado su representación en un buen número de formaciones de carácter territorial, por tanto, quieren que superemos las tensiones territoriales que arrastra nuestro país y en particular que superemos el conflicto político que desde hace demasiado tiempo erosiona Cataluña y enturbia las relaciones entre Cataluña y España. (Rumores). Y justamente esos serán los objetivos de la coalición progresista, señorías: gobernar con una mirada progresista, alcanzar acuerdos amplios y transversales en los asuntos de Estado y reducir mediante la política y el diálogo la tensión territorial y comenzar a superar el contencioso político catalán (p. 9, DSCD, 2020, XIV legislatura, núm. 2 —desde ahora las referencias de paginación son a este *Diario*—).

Y un poco antes muestra su coalición como un hecho inevitable: «Con los resultados de las últimas elecciones, y una vez manifestada la posición de cada formación, no cabía otra mayoría parlamentaria como la que hoy vamos a presentar» (p. 7). Dada esta premisa, expone «los valores de la coalición», que serían recortar las desigualdades, la defensa de los servicios públicos, la defensa de la libertad, la cohesión territorial, dejar a un lado la deriva judicial en el asunto catalán y afrontar el reto demográfico. Y luego nos presenta la metodología del Gobierno, que será el diálogo, no caer en la dialéctica de bloques y conformar un Ejecutivo que actúe (p. 13).

El discurso del líder de Unidas Podemos dedica solo una breve referencia a las bondades del Gobierno de coalición cuando afirma:

Se ha presentado aquí un programa que combina la experiencia del Partido Socialista con la valentía y la frescura de Unidas Podemos. Es un programa, por una parte, de reconstrucción; de reconstrucción de los derechos y las libertades arrebatadas a los ciudadanos en los últimos tiempos, pero también es un programa que quiere garantizar y construir nuevos derechos para la ciudadanía. Aspiramos a que España se convierta en un referente de la justicia social para Europa y para el mundo, porque la mejor vacuna frente a la mayor amenaza que se cierne sobre Europa, que es la extrema derecha, es la justicia social (p. 55).

Y resulta interesante la perspectiva histórica en la que encuadra el Gobierno de coalición:

Abandonamos una década que, en muchos aspectos, ha sido una década perdida, una década de corrupción, una década de recortes sociales y también de recortes de las libertades y de los derechos civiles; una década en la que la torpe gestión de la derecha ha convertido el conflicto político territorial en una

de las claves fundamentales que tendremos que asumir en nuestro país en los próximos años. Pero también ha sido una década de esperanza [...]. Los movimientos sociales nos dijeron ¡sí se puede!, y el próximo Gobierno tiene la obligación de convertir ese ¡sí se puede! en políticas concretas que sirvan para mejorar la vida de la gente (p. 55).

Y una intervención final marca el tono amigo/enemigo que dominó el debate de investidura:

Tengo la sensación de que ustedes repiten permanentemente la palabra España básicamente porque no entienden España. España está aquí, España es muy diversa, los diputados de Bildu, de Esquerra Republicana, del BNG y de cualquier formación política representan a los ciudadanos de este país con la misma dignidad que ustedes. Ustedes no entienden la diversidad de nuestra patria y por eso ustedes no aceptan que una mayoría parlamentaria que representa a los ciudadanos vaya a construir un nuevo Gobierno. Ustedes desprecian a esa mayoría parlamentaria y, al despreciar al Parlamento, su problema es que desprecian a España, señorías. (Aplausos). Ustedes han recuperado el peor discurso de las tradiciones políticas de nuestro país, el discurso político de la anti-España. El discurso político de la anti-España, de llamar antiespañoles a sus rivales políticos, es el discurso político de la dictadura, el discurso político que asesinó a millares de compatriotas, el discurso político que envió una división a combatir junto a Hitler (rumores.—Un señor diputado: ¡Venga, sigue, sigue!) —sí, señor Abascal—, en la Segunda Guerra Mundial. (Aplausos). El discurso político que destruyó nuestra democracia (p. 56).

