

PROGRAMA POLITICO Y LEGISLATIVO DEL GOBIERNO. PACTOS DE COALICION Y CONTRATO DE LEGISLATURA *

Por JAIME NICOLAS MUÑIZ

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. INVESTIDURA Y PROGRAMA DE GOBIERNO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y COMPARADO.—III. PACTOS DE COALICIÓN Y PROGRAMA DE GOBIERNO.—IV. EL CONTRATO DE LEGISLATURA.

I. Introducción

La exigencia, incluso en el plano constitucional, de que los gobiernos actúen de acuerdo con un programa político y legislativo, y de que éste sea conocido tanto por las representaciones parlamentarias, como, en general, por la opinión pública, parece enteramente plausible en un principio, no obstante lo cual se

* *Nota del autor:* Escrito el presente trabajo durante el curso 1978-79 en el marco de un seminario dirigido en el Centro de Estudios Constitucionales por el profesor Sebastián Martín-Retortillo, el autor ha preferido mantener la redacción inalterada a pesar de que alguna de las hipótesis avanzadas, especialmente la relativa a la «doble investidura», no se ha visto corroborada empíricamente. En ciencias sociales —y el derecho, aun cuando sólo fuera por su «inexactitud», lo es plenamente— las hipótesis ni se verifican ni se falsifican definitivamente: son recurrentes, y nada garantiza, pues, que lo que hoy parece que ha dejado de ser verdad, vuelva a serlo mañana. Otra cosa muy distinta es, naturalmente, que la hipótesis haya sido deficientemente construida. J. N., Madrid, enero de 1981.

encuentra llena de dificultades, cuando no de contradicciones, pues

- por una parte, la acción de gobierno, efectivamente, requiere un amplio margen de flexibilidad, una dosis considerable de lo que en la jerga de la teoría y sociología de la organización se ha dado en llamar «oportunismo» (Niklas Luhmann);
- y, además, la acción de gobierno no depende tan sólo de él, sino de un cúmulo de factores coyunturales —muchos de ellos de carácter plenamente accidental— y de la constelación de fuerzas políticas y su juego institucional.

Y sucede también que planes y programas tienden, por su propia naturaleza, a no ponderar adecuadamente —cuando no a ignorar por completo— los límites que a su acción conformadora ofrece la realidad. Nuestras sociedades en particular son cuerpos extremadamente complejos, en cuyo seno las decisiones vienen ya en gran medida predeterminadas por el contexto, sin que puedan ser tomadas *ex novo* en virtud de una idea, tal vez acertada, acerca de lo que debiera ser la realidad (o lo que a uno le gustaría que fuera), pero que no toma en cuenta lo que la sociedad es de hecho y las resistencias que plantea al cambio.

Dadas las diversificadas redes de interdependencia que unen a los distintos componentes de la sociedad, cualquier estrategia de cambio ha de contar tanto con la posibilidad de introducir las modificaciones en el punto deseado como con una respuesta flexible en todos los demás puntos con un determinado grado de intensidad en la interrelación, y ha de valorar asimismo no sólo los efectos del cambio propuesto, sino igualmente la cadena de efectos desatados por la acción o decisión —sin que en la mayoría de los casos sea posible contar con las informaciones pertinentes. Los márgenes en que se desenvuelve la acción del gobierno son, pues, en todo caso, reducidos, y la política en general más de índole incrementalista (y reactiva) que sinóptica (y anticipativa).

Por estas razones, parece claro que la exigencia de la presentación de un programa de gobierno es fruto de una idealización y racionalización en alguna medida exagerada de la ac-

ción política. Respondiendo a esta circunstancia, las constituciones se resisten a admitir la figura del programa del gobierno, aceptándola, si acaso, en su articulado de una manera parca, sin ninguna precisión substantiva y, por lo general, con caracteres de instrumentalidad. La exigencia de presentación del programa suele ir vinculada a la exigencia de investidura, en la inteligencia de que la confianza inicial de las cámaras no se puede dar en el vacío, sino que ha de apoyarse al menos en una declaración de principios y propósitos políticos y legislativos. Precisamente por entender que éste es el marco donde se desarrolla y consume básicamente la institución del programa del gobierno, la primera parte de este trabajo se orientará en la perspectiva de un análisis de la investidura, con alusión, allí donde sea necesario, a las situaciones constitucionales similares y, especialmente, al marco global de la responsabilidad política del gobierno, en el que se inserta la propia investidura, con referencia directa a la figura del programa.

Dejando al margen la exigencia constitucional expresa del programa de gobierno, también estudiaremos en el presente trabajo el otro caso en que—por razones fácticas, pero con repercusiones jurídico-políticas—vuelven a aparecer en la discusión los programas de gobierno: el de las coaliciones de gobierno. Lo que aquí se da es una coerción fáctica a formular en acuerdo en torno a las líneas fundamentales del gobierno, plasmándose las más de las veces de modo formal (aunque no siempre público) en un pacto de coalición, un auténtico programa de gobierno de índole *praeter* o *extra* constitucional. La superposición de este plano con el de la legalidad fundamental formal plantea interesantes cuestiones, algunas de las cuales—las más directamente relacionadas con la problemática del programa político y legislativo del gobierno—serán examinadas más adelante.

No quiere ello significar, empero, que la elaboración de un programa de gobierno sólo pueda tener lugar en virtud de un imperativo formal o de una coerción de hecho. El recurso a la presentación de un programa es también habitual en el caso de gobiernos homogéneos y en sistemas constitucionales que o no imponen la investidura o no la hacen depender de la formulación de un programa. El vehículo utilizado a tal efecto suele

representarlo la declaración de política general que todo gobierno puede formular en virtud de su derecho a ser escuchado por las cámaras parlamentarias. Y este recurso —por así decirlo: gratuito— a la declaración del programa tiene un importante sentido simbólico, por encima de las disonancias que pueda presentar con respecto a los programas de partido o a las plataformas electorales. Pero no es este el lugar para analizar este uso simbólico (necesario, quizá, para acallar esas disonancias que se producen en los diferentes planos programáticos de un mismo sujeto político). Lo que aquí importa primordialmente es el análisis de la relevancia de la figura del programa de gobierno en el plano del derecho constitucional, testimoniar la escasa atención constitucional a la institución (de la que la bibliografía se hace plenamente partícipe) y plantear el problema en su correspondiente marco: el de las relaciones entre el derecho y la política.

Finalmente, hemos de señalar que en el presente trabajo no se han tenido en cuenta las diversas formas de acción programadora del gobierno (leyes-programa, programación sectorial, planificación, etc.), por entender que presentan una vertiente marcadamente administrativa, lo que las aleja del tema aquí propuesto.

