

LOURDES LÓPEZ NIETO
(Universidad Nacional de Educación a Distancia)

Veinticinco años de consenso mayoritario en el desarrollo del Estado autonómico*

El debate en curso en nuestro país en torno al modelo de Estado constituye un objeto de estudio de especial interés académico y político, habida cuenta de las especiales singularidades que ha revestido la VIII Legislatura, y que han suscitado el interés y la preocupación de muchos académicos –entre los cuales me cuento– en su calidad de tales, pero también en su condición de personas y de ciudadanos.

En las páginas que siguen me propongo aportar algunos indicadores que puedan servir para explicar lo ocurrido en esta legislatura, en la que hemos sido testigos de cómo se han extendido al resto de España acontecimientos que desde años atrás se habían venido produciendo sólo en el País Vasco. Se trata de la inadecuación entre la realidad política y sus prácticas, por un lado, y el Derecho por otro. En concreto la falta, para una parte importante de los ciudadanos vascos, de una de las garantías esenciales para el ejercicio del derecho al voto, como es la libertad. Pese a ello, hasta ahora no se ha cuestionado la legitimidad de las elecciones pese a que la calidad diaria de la democracia en esta parte de España viene siendo muy distinta a la que se produce en el resto. Algo parecido ocurre las limitaciones y coacciones para el pleno ejercicio de la libertad, que son muchas para una parte importante de ciudadanos vascos. De hecho, se trata de una ficción que se legitima y acepta mayoritariamente, pero que generará problemas democráticos importantes a medio y largo plazo, porque implica aceptar como verdaderos y legítimos, acontecimientos que tienen muchos elementos falsos y que merman los elementos esenciales de la democracia, cual es la protección y salvaguarda de la libertad.

Este escenario, como argumentaba, se habría ido extendiendo a otras partes de España y habría empezado a afectar –pues– a un número cada vez mayor de ciudadanos desde finales de 2002. Primero fueron los dirigentes y militantes del Partido Popular (PP) los que comenzaron a ver mermada su libertad cuando les insultaban personalmente y sus sedes eran objeto de ataques, especialmente

* Esta breve exposición –la primera realizo tras su fallecimiento–, está dedicada al recuerdo de Gabriel Cisneros, quién en sus muchos años de intensa dedicación pública, desde el inicio de la transición hasta sus últimos momentos vitales, contribuyó grandemente a la defensa y construcción de puentes y consensos.

durante la campaña electoral previa a las municipales y autonómicas de 2003. Esta situación se agravó durante la campaña de los comicios de 2004 y culminó cuando se produjeron por primera vez en los más de cien comicios realizados en España desde la transición, acontecimientos sin precedentes y bordeando la quiebra de la legalidad electoral. Primero el atentado terrorista del 11 de marzo, y después los hechos acaecidos durante la jornada de reflexión,¹ entre los que cabría recordar la intervención acusatoria de Alfredo Pérez Rubalcaba en los medios de comunicación, y las manifestaciones e incidentes verificadas ante las sedes del PP. Se trata de nuevos ejemplos del alejamiento entre las reglas del juego, el Estado de Derecho y determinadas las prácticas políticas. En este punto quisiera incluir como nuevo ejemplo de esta ficción el mantenimiento en la ley electoral de la prohibición de publicar sondeos antes de los comicios, insostenible cuando ya son fácilmente accesibles por internet los publicados fuera de España. Otro tanto ocurre con mantener la vigencia jurídica de la jornada de reflexión, que en la práctica resulta ser otra ficción.

Después de esto, y ya durante la VIII legislatura, se han producido muchas más ficciones que se han extendido al resto del funcionamiento del sistema político español en forma de prácticas políticas basadas en la idea de las posibilidades ilimitadas de la política. Un claro ejemplo son las modificaciones soterradas de la Constitución y de otras leyes por el efecto que sobre ellas tienen otras que *de facto* las han modificado. En concreto, entiendo que se ha alterado uno de los elementos más importantes del sistema electoral sin que se modificara formalmente la ley electoral (LOREG) a través de la llamada Ley de Igualdad, que ha obligado *de facto* a establecer una cierta paridad de las listas y que de hecho ha modificado las reglas electorales en las elecciones municipales y autonómicas, y que también tendrá su impacto en las elecciones a Cortes, especialmente en las candidaturas al Senado. Esta ley también habría alterado otro artículo de la Constitución, ya que estaría limitando la libertad de los partidos (consagrada en el art. 6º de la CE) en su tarea de seleccionar candidatos. Es un ejemplo más de la ruptura de los consensos políticos y constitucionales por parte del actual Gobierno, que ha otorgado mucho protagonismo a las formaciones nacionalistas.

