

Pacto de Estado: mito y rito de una práctica difunta

por **Víctor J. Vázquez**

Nuestro sistema constitucional presupone una disposición al consenso y difícilmente resiste una ordenación populista, refrendaria y antiparlamentaria del conflicto político. Pero ese consenso ha dejado de existir.

En *Esterno notte*, la serie de Marco Bellocchio sobre el secuestro y asesinato de Aldo Moro, hay una escena alegórica de aquel "compromiso histórico" entre la Democracia Cristiana y el Partido Comunista que no llegó a culminar. Aldo Moro y Enrico Berlinguer conversan de madrugada dentro de un coche, bajo el monumento a Mazzini, sobre la posibilidad de un gobierno de solidaridad nacional, mientras escuchamos a sus escoltas intercambiar opiniones sobre el campeonato de fútbol. El lenguaje de las élites y el popular tejiendo unidades entrecruzadas. Es 1977 y la pregunta en Italia era cómo integrar en un gobierno democrático a quienes habían quedado históricamente fuera de él. En España, donde también la violencia pujaba por dominar lo político, la temporalidad constitucional era distinta y el interrogante otro: ¿Cómo podemos construir un Estado en el que adversarios históricos puedan convivir? En ese mismo 1977 se firmaban los llamados Pactos de la Moncloa. Un compromiso entre el gobierno y los partidos parlamentarios con un cierto significado metaconstitucional, ya que, en la práctica, garantizó unas condiciones mínimas de estabilidad para la inmediata aprobación de la Constitución. Ahí nacía el mito consensual de nuestra democracia.

La realidad ahora es que España afronta problemas demográficos, económicos y de pura integridad territorial, sin que haya un hilo que conecte las dos tradiciones políticas que han gobernado el país. La imagen del "pacto de Estado" se ha convertido en un recuerdo documental, color sepia, como los cortes con los que se ilustra aquel episodio lejano de los acuerdos en Moncloa. El concepto de pacto de Estado, por otro lado, resulta escurridizo, ya que no se trata de una categoría jurídica tipificada y la literalidad del sintagma es engañosa. Transmite que es el Estado el que se pacta a sí mismo, cuando a lo que se refiere el término es a un acuerdo ideológicamente transversal sobre elementos esenciales del Estado. Desde esta perspectiva, por otro lado, toda Constitución sería, por definición, producto de un pacto de Estado, en tanto la forma de gobierno constitucional presupone un contrato sobre la identidad política y jurídica del país. Un acuerdo paternalista, ya que disuade de la discusión cotidiana –la política de la normalidad– sobre aquello que requiera, para aprobarse, de la reforma constitucional.

El consenso constituyente

Pero, pese a que el concepto pacto de Estado sea, de alguna forma, inherente a la Constitución, esta, como norma de

Fotografía: Pool Moncloa / Fernando Calvo y Sandra Armada

mínimos, asume que la realidad social es el conflicto político. La Constitución, de hecho, puede leerse como un pacto sobre los términos del enfrentamiento. El proceso democrático y, después, el legislativo son mecanismos para integrar, conforme a la regla de la mayoría, la competición entre culturas políticas y ofertas electorales enfrentadas. Con relación a esto último, hay figuras que solo tendrían con el pacto de Estado un aire de familia. Me refiero a los gobiernos de unidad, las grandes coaliciones o el propio "compromiso histórico" esbozado en Italia. Fórmulas que, como nos explicara Sartori, pueden tener efectos estructurales sobre el sistema de partidos, al poner en cautividad la competencia y la posibilidad de alternancia entre adversarios que es propia de una sociedad democrática. La idea de pacto de Estado no entronca tanto con estos acuerdos para compartir la dirección política como con ese concepto que, como decíamos, llegó a ocupar un lugar central a la hora de adjetivar a nuestra Constitución: el consenso.

La Constitución de 1978, a diferencia de otros textos de nuestro constitucionalismo histórico, se caracteriza porque sus decisiones fundamentales no expresaban la victoria absoluta de una parte, sino, en palabras de Rubio Llorente, una idea de modernidad compartida. Pero este texto constitucional no es solo producto del consenso, sino que dicho acuerdo constituyente fue de alguna manera diseñado para proyectarse parcialmente sobre la vida política posterior, incorporando mecanismos que exigen ulteriores acuerdos en el desarrollo del sistema: aprobación de Estatutos, leyes orgánicas, determinadas composiciones institucionales y, claro, la reforma constitucional. Así, si bien nuestra Constitución eleva el pluralismo a valor superior del ordenamiento, insta al mismo tiempo a acordar los aspectos centrales de la vida política del Estado. El pacto es una forma de realización de la Constitución en ciertos ámbitos.

Contra la beatería

Desde luego, la retórica del pacto de Estado puede dar lugar a una beatería. Es decir, que, sobre todo ante su ausencia, corre el riesgo de mitificarse y, en tanto tal mito, invocarse de una forma mesiánica, obviando que cualquier pacto sobre el Estado no posee, por sí mismo, una superioridad epistemológica sobre la decisión mayoritaria. Es decir, un pacto de Estado no garantiza que lo pactado sea más justo ni más verdadero o eficaz. Ahora bien, creo que precisamente ahora, cuando el acuerdo es pura entelequia, la realidad nos permite aislar algunas virtudes de una cultura política en la que el pactar políticas de Estado se asuma como exigencia ética en la política. Me referiré a cuatro de ellas.

