

# Legislar en coalición



**Rafael Simancas**  
Subdirector de Temas

**Con las** menciones habituales a la autoría de las leyes en nuestro país se produce un equívoco muy significativo. Generalmente se atribuye tal autoría bien al presidente del Gobierno en ejercicio, bien a un ministro, bien al propio Gobierno o, como mucho, al partido político al que pertenece alguno de estos protagonistas. Sin embargo, las leyes no las aprueban los presidentes, ni los ministros, ni los gobiernos, ni el partido político en el poder, por amplia que fuera su mayoría electoral. Las leyes en democracia las aprueban los Parlamentos.

En nuestro país es así porque lo mandata la Constitución de 1978 en su artículo 66. Es así por la aplicación del principio de la separación de poderes, clave en un Estado de Derecho. Y es así porque vivimos en democracia. El Parlamento aprueba las leyes. El Gobierno gobierna conforme a esas leyes. Y los jueces las aplican en caso de conflicto. Los gobiernos no tienen un papel menor en la aprobación de las leyes. Tienen la facultad, muy importante, de aprobar Decretos Leyes que se aplican de manera inmediata, pero que han de convalidarse, o derogarse, en el Parlamento en el plazo perentorio de 30 días. Cuentan, desde luego, con la competencia de proponerlas, que el Parlamento tramita, o no tramita, o aprueba tal cual, o enmienda de manera total. Los gobiernos, incluso, cuentan con la prerrogativa exclusiva de la iniciativa de ley para aprobar

los Presupuestos Generales del Estado, nada menos. Pero, aún en este caso, siempre, siempre, la aprobación de las leyes es competencia del Congreso y del Senado, donde está representada la soberanía popular mediante el voto democrático de la ciudadanía.

## Necesidad de entenderse

En puridad, la elaboración de las leyes responde cada vez a una estrategia de coalición. Desde el momento primigenio, incluso. Aún en los gobiernos que disfrutaban de mayoría absoluta en el Parlamento, la propuesta de una iniciativa legal por parte de un ministro requiere del entendimiento con otros ministros. Es un tópico, por ejemplo, reconocer que todos los gobiernos lo son en realidad de coalición entre el ministro de Hacienda y todos los demás.

Los gobiernos con mayoría absoluta, por seguir analizando el extremo, tienen, como todos, la necesidad inexorable de obtener el acuerdo de ambas cámaras parlamentarias para sacar adelante sus proyectos legislativos y, a veces, el grupo más difícil de convencer es el propio.

Por tanto, todos los gobiernos han de hacer uso del entendimiento para impulsar sus iniciativas de ley. En mayor medida, desde luego, aquellos que no disponen de mayoría consolidada entre sus apoyos parlamentarios. Y aún más, hay que reconocer, los gobiernos que son en sí mismos de coalición entre fuerzas políticas diversas.

¿La herramienta legislativa más inevitable? El esfuerzo para el entendimiento, sin dudas.

¿Los inconvenientes en un Parlamento fragmentado? Los interlocutores son más, la diversidad de planteamientos de entrada es más acusada, y la distancia con el acuerdo final es, de principio, mayor.

¿Las ventajas? Las leyes aprobadas

*El Gobierno de la Legislatura XIV es el primer gobierno nacional en coalición entre dos formaciones políticas, que ha de entenderse con el Parlamento más fraccionado desde 1978: 10 grupos parlamentarios, con 24 formaciones políticas distintas. A pesar de todo, este Gobierno ha llevado al BOE más de 200 leyes.*



representan a más puntos de vista, en el Parlamento y en la sociedad y, en consecuencia, puede preverse un grado añadido de estabilidad y longevidad para su vigencia y aplicación.

### La Legislatura XIV

Hasta los más críticos con el Gobierno de Pedro Sánchez habrán de reconocerle algunas singularidades de relevancia en nuestra historia constitucional. El Gobierno de la Legislatura XIV es el primer gobierno nacional en coalición entre dos formaciones políticas. Es el Gobierno que ha de entenderse con el Parlamento más fraccionado desde 1978: 10 grupos parlamentarios, con 24 formaciones políticas distintas. Y se trata del Gobierno que parte en cada votación con la mayoría más exigua. PSOE y UP suman 153 escaños en el Congreso de los Diputados, cuando la mayoría se sitúa en los 176, y cuando carece de pactos estables de legislatura con otros grupos.

Es decir, para sacar adelante cada proyecto de ley, para convalidar cada decreto ley y para superar cada iniciativa alejosa de la oposición, el Gobierno y los grupos que le apoyan parten con un déficit mínimo de 23 apoyos, para cuya superación necesitan de acuerdos con tres, cuatro, cinco y, a veces, hasta una docena de fuerzas políticas distintas.

Nadie daba un duro porque un Gobierno así lograra agotar una legislatura entera. Cuando, además, nada más nacer le vino encima la mayor pandemia del último siglo. Y cuando, a mitad de mandato, se desató la primera gran guerra europea desde la derrota de Hitler.

Sin embargo, cuando se enfila el último año de mandato puede establecerse un balance inequívocamente

positivo, en cuanto a sus números y también en cuanto al alcance de sus logros.

Cuando este artículo se publique habremos superado ya las 200 iniciativas de ley respaldadas por las Cortes Generales, más de la mitad de ellas proyectos y proposiciones de ley con tramitación parlamentaria completa. Hemos hecho frente a la pandemia con un proceso de vacunación rápido y exitoso. Los ERTE y los fondos conseguidos en Europa han sostenido la economía y los empleos. Los peores augurios respecto de la guerra, el encarecimiento de la energía y la crisis consecuente, no se han materializado,

merced a la negociación inteligente en Bruselas y el escudo social desplegado martes a martes en el Consejo de Ministros.

Hoy, gracias a la gestión del Gobierno, España cuenta con la inflación más reducida de Europa, el mayor crecimiento de PIB de las grandes naciones europeas, el precio más reducido en el consumo de energía, batimos récords de empleos y de porcentajes de contratación indefinida, las pensiones crecen al 8,5% y el salario mínimo se eleva casi un 50% en cuatro años. Más de 200 leyes llevadas al BOE, y no menores, porque han sido las leyes del nuevo modelo educativo y de Formación Profesional, la ley contra el cambio climático, la ley del derecho a la eutanasia, la ley de la reforma laboral, la ley de la memoria histórica, la ley del fin del voto rogado, la ley del ingreso mínimo vital, tres presupuestos generales del Estado consecutivos, etc.

### No hay secreto

En realidad, no hay secreto para el éxito de un Gobierno con las dificultades de una coalición novedosa, en un Parlamento fraccionado, y con mayoría exigua.

Las claves son siete: un horizonte claro, con un proyecto de país bien definido; principios firmes y en línea con la mayoría social progresista; liderazgo resistente y resiliente; voluntad de entendimiento con los que piensan diferente; capacidad para tejer acuerdos; buenos equipos; y finalmente compromiso firme de avanzar, siempre.

A pesar del viento en contra, esta Legislatura XIV está siendo excelente. Pero con viento a favor y todo lo que hemos aprendido, la próxima será aún mejor. **TEMAS**