

1996-2004: EL BALANCE DEL CONSENSO

INTRODUCCIÓN

La ruptura de los consensos políticos entre los principales partidos durante la singular VIII legislatura, constituye un asunto de gran interés que ha motivado la preocupación y la crítica de una parte importante de los españoles. Por su parte, el Gobierno socialista y su entorno han adoptado varias actitudes simultáneamente: negar la ruptura, eludir toda responsabilidad en la ruptura e idear una justificación “científica” de la ruptura. Finalmente, todas esas actuaciones convergen en una: atribuir toda la responsabilidad al Partido Popular. Pero ¿hasta qué punto las novedades que han singularizado la política española en la última legislatura se deben realmente al PP y hasta qué punto se deben a la llegada de José Luis Rodríguez Zapatero a la secretaria general del PSOE y a la presidencia del Gobierno?

Existen circunstancias y acontecimientos que han contribuido a que los años iniciales del XXI siglo muestren tendencias novedosas en las dinámicas políticas nacionales e internacionales, pero hay motivos para pensar que es el impulso del Gobierno de Zapatero el que permite explicar buena parte de las novedades. Conviene recuperar algunos indicadores acerca de

Lourdes López Nieto es Profesora de Ciencia Política, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

* Quiero dedicar estas reflexiones a la memoria de Gabriel Cisneros, quien en sus años de intensa dedicación pública contribuyó mucho a la defensa y construcción de puentes y consensos. También se las quiero dedicar a Rogelio Baón, quien me enseñó en fructíferas conversaciones una parte de la política que no aparece en los textos académicos.

la política de pactos y consensos en España, para establecer lo ocurrido durante los años en que Aznar fue el presidente del Partido Popular y del Gobierno y con anterioridad a éstos, que permiten mostrar más allá de interpretaciones subjetivas la dimensión real de la ruptura acontecida en los últimos cuatro años y aclarar la autoría de la misma.

AZNAR Y LOS CONSENSOS

Breves notas sobre los consensos en España hasta la IV legislatura

Durante los primeros años de la democracia iniciada en 1977 las cosas transcurrieron de manera normal en un sistema como el nuestro: hubo alternancia entre la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE); hubo Gobiernos minoritarios con apoyos parlamentarios diversos y hubo Gobiernos mayoritarios; hubo más confrontación durante los periodos electorales, es decir casi anualmente, pero hubo acuerdo entre los dos grandes partidos acerca de las políticas y de los conflictos esenciales. Estos pactos se manifestaron en primer lugar en el impulso y apoyo al consenso constitucional, desarrollado tanto en el momento de su debate y aprobación como durante los años posteriores, a través de numerosas decisiones jurídicas y prácticas políticas. Se sustentaron en la reconciliación de todos los españoles y se expresaron en muchas reglas, decisiones y prácticas políticas ideadas por los políticos pero referendadas mayoritariamente por los ciudadanos. En concreto, los consensos constitucionales se refirieron a las políticas económicas y sociales, y luego a política exterior, de defensa y de seguridad, especialmente desde la entrada en las Comunidades Europeas y en la OTAN. Así mismo, abordaron la compleja e inevitablemente ambigua política territorial, que como en el caso de la reconciliación, pretendía la incorporación e integración de la práctica totalidad de los españoles y de sus representantes políticos.

Este escenario político continuó durante la consolidación democrática a pesar de que desde 1982 las fuerzas políticas del centro-derecha, UCD y Alianza Popular, pasan por etapas de conflicto e indefinición interna. En contraste, en el congreso extraordinario de 1979 el PSOE puso en marcha una política de verdadera integración de diversas formaciones socialistas

bajo un fuerte liderazgo político y partidista. Simultáneamente, Felipe González impulsó el abandono de posiciones ideológicas contrarias a los principios constitucionales, el marxismo, y su sustitución por la socialdemocracia, o en política territorial la eliminación de la defensa del principio de autodeterminación.

Por el contrario, AP, que pasó a ocupar el papel de partido mayoritario del centro-derecha, la UCD y el Centro Democrático y Social, escisión de la anterior, mantienen el apoyo de unos siete millones de votantes. Sin embargo, los enfrentamientos internos y la ausencia de un liderazgo sólido les impiden convertirse en alternativa al PSOE, que durante este periodo gobierna con unas mayorías sólidas. Esta situación se prolonga hasta 1989, año en que comienza una legislatura de transición hacia una nueva etapa política en el sistema político español. Entre los factores que caracterizan este periodo destaca la refundación de AP en el Partido Popular (PP) y su transformación en poco tiempo en alternativa de gobierno bajo el liderazgo de Aznar. Otro rasgo es la alta competitividad electoral y política, que sin embargo no impide la continuidad y el refuerzo e impulso de los consensos y acuerdos básicos constitucionales que prácticamente habían estado en situación de letargo durante siete años. Entre ellos, la reconciliación y las políticas territorial, exterior y de seguridad.

Sin embargo, durante el citado año 1989 ocurre otro hecho político significativo que tiene enormes repercusiones nacionales, en Europa y en el resto del mundo: el derribo del Muro de Berlín. Este hecho contribuye a fortalecer los consensos entre las diversas formaciones democristianas, liberales y conservadoras del mundo al demostrarse la validez y superioridad de sus propuestas ideológicas y políticas. Esta situación también influye en sentido contrario, entre los partidos de izquierda, que tratan de buscar alternativas a las crisis de sus hasta entonces modelos paradigmáticos: el de Suecia¹ o los comunistas, todavía defendidos por algunos partidos comunistas occidentales. Obviamente, todo ello repercute en el ámbito de las

¹ Recordemos que en España el PSOE comenzó a plantear la elaboración y discusión del "Programa 2000" al inicio de la última década del siglo, para buscar nuevas respuestas políticas, económicas y sociales.

instituciones y políticas transnacionales, como las europeas, que también en este periodo dan el paso hacia una etapa de nuevas integraciones y nuevos consensos.