Esta manera de concebir la política casa perfectamente, como dos caras de una misma moneda, con la utilizada por el líder de la oposición, Pablo Casado, del Partido Popular. Encontramos en él referencias a la situación de rebeldía del Sr. Torra (p. 26), críticas a la negociación de la investidura con una persona condenada por sedición (p. 26) e incluso referencias a ETA (p. 28). Pero merece la pena rescatar alguna cita textual para entender mejor la naturaleza del discurso:

Señor Sánchez, mi última pregunta para usted es: ¿Por qué hace esto? ¿Por qué lleva al abismo a todos y a todo? Usted llegó al poder con una moción de censura al Gobierno y pretende perpetuarse en él con una moción de censura al Estado. Por eso no solo viene aquí a obtener el visto bueno a un programa radical y fracasado antes siquiera de que pueda empezar a ponerse en marcha; usted prefiere revestirse de populista para intentar que no se note que se ha

convertido en el líder de la coalición que quiere acabar con la España constitucional tal y como la conocemos. No, no estamos ante una investidura fruto del consenso constitucional de 1978, estamos ante el intento de un cambio de modelo constitucional. Nuestra Constitución no es el problema, señor Sánchez, es la solución y el único modelo posible para un país plural y descentralizado, pero unido e indivisible desde hace siglos (p. 29).

Y añade:

Señorías, la misión fundacional del partido que presido fue unir todo lo que estaba a la derecha de la izquierda, pero ahora nuestra responsabilidad es reagrupar a todo el constitucionalismo, incluidos aquellos socialistas avergonzados por lo que usted está haciendo. El Partido Popular siempre ha estado dispuesto a sacrificarse por España, pero no a sacrificar a España apoyando a un irresponsable como usted en su Presidencia. (Aplausos) (p. 30).

No obstante, existen algunas acotaciones en el discurso de Pablo Casado interesantes en tanto que niegan la premisa mayor del candidato y esboza la posibilidad de otro tipo de Gobierno:

Señor Sánchez, usted sabe que tenía alternativa, con dos posibles investiduras, sin depender de los separatistas ni de los partidos de centro derecha, pero no quiso explorarlas. Usted podía intentar gobernar en solitario con el apoyo externo del Partido Popular materializado en once pactos de Estado, que bien daban para culminar una exitosa legislatura para España, para poner orden en Cataluña, para echar a Bildu de Navarra, para aprobar unos presupuestos responsables, un pacto educativo, un acuerdo en política exterior, o sobre la justicia, o por el agua, o por la reforma electoral o contra la despoblación y la violencia de género. Tan solo tenía que intentar la misma investidura que trajo aquí en 2016 con Ciudadanos y Podemos, el pacto del otro abrazo, o, si no, intentar el pacto sin independentistas, con la abstención de Ciudadanos, incluida la coalición Navarra Suma de la que forma parte el Partido Popular, rompiendo con Bildu en Navarra, como le pidió el presidente de UPN en mayo, que no es mucho pedir (p. 27).

La beligerancia del discurso como nota destacada del debate alcanzó su mayor cota con Santiago Abascal, líder de Vox, que realizó manifestaciones como las siguientes:

Ustedes pretenden liquidar la libertad de educación impidiendo que los padres ejerzan el derecho constitucional a elegir la educación de sus hijos. Probablemente

acabarán apoyando contenidos para niños —por cierto, en contradicción con lo que decía el señor Sánchez esta mañana— que hasta hace poco se habrían considerado corrupción de menores, como ya ha ocurrido en alguna comunidad autónoma. Ustedes pretenden liquidar también la libertad religiosa incorporando ese concepto de laicidad del Estado absolutamente fuera de la Constitución, que recoge que España es un Estado aconfesional, pero no laico. Ustedes pretenden incluso coartar la libertad de expresión (p. 44).

[..]

Por cierto, está bien que elijan el mes de octubre como el día de recuerdo a las víctimas de odios pasados, así podrán ustedes, los socialistas, pedir perdón por los crímenes del PSOE en 1934, cuando dieron un golpe de Estado contra la República, o los crímenes de octubre de 1936 en Aravaca, donde las milicias socialistas y comunistas comenzaron el asesinato de miles de españoles, muchos de ellos niños —aunque ustedes se rían en estos momentos—, que luego continuarían en Paracuellos (p. 45).