En primer lugar, ante las dificultades que afrontan las democracias para competir frente a economías con capacidad de planificar a largo plazo, pactar ciertos aspectos nucleares de la vida estatal permite diseñar políticas con un horizonte temporal largo y dotarlas de una continuidad presupuestaria que pueda sustraerse, en la medida de lo posible, a la volatilidad de los ciclos electorales. La programación presupuestaria plurianual cobra su sentido pleno cuando existe un acuerdo político capaz de sostener durante varias legislaturas los compromisos de gasto e inversión que requieren ámbitos como la vivienda, por supuesto, pero también la energía, la defensa o las pensiones... donde difícilmente un ciclo de cuatro años garantiza la consolidación de cualquier reforma. El pacto no ofrece una certeza sobre el futuro –un rasgo definitorio de nuestra sociedad es precisamente la incertidumbre, el riesgo–, pero sí puede proporcionar una base política para asumir colectivamente riesgos y decisiones cuyos costes y efectos se proyectarán mucho más allá de una legislatura.

En segundo lugar, en política exterior hay decisiones que no deberían cambiar de signo con cada gobierno. Una posición no consensuada en sus aspectos medulares puede comprometer la credibilidad del Estado y, con ella, su capacidad de maniobra en un contexto internacional también marcadamente incierto. La cuestión del Sáhara ofrece un buen ejemplo: en 2022 España modificó su posición sobre la propuesta marroquí de autonomía sin un consenso político previo suficientemente amplio. Más allá del acierto o desacierto de la decisión, el episodio permite poner sobre la mesa el problema de la discontinuidad a la que conduce una política exterior –o de defensa– incapaz de trascender, en sus líneas estratégicas, la alternancia de gobiernos. La crisis ceutí no hace sino recordar el valor reputacional de esa falta de estabilidad, la importancia de sostener una comprensión del ministerio de Exteriores como ministerio de Estado, nombre que precisamente recibió esta cartera hasta la propia Segunda República, en una sutileza terminológica que subraya el hecho de que la política exterior posee un horizonte más permanente que el de cualquier gobierno.

En tercer lugar, la incapacidad estructural para enfrentar la crisis en el mercado de la vivienda, en el que se ha producido una verdadera ruptura en la seguridad personal de muchos ciudadanos, nos tiene que hacer reflexionar acerca de cómo, en un Estado territorialmente descentralizado, el acuerdo entre partidos de gobierno es también presupuesto para que exista una verdadera coordinación eficaz entre distintos niveles de poder que garantice tanto el esfuerzo presupuestario necesario como la lealtad en la ejecución de las políticas públicas. Por otro lado, si se contrasta la ejecución de los dos pactos territoriales entre las principales fuerzas políticas españolas, en 1981 y 1992, con la experiencia de todo lo que supuso la reforma del Estatuto catalán, aprobado al margen de este acuerdo bipartidista, es fácil apreciar los riesgos que conlleva, dentro de nuestro sistema político, la quiebra del compromiso nacional sobre la forma territorial del Estado. En cierta medida, el Estatuto, una norma paccionada entre los parlamentos autonómico y estatal, solo puede encarnar este pacto territorial si existe un verdadero acuerdo transversal también

en las Cortes Generales. No está de más recordar por ello que el tránsito, como a veces se sugiere, a una confederación plurinacional, sin el concurso de la voluntad del partido que ahora mismo posee más respaldo electoral y territorial, estaría, en este sentido, condenando nuestra forma territorial a una irresistible falta de legitimidad.

Copartícipes, no aliados

Por otro lado, y para concluir, creo que lo que podríamos llamar el rito del pacto de Estado, la escenificación institucional del acuerdo, posee un valor democrático específico si consideramos los problemas de integración que hoy afectan a sociedades marcadas por la lógica binaria del amigo-enemigo. El acuerdo sobre cuestiones que afectan a elementos centrales del Estado tiene así la virtud de convertir al adversario en copartícipe sin convertirlo en aliado y, con ello, sin menoscabar la vitalidad de la alternancia. No es una excepción al pluralismo, sino una forma particularmente intensa de realizar la lógica pluralista del propio sistema constitucional. El pacto antiterrorista del año 2000, en el que se consignaba un apoyo externo al gobierno por parte de la oposición en esta materia, es, creo, el mejor ejemplo de ello. Consensuar ciertos mínimos en políticas estatales determinantes tiene también, ahora mismo, un significado antipopulista. Ante unas elecciones con tintes plebiscitarios, como las que por desgracia afrontamos, es probable que cualquier futuro acuerdo de Estado, en el caso de producirse, tenga un significado simbólico, restaurativo de la lógica parlamentaria de nuestro sistema político y también, a qué negarlo, renovador del acta de conciliación entre españoles.

En cualquier caso, nada dice que esto se vaya a producir. Ni siquiera es seguro que no se superen las últimas líneas rojas –un mínimo acuerdo sobre lo que no hay que hablar– en el discurso político. En algunas experiencias, como Italia o Francia –y poco a poco también en Alemania– las grandes tradiciones políticas que sellaron las constituciones de posguerra han casi desaparecido. En España, ambas resisten en las siglas del PSOE y del PP; sin embargo, se ha roto entre estas formaciones un ámbito de compromiso para garantizar una voluntad de Constitución compartida. La cuestión es que el diseño de nuestro sistema constitucional difícilmente puede resistir una ordenación populista, refrendaria y antiparlamentaria del conflicto político. Presupone, como decíamos, una predisposición al consenso y este consenso es ahora mismo una práctica difunta a la que no podemos siquiera ofrecer un funeral con dignidad, su *Esterno notte*. Ya se sabe que, a diferencia de los italianos, nunca hemos sabido elevar estéticamente los pasajes meritorios de la vida política española, como aquellos pactos de 1977. Un compromiso histórico, a nuestra manera. ~

VÍCTOR J. VÁZQUEZ es profesor de derecho constitucional en la Universidad de Sevilla. Su libro más reciente es *La libertad del artista* (Athenaica, 2023).

