

# La formación de gobiernos en sociedades complejas

**Parafraseando** un libro de Felipe González y Miquel Roca Junyent, la tarea de formar Gobierno ya no es lo que era. El modelo de formación de Gobierno británico que todos los *Premiers* que han escrito memorias han ponderado, en virtud del cual transcurren pocos días entre la jornada electoral y el acto de recibimiento del nuevo Primer Ministro por la Reina, empieza a ser una rareza en Europa. Empieza a ser habitual que, como ha ocurrido no hace mucho en Alemania, en Italia y hasta en España en 2016, transcurran varios meses entre la celebración de las elecciones y el otorgamiento de la confianza a un nuevo Primer Ministro. ¿A qué se debe ese cambio tan notable?

Aunque en las Ciencias Sociales no es bueno limitar la causalidad a una sola razón, no es arriesgado aventurar que la causa de esta transformación política es el cambio del sistema de partidos que, en mayor o menor grado, se ha producido en democracias europeas asentadas como Italia, España y Alemania. En concreto, España ha pasado de un bipartidismo imperfecto que perduró desde 1977 hasta 2015, a un multipartidismo reciente, que se está asentando todavía, pero que ya ha producido algunos efectos de gran impacto político, como fue la moción de censura de 2018 y la repetición de las elecciones en 2016.

¿Por qué ha cambiado de forma tan drástica uno de los componentes estructurales de toda democracia? Porque el antiguo paradigma fundado en la identificación política básicamente con la clase social, que daba lugar a sociedades muy compactadas, ha sido superado. Estamos ahora ante sociedades muy fragmentadas donde los intereses de clase no se expresan sólo a través de partidos netamente definidos en sus raíces sociales, y donde la ideología es desplazada a veces por elementos identitarios, arquetipos y mitos. Se entiende así la aparición de un nuevo tipo de partidos *catch-all*, con escaso componente ideológico y mucho tacticismo. Lo que ha dado lugar al paso del antiguo bipartidismo al nuevo multipartidismo.

El cambio ha sido tan rápido que afecta incluso a la semántica, ¿qué es hoy y qué significa formar

Gobierno? Hoy formar Gobierno es algo más que elegir al gobernante principal, al Presidente del Gobierno. Formar Gobierno es asegurar la gobernabilidad de un país durante una legislatura. Sin embargo, muchas Constituciones, incluso de finales del siglo XX, siguen ofreciendo respuestas que dan por supuesto que el Gobierno nace y se legitima con mayorías absolutas. No es que el fenómeno fuera desconocido, pues los Estados escandinavos y los del Benelux se han caracterizado desde comienzos del siglo XX por un modelo multipartidista que generaba Gobiernos de coalición que no siempre disfrutaban de apoyos parlamentarios amplios.



La peculiaridad del nuevo fenómeno multipartidista se encuentra en la dificultad de las Constituciones por ofrecer fórmulas jurídicas nuevas que ayuden a la formación de los Gobiernos. Dicho de otra manera, hay Constituciones europeas (alemana, francesa o española) que se continúan fundamentando en la hipótesis del bipartidismo imperfecto, aunque el marco político ya es multipartidista. Es más, incluso Constituciones que se fundamentaban en la hipótesis multipartidista (Italia), no logran dar una respuesta rápida y eficiente al nuevo multipartidismo que en ocasiones ha llegado a arrasar a los viejos partidos. Y es que debemos tener en cuenta que el multipartidismo antiguo (de Italia, de la Cuarta República francesa) que se fundaba en

intereses de clase, ha sido desplazado por un nuevo multipartidismo que se ve afectado, como hemos indicado, en nuevos fenómenos identitarios, en nuevos grupos sociales y en percepciones no ideológicas sino ecologistas, humanitarias, etc.