Finalmente, conviene prestar atención a las palabras de Gabriel Rufián, de ERC, en las que expresa las razones de su abstención en la votación:

He aquí, pues, el acuerdo por una mesa de diálogo y negociación entre el Govern de la Generalitat y el Gobierno de España; un acuerdo que no nace de la ingenuidad o de la candidez, nace de la necesidad. [...] Mesa de Govern a Gobierno, con cuatro pilares [...] uno —primera base—, entre iguales: reconocimiento mutuo y respeto mutuo institucional, desjudicialización y activación de la vía política. Dos, sin vetos: se habla de todo y con todos; nosotros llevamos ochenta y nueve años de historia defendiendo la autodeterminación de Cataluña [...] Tres, calendario: monitorización, vía calendario público y claro; que todo el mundo sepa cuándo es la siguiente reunión. (Protestas). Cuatro, garantías: el acuerdo que se alcance entre las partes será consultado y refrendado por el pueblo de Cataluña. [...] Y, a la pregunta del millón de cómo hacemos para que ustedes cumplan [...]. Si no hay mesa, no hay legislatura (p. 85).

4. EL GOBIERNO DE COALICIÓN

En primera votación el candidato obtuvo 166 votos a favor, 165 en contra y 18 abstenciones, siendo insuficiente para la investidura. Esta llegó a la segunda con 167 votos a favor, los del Grupo Socialista; Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común; Más País, Compromís, BNG, ¡Teruel Existe!, Nueva Canarias (Grupo Plural), y PNV; 165 en contra, de los grupos

Popular, Vox, Ciudadanos; Junts per Catalunya, Coalición Canaria y PRC (Grupo Plural), y los cinco diputados del Grupo Mixto, y 18 abstenciones, de los grupos Republicano y de EH Bildu.

La conformación del primer Gobierno de coalición desde la aprobación de la Constitución de 1978 tuvo una dinámica particular. En los días de la investidura, el socio menor fue anunciando las personas y las carteras que ocuparían; a lo largo de la semana siguiente, el ya presidente Pedro Sánchez, al igual que hiciera tras la moción de censura, trasladó escalonadamente a la prensa el nombre de responsables de los ministerios.

La publicación en el *Boletín Oficial del Estado* se produjo el 13 de enero, siendo la composición final la siguiente: M. C. Calvo Poyato, vicepresidenta primera y ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática; P. Iglesias Turrión, vicepresidente segundo y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030; N. M. Calviño Santamaría, vicepresidenta tercera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital; T. Ribera Rodríguez, vicepresidenta cuarta y ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; M. A. González Laya, ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; J. C. Campo Moreno, ministro de Justicia; M. M. Robles Fernández, ministra de Defensa; M. J. Montero Cuadrado, ministra de Hacienda y portavoz del Gobierno; F. Grande-Marlaska Gómez, ministro del Interior; J. L. Ábalos Meco, ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; M. I. Celaá Diéguez, ministra de Educación y Formación Profesional; Y. Díaz Pérez, ministra de Trabajo y Economía Social; M. Reyes Maroto, ministra de Industria, Comercio y Turismo; L. Plana Puchades, ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación; C. Darías San Sebastián, ministra de Política Territorial y Función Pública; J. M. Rodríguez Uribe, ministro de Cultura y Deporte; S. Illa Roca, ministro de Sanidad; P. F. Duque Duque, ministro de Ciencia e Innovación; I. M. Montero Gil, ministra de Igualdad; A. C. Garzón Espinosa, ministro de Consumo; J. L. Escrivá Belmonte, ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y M. Castells Oliván, ministro de Universidades.

Los partidos integrantes del Gobierno de coalición han suscrito un «Protocolo de funcionamiento, coordinación, desarrollo y seguimiento del Acuerdo de Gobierno progresista de coalición PSOE y Unidas Podemos» (desde ahora, el Protocolo). El documento es de un gran interés porque nos ofrece las reglas que guiarán la acción de gobierno y, sobre todo, porque nos da una foto de la naturaleza de la acción política. Respecto a lo primero interesa una referencia al punto 2, en el que se afirma: «La acción del gobierno de coalición se desarrollará en todo momento con pleno respeto a la Constitución Española y al resto del ordenamiento jurídico. En particular se cumplirá

lo previsto en el artículo 98 de la Constitución y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno».