Llegados a este punto es menester preguntarse hasta qué grado la extensión de las ficciones y singularidades que rodean la vida política española tiene alguna relación con la llegada de José Luís Rodríguez Zapatero a la secretaria general del Partido Socialista (PSOE) y, más especialmente, a la Presidencia del Gobierno.

A mi entender éste es el dato que dota de singularidad al sistema político español de la VIII Legislatura respecto al de anteriores legislaturas. Esta excepcionalidad se sustentaría en la posible influencia y relación de estos hechos con el protagonismo político desempeñado por Rodríguez Zapatero desde que fuera elegido como secretario general del PSOE, aunque obviamente existan otras causas y factores que habrían contribuido a que los años iniciales de la presente

¹ Ver más elementos en mi capítulo sobre «Elecciones al Congreso y Senado», en la unidad didáctica *Comportamiento político y sociología electoral*, UNED, Madrid, 2005, pp. 274-275.

década muestren tendencias novedosas en las dinámicas políticas nacionales e internacionales, coincidentes en el tiempo pero no atribuibles al referido liderazgo.

¿Cuáles son los motivos que me impulsan a tratar estos asuntos? Hay muchas razones que justifican realizar un análisis de este tipo, aunque la principal sería aportar algún punto de vista, hipótesis o reflexión que se sumara a los del cada vez más numeroso grupo de personas que desde diversos ámbitos sociales y profesionales, han venido advirtiendo de estas excepciones. Cabría argumentar que desde el inicio de la democracia la hipotética singularidad española –a la que muchos gustan aludir con la frase que Manuel Fraga ideara como Ministro de Información y Turismo para la promoción del turismo en los años sesenta: el lema «España es diferente»–, se habría diluido. En segundo lugar pretendo, como muchas otras personas, recuperar los objetivos, ambiente y prácticas, no solo políticas sino ciudadanas, que se desarrollaron en España desde el comienzo de la transición política, y que contribuyeron a poner fin a los enfrentamientos entre españoles. Finalmente, también me interesa analizar hasta qué punto podríamos estar ante la puesta en marcha de un nuevo modelo de sistema político, desconocido en la Europa occidental posterior a la II Guerra Mundial. Este combinaría valores y elementos tradicionales de los citados sistemas políticos, con otros procedentes de regímenes no democráticos, entre ellos la primacía del uso específico de la «política» sobre el Derecho, sobre los usos y sobre las costumbres propias de la nación en las decisiones públicas, así como la quiebra de los consensos compartidos por la mayoría de los ciudadanos y como tales apoyados por los partidos mayoritarios.

Es posible que el afán innovador o «adanista» de Rodríguez Zapatero, haya sido en parte voluntario y querido por él, lo que incluiría las consecuencias no siempre queridas de sus decisiones y en otros aspectos producto y resultado de acontecimientos extraordinarios coincidentes temporalmente con sus responsabilidades partidistas (desde 2000) y gubernamentales (desde 2004). En efecto, estas singularidades se estarían manifestando tanto respecto a lo ocurrido en las siete legislaturas anteriores en España, como en términos comparados con los demás países de la Unión Europea y en general de las democracias desde mitad del siglo XX. Sin embargo, también es posible que las especificidades que se han puesto de manifiesto en el sistema político español desde el comienzo del nuevo siglo y, especialmente, desde marzo de 2004, sean equiparables en cuanto a su posible influencia a las aportadas por el modelo de transición español exportado a países de diversos rincones del mundo. En efecto, aunque con sentido totalmente opuesto en ambas ocasiones, el impacto nacional e internacional de los hechos acontecidos en España habría sido muy relevante. Entonces se forjó un consenso apoyado por la gran mayoría de los ciudadanos y por sus representantes políticos a lo largo del proceso de cambio de régimen, y especialmente a la hora de aprobar la Constitución. Esta reconciliación de todos los españoles que se manifestó en muchas prácticas políticas.

La vida política durante los primeros veinticinco años tras la transición discurre por los habituales cauces democráticos: hubo alternancia (UCD/PSOE, PSOE/PP), se sucedieron gobiernos mayoritarios y gobiernos minoritarios con apoyos parlamentarios diversos, y aunque de ordinario se incrementó la confrontación durante los periodos electorales –es decir: casi anualmente–, las más de las veces se mantuvo el acuerdo entre los dos partidos mayoritarios en los grandes asuntos de Estado y sobre las políticas esenciales. Estos pactos se manifestaron en primer lugar, en el impulso y apoyo dado al consenso constitucional, desarrollado tanto en el momento del debate y aprobación de la propia Constitución, como en la defensa de su vigencia durante los veinticinco años posteriores, a través de numerosas decisiones jurídicas y prácticas políticas que concretaron dichos consensos. Estas iniciativas se sustentaron en la idea de lograr la reconciliación de todos los españoles y se manifestaron en prácticas, lideradas por los políticos, pero refrendadas mayoritariamente por los ciudadanos. El sistema político resultante estaría –atendiendo a la conocida clasificación de Lijphart– a caballo entre el modelo anglosajón mayoritario y el modelo de consenso de los países del Benelux. Desde un punto de vista cronológico inicialmente habría predominado el citado modelo de consenso para acentuarse después los rasgos propios del modelo mayoritario o de posiciones antagónicas.