La participación de Aznar en los consensos para cohesionar el centro-derecha y en los acuerdos de Estado (1989-1996)

La convocatoria anticipada de elecciones por el presidente Felipe González, precipita la designación de Aznar como candidato del PP, quien unos meses después es elegido presidente del partido (abril 1990). Entre los rasgos y objetivos básicos que caracterizan esta nueva etapa interesa destacar la importancia y centralidad que Aznar otorga al diálogo y al consenso en dos ámbitos políticos concretos: en el ideológico y estratégico, con las formaciones y partidos de centro-derecha españoles e internacionales, para alcanzar el poder y así defender sus valores y principios; en las políticas nacionales concretas, para recuperar el consenso fundacional de la democracia y reducir el partidismo en asuntos esenciales. Estas prácticas habían sido abandonadas, salvo en determinados temas y en momentos puntuales, durante los siete años de luchas intestinas en el centro-derecha y de “roldillo” de las mayorías absolutas socialistas.

José María Aznar cambia la política de coaliciones y alianzas con partidos del centro-derecha que se había realizado hasta entonces en AP, especialmente con los regionalistas. Éstas las sustituye por acuerdos implícitos y explícitos preelectorales y también para la formación de Gobiernos subnacionales en los que ahora se negocia desde posiciones fuertes². Además, se “normalizan” las relaciones con fuerzas afines y se supera el aislamiento y el complejo de inferioridad anterior con respecto al PNV

² El antecedente remoto de estos acuerdos se realizó con el CDS en el ayuntamiento de Madrid, con quien se presenta una moción de censura que permitirá la constitución del primer ayuntamiento de centro-derecha en la capital de España. Después de las elecciones de 1991 el CDS deja de concurrir a las elecciones. Aznar, antes de ser presidente (*El País*, 4-11-1988) definiendo la idea de un partido unido, por lo que impulsa la presentación conjunta de una lista al Parlamento Europeo de 1989 con el PAR y UPN, y se consigue (*YA*, 8-2-1989). Después animó la suscripción de pactos de gobierno en diversas autonomías y ayuntamientos (como con el Partido Aragonés Regionalista y con Unión Valenciana). En Navarra se formalizó un acuerdo “a la bávara” con Unión del Pueblo Navarro. Después se forjaron otros acuerdos implícitos al decidir algunas formaciones de centro-derecha no presentar candidaturas (Unión Alavesa en 1993 y 1996, el PAR y otras formaciones populistas minoritarias en algunos comicios).

y a CiU. Paralelamente se institucionaliza y profesionaliza la comunicación para la búsqueda de acuerdos con sectores sociales (sindicatos, organizaciones profesionales, etc.) a través de los parlamentarios y la recién creada área de relaciones sectoriales, rompiéndose el aislamiento anterior con grupos más significativos de la sociedad civil³.

En el ámbito internacional, José María Aznar forja numerosas y crecientemente sólidas relaciones internacionales con los partidos de centro-derecha, participando activamente y exponiendo sus ideas básicas. De esta forma, pocos años después del ingreso formal en el PPE ocupa la vicepresidencia del Partido Popular Europeo, en buena medida debido al interés que había otorgado Aznar desde el comienzo de su mandato a la dimensión internacional⁴. Otro ejemplo que ilustra y refuerza la anterior afirmación fue la decisión de incorporar a los eurodiputados españoles, elegidos unos meses antes, al grupo parlamentario del Partido Popular Europeo. Otra evidencia ha sido la presencia de destacados líderes populares y luego conservadores europeos en los congresos nacionales del PP, que fueron una constante bajo su liderazgo, mostrando de forma inequívoca el interés por formalizar acuerdos⁵. Simultáneamente comienza a acudir a las reuniones de la European Democratic Union (EDU)⁶, es miembro del International Democratic Union (IDU)⁷, organizaciones conservadoras y defensoras de las relaciones transatlánticas de las que AP fue socio fundador. El objetivo

³ Por ejemplo, se crean comisiones de estudios, que colaboran en la elaboración de los programas de gobierno, a las que invitan a participar a expertos y profesionales no militantes; entre los congresos nacionales del período 1993-96, el área de relaciones sectoriales realizó 378.000 envíos de documentos a distintos sectores sociales, incrementando sensiblemente la actividad iniciada en 1991.

⁴ Asiste e interviene en el Congreso del PPE en Dublín en 1990.

⁵ Invitados al XI Congreso Nacional del PP: Martens, presidente del EDU y PPE; Klepsch, presidente Parlamento Europeo; presidente de organización Iberoamericana democristiana y telegrama de Kohl. (ABC, 5-2-93).

⁶ Interviene en la reunión en Helsinki (30/31-8-90) en la que están Thatcher, Chirac, Bildt y Mock, su "primera reunión internacional importante" (Aznar, *retratos y perfiles*, Barcelona, Planeta, 2005, pág. 99). También participa en la reunión de París (12/13-9-91) "Una nueva Europa Democrática" n° 17 de *Conferencias y discursos del PP*.

⁷ Se celebra en Madrid la 5ª Conferencia de Líderes de la IDU en 1992. Aznar es nombrado vicepresidente. Vogel, presidente de la Fundación Konrad Adenauer y en nombre de la CDU, afirmó: "en la IDU el PP es reconocido como un partido plenamente consolidado", ABC, 2 y 3 del 10.92 y *El País*, 4-10-92.

prioritario era recomponer las relaciones con estas organizaciones, deterioradas desde que AP defendió la abstención en el referéndum de la OTAN. Poco después, Aznar junto a otros líderes como Helmut Kohl, defiende los acuerdos con la EDU, que de esta forma contribuyeron a la síntesis o reforma por adición, para forjar una mayoría de centro-derecha, no sólo en términos de suma de personalidades, sino también incorporando la economía de mercado y la reducción del papel de Estado al ideario democristiano. Un buen ejemplo de ello es su destacado protagonismo en la integración de los diversos partidos de centro-derecha iberoamericanos⁸. Estas intensas actividades y contactos continuados en tres años justifican en buena medida que Aznar comience a recibir tratamiento “oficial” como (futuro) presidente de Gobierno fuera y dentro de España, ya que comienza a recibir a las personalidades extranjeras en visita oficial. Ello se manifiesta tanto en las declaraciones que hacen los diversos líderes europeos desde 1993 como en el protocolo que se le concede por parte de los presidentes de Gobierno y de las organizaciones internacionales de centro-derecha.