II. Investidura y programa de gobierno en el Derecho Constitucional español y Comparado

1. De modo coherente con su proclamación de la monarquía parlamentaria como la forma política del Estado español (art. 1.º, apartado 3), la Constitución española de 1978 reintroduce en nuestro sistema de gobierno la pieza central de la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento. Y ello, en unos términos claros, los de un parlamentarismo que podemos llamar «positivo». Efectivamente,

- a) la Constitución establece (arts. 96, 101, 112, 113 y 114) la necesidad de que el gobierno cuente en todo momento con la confianza de la Cámara Baja, incluido el momento de su formación,

- b) sin olvidar su contrapartida, el derecho de disolución (artículo 115), si bien, dado el juego de la moción de censura constructiva, que nuestra Constitución toma del artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn, y que no permite el interregno en la Presidencia del Gobierno causado por este instrumento, se vea casi absolutamente frenado el carácter de la disolución como réplica a la exigencia de responsabilidad por parte del Legislativo.

Este reconocimiento de la responsabilidad parlamentaria del gobierno rompe, desde luego, con el sistema de las Leyes Fundamentales del franquismo (pese a sus esbozos pseudo-parlamentarios y a su «racionalización» en la Ley Orgánica del Estado), y también del post-franquismo, pues la Ley para la reforma política, la llamada «octava Ley Fundamental», no innovó nada en este sentido.

Hubo aún que esperar, efectivamente, a una ley ordinaria, la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el gobierno, para que nuestras Cámaras recuperasen el ejercicio de la función de control por la vía más efectiva: la institución de la responsabilidad política del gobierno. Pero a esta Ley hemos de volver más adelante.

2. Como ya hemos apuntado en la introducción, la investidura—o necesidad de disfrutar de la expresa confianza parlamentaria para que el gobierno pase a ejercer sus funciones—representa a un mecanismo parlamentario algo «idealizado» y no todo lo frecuente que pueda pensarse, que lleva consigo la necesidad, explícita por lo general, de que el candidato a la jefatura del Ejecutivo (a veces puede estar ya designado o nombrado) exponga las líneas generales, el programa del gobierno que pretende formar (o ya ha formado), ocultando así en buena medida la crudeza de las razones personalistas y, sobre todo, partidistas que determinan la elección del jefe del gobierno. Nuestra reciente Constitución regula este procedimiento en el artículo 99 en los siguientes términos:

(Art. 99, C. E. 1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los represen-

tantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria y a través del presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

2. El candidato propuesto, conforme a lo previsto en el apartado anterior, expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el referendo del Presidente del Congreso.

Pero ni en este lugar, ni en el único sitio en que se menciona expresamente el programa de gobierno (el art. 112, relativo a la cuestión de confianza, que el Presidente del Gobierno deberá plantear ante el Congreso de los Diputados sobre «su programa o sobre una declaración de política general») la Constitución se pronuncia, como cabía esperar, en términos sustantivos en torno al posible contenido de ese programa, no haciéndolo tampoco en lo relativo a su fuerza normativa o vinculante.

Sea como sea, la Constitución zanja aquí la penumbra creada por la mencionada Ley 51/77 en torno a la investidura. La Ley en cuestión regulaba en términos oscuros la moción de censura y la cuestión de confianza, pero callaba en torno a la investidura. Apoyándose en ella, el Presidente del Gobierno pudo comparecer en abril de 1978 ante el Congreso de los Diputados, negando obligación alguna legal, pero alegando el deseo de cumplir con un uso democrático, cuando explicó—tardíamente, y en virtud de una moción presentada por la oposición— las razones de un cambio de gobierno que ésta (la oposición) juzgaba alterar en líneas

esenciales el programa del gobierno. Y desde luego, formalmente, nada le obligaba a ello. La Ley estaba hecha a medida de una situación particular y por un gobierno que razonablemente esperaba llegar en funciones cuando menos a la finalización de los trabajos constituyentes, y no creía, pues, muy urgente, abordar el tema. Y, además, aún se era deudor de una situación anterior en la que la relación entre Gobierno y Cortes distaba mucho de conformarse en términos parlamentarios, a pesar de lo cual en los últimos tiempos, a raíz de la separación de la Jefatura del Estado de la Presidencia del Gobierno, ya se habían dado los primeros pasos en lo relativo a la formulación ante las Cortes de un programa de gobierno como el contenido en el discurso del 12 de febrero de 1974 pronunciado por Carlos Arias Navarro como nuevo Jefe del Ejecutivo.

3. Los rasgos fundamentales de la institución de investidura en el artículo 99 de nuestra Constitución hacen aún más singular a la institución en sí misma y al complejo de la designación del jefe de gobierno y presentación del programa político.

Con el sistema de la investidura previsto en el artículo 99 nuestra Constitución opta por un sistema realmente infrecuente: Mientras que el sistema normal de designación del jefe de gobierno es el de nombramiento por el Presidente de la República o Jefe de Estado, sin intervención (formal, claro está) parlamentaria, sólo tres sistemas (Irlanda, el Japón y, desde 1975, Suecia) recurren a un procedimiento exclusivamente parlamentario, y cinco (el belga, el italiano, el israelita, el portugués y el germano-occidental, por más que aquí más que de una investidura se trata de elección sin debate—esto es: sin programa de gobierno—de un candidato propuesto por el Presidente federal, preveyendo además una forma subsidiaria enteramente parlamentaria) a un régimen de colaboración como el de la investidura.

a) El rasgo más destacado de nuestro sistema de investidura estriba en el hecho de que el candidato propuesto por el monarca se presenta en solitario a solicitar la confianza de la Cámara, siendo el programa de gobierno formulado, al menos formalmente, su propio y personal programa. Como quiera que en el momento de acudir al Congreso de los Diputados es mero candidato,

el nombramiento como Presidente del Gobierno y la formación del gobierno—extremo éste de mayor alcance material—sólo pueden tener lugar después de obtener la correspondiente investidura.

La idea subyacente a este sistema es la de dar a la figura del Presidente un puesto nítidamente destacado en relación a su gobierno, y el hecho de que el programa sea anterior, necesariamente, a la formación del gabinete, refuerza el carácter presidencialista de la política del gobierno.

La experiencia más próxima a este sistema de investidura es, sin duda, prevista en la versión original del artículo 45 de la Constitución francesa de 1946, que rezaba en los siguientes términos:

(Art. 45, C. F.) Texto primitivo: Au début de chaque législature, le président de la République, après les consultations d'usage, désigne le président du Conseil.

Celui-ci soumet à l'Assemblée nationale le programme et la politique du Cabinet qu'il se propose de constituer.

«Le Président du Conseil et les ministres ne peuvent être nommés qu'après que le président du Conseil ait été investi de la confiance de l'Assemblée au scrutin public et à la majorité absolue des députés, sauf cas de force majeure empêchant la réunion de l'Assemblée nationale.

Il en est la même au cours de la législature, en cas de vacances par décès, démission ou toute autre cause, sauf ce qui est dit à l'article 52 ci-dessous.»

Allí también, frente a la práctica de la III República, la investidura del Presidente del Consejo era previa a la formación del gabinete. Se pretendía así reforzar al jefe del gobierno, pensando, equivocadamente, que la figura del Presidente de la República apenas si había de tener relieve. De hecho las cosas siguieron un rumbo muy distinto, haciéndose usual desde un principio la doble investidura: tras haber obtenido la confianza a su programa, tal y como exigía la Constitución, el jefe del gobierno se volvía a presentar tras la formación del gabinete a una nueva investidura no impuesta por norma alguna.