Pese a los cambios habidos durante las cinco primeras legislaturas, se aprobaron una media de 217 textos en cada una, es decir dos tercios de los textos legislativos que recibieron una votación de totalidad. Otro indicador de los citados consensos ha quedado reflejado en los acuerdos forjados en el lugar en donde reside la soberanía nacional: las Cortes. En efecto, el índice de consenso legislativo –es decir, el porcentaje de leyes aprobadas por una mayoría cualificada (leyes orgánicas y decretos-ley) ha sido alto, especialmente en las legislaturas minoritarias: de l'95 en la Constituyente y de l'80 en la I y VI legislaturas.² Otra manifestación del consenso se reflejó en el nombramiento y en la reiterada renovación por parte del Congreso de los principales órganos constitucionales,³ incluso en las legislaturas más competidas como lo fueron la V y VI.

Otro ejemplo de acuerdo básico entre los dos grandes partidos lo constituye la política exterior, otro de los pilares fundamentales del funcionamiento del Estado. Con algunas salvedades, como la producida al comienzo del primer gobierno socialista (entre 1982 y 1984), las más de las veces hubo acuerdo entre los dos principales partidos sobre las decisiones más importantes en este plano, como la entrada y participación en la Unión Europea y

² En las legislaturas de mayoría absoluta socialista fue de l'37 (II), l'55 (III), l'50 (IV) y subió en la minoritaria –la V– cuyo índice fue l'72. Datos e índice creados por Jordi Capó: «The Spanish Parliament in a triangular relationship, 1982-2000», *The Journal of Legislative Studies* n° 9/2 (2003), p. 121.

³ Tribunal Constitucional, Consejo del Poder Judicial, Junta Electoral Central, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo Administración de RTVE, Consejo de Seguridad Nuclear y Consejo de Universidades

en la OTAN, o el apoyo a la ampliación europea. Además, la práctica totalidad de los tratados internacionales se aprobaron con el apoyo mayoritario de las dos grandes formaciones representadas en las Cortes. La ruptura del consenso en política exterior implementada por el Gobierno Zapatero tuvo su preludeo en varias tomas de postura de éste previas a su llegada a la Presidencia del ejecutivo, merced a las cuales quedó de manifiesto su antiamericanismo, demostrado no solo por su participación en las manifestaciones contra la guerra de Irak, sino también por la realización de gestos simbólicos radicales y alejados de las obligaciones institucionales del jefe de la oposición, como quedarse sentado al paso de la bandera norteamericana durante el Desfile de la Fiesta Nacional el 12 de marzo de 2003, y también ese año, el posar con el rey de Marruecos ante un mapa en el que aparecían como posesiones marroquíes varios territorios españoles.

Ya desde la Presidencia del Gobierno, la política exterior de Zapatero presentaría dos rasgos básicos: ser poco activa, y estar orientada en sentido distinto a los pilares clásicos de la política exterior española hasta entonces.

Además de ello, también los aspectos básicos de las políticas económica, antiterrorista, y de defensa –entre otros– fueron fruto durante dos décadas de acuerdos básicos forjados de forma más o menos explícita.

Otro ámbito en el que se fraguó un consenso básico fue el de la llamada política territorial, es decir en el desarrollo del título VIII de la Constitución, relativo al Estado Autonómico. En este sentido los tres grandes impulsos para el desarrollo del proceso de descentralización política (1981, 1992 y 1999) fueron apoyados por las dos fuerzas mayoritarias; lo que permitió que las relaciones intergubernamentales entre el ámbito de gobierno nacional y los autonómicos fueran crecientes en términos cuantitativos y se institucionalizaran y se extendieran a cada vez más políticas.⁴ Por distintas razones, todos los partidos parlamentarios elegidos en las elecciones fundacionales plantearon desde el inicio de la transición propuestas y fórmulas de descentralización, aunque éstas eran muy diversas. En todo caso, se tuvo muy presente el pasado histórico español para evitar reproducir errores y se trató de incorporar a la mayoría de las fuerzas políticas al proceso de cambio político, que por ello se desarrolló como una reforma pactada.