En el ámbito de la política nacional, al comienzo de la IV legislatura en la que participa por primera vez como líder del principal grupo mayoritario de la oposición en la primera sesión de investidura, Aznar denuncia la parálisis de los acuerdos en políticas como la territorial y pide reforzar los acuerdos en la política exterior y de defensa que se estaba asentando todavía tras el todavía reciente ingreso en las Comunidades Europeas y en la OTAN⁹. Por su parte, el candidato a renovar la presidencia de Gobierno,

⁸ Comienza a viajar a Nicaragua a la toma de posesión de Violeta Chamorro (1990) y a Chile y Argentina un año después, donde se entrevista con los dos presidentes y ex presidentes. (*El País*, 1-7-91). En 1992 viaja de nuevo a Iberoamérica a instancias de Kohl, que quiere crear una alternativa a la Unión de Partidos Liberal-Conservadores de América Latina (UPLA), financiada por la CSU. Aznar reafirma su liderazgo integrador y defiende crear una alternativa a la Internacional Socialista. En su viaje de casi dos semanas por Centro y Sudamérica integra a partidos, personalidades y a la UPLA (*ABC*, 13-3-92, *El País*, 29-3-, *YA*, 30-3, *El Mundo*, 31-3, *El País*, 3-4, *La Vanguardia*, 4-4-92, *El País*, 6-4).

⁹ “Sentarse a pensar juntos... a llegar a puntos de definición y acuerdos, pero no cheques en blanco; en política exterior... para la defensa conjunta de los intereses de España... Apoyo en la lucha antiterrorista... y acuerdo para avanzar en el desarrollo de las Autonomías”. Frases-resumen extraídas del Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, nº 2, 4-12-1989.

Felipe González, agradeció que mantuviera una actitud abierta a la cooperación, al diálogo y a encontrar zonas amplias de consenso para abordar los retos de España. Sin embargo, el Gobierno impulsó el llamado “pacto constitucional” que incluía a todas las fuerzas parlamentarias menos al PP. Pese a ello, al comienzo de la V legislatura, en la que el PP incrementó notablemente su representación y quedó a menos de un millón de votos de su principal adversario político, Aznar reiteró el ofrecimiento de consensos, que se había materializado, como se analizará después, en las políticas de Estado, (defensa y seguridad, terrorismo y Estado autonómico). Sin embargo, matizó los apoyos en torno a las iniciativas de política autonómica que fueran en detrimento de la solidaridad en materia de competencias y financiación. Similar postura planteó en relación al mantenimiento de las tropas en la antigua Yugoslavia¹⁰. A ello añadió la necesidad de alcanzar acuerdos para evitar el control de los órganos constitucionales por los partidos. Pese a ello, Felipe González anunció el respaldo parlamentario para la legislatura del PNV y CiU, aunque agradeció el ofrecimiento de continuidad de colaboración de José María Aznar en determinados asuntos de Estado, como en la anterior legislatura. De hecho, a pesar de que en la V legislatura la iniciativa legislativa gubernamental descendió notablemente, como muestra el cuadro nº 1, también bajó la oposición del PP en este terreno, y como se analizará después, se mantuvo en un nivel similar el índice ponderado de consenso legislativo. Como ejemplo de materialización de la reiterada idea de Aznar de establecer consensos y acuerdos en materias de interés nacional, cabe destacar los alcanzados en política exterior y de seguridad, incluido el terrorismo, así como en política autonómica, forjados durante el periodo 1989-1996. Entre los primeros, el apoyo a la intervención en la guerra de Irak en 1991 y en la antigua Yugoslavia, así como al Tratado de Maastricht y a las políticas derivadas del mismo, como el acuerdo de Schengen de 1995. En el ámbito nacional, los Pactos Autonómicos de 1992 suscritos por los dos grandes partidos, así como su posterior institucionalización a través de numerosas iniciativas legislativas y políticas.

¹⁰ Diario de Sesiones, nº 2, 8 de julio de 1993.

CUADRO 1

Enmiendas a la totalidad a los proyectos de ley

Legislatura	II	III	IV	V	VI	VII
Total proyectos de ley presentados	205	125	128	130	192	175
Nº de enmiendas totalidad grupo	71	46	52	21	43	57
Mayoritario oposición	34,6%	36,8%	39,8%	16,1%	22,4%	32,6%

Elaboración propia a partir de Capo, J.: "The Spanish Parliament in a triangular relationship, 1982-2000" en *The Journal of Legislative Studies*, v.9, summer 2003, nº 2 y de la Memoria del Congreso para la VII legislatura

En ambos casos la implicación de Aznar en los temas es alta, como también lo es el conocimiento que tiene de ellos por la intensa dedicación a los contactos con los responsables de estas políticas de los partidos afines en las instituciones y países europeos brevemente descritos antes. Ello le habría permitido incluso influir en el diseño de algunas políticas, habida cuenta su estrecha vinculación con dirigentes europeos. Por ejemplo, en la cumbre del PPE para preparar el Consejo de Copenhague, cinco primeros ministros, incluido Kohl, respaldan a Aznar ante las elecciones de 1993, y éste, además, interviene en dicha reunión¹¹. Además, y como reflejo de este interés y conexión entre ambas políticas, merece la pena recordar que al comienzo de su mandato asumió las presidencias de las comisiones de estudio de economía y política exterior de su partido¹². Quizá por ello, luego resulto más fácil alcanzar consensos con el presidente del Gobierno español, pese a las tensiones que se manifestaban en estos años. De hecho, ambos contribuyeron a alcanzar pactos en temas de interés nacional, como ocurrió con la política autonómica.

Desde su ingreso en el partido, Aznar tuvo una estrecha vinculación con esta cuestión tanto en el partido como en instituciones y actividades públicas. Ocupó desde 1980 diversos cargos relacionados con el desarrollo del Estado Autonómico, primero como asesor en la redacción del Estatuto de la Rioja y poco después como vicesecretario de AP para las cuestiones autonómicas desde el IV Congreso Nacional. En este periodo

¹¹ *El País*, 3-6-93.

¹² Comité Ejecutivo Nacional, 17-4-1990.

redactó ponencias y propuestas de gobierno sobre este tema y participó en los debates previos a la aprobación de la LOAPA. Sin embargo, será en el VII Congreso (enero de 1986), cuando esta responsabilidad adquiriera una mayor dimensión, al defender la ponencia “Política autonómica y local”. Después es designado candidato y elegido presidente de la Comunidad de Castilla León¹³. Su formación y experiencia como Inspector de Hacienda en la Administración General del Estado explican también no sólo la vinculación inicial a esta cuestión, sino el interés que manifiesta al tratar de forma detallada los aspectos financieros del Estado Autonómico.