Iniciada esta práctica por Ramadier, el primer Presidente del Consejo de la IV República, este uso no hizo sino debilitar mucho los poderes del jefe de gobierno, complicando el proceso de formación del gabinete y contribuyendo directamente a la falta de estabilidad gubernamental. Algunos gobiernos (como los segundos formados por Schuman y Queuille) fracasaron precisamente en el trámite de la segunda confianza, a los muy pocos días de obtenida la investidura personal—la única obligatoria, repetimos—del jefe del gobierno.

La fatal experiencia de este sistema de doble investidura hizo que ya en los últimos momentos de la IV República, en diciembre de 1954, se modificara el artículo 45, que la hacía posible, en el sentido de exigir la investidura del Presidente del Consejo tras la designación del gabinete.

(Art. 45, C. F.) Au début de chaque législature, le président de la République, après les consultations d'usage, désigne le président du Conseil.

Celui-ci choisit les membres de son Cabinet et *en fait connaître la liste à l'Assemblée nationale devant laquelle il se présente afin d'obtenir sa confiance sur le programme et la politique qu'il compte poursuivre*, sauf en cas de force majeure empêchant la réunion de l'Assemblée nationale.

Le vote a lieu au scrutin public et a la *majorité simple*.

Il en est de même en cours de la législature, en cas de vacance de la présidence du Conseil, sauf ce qui est dit à l'article 52.

Aucune crise ministérielle intervenant dans le délai de quinze jours de nomination des ministres ne compte pour l'application de l'article 51.

Pese a las diferencias con el mecanismo de investidura adoptado por la Constitución española, y al hecho de que la constelación política no resulta coincidente con la IV República francesa, el artículo 99 de la C. E. permite imaginar en principio un desarrollo en algún sentido similar al de Francia bajo la IV República.

b) Al otorgarse la investidura al candidato, quien posteriormente habrá de constituir gobierno, y hacerlo en base a su pro-

pio programa, la investidura no resultaría obligada para los sucesivos cambios en el gobierno o de gobierno que se produzcan, siempre que se mantenga la figura del Presidente. Esto podría dar lugar en algún momento a la existencia de un gobierno sin programa, lo que atenta contra la lógica de la Constitución en alguna medida, si bien, en puridad, quien formula el programa no es el gobierno, sino su Presidente.

De la letra del artículo 99 se puede derivar, sin embargo, una interpretación favorable a la tesis de la obligatoriedad de la investidura a continuación de cada cambio de gobierno (lo que no es exactamente lo mismo que la «doble investidura»), obligando no ya al candidato, sino al Presidente del gobierno, a la presentación de un nuevo programa. En este caso, la doble investidura sería una imposición legal implícita, exigida por la Constitución misma, ya que además de la investidura que en su día se concedió al Presidente, éste debe ahora recabarla para cada nuevo gobierno que pretenda formar. El programa político que el candidato (o en el caso que nos ocupa Jefe de gobierno) ha de presentar no es tan sólo su propio y personal programa, como de una primera lectura parecía derivarse, sino el programa político del gobierno que se propone formar, y esto depende de toda una serie de factores, de los partidos que integren, en su caso, la coalición o mayoría parlamentaria, las personalidades que piensa llamar a formar parte de él, la coyuntura política, etcétera, fluctuantes de modo particular.

La Constitución francesa de 1946, en su artículo 45 (versión original), se encontraba en situación similar a nuestro artículo 99, pero ello no fue óbice para que en ocasiones de cambio de gabinete por un mismo Presidente del Consejo éste prescindiera del sometimiento a una nueva investidura—casos de Bidault y de P. Mendès-France—, por más que el texto constitucional también aludiera al programa del gobierno «que (el candidato a la Presidencia del Consejo de Ministros) se propone constituir». (Obsérvese que la versión de 1954 se refería simplemente al «programa y política que se propone seguir», desvinculando el programa del gabinete en cuanto tal y que nuestra Constitución ha optado expresamente por la fórmula de 1946).

c) Una tercera característica de nuestro sistema de investidura, menos relevante a los efectos que aquí tratamos, es la de no prever un mecanismo subsidiario, sino meramente la repetición —con unos límites temporales— del primer procedimiento (propuesta real votada en una primera vuelta por mayoría absoluta, y en una segunda por mayoría simple). Aquí se separa el régimen español del alemán, del que tan deudor resulta en temas de responsabilidad política. Pero algo más adelante aludiremos a este extremo.

A destacar es también la circunstancia de que —a diferencia de lo previsto en el artículo 63, inc. 3 y 4, de la Ley Fundamental de Bonn— no se concede aquí ninguna opción ni al Rey ni al Parlamento, lo que hace automático el llamamiento al pueblo (en la condición de cuerpo electoral) y resta alguna flexibilidad al caecer político.

4. Siguiendo una línea de comparación, y refiriéndonos en primer lugar a los sistemas constitucionales que conocen la institución de la investidura, resaltan pronto las peculiaridades del caso español.

En efecto, todos ellos —dejando a un lado la situación belga, donde existe un «informador» que no tiene que convertirse necesariamente en candidato—, el estatuto de los que acuden a solicitar la investidura suele ser más fuerte que el del español, mero «candidato» frente a jefes de gobierno ya nombrados (o designados) que se presentan generalmente, salvo en el caso de Portugal, con el gobierno formado. Naturalmente todo depende en última instancia del juego informal de las instituciones, pero no cabe duda que en el caso español la investidura parece producirse en un momento más temprano o, si se prefiere, menos «madurado», lo que hace pensable una serie de complicaciones y, como ya vimos, no excluye el riesgo de una «doble investidura».

El programa de gobierno del futuro Jefe del Ejecutivo en España es, por consiguiente, tan sólo el programa que un mero candidato expone ante la Cámara. Y el hecho de que la Constitución no sancione después este programa, dándole algún significado o fuerza normativa para, al menos, el gobierno que sobre su base se ha constituido, refuerza aún más la idea del carácter

formal de la pieza. Efectivamente, el programa de gobierno, a la vista de esta circunstancia, no es exigido ni siquiera por todos los sistemas que conocen la investidura, como en el caso de la Constitución italiana vigente.

Un caso singular, particularmente explícito en la cuestión relativa al programa del gobierno, lo es el de la Constitución portuguesa de 1976—un texto, por lo demás, notable por su prolijidad y ordenancismo en todas las cuestiones abordadas por él. En su artículo 191 se contiene la única definición positiva de lo que sea un programa de gobierno:

(Art. 191, Constitución portuguesa, 1976). En el programa de gobierno constarán las principales medidas políticas y legislativas que se hayan de adoptar o de proponer al presidente de la República o a la Asamblea de la República para la aplicación de la Constitución.

abordándose acto seguido la ardua cuestión de la fuerza normativa de tal programa:

(Art. 192). Los miembros del Gobierno estarán vinculados al programa del Gobierno y a los acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Ministros.