En este sentido, quizás merezca una referencia expresa el resultado de una investigación sobre las relaciones de colaboración y cooperación entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas verificadas mientras se construía el Estado Autonómico.⁵ El principal hallazgo de la misma ha sido el de que el acuerdo y el consenso entre las dos fuerzas políticas mayoritarias ha sido lo largo de más de 25 años una fuente de impulso para las citadas relaciones. Una segunda conclusión es que estas relaciones se han ido

⁴ Lourdes López Nieto (coord.): *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Dykinson, Madrid, 2006.

⁵ Lourdes López Nieto (coord.): *Relaciones intergubernamentales en la España democrática...*, cit.

incrementando con el paso del tiempo, extendiéndose cada vez a más asuntos y a más políticas, y abarcando cada vez a más comunidades autónomas, y que en su mayoría han sido de carácter multilateral. Sin embargo, esta densa e importante colaboración se ha desarrollado con poca visibilidad, y sin apenas conocimiento por la opinión pública, en claro contraste con la repercusión pública de algunas tensiones surgidas durante el proceso de transformación de un estado unitario a otro descentralizado.

¿Cuáles son los rasgos más significativos de los consensos básicos que han ido adoptando los dirigentes de los dos partidos mayoritarios a lo largo de estos treinta años? Uno de ellos ha sido el bajo perfil político y la limitada transparencia de estas relaciones, muchas de ellas multilaterales y crecientemente intensas, tanto por las materias como por el número de comunidades autónomas que habrían participado en ellas. Se puede pensar que el poco conocimiento público de las relaciones habidas pueda estar motivado por las presiones de muchos presidentes autonómicos –no solo nacionalistas– condicionados en sus respectivas comunidades autónomas por razones diferentes. Estas presiones unas veces habrían tensado el modelo, pero otras habrían contribuido a un funcionamiento adecuado, aunque con poca publicidad y transparencia, como sería el caso de las relaciones entre gobiernos. A largo plazo, este funcionamiento opaco, de limitada calidad democrática, habría podido influir en comportamientos desleales y disfuncionales. Sin embargo, en el periodo analizado tanto el Presidente González como el Presidente Aznar tuvieron claros los límites constitucionales y políticos que había que poner a las demandas de los presidentes autonómicos, aunque ambos hicieron cesiones diversas de carácter financiero, con paralización de la normativa y con limitada transparencia sobre los acuerdos parlamentarios ⁶ y sobre las relaciones intergubernamentales habidas.

A pesar de partir de posiciones opuestas al comienzo de la transición, desde 1982 hasta 2004 PSOE y AP-PP compartieron más semejanzas que diferencias en sus concepciones sobre las grandes líneas del modelo territorial del Estado. Ambos partidos defendieron un sistema en el que todas las Comunidades dispusieran de un nivel competencial similar, con la salvedad de los hechos diferenciales, y en el que las relaciones entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas fueran sustancialmente multilaterales. Los Pactos de 1992 ejemplificaron a la perfección esta coincidencia básica. Además, en diferentes momentos, y tanto desde el Gobierno como desde la oposición, los dos partidos se mostraron de acuerdo en otros muchos ámbitos, como la corresponsabilidad fiscal, la reforma de la administración periférica, el régimen jurídico de las relaciones inter-administrativas, el incremento de la participación de las comunidades autónomas en la UE o la necesidad de transformar el Senado.

⁶ Al comienzo de la V legislatura Felipe González forjó un acuerdo de legislatura con CiU y PNV, pero a diferencia de lo que haría José M^a Aznar en la siguiente legislatura, no se hizo público ningún documento del acuerdo.