Las negociaciones que culminan en los Pactos Autonómicos que tienen por objetivo ampliar el techo competencial de las Comunidades Autónomas “de vía lenta”, se iniciaron en abril de 1989 entre el ministro Joaquín Almunia y el PP representado por el entonces presidente de Castilla y León y vicepresidente del partido, José María Aznar. La convocatoria anticipada de elecciones en octubre de 1989 impidió que pudiera llegarse a un acuerdo definitivo. Después, durante el debate sobre el estado de la nación (marzo de 1991), el presidente Felipe González renovó la oferta de pacto. Con nuevos interlocutores (el nuevo ministro de Administraciones Públicas Juan Manuel Eguiagaray por parte del Gobierno y del PSOE y Mariano Rajoy por parte del PP), las negociaciones se desarrollaron a varias bandas durante todo el año 1991 y las primeras semanas de 1992 a partir de un borrador previo elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas. Tras diversas negociaciones con otros grupos y presidentes autonómicos, el PP instó a la rápida firma del acuerdo que se materializó el 28 de febrero de 1992 entre el Gobierno, el PSOE y el PP, que finalmente suscribieron los Pactos Autonómicos que vinieron a homogeneizar en lo sustancial el reparto competencial entre las distintas CC.AA.

El proceso se llevaría a cabo primero a través de leyes orgánicas de Transferencia y posteriormente mediante la reforma de los distintos Estatutos de Autonomía, e incluía un acuerdo quinquenal de financiación. El consenso en este tema continuó durante las siguientes dos legislaturas, en

¹³ Documentos diversos de los Congresos Nacionales de AP y **Baón, Rogelio** (2001). *Historia del Partido Popular*. Madrid, Safel.

las que el PP como partido de gobierno lo implantó, desarrolló e institucionalizó, y en algunos aspectos además acordó su renovación, refuerzo o innovación.

Otro ejemplo de consenso alcanzado por las dos grandes fuerzas políticas, que se sumaron a una iniciativa parlamentaria de CiU, lo constituye la aprobación en un pleno del Congreso en 1994 del llamado después Pacto de Toledo. El objetivo era mantener al margen de los debates políticos y partidistas el fondo de pensiones, así como garantizar su salvaguarda.

Los consensos durante los Gobiernos populares en el ámbito nacional y en el internacional

La victoria del PP en las elecciones de 1996 con el apoyo y unión de todas las formaciones y personas del centro-derecha, fueron precedidas por la victoria en las europeas de 1994 y en las locales y autonómicas de 1995. Los buenos resultados en las autonómicas y locales permitieron que el PP gobernara en solitario o coalición en 12 Comunidades Autónomas y en numerosos ayuntamientos. Paralelamente, se consolidó y reforzó el protagonismo del PP en el ámbito internacional en su doble vertiente, partidista e institucional. Como ejemplo inicial cabe recordar la celebración del XI congreso del PPE en Madrid¹⁴, en el que además se prepararon la estrategia y las propuestas para la Conferencia Intergubernamental de 1996 y que estuvo precedida por una reunión de dirigentes europeos¹⁵. La política de integración y acuerdo con partidos de centro-derecha europeos, objetivo de Aznar desde el comienzo de su liderazgo, alcanzó sus frutos en el XII Congreso del PPE (noviembre de 1997), en el que se aprobó el cambio de estatutos para la integración de nuevos partidos en el PPE. Se permitió la asociación de partidos aunque no estuvieran en la UE, cuestión que se confirmó en el siguiente Congreso (Febrero 1999); y cinco meses después Poettering, presidente del PPE, anunció tras las elec-

¹⁴ Se celebró los días 6 y 7 de noviembre de 1995. Eventos e historia del EPP, www.epp-ed.org

¹⁵ Reunión de dirigentes de centro-derecha en Madrid en marzo de 1995 de Francia, Italia, Grecia, Portugal, Malta y Chipre para buscar soluciones antes de la entrada en vigor de la 3ª fase Unión Económica y Monetaria. Eventos e historia del EPP, www.epp-ed.org

ciones al Parlamento Europeo que el grupo parlamentario se iba a llamar Grupo del Partido Popular y Demócratas Europeos.

Entre los acuerdos que se forjan, desarrollan, institucionalizan e incluso se renuevan durante este periodo, cabe destacar los relativos a la política exterior. Ésta mostrará la estrecha vinculación con la nueva política económica que pone en marcha el Gobierno popular para abordar los retos de la integración en torno al consenso de la nueva moneda europea. Pero también permitirá advertir la capacidad para forjar nuevos consensos en la doble dimensión exterior y económica. En concreto, la denominada Agenda de Lisboa tuvo su origen inicial en un consenso forjado por Aznar con el primer ministro T. Blair, que luego ambos líderes consiguieron ampliar y extender al resto de los líderes europeos como proyecto esencial de la Unión Europea para la primera década del siglo XXI. Esta política de integración y consenso con fuerzas afines se traduce después en la nueva denominación de la Internacional Demócrata Cristiana, que pasa a denominarse también Internacional Demócrata Centrista (IDC-CDI) (noviembre de 2001 en Méjico), que incorpora a las formaciones conservadoras y centristas más importantes del mundo. Unos y otros mimbres explican el consenso posterior en torno a la cuestión de Irak, que, recordemos, contó con la participación de numerosos países tras la intervención militar.

Otro ejemplo más conocido, que manifiesta también los acuerdos y vinculación entre las políticas nacionales e internacionales, es el relativo a la seguridad, especialmente en la defensa de la libertad y en el combate contra el terrorismo. En España, y a instancia del PSOE, se firma el Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo en diciembre de 2000. Sin embargo, este acuerdo de seguridad tiene su origen remoto en el acuerdo de Schengen, apoyado en su momento por las dos fuerzas mayoritarias y que de alguna forma influyó en el acuerdo parcial sobre la ley de extranjería afectada de hecho por dicho texto europeo. Tras los atentados de septiembre de 2001 se reforzaron también los acuerdos y consensos en torno a esta política.