Las precisiones indicadas por la Constitución portuguesa—aun dejando algunos puntos confusos como la referencia del programa de gobierno a la «aplicación (¿desarrollo?) de la Constitución» y la equiparación del programa a los demás acuerdos gubernamentales, lo que supone una notoria reducción de su significado—representan el techo de las menciones positivas de la institución del programa, sin llegar, por lo demás, a darle una entidad material.

5. También frente a los sistemas intermedios, como el alemán de la Ley Fundamental de 1949, presenta sensibles singularidades nuestra Constitución. La Ley Fundamental regula el complejo de la elección del jefe del gobierno en su artículo 63:

(Art. 63, Ley Fundamental de Bonn). 1. El canciller federal es elegido sin debate por la Dieta Federal a propuesta del presidente federal.

2. Resulta elegido el que reuniera los votos de la mayoría de los miembros de la Dieta Federal, debiendo ser nombrado por el presidente federal.

3. Si la persona propuesta por el presidente federal no resultara elegida por la Dieta Federal, ésta podrá elegir, por más de la mitad de sus miembros, un canciller federal dentro de los catorce días siguientes a la votación.

4. Si en dicho plazo no se realizase la elección, se efectuará de inmediato otra votación, resultando elegido el que reciba la mayoría simple de los votos. Si el elegido reuniera la mayoría de los miembros de la Dieta, el presidente deberá nombrarlo dentro de los siete días siguientes a la elección. En caso de no alcanzar dicha mayoría, el presidente federal, en un plazo de siete días, deberá nombrarlo o disolver la Dieta.

Este artículo prevé, como ya hemos anticipado, un sistema algo recortado de investidura, por cuanto se exige al Canciller contar con la confianza política de la Cámara para ser nombrado, pero no se le impone la presentación de un programa de gobierno, sino que más bien lo impide, desde el momento en que dice que la elección del candidato a Canciller no dará lugar a discusión parlamentaria (*ohne Aussprache*).

Esto no es óbice para que en un momento posterior, por lo general próximo, el Canciller formule una declaración de gobierno conteniendo las líneas básicas de su programa político y legislativo. Mas esta declaración, aun dando lugar a un debate parlamentario—por regla general posterior a la celebración del auténtico debate político que ya se ha dirimido en la prensa y los medios de comunicación, que reaccionan con mayor rapidez—no es sometida a votación alguna.

En esto puede decirse que la Ley Fundamental regula la investidura del jefe de gobierno en consonancia con su sistema de responsabilidad, cuyo eje se encuentra en la llamada moción de censura constructiva (art. 67 LF). Y es precisamente esta coherencia la que se echa en falta en nuestra Constitución, que ha tomado de la Ley Fundamental algunos elementos de este complejo institucional, en especial la moción de censura constructiva (art. 113) y algunos rasgos de la misma investidura. Con este

sistema, la Ley Fundamental obviaba algunos de los inconvenientes que presenta el sistema español.

Por otra parte, interesa destacar que la Ley Fundamental conoce un mecanismo cuasinormativo para la fijación y la actualización en cualquier momento del programa de gobierno, con lo cual éste adquiere un carácter dinámico resistiéndose aún más a una formalización excesiva. Se trata de la llamada «competencia directiva» del Canciller, más concretamente de la formulación a su cargo de las llamadas «directrices de la política». El artículo 65 de la LF («El Canciller Federal determina las directrices de la política, asumiendo la responsabilidad correspondiente...») recoge así, casi textualmente, las palabras del artículo 56 de la Constitución de Weimar, grandemente influida, en este como en otros extremos, por Hugo Preuss. La naturaleza de esas directrices se encuentra muy discutida por la doctrina, la cual a lo sumo se atreve a calificarlas como un instituto en alguna medida próximo a la ley-marco, si bien la mayoría de los tratadistas sólo se fijan en ellas a la hora de sentar el llamado *Kanzlerprinzip* y regular las complicadas relaciones y competencias dentro del gobierno federal. La consideración habitual de las directrices y el programa (o programas de gobierno) es, en esta línea desproblematizadora, la de *staatsleitende Regierungssakte*, la de genuinos (y no justiciables) actos políticos del gobierno.

En el sentido de las directrices habría que interpretar el contenido de los artículos 97 y 98.2 de la Constitución española, donde se asigna al gobierno la dirección de la política interior y exterior y al Presidente la dirección de la acción del gobierno, artículos que encuentran un antecedente literal en los artículos 20 y 21 de la Constitución francesa de 1958. Más directamente inspirados en la precedente de Weimar se encuentran, por lo demás, el artículo 87 de la Constitución española de la II República («El Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del gobierno») y el artículo 95 de la vigente Constitución italiana («El Presidente del Consejo de Ministros dirigirá la política general del gobierno, siendo responsable de ella»).

6. Situada en una órbita constitucional algo distinta, la Constitución francesa de 1958 figura entre aquellos sistemas —los más

extendidos, por lo demás—que no conocen la institución de la investidura. Se trata en este caso de reforzar la figura del Primer Ministro frente al Parlamento, y a un mismo tiempo insistir en su dependencia directa frente al Presidente de la República.

Ahora bien, a pesar de que la Constitución no impone la necesidad de investidura hasta 1966, los Primeros Ministros franceses solicitaron la confianza de la Cámara acto seguido de la constitución del gobierno. En aquella fecha, cuando ya se había modificado la Constitución en el sentido de establecer la elección del Presidente de la República por sufragio universal, con el consiguiente reforzamiento de la figura presidencial, Pompidou renunció a tal práctica constitucional por entender que gozaba de la confianza del Presidente, al tiempo que presumía la de la Asamblea Nacional. Igualmente, Raymond Barre no comprometió la responsabilidad inicial de su primer gobierno (1976), aunque sí lo hizo con la de su segundo gabinete (1978).

La vía informal para solicitar la investidura en Francia—la misma que permite al Gobierno comprometer su responsabilidad política—es la de la formulación de una declaración general de gobierno, que es sometida a votación según el artículo 49 del texto constitucional, el mismo que sirvió en alguna medida de precedente a la antes mencionada Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno.

Tal declaración constituye un completo programa de gobierno, institución de la que la Constitución francesa sólo se hace eco expreso en una disposición particular, la contenida en el artículo 38, por cuya virtud se faculta al gobierno a solicitar del Parlamento autorización—durante un período limitado—para dictar ordenanzas conteniendo medidas que habitualmente están reservadas a la ley.

(Art. 38, Constitución francesa, 1958). Le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont pris en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publi-

cation mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont domaine législatif.

Destaca aquí una vez más lo inconcreto de los textos constitucionales en lo relativo al programa del gobierno, sin que esa expresa mención del artículo 38 sea completada por una precisión adicional del contenido, la forma y las condiciones de publicidad de dicho programa. En realidad, como más adelante veremos, se trata de un cuerpo extraño a la V República francesa.