En definitiva, la mutación del sistema de partidos de muchos países europeos significa que ya no existen mayorías absolutas, sustentadas en ideologías o en sectores sociales homogéneos. Y la desaparición de mayorías absolutas obliga a pactar entre dos o más partidos. La respuesta más fácil a esta ausencia de mayorías y a la necesidad de lograr pactos son los Gobiernos de coalición. Pero esta fórmula, salvo en los países donde está arraigado desde el segundo tercio del siglo XX, no parece especialmente fácil, porque las tensiones entre los partidos dentro de un mismo Gobierno son, en ocasiones, muy intensas. Además, los Gobiernos de coalición pueden provocar un desgaste elevado en los partidos que se coaligan porque dejan a los electores sin alternativas futuras. ¿Qué respuesta político-jurídica cabe dar al desfase entre un modelo constitucional fundado en el bipartidismo (más o menos imperfecto) y una realidad política multipartidista como la actual?

Lo primero que hay que decir es que ante una situación política nueva que ha tardado muy poco tiempo en instalarse en la sociedad, es necesaria una llamada a la innovación y a la imaginación. Nos movemos con modelos considerados innovadores después de la Primera Guerra Mundial (el "parlamentarismo racionalizado" del que habló Mirkin-Guetzevitch en los años treinta), pero la dinámica política actual se inició bien avanzado el siglo XXI. Quizá la respuesta a los nuevos fenómenos consista en la búsqueda de mecanismos constitucionales que posibiliten una rápida formación de nuevos Gobiernos para el caso de que ningún candidato logre obtener la confianza del Parlamento en un plazo corto de tiempo. ¿De qué tipo de mecanismos constitucionales hablamos? Por decirlo de manera coloquial, los mecanismos que contengan un "plan B" que lleve a la formación de Gobierno con cierto automatismo como ocurre con el artículo 5 de la Ley vasca de Gobierno de 1981 o el artículo 3 de la Ley asturiana del Presidente y del Consejo de Gobierno de 1984. En definitiva, se trata de simplificar los filtros o las instancias intermedias para que las Cámaras elijan con cierta rapidez a un Presidente.

La simplificación o automatismo en los procedimientos conlleva un efecto hasta ahora casi

desconocido, a saber, que los Gobiernos salidos de procedimientos más o menos automáticos gozarán de una confianza parlamentaria más limitada, con apoyos políticos más débiles. Pero esta circunstancia no es necesariamente negativa. No se trata de aplicar el dicho "a mal tiempo, buena cara". Pero, si se ha producido la ruptura del paradigma del bipartidismo imperfecto con Gobiernos sólidos (y parece que se ha producido en varios países europeos), hemos de llegar a la conclusión de que la gobernabilidad ha de practicarse de otra manera, con pactos permanentes *touts azimuts*, con programas de gobierno flexibles y con un horizonte permanente de intentar gobernar con consensos.

*Una vez que se ha producido la desaparición de los viejos bipartidismos, hemos de llegar a la conclusión de que la formación de gobiernos ha de realizarse de otra manera, garantizando una buena gobernabilidad.*

Pero la adaptación al nuevo paradigma del multipartidismo no debe llevar a perder de vista los objetivos esenciales del Gobierno parlamentario. El Parlamento se puede transformar con la ampliación del número de partidos que tienen facultad de decidir o, al menos, de *empêcher*, pero la filosofía política del parlamentarismo es la misma. Esto es, gobierna y forma Gobierno la persona que ha obtenido la confianza de la Cámara. Por eso no tienen mucha incidencia algunos cambios que suelen proponerse como el de la Ley Electoral que prime especialmente al partido que más votos obtiene, porque en España hemos pasado del bipartidismo imperfecto al multipartidismo sin cambiar la Ley electoral. Tampoco debe aminorarse el principio de dirección presidencial o de canciller porque, precisamente con Gobiernos más débiles, el papel preeminente del Presidente del Gobierno es un importante factor de estabilidad y de mayor gobernabilidad.

Si la manera de formar Gobierno ha cambiado en varios países europeos en pocos años, lo que no ha cambiado es la necesidad de contar con Gobiernos sólidos y eficientes. Por eso es más necesario que nunca constatar que los antiguos procedimientos de formar gobierno, en estos momentos, quizá sean poco útiles y por ello hay que poner imaginación a la hora de pensar en la necesidad de vías más rápidas de alcanzar el Gobierno. **TEMAS**