Las diferencias y desencuentros que surgieron en este periodo se fundamentaron más en aspectos específicos que en cuestiones generales, es decir, giraron más sobre el alcance o la forma de emprender las diferentes actuaciones que sobre la propia naturaleza u oportunidad de éstas. Así sucedió, por ejemplo, con el modelo de financiación en 1997, o con la conveniencia o no de realizar una reforma constitucional para mejorar el funcionamiento del Senado. En todo caso, el diálogo entre los dos partidos sobre cuestiones territoriales fue casi siempre constante y fluido, incluso en los momentos políticamente más delicados. Ello fue posible gracias a que los dirigentes nacionales de ambas formaciones consideraron desde el principio que las decisiones de fondo sobre el sistema autonómico eran «cuestiones de Estado» que requerían el acuerdo de la mayoría de fuerzas políticas y, en todo caso, de las dos mayoritarias. Aunque no siempre fue posible el acuerdo formal sobre las diferentes materias, en parte porque la táctica política no lo aconsejaba, fueron numerosas las peticiones procedentes de ambas formaciones para pactar los avances significativos en el proceso autonómico, tanto cuando estaban en el gobierno como cuando estaban en la oposición. Entre los mecanismos intra-partidistas que se forjaron a lo largo de los años sería menester destacar el importante liderazgo de los presidentes de gobierno nacional respecto a sus respectivos partidos, sus grupos parlamentarios y –aunque pueda parecer paradójico– incluso respecto de sus ministros y de los presidentes autonómicos de su propio partido. Este aspecto iría combinado con el grado de lealtad constitucional que hubieran obtenido en estos cuatro ámbitos políticos: el liderazgo sobre las cuatro instancias fue alto en el caso de Felipe González hasta 1996, pero después los llamados *barones* han tenido comportamientos diferentes. En el caso de José M. Aznar su autoridad también fue alta, salvo respecto de algunos presidentes autonómicos en algunos momentos concretos. Sin embargo, éste no fue el caso de Adolfo Suárez, quien se enfrentó a enormes dificultades en el seno no solo de la UCD, sino incluso de sus gabinetes, y también con su grupo parlamentario cuando se empeñó en impulsar el modelo de Estado Autonómico, que tanta influencia ha tenido después en cuanto a la institucionalización y desarrollo posterior

¿Hasta qué punto la llegada de Rodríguez Zapatero al liderazgo del partido mayoritario de la oposición, primero, y a la Presidencia del Gobierno, después, ha supuesto una ruptura con los usos y prácticas políticas anteriores? ¿Y qué factores habrían producido estos cambios? Como politóloga me ha sido posible percibir que, desde un punto de vista corporativo, la Ciencia Política estaría cobrando mayor protagonismo en este periodo, entre otras razones porque Rodríguez Zapatero cuenta entre sus asesores con conocidos politólogos, aunque quizás también porque afirmó en una entrevista que cuando dejara su cargo le gustaría explicar su experiencia a los estudiantes de Ciencias Políticas. Parece pues que esta ciencia social tiene un especial interés para el presidente Rodríguez Zapatero, asunto en el que coincidimos, aunque seguramente discrepamos en cuanto a su definición y contenido del objeto de la misma. Desconozco, por carecer de

información suficiente, cual es el motivo de su interés y qué entiende por ella, pero plantear como hipótesis que el Presidente presumiría que la «ciencia política es la ciencia de lo posible», definición que utilizaban los colegas de Derecho Político en broma no exenta de ironía, para establecer distancias al referirse a quienes abandonamos formalmente el Derecho Político para adscribirnos entonces al área de nueva creación, denominada Ciencia Política, por imperativo de la nueva ley de universidades de 1983. Por nuestra parte, nos referíamos a los citados colegas como adscritos al «Derecho jurídico», en el mismo tono y subrayando el obvio peso de ese elemento en dicha disciplina. Es posible que el quehacer político de Rodríguez Zapatero, especialmente desde que fuera elegido secretario general del PSOE, habría estado guiado por la citada premisa, es decir por las posibilidades ilimitadas de la política. Aunque no me voy a extender sobre esta cuestión, en aquel momento de la transición unos y otros teníamos muy presente los retos y dificultades a las que diariamente se enfrentaba la instauración y consolidación democráticas, así como los límites de este modelo de sistema político. La política tiene posibilidades de acción en el terreno de juego de la democracia, pero ésta tiene reglas y limitaciones, especialmente las derivadas del imperio de la ley al que todos los ciudadanos e instituciones están sometidos. En suma, la mutua broma entre profesores universitarios, mostraba los espacios y también las limitaciones de que dispone la política, recogidos desde tiempos inmemorables hasta hoy, desde Aristóteles a los diversos manuales al uso. No obstante, la dinámica política impulsada por Rodríguez Zapatero, primero como líder de la oposición y después como Presidente de Gobierno, habría llevado al extremo la citada premisa y ello paradójicamente a pesar de su formación jurídica. Un ejemplo reciente de ello sería su opinión acerca de la carrera y liderazgo políticos, incluidos quizá los propios: «no te puedes imaginar la cantidad de cientos de miles de españoles que pueden gobernar...». ⁷ Unos años antes, como todo aspirante a ocupar el gobierno pero con escasa experiencia política, planteó las novedades que aportaría su mandato. Así en su discurso como candidato al cargo en el XXXV Congreso hizo muchas referencias a la idea de cambio, con frases como:

«Estaré abierto a todo lo que me queráis decir y proponer. Quiero que ese sea también el nuevo estilo de trabajar y hacer política [...] Hoy comienza el futuro [...] Hoy los socialistas nos parecemos más a lo que decimos ser [...] El mejor día de nuestra vida está por llegar [...] el cambio comienza hoy [...] la política se queda detrás de los cambios sociales [...] El Estado, las Administraciones, los poderes públicos siguen la mayor parte de las veces ajenas a estos cambios [...] podemos y debemos intervenir, estar por delante [...] Momento de reformas institucionales.» ⁸

⁷ Declaraciones de José Luis Rodríguez Zapatero en *El País* de 14 de enero de 2007.