7. Finalmente, ha de destacarse una circunstancia que no afecta en nada al carácter difuso del programa político del gobierno: la de que la proclamación de un tal programa (con el consiguiente compromiso de la responsabilidad política gubernamental, en su caso), sea práctica usual incluso en aquellos sistemas en que la Constitución desconoce la figura del programa. En este sentido, además del caso de la V República, al que acabamos de referirnos, se ha de destacar que también los gobiernos de la II República española recurrieron inicialmente a la solicitud de una investidura, que la Constitución no imponía, a la vista sin duda del importante peso representado por las Cortes a consecuencia del juego de coaliciones y la inestabilidad del sistema de partidos.

Ello es así en virtud de ese uso simbólico de la institución del programa de gobierno, útil no sólo para acallar las disonancias que mencionamos anteriormente ni para dar una impresión de coherencia política, sino también para anticipar realizaciones que se saben difíciles, cuando no imposibles e incluso no deseadas, en última instancia.

Por otra parte, finalmente, hay que destacar la institucionalización de que ha sido objeto el programa de gobierno de un sistema político tan informal como el del Reino Unido a través del discurso de la Corona con que el soberano inglés inaugura anualmente las actividades parlamentarias. Este discurso puede ser

considerado como un cabal programa de gobierno, desde el momento en que el soberano se limita a leer un texto redactado por el propio gobierno de Su Majestad.

III. Pactos de coalición y programa de Gobierno

1. Tal y como hemos apuntado inicialmente, las coaliciones representan uno de los casos en que resulta casi inevitable —esta vez por razones de índole meramente fáctica— la formulación de un acuerdo acerca de las líneas básicas de la política a desarrollar por los partidos que resuelven integrarse en ella, y esto es tanto como decir que suponen la formulación de un auténtico programa de gobierno, con mayores consecuencias políticas y mayores problemas jurídicos incluso que los propios programas formulados en base a una obligación constitucional en el marco de la investidura o en el más amplio de la responsabilidad política del gobierno, y que acabamos de analizar.

Los acuerdos o pactos de coalición, que, por lo demás, no derivan de ninguna obligación constitucional formal o directa (los textos fundamentales no hacen ninguna mención de ellos), ni son publicados necesariamente, permaneciendo en no pocas ocasiones reservados a las instancias político-partidistas encargadas de velar por su interpretación y aplicación, repercuten en cualquier caso en la vida jurídico-constitucional, afectando en particular al complejo que aquí nos ocupa. Como ya hemos señalado, el principal problema que se plantea es el de la superposición de dos planos:

- a) el plano *praeter* o extraconstitucional, representado por el propio pacto de coalición y por los procesos informales de su elaboración, aprobación y actualización, y
- b) el plano constitucional *stricto sensu*, con su orden formal de competencias y órganos, afectado frecuentemente en la dinámica política por el sistema informal de «competencias» y «órganos» del plano extraconstitucional.

2. La tensión que entre ambos planos se evidencia en las relaciones entre pactos de coalición y programas de gobierno no

es sino el reflejo de una problemática paralela que afecta a la institución de la coalición en sus términos más generales. Pues el tema que tras esa tensión se esconde no es sino el de la problemática relación entre la institución de la coalición y la misma democracia parlamentaria, el sistema de gobierno precisamente en el que aquella se produce. La relación, difícil, puede llegar a plantearse en casos extremos en términos de compatibilidad/incompatibilidad, proyectándose intensamente sobre el complejo de los pactos de coalición que aquí interesan más directamente.

A este respecto existe una opinión difusa, generalmente expresada accidentalmente, que tiende a negar —o, mejor, a obviar— lo problemático de estas relaciones, dejándose guiar, sin duda, por la circunstancia de que la coalición es, en el seno de las democracias parlamentarias, un elemento habitual, casi normal, del sistema de gobierno.

Desde luego, a la vista de la realidad, parece difícil negar que la coalición haya adquirido carta de naturaleza y caracteres de normalidad en el seno de las democracias contemporáneas. En este sentido, O. Kirchheimer llega a considerar a la coalición como el sistema de gobierno típico de las democracias de masas. Ello es así, en opinión del jurista alemán, en virtud de un largo proceso de transformación estructural de la institución de la oposición, cuya forma dominante no es hoy la clásica, la «oposición leal» en cuanto alternativa de gobierno, pero no de sistema (la por Kirchheimer denominada *Opposition aus Prinzip*), sino una nueva forma de oposición «sectorial» (*Bereichsopposition*), incrustada en el mismo gobierno (de coalición) y ejercida desde su interior no tanto con la idea de desbancar al gobierno y ocupar su puesto (ya se está, aunque sea parcialmente en él), cuanto con el ánimo de satisfacer mejor los intereses de las respectivas clientelas políticas y electorales. En la época del Estado social, en que los partidos políticos han perdido carácter de clase para convertirse en partidos populares, la satisfacción de esos intereses sólo puede tener lugar a través de los medios que aseguran la «lealtad de las masas» (entendida como sucedáneo de la legitimidad del orden político: U. K. Preuss, C. Offe, J. Habermas), esto es: teniendo acceso al sistema de redistribución, centrado cada vez más en el Ejecutivo. La coalición se convierte así en una necesidad del

sistema político de las democracias de masas, ya que las perspectivas de la «oposición leal» se ven muy reducidas en este sistema.

Ahora bien, el extremo de que la coalición se haya generalizado y venga incluso «aconsejada» por las condiciones fácticas del Estado social no exime del examen de los problemas que de ella se derivan para la democracia. Pues ésta, más concretamente: la democracia parlamentaria, requiere, ante todo y por definición, un juego parlamentario libre y una oposición capaz de desarrollar la función de control del ejecutivo así como de articular una alternativa política, lo único que da al *appel au peuple* un sentido más profundo que el de la mera opción periódica entre élites personales y partidistas, cuando no de su simple confirmación. Y las coaliciones, especialmente las «Grandes Coaliciones», cuyo sentido excede al de la formación de una mayoría de gobierno, pueden implicar, e implican de hecho, una marginación del parlamento, la exclusión de una oposición parlamentaria efectiva e, incluso, el cierre de cualquier alternativa que ofrecer al electorado. La decadencia de la oposición como fórmula de control del Ejecutivo (la función de la «oposición sectorial» es muy distinta) va íntimamente vinculada al proceso de generalización de la coalición, como el propio Kirchheimer ha mostrado.

Por lo demás, la problemática relación entre coalición y democracia parlamentaria ha tratado de ser obviada en no pocas ocasiones mediante el artificio de considerar que el imperativo constitucional de constitución de un gobierno, vía formación de una mayoría, implica la constitucionalización de la coalición. Pero dejando aparte el hecho de que tal argumento se volvería en contra de las coaliciones (nada infrecuentes, por lo demás) «innecesarias» desde el punto de vista de la formación de una mayoría, tampoco se enfrenta con los problemas de fondo que acabamos de exponer.