En el ámbito estrictamente nacional y antes de analizar algunos de estos acuerdos, merece destacarse que durante la VI legislatura se alcanzó uno de los índices ponderados de consenso legislativo más altos de toda la democracia:

CUADRO 2

Índice de consenso ponderado por legislatura

C	I	II	III	IV	V	VI
1,95	1,80	1,37	1,55	1,50	1,72	1,80

Datos e índice creados por J. Capó: "The Spanish Parliament in a triangular relationship, 1982-2000" en *The Journal of Legislative Studies*, v.9, summer 2003, nº 2, pp.121.

Respecto de la VII legislatura, vale la pena recordar el porcentaje de consenso que expresa el cuadro nº 3¹⁶.

CUADRO 3

Leyes y porcentaje de consenso en la VII legislatura

	2000	2001	2002	2003	Media legislatura
Leyes orgánicas	4	7	10	20	–
Porcentaje de consenso	33%	58%	70%	60%	55,2%
Decretos-ley	10	16	10	7	–
Porcentaje de consenso	50%	31%	80%	90%	40,2%

Elaboración propia sobre Diario de Sesiones y la colaboración de J. Marqués

Otro indicador del consenso básico entre las dos fuerzas mayoritarias se manifiesta en la renovación de diversos órganos constitucionales, que requieren mayorías cualificadas o reforzadas para poder llevar a cabo tal sustitución. Como se puede advertir, durante las legislaturas que analizamos esta situación no se alteró y se alcanzaron los consensos suficientes que permitieron realizar los citados nombramientos.

¹⁶ En 2000 dos de las cuatro leyes orgánicas tuvieron apoyos en torno a los 300 votos y lo mismo ocurrió con cinco de las siete leyes orgánicas aprobadas en 2001.

CUADRO 4

Renovación órganos

	VI legislatura	VII legislatura
Tribunal Constitucional	Memoria no indica	Propuesta 4 magistrados
Consejo del Poder Judicial	10 vocales	10 vocales [^]
Junta Electoral Central	5 catedráticos 8 magistrados	5 catedráticos 8 magistrados
Tribunal de Cuentas	Tribunal comunica nombramiento del presidente	Pleno elige 6 consejeros
Defensor del Pueblo	2 Adjuntos	Pleno elige presidente* y 2 adjuntos
Consejo Administración de RTVE	6 vocales** ^	6 vocales**
Consejo de Seguridad Nuclear	2 consejeros por Gobierno	Presidente + 2 consejeros*
Consejo de Universidades	Caducaron en 1988 pero siguieron	5 consejeros 7 Consejo Universidades
Consejo Consultivo A. Protección Datos	Se crea, y el primer presidente es del PSOE	

Elaboración propia sobre las Memorias del Congreso*;
Elección por 3/5 ** Elección por 2/3
[^] Elecciones posteriores para nombrar sustitutos de vacantes

Entre los consensos de alcance esencialmente nacional cabe recordar el Pacto de Toledo, ya mencionado. Su puesta en marcha y gestión fue responsabilidad del Gobierno popular, tras alcanzar el consenso con los sindicatos en otoño 1996. Se renovó tras aprobarse el borrador con enmiendas del 23-9-2003. Caduca en 2008 y en este momento no es posible verificar su futuro. Otro ejemplo con un carácter estrictamente nacional, fue el acuerdo alcanzado por el Gobierno y los dos partidos mayoritarios que suscribieron el denominado Pacto para la Reforma de la Justicia en mayo de 2001. Se fraguó al amparo de una vieja demanda del PP que en la IV legislatura pretendía evitar el control por los partidos de los órganos constitucionales importantes, circunstancia que sin embargo y a pesar del pacto, no se evitó.

Para concluir este repaso somero a los consensos fraguados durante las cuatro legislaturas objeto de análisis, debemos referirnos a los alcanzados en materia de desarrollo de la política territorial¹⁷. Los tres grandes impulsos para el desarrollo del proceso de descentralización política (1981, 1992 y 1999) fueron apoyados por las dos fuerzas mayoritarias. Las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno nacional y los autonómicos han sido crecientes en términos cuantitativos y se han institucionalizado y extendido a más políticas. 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 estas 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. El principal hallazgo ha sido que las citadas relaciones habrían sido impulsadas por el acuerdo y consenso de las dos fuerzas políticas mayoritarias a lo largo de más de 25 años.

A pesar de partir de posiciones opuestas al comienzo de la Transición, desde 1992 hasta 2003 PSOE y PP mostraron 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 interadministrativas, el incremento de la participación de las CCAA en la UE o la transformación del Senado.

Las diferencias y desencuentros surgidos tuvieron su origen más en aspectos específicos que en cuestiones generales, es decir, más en el alcance o la forma de emprender las diferentes actuaciones que sobre la propia naturaleza 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

¹⁷ *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, López Nieto, Lourdes (coordinadora). Madrid, Dykinson, 2006.

sobre cuestiones territoriales ha sido casi siempre constante y fluido, incluso en los momentos políticamente más delicados. Ello ha sido 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 intrapartidistas que se han forjado a lo largo de los años se debe destacar el liderazgo de los presidentes de Gobierno nacional respecto a su partido, a su grupo parlamentario y, aunque pueda parecer paradójico, respecto a sus ministros y los presidentes autonómicos de sus partidos. Además, es necesario considerar el grado de lealtad institucional de todos ellos.

CUADRO 5

Número de convenios de colaboración suscritos y número y porcentaje de los que son multilaterales (1988-2003)

Años	Suscritos	Multilaterales	
		Nº	%
1988	153	112	73,2
1989	218	197	90,4
1990	235	155	66,0
1991	221	141	66,0
1992	225	217	96,4
1993*	250*	264	-
1994	284	249	87,7
1995	357	280	78,4
1996	280	221	78,9
1997	334	238	71,2
1998	412	230	55,8
1999	388	191	49,2
2000	461	415	90,0
2001	485	305	35,7
2002	629	397	63,1
2003	636	381	60,4
Total	5.316	3.988	71,7

Fuente: extraído del libro citado en la nota 20, pág. 160
 (*) Hay un error en la fuente: el número de convenios suscritos en 1993 es de 273, pero sólo consta la firma de 250.

El liderazgo sobre las cuatro instancias fue alto en el caso de Felipe González hasta 1996 y de José María Aznar desde esa fecha. Después, los llamados barones han tenido comportamientos diferentes, especialmente tras la salida de los citados líderes. Sin embargo, éste no fue el caso de Adolfo Suárez, quien tuvo enormes dificultades en el seno no sólo de la UCD, sino también de sus gabinetes y de su grupo parlamentario cuando impulsó el modelo de Estado Autonómico en su origen, que tanta influencia ha tenido después en cuanto a la institucionalización y desarrollo.