Nos encontramos así con una reivindicación de los principios normativos del Gobierno, esencialmente los de dirección presidencial y la responsabilidad colegida, lo cual indica que los temores esenciales del nuevo Ejecutivo residen en la unidad de acción y en la preservación de la autoridad del presidente.

Pero, como decía, la relevancia del documento desde el punto de vista del derecho constitucional se cifra en darnos una imagen de las características de la acción política. Separa claramente dos ámbitos, el de la política gubernamental y el de la parlamentaria, y aunque las considera íntimamente relacionadas, el Protocolo estipula criterios distintos. Respecto a la política gubernamental, ha de subrayarse la distinción entre los conceptos de «agenda política» y «eventos políticos», recogida en el punto 7, de suerte que el primero se refiere a los asuntos que el Gobierno propone y controla, mientras que el segundo término sirve para señalar los fenómenos imprevistos, entre los que se encuentra la iniciativa de otros actores.

La responsabilidad «de poner en común la agenda política y de gobierno» y de «respuesta a los eventos políticos y las iniciativas de otros actores políticos, a fin de mantener la unidad de acción de la coalición de gobierno y de los grupos parlamentarios que la sustenta», pasa por la llamada «Comisión Permanente de Seguimiento del Acuerdo», a la que, además, corresponde hacer «un seguimiento e impulso del desarrollo del pacto de coalición», que incluye participar en el diseño de la comunicación (punto 14) y en la resolución de discrepancias (puntos 17 y siguientes). Esta Comisión está compuesta por dos representantes de la Presidencia del Gobierno, dos representantes de la Vicepresidencia Primera del Gobierno, dos representantes de la Vicepresidencia Segunda del Gobierno, un representante de la Secretaría de Estado de Comunicación, un representante del área de comunicación de la Vicepresidencia Segunda del Gobierno; un representante del Grupo Parlamentario Socialista, y un representante del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común. Está por ver la operatividad de una Comisión tan numerosa, que tendrá que encontrar su lugar frente a la interlocución informal de los dos líderes de los partidos y la coordinación formal y de detalle que se despliega desde la propia Presidencia del Gobierno, la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, y la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes.

El epígrafe tercero del Protocolo crea la Comisión de Seguimiento Parlamentario para el Gobierno Progresista de Coalición, pero, sobre todo, establece reglas estrictas de funcionamiento. El punto 8 recoge un principio general de

apoyo parlamentario al Gobierno «y a cada uno de los ministerios» en el Congreso, el Senado y el Parlamento Europeo. Se impone la «unidad de criterio y de sentido de voto en lo que afecte a acuerdos explícitos alcanzados en el programa de gobierno progresista» (punto 9). Para alcanzar este resultado, el Protocolo distingue entre las iniciativas parlamentarias presentadas por los grupos que suscriben el Gobierno de coalición cuando «afecten a la acción del Gobierno o acuerdos explícitos alcanzados en el programa de gobierno», que deberán ser comunicadas con antelación suficiente al otro socio y «se requerirá del acuerdo de ambas partes para su presentación, así como para la posición conjunta de voto». Si las iniciativas proceden de otros grupos y afectan a la acción del Gobierno o a acuerdos explícitos, también se requerirá «el acuerdo de ambos socios para fijar la posición conjunta del voto». Cuando las iniciativas no versen sobre la acción del Gobierno o los acuerdos del programa de gobierno, «pero tengan alta repercusión en la escena política o en ámbitos sectoriales de la política estatal», se impone un deber de consulta y evitar contradicciones entre las posiciones de los distintos grupos. Mención aparte merecen los proyectos de ley y el presupuesto. En ambos casos la regla es el voto favorable de ambos socios y el acuerdo para su modificación, sea presentando enmiendas, sea aceptando enmiendas de otros grupos. Y ese acuerdo también es necesario para las iniciativas de control. Finalmente, se prevé una cautela de cierre, que indica que el respaldo va más allá de la investidura y alcanzaría a los supuestos de exigencia de responsabilidad política previstos en la Constitución.

