

La política de pactos: requisitos, experiencias y marco jurídico

Las nuevas tendencias políticas apuntan hacia una fragmentación del electorado en España que posiblemente hará necesarios pactos postelectorales, para poder conformar mayorías de gobierno. Expertos y responsables políticos aportan sus opiniones en Temas Candentes, sobre las garantías y los procedimientos legales que resultan convenientes para garantizar el cumplimiento de las políticas acordadas en los pactos.

1. ¿Qué requisitos se deben contemplar para que sean posibles pactos postelectorales? ¿Qué garantías hay que considerar? ¿Qué procedimientos y sistemas de evaluación?
2. ¿Debe establecerse en España un marco jurídico específico para regular los pactos postelectorales? ¿Es necesaria una ley que establezca protocolos de seguimiento y regule el cumplimiento de dichos pactos?
3. ¿Cómo se realizan los pactos en otros países de nuestro entorno? ¿Están regulados por ley? ¿Qué experiencias existen al respecto?

Diego Valadés

Catedrático de Derecho Político. Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Los pactos postelectorales se traducen en un programa alternativo de gobierno que no fue el que los votantes apoyaron. Las coaliciones son posibles gracias a los amplios márgenes de negociación y de decisión de los representantes políticos. Lo importante es que el resultado de las deliberaciones sea público y que conste en acuerdos generales expresos.

Cuando hay coalición, el gobierno se integra de manera plural y esto permite practicar controles intraorgánicos (los que se ejercen de manera sistemática en el interior del gobierno), que son menos frecuentes y eficaces en los gobiernos mayoritarios, cuya homogeneidad propicia la disciplina y las decisiones verticales. La paradoja democrática consiste en que los gobiernos mayoritarios ejercen el poder de manera más discrecional que los de coalición.

2. Las decisiones acerca de un marco jurídico para los procesos políticos dependen del contexto. Por ejemplo, en México la Constitución prevé que a partir de 2018 el presidente de la república puede optar por un gobierno de coalición. Esta norma se explica por que en la política mexi-

cana no hay experiencias de gobiernos de coalición y porque existen muchas resistencias a reformar un sistema presidencial con facultades muy concentradas. En un caso así es preferible que la norma ofrezca elementos de referencia que faciliten a los actores políticos el tránsito a un modelo de gobierno con el que no están familiarizados.

Cuando las coaliciones se producen en un medio habituado a los acuerdos parlamentarios y con una clara adhesión generalizada al ordenamiento constitucional, la experiencia dominante en los sistemas constitucionales, parlamentarios o presidenciales, muestra que es aconsejable dejar que el proceso político siga su curso de manera espontánea. Los límites artificiales producen más tensiones que soluciones.

3. En el caso mexicano la Constitución faculta al Presidente de la República para optar por un gobierno



Las coaliciones son posibles gracias a amplios márgenes de negociación y de decisión de los representantes políticos; lo importante es que el resultado de las deliberaciones sea público y que conste en acuerdos generales expresas.

de coalición. También dispone que el convenio y el programa de gobierno deben ser aprobados por el Senado. Está previsto asimismo una ley reglamentaria. Debe tenerse en cuenta que en un sistema presidencial la coalición puede mejorar las posibilidades de gobernabilidad, pero no condiciona la investidura ni permanencia del gobierno. En estas circunstancias, regular las coaliciones puede ofrecer certidumbre a los coaligados.

Aun así, prevalecen los sistemas presidenciales que cuentan con gobiernos de coalición sin requerir de normas expresas. Como ejemplos en el ámbito iberoamericano están los casos de Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay.

Javier García Fernández

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

1. Los pactos postelectorales necesitan, de entrada, una cierta confluencia doctrinal en donde los futuros socios constaten unos mínimos fines comunes. También es necesaria la voluntad de pactar, lo que quiere decir voluntad de no imponer todo el programa propio y saber que es necesario ceder en puntos importantes, no secundarios. Se pacta con otros partidos porque uno no ha logrado alcanzar unos resultados electorales suficientes para gobernar por sí solo, de modo que no se puede salir vencedor como si se hubiera logrado una mayoría absoluta.

Las garantías jurídicas no tienen utilidad. No hay más garantía que el principio de lealtad y los mecanismos políticos de la moción de censura (por iniciativa propia o sumándose a la de otros) y de retirar el apoyo en la Asamblea o en el Pleno.

Aunque las técnicas de evaluación de políticas públicas se han perfeccionado mucho, lo más útil, con carácter preventivo, es un buen órgano de coordinación que permita examinar periódicamente cómo se va aplicando el pacto y dialogar sobre cómo se va a desarrollar en el futuro.