⁸ Discurso clausura del XXXV Congreso del PSOE, citado en G. López Alba: *El relevo*, Taurus, Madrid, 2002, pp. 445 y ss.; «Hoy comienza el futuro».... Por otra parte, la propia insistencia por la originalidad y el cambio que impulsaba llevó por ejemplo a Maragall a llamarle Zapatero I el innovador.

Unas referencias a las necesidades de cambio y sobre todo a los fundamentos de su acción política que posteriormente reiteraría en su discurso de investidura, especialmente en los dos párrafos finales:

«Un cambio tranquilo para un tiempo de la ciudadanía. Para ello si obtengo su confianza, gobernaré firme en los principios, desde el diálogo y para la esperanza. Durante mi Gobierno nadie estará por encima de las leyes. Las leyes que promovamos perseguirán que nadie viva dominado arbitrariamente. En palabras de Cervantes, un Gobierno de meollo y sustancia; un gobierno que acompañe a los ciudadanos en sus problemas y en sus sueños, porque algunas utopías merecen ser soñadas. No las alcanzaremos todas pero nos marcarán el rumbo por el que hay que avanzar. En mi vida ese rumbo ha estado marcado siempre por un credo que quisiera expresar públicamente en un día y en un acto como este. Este ideario es breve: un ansia infinita de paz, el amor al bien y el mejoramiento social de los humildes.»⁹

Creo que estas palabras no merecen más comentarios, y que explican muchas de las opciones y decisiones adoptadas después. Además las he querido recoger porque constituyen uno de los escasos testimonios de su ideario, habida cuenta que prácticamente son los únicos testimonios publicados de su opinión antes de asumir la secretaria general socialista, a excepción de sus intervenciones en los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados, que son muy escasas.

¿Qué factores influyen en la ruptura del modelo de consenso forjado en España desde el inicio de la transición? Básicamente la utilización de un nuevo tipo de consenso, diseñado por el citado líder socialista. En efecto, el nuevo secretario general puso en marcha, desde el inicio de su mandato –en buena medida inesperado–¹⁰ un innovador sistema para solucionar el problema derivado de haber sido elegido con apoyos limitados. Conviene recordar que las primarias del XXV Congreso aportaron una gran novedad debido a la concurrencia de cuatro candidatos, dos de ellos mujeres. A diferencia del electo, los tres perdedores tenían –como veremos después–, amplia experiencia en cargos públicos: José Bono era el Presidente del Gobierno de Castilla la Mancha, Rosa Díez había sido Consejera del Gobierno vasco, y Matilde Fernández había sido entre otras cosas ministra. Otra singularidad estribó en que el vencedor obtuviera el apoyo del 41'69% de los compromisarios, cifra inferior a la obtenida por sus predecesores –Almunia alcanzó el 73% y González siempre obtuvo entre el 100% y 85% de apoyos–. El «modelo de consenso» aplicado por Zapatero consistió en «fabricar» mayorías artificiales sustentadas en un hipotético «consenso mayoritario y plural» en el seno de su comisión ejecutiva: nueve de las trece personas (el 70%) que ocupaban las secretarías eran de la facción que presidía, es decir de «Nueva Vía». A este grupo sumó el apoyo de la federación mayoritaria, Andalucía con Chaves como Presidente del partido y otras dos secretarías.¹¹ Junto a ello, Nicolás Redondo Terreros, secretario del PSE, a quién sustituyó poco después y Cristina

⁹ www.lamoncloa.es

¹⁰ G. López Alba: *El relevo*, cit.

¹¹ G. López Alba: *El relevo*, cit., p. 452.

Narbona, que lideraba la facción, «Iniciativa por el Cambio». ¿Construyó Zapatero una verdadera ejecutiva integradora? Parece que la respuesta es negativa, aunque cuantitativamente fuese una mayoría minoritaria. Se trata de una opción legítima que probablemente hubiera experimentado antes en su rápida carrera en el partido. Sin embargo, este tipo de prácticas políticas basadas en el consenso funciona de forma adecuada en el modelo de democracia de consenso y de lealtad constitucional, que son dos requisitos ausentes en estos últimos años en una parte de los partidos y líderes españoles.