El Protocolo refleja a la perfección que la política se juega más allá del Parlamento, recogiendo en un epígrafe concreto la «Estrategia de Comunicación Conjunta». Es a la Comisión de Seguimiento del Acuerdo a la que le corresponde «consensuar y concertar las líneas generales de la agenda de comunicación»; pero sobre todo destaca la regla de que todos los ministerios comuniquen con «la antelación suficiente a la Secretaría de Estado de Comunicación [...] los principales anuncios y compromisos que se vayan a realizar», y añade que esos anuncios también se enviarán a los gabinetes de comunicación de los dos partidos. Y el punto 16 establece una cautela clave por la cual «[l]os ministros respetarán su ámbito competencial propio y evitarán opinar o dar publicidad a proyectos de otros ministerios antes de ser refrendados por el Consejo de Ministros».

Finalmente, se debe mencionar el punto 19, que intenta establecer una garantía de la composición proporcional del Gobierno de coalición, en cuanto que dispone:

En caso de reestructuración del Gobierno durante la legislatura, se mantendrá el número de áreas gestionadas por el PSOE y Unidas Podemos y su peso

relativo en el conjunto del Gobierno en los términos acordados al inicio de la coalición. En caso de que la reestructuración implique una alteración sustancial de lo acordado previamente, las partes volverán a abordar las cuestiones esenciales que se planteen en relación con dicha reestructuración.

V. EXCURSUS: EL GOBIERNO DE LA UNIÓN

1. LA ELECCIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Es bien sabido que el apartado 7 del art. 17 del Tratado de la Unión impone una referencia a la composición de la Eurocámara como criterio que ha de condicionar la propuesta del Consejo Europeo en relación con el titular de la Presidencia de la Comisión («Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas [...]»). Los intérpretes más optimistas quisieron ver en esta sutil advertencia la espita para un revulsivo democrático en la Unión y encontraron en la Presidencia Juncker (2014-2019), primera de las elegidas según este sistema, un incremento de su dimensión política, que constataría la eficacia del instrumento. Sin duda, la conexión de la Comisión con los resultados electorales pretende reflejar la lógica de la democracia de partidos que reina en los Estados miembros, pues el modo en el que los grupos parlamentarios europeos se han adaptado a esta disposición ha sido con la propuesta de un *Spitzenkandidat*, esto es, de un candidato principal, que recibiría la confianza si su grupo fuese el mayoritario en la Cámara.

Sin embargo, este instrumento se incardina con dificultad en la estructura del sistema de gobierno comunitario. Recordemos que el art. 10 del Tratado dispone que «el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa», principio que es dual, correspondiendo la representación de los ciudadanos al Parlamento, y la de los Estados, al Consejo Europeo y al Consejo, a través de los Gobiernos nacionales, que son responsables ante los Parlamentos nacionales o los propios ciudadanos. Y es, asimismo, bien conocido que esta democracia representativa se conjuga con un modo de decisión orientado al consenso, lejos del parámetro Gobierno frente a oposición que domina en los Estados nacionales. Tal vocación de consenso se proyecta entre las instituciones y dentro de las instituciones, propiciando con sus reglas de decisión una integración política en el Parlamento y nacional en el Consejo.

En lo que ahora interesa esa búsqueda del consenso también es inevitable en la renovación de las instituciones, en virtud de una regla sencilla, el nombramiento simultáneo de sus titulares. Así las cosas, el acuerdo político vendrá determinado por los resultados electorales y el ajuste entre Estados por la

relevante posición del Consejo Europeo en los nombramientos. Dinámica que ha sido evidente tras la conformación del Parlamento, hasta el punto de que ha marginado a los candidatos principales.