2. No creo que haga falta un marco jurídico específico. Menos aun una ley. El pacto formaliza en un docu-

Los gobiernos de coalición son resultado de acuerdos, siempre públicos y por lo general formalizados, y se traducen en programas de gobierno. Un requisito es la presencia de partidos responsables y bien estructurados. Los objetivos de estabilidad y gobernabilidad hacen recomendable la mayor flexibilidad posible para la concertación de las coaliciones, a cambio del mayor control político para dar seguimiento a los compromisos. Para que las coaliciones no afecten la eficacia de los controles parlamentarios, es necesario ampliar y fortalecer los derechos de la oposición.

En el caso mexicano la Constitución faculta al Presidente de la República para optar por un gobierno de coalición y también dispone que el convenio y el programa de gobierno deben ser aprobados por el Senado.

mento una voluntad de gobernar juntos y es esa voluntad de gobernar juntos la verdadera ley. Ahora bien, como los órganos de gobierno suelen estar dotados de reglamentos internos, de diverso valor jurídico, quizá sea necesario modificar esos reglamentos para facilitar la presentación de iniciativas por parte de todos los socios y señalar un órgano de coordinación (distinto del que debe conectar los partidos firmantes del pacto) para filtrar problemas e iniciativas. Pero en este tipo de Gobiernos hay también elementos intangibles, de difícil regulación, como es el buen o mal

Las garantías jurídicas no tienen utilidad en los pactos postelectorales. No hay más garantía que el principio de lealtad y los mecanismos políticos de la moción de censura (por iniciativa propia o sumándose a la de otros) y la posibilidad de retirar el apoyo en la Asamblea o en el Pleno.



Sistema Digital ahora en:



<http://facebook.com/SisDigital>



<http://twitter.com/FSistema>

¡síguenos!



Entra en www.fundacionsistema.com
y en www.sistemadigital.es

FUNDACION SISTEMA

entendimiento de los líderes de los partidos, la prudencia o su carencia en cada uno de los *partners* y hasta el principio de lealtad que debe presidir la relación.

3. Aunque empieza a haber iniciativas legislativas en países iberoamericanos, los pactos postelectorales tienen un componente básicamente consuetudinario siendo el propio texto pactado la ley que ordena la re-

José Enrique Serrano

Diputado del PSOE.

La nuestra es una experiencia democrática que sólo ha conocido experiencias de mayoría absoluta o de mayoría relativa muy significativa: 18 años de una y otra modalidad en el tiempo transcurrido desde la aplicación primera de la Constitución. Eso se ha traducido, ante todo, en estabilidad.

No es de extrañar, en consecuencia, la inquietud, la preocupación e incluso la alarma con la que se especula con la posibilidad de que, por primera vez, nos veamos abocados a convivir bajo un gobierno no monocolor sino fruto del pacto; un pacto, por lo demás, que sólo es concebible en su fórmula postelectoral, esto es, no formalizado previamente.

Antecedentes de este tipo, sin embargo, sí se encuentran en otros ámbitos políticos: Comunidades Autónomas y Ayuntamientos han conocido períodos, incluso prolongados, de gobierno de coalición que, salvo excepciones, se han desenvuelto con normalidad y sin conflictos determinantes.

En todo caso, los pactos postelectorales exigen dos condiciones esenciales.

La primera es de hecho: la inexistencia de mayoría absoluta por parte de uno de los partidos que hayan concurrido a las elecciones o, al menos, de una mayoría relativa tan importante –por la proximidad a la mayoría absoluta y/o por la distancia con el segundo partido– que permite la acción de gobierno a través de acuerdos puntuales que respondan a “geometría variable”.

La segunda es estrictamente política: la capacidad, y la voluntad de varias formaciones políticas con representación parlamentaria de lograr una mayoría de gobierno a través de un pacto, bien para compartir el gobierno mismo, bien para apoyar desde fuera de él la acción a desarrollar por el partido que lo asuma en exclusiva, en función y a partir de un acuerdo –de nuevo, político– alcanzado por quienes participan en un acuer-

lación. Pero si en España, tras las próximas elecciones a Cortes, hubiera que constituir un gobierno de coalición quizá habría que retocar ligeramente (pero sólo ligeramente) las añejas instrucciones sobre la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno (primera versión, de 1 de octubre de 1976), que han sido hasta ahora un instrumento muy útil para asegurar el principio colegial.

do que fije las prioridades, los objetivos, las medidas esenciales a adoptar.

Es, pues, Política, no es Ley. Así ocurre en la generalidad de los sistemas. Así como es obligado regular el pacto preelectoral, pues precisamente la coalición es lo que se ofrece a los electores como opción para ser votada, no parece razonable ni posible someter a regulación ni a controles –de principio o de evaluación continuada– la celebración y el desarrollo de un pacto celebrado para gobernar y que tiene, con todo, un respaldo parlamentario expreso: la mayoría requerida para la proclamación de presidente del gobierno tras el debate de investidura.