Otra característica destacable sobre los consensos en esta materia es que las relaciones se han ido incrementando con el paso del tiempo y extendiendo a más asuntos y a más políticas entre más Comunidades Autónomas, y en su mayoría han sido de carácter multilateral. Sin embargo, esta densa e importante colaboración se ha desarrollado con poca visibilidad, 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. Además, las relaciones habidas han tenido un bajo perfil político, como también ha sido limitada la transparencia sobre las mismas, muchas de ellas de carácter multilateral y crecientemente intensas, tanto por las materias como por las Comunidades Autónomas que han participado en ellas.

CUADRO 6

Comparación de la financiación aportada por cada ministerio en los años 1988, 1994 y 2002 para todos los convenios suscritos

MINISTERIO	1988	1994	2002
Trabajo y Asuntos Sociales	24.493,8	14.628	100.410,08
Educación y Cultura	24.377,5	17.395,6	65.012,24
Interior	987,3	–	373,5
Economía	423,9	777,5	72.870,68
Hacienda	–	–	4.687,84
Sanidad	247,2	16.241,7	34.212,6
Justicia	77,1	33	–
Administraciones Públicas	3,0	0,9	3.537,46
Ciencia y Tecnología	–	–	509,62
Fomento	–	–	97.691
Agricultura, Ganadería y Pesca	–	5.852,5	141.046,88
Medio Ambiente	–	194.744	39.859,92
Total	56.076,2	249.673,3	587.806

Fuente: extraído del libro citado en la nota 20, pág. 168

Como reflexión final acerca de una de las relaciones verticales que se han suscrito libre y voluntariamente entre el Gobierno y la Administración nacional y sus equivalentes autonómicos en forma de convenios de colaboración, es preciso destacar que éstas han sido intensas y que se han producido de forma continuada. En ellas ha predominado la bilateralidad formal, aunque de hecho la mayoría han sido convenios cuyo contenido esencial se suscribió con varias Comunidades Autónomas aunque no siempre simultáneamente. Además, se extendieron después a otras Comunidades y materias y la mayoría se renovaron formalmente o a través de otros convenios similares. Se logró institucionalizar unas relaciones crecientemente estables y sólidas entre algunos departamentos del Gobierno y de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre diversas materias. Cabe suponer que los principales actores habrían obtenido suficientes incentivos para consolidar estas relaciones, de lo que se habría beneficiado este modelo de Estado. Esta reflexión se sustenta en la evidencia del crecimiento en la suscripción multilateral, la ampliación de las materias objeto de los convenios, el crecimiento de la cofinanciación, así como de las Comunidades Autónomas implicadas en la relación.

Estos resultados se han alcanzado con la participación activa de las dos principales fuerzas políticas, tanto por el impulso jurídico como político y con independencia de que ocuparan puestos de gobierno u oposición en uno u otro ámbito territorial. No es posible olvidar que también Convergencia y Unión ha participado activamente de estas relaciones, dado que esta coalición ha ocupado el Gobierno de la Comunidad Autónoma que ha suscrito más convenios. A pesar de los comportamientos supuestamente antagonistas de las relaciones políticas que definen en parte el sistema político español, ha habido una intensa y continuada relación, que se ha institucionalizado en diversas materias y entre la mayoría de las Comunidades Autónomas, formalmente bilateral pero multilateral en la práctica.

Estos resultados servirán así mismo para contribuir a determinar el significativo grado de lealtad constitucional e institucional mostrado por las dos principales fuerzas políticas gobernantes en el desempeño de los principios políticos y administrativos básicos de colaboración y cooperación

entre responsables públicos. Se puede pensar que el poco conocimiento público de las relaciones habidas puede estar motivado por las presiones de presidentes autonómicos, no sólo nacionalistas, condicionados en sus respectivas Comunidades Autónomas por razones diferentes. Estas presiones unas veces han tensado el modelo pero otras han contribuido a un funcionamiento adecuado, aunque con poca publicidad y transparencia, como es el caso de las relaciones entre Gobiernos. A largo plazo, este funcionamiento oscuro, de limitada calidad democrática, ha podido influir en comportamientos desleales y disfuncionales. Sin embargo, en el periodo analizado los presidentes Felipe González y José María Aznar, han tenido claros los límites constitucionales y políticos a las demandas de los presidentes autonómicos, aunque ambos hicieron algunas cesiones financieras en sus respectivas legislaturas minoritarias. También tuvieron que frenar las demandas de algunos de sus presidentes de Gobierno, que estuvieron especialmente activos en los momentos de mayor debilidad del Gobierno nacional¹⁸. Durante la VII legislatura el partido de Gobierno, aunque mantuvo un acuerdo de legislatura con CiU y Coalición Canaria, definió de forma clara y expresa por primera vez el objetivo de cerrar el modelo. El proyecto trataba de concluir en un plazo máximo de dos legislaturas la equiparación competencial básica entre todas las Comunidades Autónomas. El nuevo pacto basado en la Constitución Española (CE) y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) incluiría elementos de homogeneidad (equiparación sustancial de competencias) y diferenciación (“derivadas de los hechos diferenciales de tipo lingüístico, foral, histórico-cultural o insular”).

Estas cuestiones vertebraron el programa marco electoral, aprobado por la Junta Directiva Nacional (JDN) y de esta forma el programa de gobierno para la VII legislatura se centró en la defensa de la Constitución y en la utilización de los instrumentos administrativos de cooperación, colaboración y coordinación que garantizasen la solidaridad. Se pretendía incrementar la autofinanciación y que las Comunidades Autónomas

¹⁸ Para conocer en detalle alguna de estas situaciones tanto en el caso del PSOE desde 1993 hasta 2004, como en el caso del PP entre 1996 y 2000, ver el capítulo 4º de *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, López Nieto, Lourdes (coordinadora). Madrid, Dykinson, 2006, pág.79-95.