Tras las elecciones, los parlamentarios se agruparon en torno al Partido Popular Europeo (182 inscritos), la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (154), Renew Europe Group (108), los Verdes/Alianza Libre Europea (74), Grupo Identidad y Democracia (73), Conservadores y Reformistas Europeos (66), Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (40), quedando 53 parlamentarios sin inscribir en grupo alguno. Dado este resultado, Manfred Weber, candidato del Partido Popular Europeo, debería haber sido propuesto como presidente. Sin embargo, desde los grupos socialista y liberal, se consideró que era viable prescindir del criterio dispuesto en el art. 17.7, promoviendo la candidatura de Frans Timmermans, que fue el líder de los socialistas. Además la fase del equilibrio entre Estados que propicia la propuesta del Consejo Europeo, unida a que este órgano nombra también su propia Presidencia, la del Banco Central, y al Alto representante, terminó de manera definitiva con la idea de hacer presidente de la Comisión al líder del Partido Popular Europeo. El resultado final fue la elección de Ursula von der Leyen, alemana y conservadora, como presidenta de la Comisión; David Sassoli, italiano y socialista, presidente del Parlamento Europeo; Christine Lagarde, francesa y conservadora, presidenta del Banco Central, y Charles Michel, un belga liberal, presidente del Consejo Europeo.

2. LA PROPUESTA POLÍTICA

El discurso de Von der Leyen en el Parlamento Europeo y el programa de trabajo de la Comisión para los próximos cinco años esbozan las líneas políticas de futuro, que seguramente acabarán penetrando en la dinámica de los Estados miembros. Los dos grandes temas del momento para la Comisión son el medio ambiente y el mundo digital. El primero pasa a ocupar un espacio central y se rubrica con una expresión llena de evocaciones históricas: «A new European Green deal». La lectura en detalle nos muestra que bajo este título se cobija una previsión de gasto que se desarrollará a través de un plan de inversiones sostenibles y un «Fondo de Transición Justa» con el que abordar los desacoples que conlleve la descarbonización de la industria. La búsqueda de una «nueva economía circular» que logre ser sostenible y que «Europea sea neutral en términos climáticos» son los objetivos prioritarios.

La digitalización fue el asunto central bajo la Presidencia Juncker, y vuelve a tener gran relevancia en la nueva Comisión. Se pretende completar el

mercado digital europeo y potenciar la educación, así como regular el fenómeno de la inteligencia artificial. Pero, en términos constitucionales, lo más llamativo es el uso por parte de la presidenta del término «soberanía tecnológica de Europa», que se ha de lograr a través de la inversión en investigación e innovación «disruptiva».

Más allá de estas dos cuestiones, las líneas políticas de la Comisión Von der Leyen tienen enjundia constitucional. Bajo el particular logo «The European way of life», la presidenta hizo hincapié en reforzar el Estado de derecho y se comprometió a potenciar el «European Rule of Law Mechanism», estableciendo un supervisión general de la Unión, parece que similar a la establecida en el campo presupuestario. Sin embargo, resulta llamativo que todas estas referencias hayan desaparecido del Programa de Trabajo de la Comisión.

Dentro de los títulos «Una economía que trabaja para la gente» y «Un nuevo empuje a la democracia europea» encontramos propuestas para cambiar la estructura institucional de la Unión. En el ámbito de la Unión económica y monetaria aparecen referencias genéricas que introducirían cambios sustanciales, por ejemplo, cuando declara que se creará «un instrumento presupuestario para la convergencia y la competitividad» destinado a apoyar la reformas estatales, cabe imaginar que se apuesta por una política de gasto anticíclica, más aún al añadir sin solución de continuidad que se «hará uso de toda la flexibilidad que permite el Pacto de Estabilidad y Crecimiento». Por otro lado, se compromete a concluir la Unión Bancaria, huérfana todavía del sistema institucionalizado de garantía de depósitos. Y no menos relevante es la propuesta de un plan para implementar «el pilar europeo de derechos sociales», que parece referirse a la intervención en el mercado del trabajo, lo que, sin duda, será una novedad en la lógica del proceso de integración.

Finalmente, la presidenta propone renovar la relación con el Parlamento Europeo, prometiendo que asumirá las propuestas legislativas que apruebe la Cámara, mejorando la información y recuperando la *Question Hour*, mecanismo informal de control periódico de la Comisión, y, no sin algo de cinismo, prometiendo que reforzará el instrumento del *Spitzenkandidaten*.