En esa línea, el modelo de gobierno que construyó en marzo de 2004 supuso la exclusión de cualquier consenso con el principal partido de la oposición que representaba la mitad del electorado. La citada mayoría de minorías habría sido reflejo del citado y genuino «modelo de consenso» que supuso la exclusión de una parte importante de su partido, como ocurriera después con el Partido Popular.

En el verano de 2006 se produjo la entrada en vigor de la ley orgánica mediante la cual se ha modificado nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. El conocimiento que poseo de esta materia, fundamentado en buena medida en las sucesivas investigaciones realizadas sobre el tema, me obliga a realizar algunas reflexiones críticas acerca de las excesivas singularidades que tienen las decisiones que el actual gobierno ha realizado en la denominada cuestión territorial, especialmente las relativas al nuevo Estatuto catalán.

Para ello, quizá convenga remontarse nuevamente a la elección del presidente Rodríguez Zapatero como secretario general socialista en el año 2000. ¿En que medida ha podido influir en las decisiones posteriormente adoptadas por su gobierno en materia autonómica, el hecho de que el candidato elegido fuese el único sin experiencia de gobierno o gestión? Aunque es posible que haya suplido en parte esta carencia con su experiencia parlamentaria como ponente en la ponencia de reforma del Estatuto de Castilla León en la V legislatura y portavoz en la Comisión de Administraciones Públicas en la VI y VII, sorprende cuanto menos alguna de las afirmaciones contenidas en el programa electoral socialista de 2004. En efecto el citado texto recogía en su epígrafe sobre las reformas políticas a realizar y entre los objetivos para evitar desigualdades que:

«Ha llegado el momento de que, desde el Estado, se aborden algunas modificaciones del Estado Autonómico que contribuyan a superar las ineficiencias, distorsiones y desigualdades que el transcurso de los años ha ido revelando. En este sentido, la instauración de mecanismos de cooperación y coordinación entre las instituciones regionales y centrales es un requisito imprescindible para evitar fuertes distorsiones en el servicio a los ciudadanos que debe dar un Estado complejo o descentralizado.»¹²

Sabemos que los programas no siempre se atienen a objetivos plausibles, sobre todo cuando son preparados desde la oposición, y quizá por ello este texto

¹² Programa de Gobierno del PSOE 2004, marzo 2004, p. 60. *On-line* en www.psoe.es. El subrayado es mio.

contraste tanto con el contenido del programa electoral del Partido Popular acerca de las relaciones intergubernamentales, en el que expresamente se abogaba por el fortalecimiento e institucionalización de la cooperación autonómica.¹³ Sin embargo, como no es posible deducir que la necesidad de diferenciarse de las decisiones de los presidentes de gobierno precedentes haya guiado su quehacer, quizá podamos atribuir alguna explicación a un cierto desconocimiento de hechos y realidades políticas que han estado muy ocultas. Esta posible circunstancia refuerza el interés que tiene la citada investigación, no solo en el ámbito académico sino también para los actuales responsables políticos y sus asesores. Sería muy deseable que recuperasen decisiones y prácticas anteriores que han sido positivas y beneficiosas para garantizar la igualdad de todos los actores implicados en las decisiones, tanto para los políticos como para los ciudadanos españoles, independientemente de donde residan o trabajen.

En efecto, entre las aportaciones de las investigaciones que hemos llevado a cabo se advierte cómo, pese a las sucesivas y lógicas tensiones políticas entre los dos principales partidos políticos, la definición y los posteriores cambios en materia autonómica verificados desde el inicio de la transición fueron consensuados entre las dos formaciones mayoritarias españolas (UCD-PSOE y PSOE-AP/PP). Ello incluye tanto las reformas estatutarias como la institucionalización de las relaciones entre el gobierno nacional y los autonómicos. En efecto, hemos logrado describir y analizar cómo los pactos y acuerdos que implícita y explícitamente realizaron las citadas formaciones, han permitido desarrollar las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico durante más de veinticinco años. Otra de las razones del interés de nuestro trabajo estriba en el análisis que realiza de aspectos sustanciales del Estado Autonómico como son las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas hasta la VII legislatura. En este periodo se han ido incrementando e institucionalizando las relaciones intergubernamentales, especialmente las de carácter multilateral, en más Comunidades y respecto de más materias. También se advierte cómo Cataluña ha sido una de las Comunidades que se ha relacionado de forma más intensa con el Gobierno nacional, tanto a través de instrumentos bilaterales como – especialmente– de los multilaterales. Sin embargo, las relaciones habidas eran bastante desconocidas, parece ser, incluso para quienes redactaron el programa electoral socialista para las elecciones de 2004. Tal como expresamos en el texto, las relaciones intergubernamentales habidas en España estos años no han tenido la publicidad con la que cuentan en otros sistemas políticos, pero sorprende un poco el uso del término «instauración» por un partido con tanta experiencia en el gobierno nacional y en los autonómicos, como el socialista. Es posible que esta sorpresa solo constituyese otra de las manifestaciones de las singularidades que se encuentran en la etapa del sistema político español que se inicia el 14 de marzo de 2004, aunque no es la única. Es posible que la escasa publicidad de estas relaciones