llegaran a gastar el 35% del dinero público. Se rechazó la propuesta de Pujol de extender el sistema de cupo a Cataluña, que incluye la cesión del 100% y relaciones bilaterales, y se anunció que se limitarían las reformas en el sistema de financiación que caducaba en enero de 2001¹⁹. Esta posición de defensa de los límites constitucionales y de considerar consolidadas las Comunidades Autónomas, fue reiterada por Aznar, ante las presiones de Pujol y del pacto de Lizarra, en su tercer aniversario como presidente de Gobierno, que coincidió con el inicio de la campaña de las elecciones de 1999. Aznar planteó como reto la descentralización de las Comunidades Autónomas hacia los entes locales²⁰. Esta decisión se reforzó tras los resultados electorales de Cataluña: Pujol requirió el apoyo del PP y éste a cambio exigió la renuncia a reformar la CE y el Estatuto conforme al modelo vasco, al tiempo que le animaba a impulsar la ley de cooperación²¹. ¿Qué impidió aprobar la ley de cooperación y otros objetivos programáticos? Quizá la imposibilidad de alcanzar un consenso con la dirección federal del PSOE, que durante este periodo cambió de líder. Los presidentes socialistas rechazaron la propuesta y plantearon la reforma del Senado. Quizá porque con el nuevo secretario general del partido, Rodríguez Zapatero, se iniciaba una nueva etapa política, que rompía la histórica actuación de los dos grandes partidos destinada a mantener los límites del Estado Autonomico constitucional. Dicho de otra forma, el PSOE de Rodríguez Zapatero no aceptó firmar un pacto autonómico a iniciativa del PP, como hizo el PSOE con UCD, y de esta forma anunció una nueva etapa política de antagonismo entre los dos grandes partidos.

A pesar de que el PP contaba con mayoría absoluta respetó el tradicional consenso y no aprobó una ley orgánica de cooperación que carecía del mismo, aunque también mediaron otras razones. Sin embargo, se aprobó un sistema de financiación y, aunque no saliera adelante la mencionada ley, en este periodo se alcanzó el mayor desarrollo del Estado de las Autonomías. Así, se realizó casi el 40% del total de los traspasos, lo

¹⁹ *El País*, 20-4-99.

²⁰ *ABC* y *El País*, 3-5-99.

²¹ *ABC*, 17 y 18-11-99. También le ofrece más inversiones, pero a cambio de que eliminen el déficit.

que significó el aumento de la participación en el gasto público de las Comunidades Autónomas en un 20%, y en un porcentaje similar se cifró el aumento del personal al servicio de las Administraciones autonómicas. Al tiempo, se alcanzaron las mayores cotas de colaboración y cooperación entre el Gobierno nacional y los autonómicos y aumentó la información sobre las relaciones habidas, especialmente en la VII legislatura, aunque no hubo correspondencia en cuanto a la “publicidad política” de las mismas.

En suma, durante las cuatro legislaturas en las que el PP estuvo liderado por Aznar, se mantuvieron e institucionalizaron los consensos básicos que se habían fraguado y mantenido entre las fuerzas políticas mayoritarias desde la aprobación de la Constitución Española. Especialmente, el papel central de dicha Norma, del resto del ordenamiento jurídico, de sus principios y de las prácticas que se habían conformado en el discurrir de la vida política en los sistemas liberal-democráticos. Esta situación, sin embargo, se modificó en la VIII legislatura, que ha mostrado numerosas singularidades respecto al resto de la democracia en España y que han tenido un especial impacto en la ruptura de los consensos y acuerdos de Estado.

ZAPATERO Y LA RUPTURA DE LOS CONSENSOS

¿Qué entiende Rodríguez Zapatero por consenso?

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española sólo consigna una acepción del término consenso: “Acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos”. Viene del latín: “cum sentire, pensar o sentir con”. El modelo de consenso aceptado mayoritariamente por la comunidad académica es el representado por Suiza y Bélgica²². Uno de los rasgos que identifica con más claridad el mismo es la formación de coaliciones de gobierno en las que participan los partidos mayoritarios. Esta práctica de acuerdo entre las fuerzas políticas mayoritarias también estuvo vigente después de la Segunda Guerra Mundial en numerosos países situados a caballo entre el modelo mayoritario y el de consenso (Italia, República Federal de Alemania, entre otros). El consenso en la toma de decisión no requiere sólo el apoyo mayoritario,

sino también resolver y mitigar las objeciones de la minoría, a veces muy mayoritaria, y en segundo lugar requiere desearlo y utilizar habilidades para cooperar.

En caso contrario, se vulneran los principios que sustentan dicho modelo, que por otra parte es totalmente opuesto al mayoritario o Westminster, por lo que sustanciar el consenso sólo sobre la mayoría significaría identificar esta forma de actuación con el modelo antedicho. El sistema político español resultante atendiendo a la conocida clasificación de Lijphardt²³ estaría a caballo entre el modelo anglosajón mayoritario y el de consenso de los países del Benelux. Desde un punto de vista cronológico, el modelo se podría denominar como “montaña rusa”: inicialmente predominó el citado modelo de consenso, se acentuaron después los rasgos propios del modelo mayoritario o de posiciones antagónicas, para volver al modelo de consenso sobre asuntos básicos en la IV legislatura, pese a que simultáneamente comienza un periodo de alta competitividad electoral. Esta situación culmina en la VIII legislatura, en la que por primera vez se producen, entre muchos ejemplos, dos hechos sin precedentes: la aprobación de una reforma estatutaria sin el apoyo de uno de los grandes partidos y la no-renovación de ninguno de los órganos constitucionales que requiere el apoyo de una mayoría absoluta reforzada. ¿Hasta qué punto la llegada de Rodríguez Zapatero al liderazgo del partido mayoritario de la oposición, primero, y luego a la presidencia del Gobierno, supone una ruptura con las decisiones y prácticas políticas anteriores? ¿Por qué y qué factores producen estos cambios? ¿En qué medida su idea sobre el consenso coincide con la asentada en la Ciencia Política en análisis y tipologías como la citada de Lijphardt?

Rodríguez Zapatero cuenta entre sus asesores con politólogos, y afirmó en una entrevista que cuando dejara su cargo le gustaría explicar su experiencia a los estudiantes de Ciencias Políticas. ¿Cuál es el motivo de su interés y qué entiende por Ciencia Política? Al carecer de información suficiente cabe plantear como hipótesis que el presidente presumiría que la

²² Lijphardt, A. *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2000.

²³ *Modelos de democracia*; Barcelona, Ariel 2000.

