

# La gobernabilidad en tiempos de fragmentación política

**Desde hace** algunos años, concretamente desde diciembre de 2015, el sistema político español ha evolucionado desde un bipartidismo imperfecto a un multipartidismo exacerbado que ha dado lugar a una gran fragmentación política que dificulta la formación de Gobiernos, pero también la aprobación de leyes en el Parlamento y la designación de los titulares de algunos órganos de extracción parlamentaria. No es un caso exclusivamente español. En las dos últimas elecciones legislativas, Alemania ha tenido que optar por Gobiernos de coalición cuya negociación fue larga y compleja, Italia tiene un Gobierno multipartidista presidido por un independiente, y en Bélgica y en los Países Bajos cada vez es más difícil formar Gobierno. Gobierno que, cuando acaba formándose, es inevitablemente de coalición.

Todo hace pensar que la fragmentación política se ha instalado en la política europea. No es un fenómeno nuevo pues basta con repasar los casos y la tipología que contenía la clásica obra de Maurice Duverger Los partidos políticos para ver que ya en 1951 el fenómeno de la fragmentación recorría la Europa democrática. Lo novedoso de la fragmentación del siglo XXI es que, a diferencia de las décadas pasadas, no suele haber uno o dos partidos predominantes que puedan organizar la formación del Gobierno y, en segundo lugar, que la cultura del pacto (que explica tantas coaliciones en Italia, el Benelux y Alemania) está aún muy debilitada. Todo ello hace difícil la gobernabilidad. Pero, ¿qué entendemos por gobernabilidad?

Entendemos por gobernabilidad la situación política que permite que los órganos constitucionales del Estado (y muy especialmente el Gobierno) puedan constituirse de manera regular y sin demoras conflictivas y puedan ejercitar sus atribuciones de manera igualmente regular. En el caso de España

la dificultad para elegir Presidente del Gobierno es palmaria: tras las elecciones de diciembre de 2015 y de abril de 2019 no se pudo elegir Presidente del Gobierno y hubo que acudir a una segunda convocatoria electoral en junio de 2016 y en noviembre de 2019. Pero la difícil gobernabilidad se refleja también en otras muchas situaciones, en cada votación parlamentaria, donde el Gobierno no suele tener asegurados inicialmente los apoyos, que se deben negociar proyecto a proyecto, o en la dificultad de acuerdos parlamentarios de amplio espectro. Importa resaltar que, como se desprende del término, la gobernabilidad va dirigida ante todo al buen funcionamiento del Gobierno, pues éste es el órgano que dirige la política de un país, pero también se proyecta sobre otros órganos (el Parlamento, el Tribunal Constitucional) y sobre otros niveles (las Comunidades Autónomas), pero siempre en relación con la función de dirección del Gobierno.

Esta difícil gobernabilidad ha dado pie en España a que las derechas intenten deslegitimar al actual Gobierno de coalición (y de paso a la propia democracia parlamentaria), aduciendo una supuesta ineficacia y debilidad frente a una idealizada fortaleza política de los Gobiernos unipartidistas del pasado. Pero los datos políticos no apuntalan ni esta impresión ni menos aún esta deslegitimación. En la legislatura del Gobierno de coalición que se inició en 2020, legislatura del Covid-19 y de la agresión rusa a Ucrania, se han aprobado más de 150 disposiciones con rango de ley (leyes orgánicas, leyes ordinarias y decretos-leyes), lo cual demuestra que el Gobierno funciona con eficacia y que ha sido posible entablar un buen diálogo en el Parlamento.

Con la alta fragmentación de las representaciones que están dándose en España, y en otros países europeos, la gobernabilidad es difícil. En ocasiones es

estresante. Pero puede funcionar si se practica la cultura del pacto, como se analiza en uno de los artículos que se publica en este número. No obstante, es obligación de los gestores públicos estudiar también posibles reformas jurídico-políticas que permitan mejorar la gobernabilidad. Es decir, como hemos resaltado más arriba, la capacidad de dirección del Gobierno que goza de la confianza del Parlamento.

En los artículos de este número se consideran diversas propuestas dirigidas a conseguir la gobernabilidad que, como decían los juristas teólogos del siglo XVI, puede referirse al ejercicio y al origen de la función gubernamental. Quiere ello decir que la búsqueda de la gobernabilidad se inicia con la posibilidad de formar Gobierno tras la celebración de unas elecciones, de modo que el sistema electoral permita la formación de mayorías parlamentarias. Y continúa con las reglas de funcionamiento del Congreso que hacen posible que éste otorgue la investidura a un candidato a Presidente del Congreso. Y tras la gobernabilidad de origen, la de ejercicio, de modo que el Gobierno que salga de la investidura pueda ejercer su facultad de dirección con la debida eficacia y atención al interés general.

Así se explican las propuestas, diversas y de distinta jerarquía normativa, que aparecen en los artículos de este número. Algunos autores plantean reformar las reglas que disciplinan la elección parlamentaria del Presidente del Gobierno, lo cual exigiría reformar la Constitución. Algo que resulta casi imposible en el presente contexto político. Pero para elevar el número de Diputados a cuatrocientos y asignárselos al partido que dispone de más escaños, como sostienen otros autores, sólo es necesario reformar la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Algo que puede hacer la mayoría absoluta de la Cámara. A su vez, la posibilidad de tramitar

*La evolución de las tendencias electorales en sociedades crecientemente complejas y diversas está dando lugar a dificultades crecientes de gobierno en muchos países, en los que tienden a aumentar los gobiernos de coalición y en los que se hace presente la necesidad de adoptar medidas y reformas legislativas que faciliten una buena y ágil gobernabilidad.*

con más celeridad los proyectos de ley en las Cortes, como se propone en otro artículo, sólo requiere reformar los Reglamentos parlamentarios. Algo que también exige mayoría absoluta. Como se ha apuntado más arriba, no debemos olvidar que la gobernabilidad no forma parte solamente de la dialéctica Gobierno/Parlamento. También se refiere, por ejemplo, al cumplimiento puntual de las reglas vigentes para re-

novar los órganos constitucionales, como el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, y a la dialéctica Estado/Comunidades Autónomas. Por ello, debe buscarse, con reglas jurídicas y con diálogo, que el Gobierno gobierne, pero también que el resto de los órganos constitucionales adquieran plena legitimidad renovándose en tiempo y forma, y que las Comunidades Autónomas no sean un obstáculo para la política del Gobierno, como se ha visto durante la crisis del Covid-19, cuando algunas Comunidades Autónomas, con Gobiernos conservadores o nacionalistas, prefirieron la confrontación con el Gobierno antes que la colaboración en la lucha contra la pandemia. Todavía ocurre en el ámbito de la enseñanza con las Comunidades del Partido Popular.

El comportamiento electoral a lo largo del siglo XXI en algunos países europeos ha llevado a un panorama de gran fragmentación partidista que dificulta la gobernabilidad. Pero esas dificultades se pueden superar acrecentando el diálogo entre los diversos sujetos políticos, y analizando con atención las reformas constitucionales y legales que consolidarían el papel del Gobierno, tanto en su elección como en el ejercicio de sus facultades constitucionales de dirección política. La fragmentación política puede ser una debilidad, pero, a través de la cultura del pacto, también una fortaleza, una oportunidad para una vida política más rica e implicativa. **TEMAS**