Paralelas razones pueden también aducirse contra aquellas opiniones que ven en la coalición no un mecanismo inevitable, sino también positivo para el funcionamiento del sistema parlamentario, por cuanto la democracia no exige indiscriminadamente confrontación—aunque sea «leal»—, sino que también reclama compromiso, consenso, en definitiva (viene a suponerse): coalición. Sin embargo, se olvida con ello que la función de la oposi-

ción en el régimen parlamentario es precisamente la de forzar un compromiso *funcional* por parte del gobierno, y que esto sólo es posible cuando la oposición es fuerte y puede ser considerada como una alternativa real de gobierno.

3. Todos estos problemas y tensiones en torno a la figura de la coalición se proyectan, como anticipamos, sobre los propios acuerdos o pactos de coalición, que son examinados con alguna minuciosidad y no poco recelo por la doctrina. En lo que sigue nos hemos de limitar, sin embargo, a analizar el significado jurídico de los pactos y a examinar sus aspectos más relevantes en lo que a los programas de gobierno se refiere, de los que son un antecedente, en muchos casos, necesario. Así, por ejemplo, en la República Federal las declaraciones de gobierno se formulan siguiendo estrictamente las líneas del pacto, que a su vez contiene todo un detallado programa político y legislativo. No es éste, empero, el caso de los pactos suscritos en Austria por el OeVP y el SPOe a lo largo de los casi veinte años que duró su alianza gubernamental, en los que se regulaban exclusivamente los procedimientos de la coalición y cuestiones de tipo personal (lo que se ha dado en llamar *Proporzdemokratie*).

En cualquier caso, resulta significativo el silencio poco menos que absoluto que los textos constitucionales guardan en este tema de las coaliciones, roto tan sólo, a lo que parece, por una constitución tan peculiar como la israelita. En efecto, para superar problemas generados en el funcionamiento del sistema político israelita, basado en las coaliciones gubernamentales, se instituyó en la VII enmienda al Transition Law, acometida en 1982, el principio de la *responsabilidad colectiva*, en virtud del que se consideraba la dimisión (cuasi) automática de aquellos ministros cuyos grupos actuaran parlamentariamente en contra de lo acordado como un medio para saldar rápidamente las rupturas de las coaliciones y dificultar ciertas maniobras políticas que ponían en cuestión la estabilidad gubernamental o contribuían a dificultar el proceso de formación de nuevo Gobierno. Pese a esa relativa constitucionalización de la coalición, ni la jurisprudencia ni la doctrina israelitas consideran en ningún caso el carácter justiciable de los pactos de coalición.

El resto de los textos constitucionales, por el contrario, guarda un total silencio en esta cuestión, silencio del que se ha de deducir una admisión, en principio, de los pactos en la medida en que no atenten contra el orden constitucional, y sin que ello suponga, en modo alguno, una santificación *a priori* de sus cláusulas.

En general, la doctrina alemana, que es la que más se ha ocupado del tema, fundamenta la admisibilidad de los acuerdos de coalición en base al papel que los partidos políticos desempeñan en el orden constitución, pudiendo recurrir a tal efecto al artículo 21 de la Ley Fundamental, que supuso un primer y definitivo paso adelante hacia la incorporación constitucional de los partidos. Las coaliciones y sus correspondientes acuerdos serían considerados como piezas indispensables para el desarrollo del mandato constitucional de los partidos.

En este mismo sentido de legalización del plano *praeterconstitucional* que suponen los pactos de coalición podría interpretarse el artículo 6.º de la Constitución española, y con mejores títulos, si cabe, ya que, a diferencia del texto alemán, no se limita a señalar que «los partidos cooperan en la formación de la voluntad política del pueblo», sino que es más explícito, pues además de indicar que expresan el pluralismo político y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, proclama a los partidos como «instrumento fundamental para la participación política».

De todos modos, tal y como más adelante tendremos ocasión de poner de manifiesto, esta apoyatura en el papel constitucional de los partidos no deja de presentar problemas para la definición de los pactos de coalición.

También en el inciso del artículo 63 LF, que dice que la elección del canciller ha de verificarse sin deliberación o debate (*ohne Aussprache*) han tratado algunos autores de buscar un apoyo en pro de la sanción constitucional del pacto de coalición, argumentando a este respecto que con ello la Ley Fundamental parte del hecho —por lo demás, cierto— de que la formación de gobierno tiene lugar fuera del parlamento, por la vía, en su caso, del pacto. Sin embargo, el argumento no sólo es forzado e indirecto, sino que además caben también otras interpretacio-

nes, más plausibles, de ese precepto, según las cuales su verdadero sentido sería el fortalecer la figura del canciller, librándole de enojosas discusiones en el momento de la elección, así como aligerar el procedimiento de su designación.

En este sentido, el artículo 99 de la Constitución española obvia estas dificultades al imponer al candidato a la presidencia del gobierno la presentación de un programa político, que sin duda habrá de responder a un pacto previo, en el caso de gobiernos de coalición, y que en cualquier caso responderá a un proceso informal (extraparlamentario) de negociación —aun cuando el gobierno sea «monocolor»—. Con ello, empero, nuestra Constitución no resuelve los problemas de la existencia de pactos de coalición junto al programa de gobierno como su expresión paralela en el plano constitucional.

4. Una de las más arduas y relevantes cuestiones relativas a los pactos de coalición es la de su naturaleza jurídica. Si bien la tendencia general es la desproblematizadora de considerar la problemática no tanto del pacto en su conjunto, sino de sus cláusulas concretas, existen en la doctrina algunos intentos serios de tipificación de los pactos. Los polos de la discusión están representados por aquellas opiniones que integran a los pactos de coalición en el derecho constitucional material y aquellas otras que interpretan los pactos como genuinos actos políticos del gobierno, enteramente irrelevantes para el derecho. Entre ellas hay también otras posiciones en las que merece detenerse aunque sea sumariamente.

a) Una corriente muy extendida es la de situar los pactos de coalición en el plano del derecho objetivo, considerando sus cláusulas como auténticas normas jurídicas, pues. Sin embargo, aunque hay en los pactos cláusulas con abstracción suficiente (aquello que los acuerdos de coalición tienen de programa de gobierno), no parece que los partidos políticos, quienes los generan, tengan o merezcan la consideración de agentes creadores de derecho, condición ésta necesaria para el establecimiento de derecho objetivo. Pues esta función, como señala Schüle, está reservada a los órganos del Estado a los que la Constitución (o la ley) les atribuye expresamente esa competen-

cia. Y los partidos, cuya función constitucional está limitada, como vimos, a la cooperación en la formación de la voluntad popular, carecen además del estatuto orgánico requerido al respecto.

b) Apoyándose en la figura de la *rechtssetzende Vereinbarung*, y en la construcción de Binding de una conjunción de voluntades con alcance mayor que el meramente negocial, se ha intentado también (Liermann) dar a los pactos de coalición un estatuto superior al meramente contractual que su denominación habitual insinúa. Sin embargo, esto supone también una incorporación de los acuerdos de coalición a la esfera del derecho objetivo, pues la *Vereinbarung* es, en la diferenciación que Binding propone frente al *Vertrag*, un acto extralegal de creación de derecho. Y las razones apuntadas en a) siguen siendo aplicables a esta versión.

c) Más extendida que la consideración de los pactos de coalición como derecho objetivo o como *Vereinbarung* en el sentido de Binding lo es la opinión que los califica de verdaderos contratos o acuerdos negociales con eficacia limitada a las partes que participan en su conclusión.