Política no es Ley. Así como es necesario regular el pacto preelectoral, no parece razonable someter a regulación el desarrollo de un pacto para gobernar que tiene un respaldo parlamentario expreso.

Si no se regula el cumplimiento o incumplimiento de un programa electoral –y las razones para no hacerlo son de naturaleza muy variada– ¿por qué y cómo regular la formalización y ejecución de un pacto que habilite la mayoría suficiente para ejercer el gobierno?

De nuevo, sólo en la Política pueden encontrarse límites a la celebración del pacto: la unión de los opuestos sólo es concebible, a mi juicio, en situaciones de auténtica emergencia nacional, pues, en caso contrario, impide un elemento esencial de la democracia, la oferta de alternancia.



El problema de fondo del debate radica en cómo se utiliza políticamente una expresión sencilla: "mayoría". Si se reduce a obtener un representante más que el siguiente o se acepta que es la mayoría (mitad más uno) de los representantes de la asamblea parlamentaria. La respuesta no admite duda. Como no debería admitirla la preferencia democrática por el

pacto frente a una normativa que, sin más, otorgase mayoría absoluta a quien hubiese obtenido, simplemente, ese escaño de más.

Pero este es un debate que también debe resolverlo la Política no a través de la imposición, sino mediante un pacto sobre el sistema electoral que, ciertamente, necesita algunas reformas.

Enrique Lucas Murillo de La Cueva

Catedrático de Derecho Constitucional Acreditado. Universidad del País Vasco.

1. La inexistencia de una mayoría que permita gobernar en solitario y que una o más fuerzas políticas estén dispuestas a pactar la formación del gobierno, integrándose o no en él. Lo hacen para dejar su impronta en la política gubernamental y mostrarse como formaciones responsables que garantizan la estabilidad o el impulso de una nueva política. En circunstancias extraordinarias se unen en una gran coalición y, si son extremas, en gobiernos de concentración.

El énfasis en el programa no suele ocultar la trascendencia de la distribución de carteras y cargos que acaban incrementándose para proyectar el peso específico de los socios que puede matizarse por el plus que aportan pequeñas formaciones.

Las reglas y procedimientos sobre la gestión del pacto permiten el control mutuo, el seguimiento exhaustivo de la acción del gobierno y de su reflejo en los medios y encauzan la resolución de sus discrepancias.

El principal garante es el presidente que actúa de intérprete del acuerdo y de árbitro entre los partidos, incluido el suyo, pues las tensiones suelen venir de ellos.

Las fuerzas políticas han de ser las que diseñen los acuerdos y establezcan sus garantías ante la opinión pública y el electorado, atendiendo a las singulares circunstancias de cada caso.

Se moderan el ejercicio de las facultades de designación y separación de los miembros del gobierno, de la cuestión de confianza y de la disolución anticipada. Se prohíbe a los grupos del gobierno presentar o apoyar mociones de censura y comisiones de investigación y se establecen reglas sobre la posición a adoptar con respecto a las iniciativas de otros grupos que puedan comprometer la acción o la estabilidad del gobierno.

El diálogo es permanente, pero las comisiones de seguimiento velan por el cumplimiento de lo acordado y la

corrección de las desviaciones y conflictos que puedan surgir. Su composición es mixta, las forman miembros del gobierno, de los partidos y de los grupos parlamentarios.

Se reúnen periódicamente y siempre que se suscita un conflicto o deba abordarse una situación nueva que pueda requerir un cambio de rumbo en la política del gobierno, en su composición o en el tratamiento de un asunto importante.

El principal garante es el Presidente que actúa de intérprete del acuerdo y de árbitro entre los partidos, incluido el suyo, pues las tensiones suelen venir de ellos.

2. No lo considero necesario ni útil. Han de ser las fuerzas políticas las que diseñen los acuerdos y establezcan sus garantías ante la opinión pública y el electorado atendiendo a las singulares circunstancias de cada caso. El carácter abierto y, a veces, difuso de los acuerdos contrasta con la abstracción y generalidad de las normas jurídicas y no se presta al control judicial.

La experiencia, que en algunos casos supera las dos décadas (Euskadi), tampoco muestra esa necesidad.

En mi opinión, no. Debe quedar a la autonomía de los partidos y al juicio de los electores.

Quizás fuese útil a estos efectos un código de buenas prácticas acordado por consenso para dotar de transparencia al contenido de los pactos y de concreción a los compromisos asumidos, aunque, seguramente, su eficacia sería limitada con respecto a las inevitables fórmulas transaccionales.

3. Nuestra experiencia ha tenido en cuenta las de otros países, pero no conozco ninguna ley que regule esta materia.