¹³ Areas políticas. Documentos. Programa elecciones 2004, pp. 265-282. *On-line* en www.pp.es.

se haya debido a otra de las concesiones hechas a los nacionalistas. En efecto, la citada reforma estatutaria catalana se singulariza en muchos aspectos respecto a las reglas de juego y prácticas políticas anteriores relativas al nacimiento, desarrollo y reforma del Estado Autonómico. Entre ellas cabe destacar que por primera vez haya sido realizada en solitario por uno de los dos grandes partidos nacionales. También es singular que el citado Estatuto haya sido el que ha obtenido menos apoyo parlamentario de las Cortes de entre las reformas estatutarias realizadas, que han sido al menos dos por Comunidad Autónoma. Por otra parte merece la pena recordar el bajo apoyo recibido en el referendun aprobatorio de esta reforma, notablemente inferior al alcanzado en el de 1980.

Pero hay mas hechos novedosos, como el que pocos días después de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña se hayan presentado ante el Tribunal Constitucional varios recursos de inconstitucionalidad por actores e instituciones bien diversos, contra numerosos artículos de la mencionada ley. Uno de los artículos recurridos por el del Defensor de Pueblo es el art. 3.1, que establece comisiones bilaterales Generalidad-Estado, o la Comisión mixta para asuntos económicos que suplanta al Consejo de Política Fiscal y acaba con los instrumentos de coordinación y cooperación en la tramitación de la misma. Al tiempo, la Abogacía del Estado remitió un escrito a los ministerios en el que planteaba diversos escenarios respecto a los efectos que sobre la acción del Estado tendrá la entrada en vigor del nuevo estatuto mencionado, por ejemplo, sobre los recursos en curso, como sobre los proyectos de ley. Después la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el recurso de inconstitucionalidad del Parlamento de Andalucía contra ley Presupuestos del Estado de 1997 reclamando la llamada «deuda histórica» del 8 de enero de 2007, desestima al considerar que los principios de coordinación, colaboración solidaridad inter-territorial y lealtad constitucional están por encima de la reclamación de cualquier Comunidad Autónoma: la potestad de la hacienda es estatal para precisamente atender a los citados principios constitucionales. Se trata de una sentencia importante, poco conocida, y que sin duda establece unos precedentes en relación a algunos de los recursos presentados por el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Simultáneamente, tanto la Generalidad de Cataluña como diversos diputados de *Convergencia i Unió*, de *Esquerra Republicana* o de *Iniciativa per Catalunya*, emitieron informes y realizaron intervenciones en las que exigían la rectificación tanto de leyes y demás normas vigentes, como de proyectos de ley en trámite parlamentario, que entrarían en contradicción con el nuevo estatuto. ¿En que medida ha atendido las citadas exigencias el Gobierno o el grupo parlamentario socialista? Uno de los mecanismos de respuesta habría consistido en apoyar enmiendas de socios parlamentarios en alguna fase de la tramitación parlamentaria de alguno de los proyectos de ley para sustituir la palabra «España» por «Estado español», o el término «nación» por «Estado plurinacional». Independientemente de la decisión última que adopte el Grupo socialista en sede parlamentaria, lo cierto es que la experiencia política demuestra que las demandas

nacionalistas nunca tienen fin y además terminan afectando también a quienes les otorgan sus peticiones. Este sería el caso de otros efectos colaterales que el proceso de aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña habrían tenido en el seno del PSOE y que habrían alterado las relaciones con el PSC y habría implicado el abandono, en buena medida obligada, de altos cargos socialistas.

En suma y con objeto de concluir estas reflexiones desearía que el presidente Rodríguez Zapatero se fijara más en la experiencia política de sus predecesores y abandonara los ensayos y singularidades en cuestiones esenciales. Entre ellas destacaría la interpretación de las reglas de juego, especialmente de la Constitución, pero también en la salvaguarda del espíritu y prácticas políticas de la transición, como han sido los acuerdos entre los dos partidos que cuentan con la mayoría de los apoyos en asuntos básicos para todos los españoles.