Ciertamente se dan en los pactos de coalición las características habituales del contrato. No falta la multilateralidad ni los elementos de voluntad imprescindibles. Pero las dificultades comienzan cuando se califica a los pactos de coalición como contratos de Derecho constitucional, diferenciándoles tanto de los contratos del Derecho privado cuanto del resto de los contratos de Derecho público, de los que serían una subespecie particular.

Esta consideración implica, sin embargo, un estatuto que los partidos no poseen. Pues aún no se ha producido una plena incorporación de los partidos políticos en el Derecho constitucional. El artículo 21 de la Ley Fundamental (y el artículo 6.º de la Constitución española permite una interpretación más avanzada en este sentido) se limita a atribuir a los partidos unas funciones en el orden constitucional, pero sin considerarles órganos del Estado ni atribuirles personalidad jurídica pública. Los partidos sólo pueden tener personalidad jurídica de Derecho privado, de manera que los acuerdo interpartidistas difícilmente podrían tener otro carácter que el privado.

Otros casos de *verfassungsrechtliche Verträge* citados por la doctrina, tales como los contratos de legislación entre Gobierno y mayoría parlamentaria, o entre fracciones, para el desarrollo y ejecución de una ley o para la aprobación de un proyecto, adolecen de los mismos problemas de personalidad que el pacto de coalición, pues tampoco está claro el estatuto de las fracciones o grupos parlamentarios, dependientes, por lo demás, del estatuto de los partidos respectivos.

d) A la vista de las dificultades para hacer valer los pactos de coalición, algunos autores (Kaufmann) han recurrido a las analogías que éstos presentan con los pactos del Derecho internacional. Particularmente similares a este respecto lo son los procedimientos de negociación interestatales e interpartidistas, así como el delicado sistema de sanciones en ambos casos. El fundamento de validez de unos y otros pactos sería el mismo principio de *pacta sunt servanda*, derivándose su vinculatoriedad del acuerdo de las partes en tal sentido.

Sin embargo, la similitud quiebra en un aspecto fundamental: los Estados son sujetos soberanos en el orden internacional, mientras que los partidos son sujetos vinculados en sus relaciones al orden estatal interno respectivo, no pudiendo, pues, crear derecho a voluntad, sino respetando el orden jurídico y los procesos formales por él estatuidos.

Tratando de obviar estas dificultades se ha propuesto también una asimilación de los pactos de coalición a ciertas prácticas (las llamadas «prácticas concertadas») de la competencia. Y si jurídicamente siguen existiendo dificultades para llegar a determinar con claridad lo que por tales prácticas haya de entenderse, desde el punto de vista politológico esta visión parece una de las más ajustadas a la realidad. El abuso de la coalición, en efecto, puede conducir, como ya vimos, a lo que se ha dado en llamar una «cartelización» de la vida política, una reducción, a veces inadmisiblemente, de la competencia política que caracteriza a los sistemas democrático-pluralistas.

El valedor de esta posición, que nos conduce de cerca a la consideración meramente política de los acuerdos de coalición, es A. Schüle, por más que este autor insiste en la *relevancia* jurídico-constitucional de estos acuerdos.

e) Las dificultades para actualizar la eventual fuerza vinculante de los pactos de coalición, prescindiendo del intento de aplicación de la categoría de las obligaciones naturales, inducen a no pocos autores a considerar el carácter político de los acuerdos.

Ahora bien, pese a que la jurisprudencia ha recurrido a esta interpretación, en principio los pactos no son actos políticos del Gobierno, entendiéndolo esta categoría en su sentido estricto, sino acuerdos interpartidistas. Ni los sujetos ni tampoco los destinatarios directos de los pactos de coalición hay que buscarlos en el Gobierno o en cualquier otro órgano constitucional, sino en los propios partidos que les dan vida. Los partidos no obligan, por la vía de los pactos, al Gobierno, sino que meramente se comprometen a sí mismos a influir sobre el Gobierno en el sentido de lo acordado entre ellos.

Dada, sin embargo, la creciente imbricación entre los partidos políticos y los órganos constitucionales, no parece enteramente desajustada la calificación de actos políticos para los acuerdos de coalición, máxime cuando su contenido es asumido posteriormente por el Gobierno en sus programas y declaraciones o, simplemente, llevado a cabo de hecho.

En cualquier caso, los pactos no son alegables ante ninguna instancia jurisdiccional. La sanción de los pactos de coalición ha de buscarse más bien en la esfera política del juego interpartidista, con la denuncia y ruptura de la coalición como razones últimas.

Esta pasividad del Derecho a la hora de sancionar los contenidos del pacto de coalición no es sino la expresión definitiva de su incapacidad para dominar una figura como ésta, situada en verdad más en el campo del acontecer político que en el de la vida jurídica, dando la razón a las posturas más cautelosas que, aun sin excluir la relevancia jurídica de los pactos, prefieren situarlos fuera de la órbita del Derecho.

5. Finalmente, cabe llamar la atención sobre un extremo particularmente próximo a la cuestión de la tensión entre los pactos de coalición y el programa de gobierno. Nos referimos a la interferencia fáctica de los pactos interpartidistas en la competencia directiva, que, como vimos, suele corresponder al jefe del Ejecu-

tivo, y a través de la que se actualiza en todo momento la programación de la política gubernamental.

Pues, en efecto, tanto las cláusulas programáticas o materiales de los pactos como las que afectan a cuestiones procedimentales y personales de la coalición suponen una restricción de las facultades decisorias del jefe del Gobierno. Sin embargo, aun siendo ésta una cuestión de solución teóricamente muy difícil, hay que tener en cuenta que formalmente el destinatario de los pactos no lo es el jefe del Gobierno ni el Gobierno en su conjunto, sino los propios partidos: el jefe del Gobierno no está formalmente condicionado por los pactos, conservando íntegras sus competencias constitucionales, incluida la directiva, cuya actuación es necesaria para dar vida constitucional a los preceptos de los acuerdos de coalición. En este sentido hay que interpretar todas las cláusulas que en éstos hagan destinatario de sus previsiones al propio Gobierno, a su jefe, o a otros órganos, como el Parlamento.

Estos problemas pueden también plantearse, y de hecho se plantean con tanta o mayor frecuencia y de modo más perceptible, con las cuestiones procedimentales. Así se dan temas tan espinosos como el del funcionamiento de los comités de coalición, especie de órganos pactados que en ocasiones pueden detentar mayores poderes fácticos que los órganos constitucionales y ser, de hecho, el auténtico centro decisorio y directivo del gobierno de coalición.

Como decíamos al principio, estas cuestiones se encuentran en el límite de lo político y lo jurídico. Su absoluta formalización no sólo no es aconsejable, sino también inviable. La libertad de acción de un jefe del Gobierno no está en definitiva condicionada particularmente por un pacto de coalición, sino por las realidades políticas que en él se plasman, y que seguirían dándose aunque no hubiera pacto de coalición (o no se conociera).

IV. El contrato de legislatura

La idea del contrato de legislatura—una denominación, en definitiva, muy expresiva de los pactos de coalición—posee un fuerte arraigo particularmente en la izquierda francesa, quien

la ha utilizado en diversas ocasiones entre sus propuestas político-constitucionales.

Su primera formulación procede de Pierre Mendès-France, quien se sirvió de ella cuando en unos momentos particularmente difíciles para Francia (junio de 1954) hubo de formar Gobierno. La idea era un intento de restablecer el equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo, que la práctica de la IV República había destrozado en detrimento de este último. Con el contrato de legislatura se trataba, más que de constituir una nueva coalición, de estabilizar el apoyo del Parlamento a un programa de gobierno, intentando dar a la mayoría formada en su torno un carácter estable y llegar a un gobierno de legislatura. La idea no pudo completarse dado lo complejo de la situación política francesa y el avanzado estado de disolución de la misma IV República, pero Mendès-France pudo llevar a cabo una revisión de la Constitución de 1946 tendente a realizar una racionalización de las relaciones entre los dos poderes, dotando al Gobierno de los instrumentos adecuados para mantenerse frente a la Asamblea. De las propuestas de Mendès-France resulta el ya citado artículo 38 de la Constitución de la V República, en la que representa un cuerpo verdaderamente extraño: la finalidad del artículo en cuestión era reforzar la ejecución del programa gubernamental superando las rigideces de la delegación legislativa, condicionadas por el artículo 14 de la Constitución.

La idea de contrato entre el presidente del Consejo y la mayoría parlamentaria fue expresada una vez más por Guy Mollet con motivo de la investidura de su Gobierno el 31 de enero de 1956. Pero, en definitiva, la idea de contrato no contenía ningún mecanismo institucional más allá de los acuerdos de coalición, por lo que, aun después de la revisión constitucional de 1954, no fue capaz de frenar el hundimiento de la IV República.

En 1972 la izquierda francesa vuelve a reasumir la idea del contrato de legislatura en el programa común de gobierno, un pacto de coalición conteniendo un detallado programa político y legislativo de índole prospectiva. El programa se entendía expresamente como un contrato de legislatura. A este respecto, Georges Marchais ha escrito en su presentación del programa:

El programa aprobado por la mayoría de los electores se convertirá en un contrato entre el Parlamento y el Gobierno, valedero para la legislatura. Su conclusión tendrá lugar desde el momento en que lo haya votado la mayoría de la Asamblea nacional, al propio tiempo que conceda la investidura al primer ministro y al Gobierno.

Así se concluirá un doble compromiso: entre la mayoría de los diputados y los electores, y entre el Gobierno y la mayoría de los diputados. Es al cuerpo electoral a quien corresponderá en última instancia comprobar su cumplimiento. El contrato de legislatura será una garantía de estabilidad, de eficacia y de cooperación de los poderes. En caso de crisis grave, siendo imposible la aplicación del programa, el Gobierno dimitirá, la Asamblea será disuelta y el pueblo juzgará por la vía de las elecciones legislativas.

Quizá la característica definitoria del contrato de legislatura sea, frente al tipo habitual de coalición, su mayor énfasis en la colaboración entre Gobierno y Parlamento, cuando menos en una parlamentarización relativa del proceso de compromiso, compatible con la atribución al poder ejecutivo de las competencias necesarias para llevar a cabo una política consistente.

Curiosamente, fuera de la órbita francesa, la idea del contrato de legislatura parece estar presente en alguna medida en los Pactos de la Moncloa, todo un programa político y legislativo sobremanera concreto y más amplio que muchos pactos de coalición y programas de gobierno en sentido estricto. Inmediatamente después de su conclusión, los pactos, que habían sido elaborados en una negociación paraparlamentaria, recibieron el espaldarazo de las Cortes (en resoluciones del Congreso, de 27 de octubre, y del Senado, de 11 de noviembre de 1977), que hacían suyos los contenidos de los Pactos y, en virtud de una especie de contrato de legislatura, declaraban su corresponsabilidad y su disposición a desarrollarlos legislativamente. Naturalmente, la parlamentarización tenía lugar *a posteriori*, con una virtualidad «legitimadora», sin que ello modificara la ausencia del Parlamento en la formulación del contrato en cuanto tal. Pero, sin duda, esta circunstancia no es exclusiva del caso español.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

Para las consideraciones del apartado introductorio, *vid.* en especial NIKLAS LUHMANN, *Zweckbegriff und Zweckrationalität*, Frankfort, 1973, y MANUEL GARCÍA PELAYO, «El crecimiento de la complejidad estatal», en *id.*, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977.

Para lo referente a la institución de la investidura en sus relaciones con el programa de gobiernos, *vid.* fundamentalmente KLAUS VON BEYME, *Die parlamentarische Regierungssysteme in Europa*, Munich, 1970, y JEAN CLAUDE COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, París, 1978. Asimismo JACQUES GODECHOT, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, París, 1970; JEAN BOURDON, *Les Assemblées parlementaires sous la V^{eme} République*, París, 1978, y M. GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1950¹. Bibliografía especializada en el tema del programa de gobierno, resulta prácticamente inexistente.

En lo relativo al tema de las coaliciones, véase, en general, OTTO KIRCHHEIMER, «The Wanning of Opposition in Parliamentary Regimes», en *Social Research* (verano 1975), pp. 128-156, y «Deutschland oder Der Verfall der Opposition, en *id.*, *Politische Herrschaft*, Frankfort, 1967. También KARL HEINZ NASSMACHER, *Das österreichische Regierungssystem*, Colonia y Opladen, 1968; NORBERT GEHRIG, *Parlament-Regierung-Opposition*, Munich, 1969; ELIAHU S. LIKHOSVSKI, *Israel's Parliament*, Oxford, 1971.

En cuanto a los aspectos jurídicos de los pactos de coalición, las fuentes utilizadas han sido tres monografías que abordan el tema en profundidad: HARALD WEBER, *Der Koalitionsvertrag*, Bonn, 1965; ADOLF SCHÜLE, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts*, Tübinga, 1964, y JOACHIM W. MAIWALD, *Zum Wesen des verfassungsrechtlichen Vertrags*, tesis; Munich, 1963. *Vid.* asimismo GIOVANNI FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milán, 1973.

Para el contrato de legislatura, *vid.* PIERRE MENDÈS-FRANCE, *La república moderna*, Madrid, 1964, y LUCIEN SFEZ, *Les idées constitutionnelles des socialistes françaises (1944-1946)*, en JEAN GICQUEL y LUCIEN SFEZ, *Problèmes de la réforme de l'Etat en France depuis 1934*. París, 1965. Asimismo el texto completo del Programa Común.