“ciencia política es la ciencia de lo posible”, definición que utilizaban los colegas de derecho político en broma aunque con cierta ironía, para referirse a quienes abandonamos formalmente el derecho político para adscribirnos entonces al área de nueva creación, llamada Ciencia Política por imperativo de la nueva ley de universidades de 1983. Los politólogos nos referíamos a los citados colegas como adscritos al “derecho jurídico”, en el mismo tono, subrayando el obvio peso de ese elemento en dicha disciplina que no obstante compartía la Ciencia Política. Sin embargo, es posible que el quehacer político de Rodríguez Zapatero, especialmente desde que fuera elegido secretario general del PSOE, haya estado guiado por las posibilidades ilimitadas de la política y que están en la base de las posturas radicales alejadas de las prácticas democráticas sustanciadas en el sometimiento a las reglas de juego acordadas de forma mayoritaria.

Durante la transición política unos y otros tuvieron muy presentes los retos y dificultades a los 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 remotos hasta hoy.

No obstante, la dinámica política impulsada por Rodríguez Zapatero primero como líder de la oposición y después como presidente de Gobierno, ha llevado al extremo la citada premisa, y ello paradójicamente a pesar de su formación jurídica. Un ejemplo 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...”²⁴. 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 del PSOE, hizo muchas referencias a la idea de cambio: “Estaré

²⁴ Declaraciones de Rodríguez Zapatero en *El País*, 14-1-2007.

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...”; “El momento de reformas institucionales”²⁵. Estas referencias a las necesidades de cambio y sobre todo a los fundamentos de su acción política, los reiteró 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”²⁶.

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

El modelo de Gobierno que construyó Rodríguez Zapatero en marzo de 2004 supuso la exclusión de cualquier consenso con el principal partido

²⁵ Discurso de clausura XXXV Congreso, citado en pág 445 y ss. de *El relevo*, López Alba, G., Madrid, Taurus, 2002; “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.

²⁶ www.lamoncloa.es

de la oposición, que representaba la mitad del electorado. Entre las numerosas singularidades que se han producido en la VIII legislatura, destacamos la ruptura de los consensos y acuerdos en política exterior, antiterrorista y autonómica, así como la imposibilidad de renovación de los órganos constitucionales, situación que también carece de precedentes en la historia democrática española. ¿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 que diseñó el citado líder socialista. En efecto, el nuevo secretario general desde el inicio de su mandato, en buena medida inesperado²⁷, pone en marcha un innovador sistema para solucionar el problema derivado de haber sido elegido con apoyos limitados. Conviene recordar que la selección del secretario general en el XXV Congreso del PSOE supuso una gran novedad debido a la concurrencia de cuatro candidatos, dos de ellos mujeres. Los tres perdedores, a diferencia del electo, tenían experiencia en cargos públicos: el presidente del Gobierno de Castilla la Mancha (José Bono), la consejera del Gobierno vasco (Rosa Díez) y Matilde Fernández, quién había sido entre otras cosas ministra. Otra singularidad estriba en que el vencedor obtuvo el apoyo del 41,69% de los compromisarios, inferior al obtenido por sus predecesores. La diferencia con su máximo adversario, José Bono, fue tan sólo de 5 votos (0,9%). A partir de esta situación Rodríguez Zapatero ideó un nuevo tipo o “modelo” de consenso que consiste en primer lugar en ignorar, barrer y excluir a su máximo competidor. En segundo lugar tiene por objeto “fabricar” mayorías artificiales sustentadas en un hipotético “consenso mayoritario y plural”, aunque se sustente en una mínima mayoría relativa, que en todo caso es inferior a la suma de sus opositores. La apelación a la citada mayoría la trasladó al seno de su Comisión Ejecutiva, en la que nueve de las 13 personas que ocuparon las secretarías pertenecían a la facción que presidía, es decir de “nueva vía”, que de esta forma quedaba representada con un 70% de los miembros. De esta forma impuso y atribuyó a su facción una “prima o ventaja” de +28,31 puntos sobre el porcentaje de votos recibidos. El tercio restante de la citada comisión sirvió para incorporar el apoyo de la federación mayoritaria, Andalucía, con Chaves como presidente del partido y otras 2 secretarías²⁸. Junto a ello, incluyó

²⁷ *El relevo*, López Alba, G. Madrid, Taurus, 2002.

a Nicolás Redondo, secretario del PSE, a quien sustituyó poco después, y a Cristina Narbona, que lideraba la facción “iniciativa por el cambio”. ¿Construyó 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, pero que carece de ejemplos en la práctica comparada. El modelo de democracia de consenso requiere la no-exclusión de las fuerzas mayoritarias, y en todo caso la lealtad constitucional, que son dos requisitos ausentes en una parte de los partidos y líderes en los que se ha apoyado Rodríguez Zapatero para gobernar. La citada mayoría de minorías refleja el citado y genuino “modelo de consenso” que supuso la exclusión de una parte importante de su partido y que después aplicó al Partido Popular.

Sin embargo, hay otro factor que contribuye a explicar la ruptura de los pactos y acuerdos por parte de Rodríguez Zapatero. Vuelve a defender ideas radicales abandonadas por todos sus predecesores en el partido desde 1979. Así, en política exterior introdujo una orientación singular y alejada de los pilares de la política exterior que defendió ya de forma plena el PSOE desde el referéndum sobre la entrada en la OTAN. Su defensa de la regularización de todos los inmigrantes era contraria a la política comunitaria y la defendió desde la oposición. Después la mantuvo y practicó su Gobierno, lo que le valió fuertes críticas de presidentes europeos y desde instancias comunitarias. Su radical postura contraria a las relaciones transatlánticas se manifestó y no varió desde su etapa como jefe de la oposición y fue prelude de la que desarrolla durante su Gobierno.

Estas y otras posturas radicales han tenido un impacto negativo y disfuncional para los intereses nacionales y han impedido recuperar los consensos anteriores en este terreno. En el terreno de la política autonómica las decisiones adoptadas por este Gobierno pueden deberse también a su inexperiencia en cargos públicos de gestión. Es posible que inicialmente hubiera suplido en parte esta carencia con la experiencia parlamentaria,

²⁸ *El relevo*, López Alba, G. Madrid, Taurus, 2002, pág. 452.

como ponente en la ponencia de reforma del Estatuto de Castilla y León en la V legislatura y portavoz en la comisión de Administraciones públicas en las VI y VII. Sin embargo, no es posible olvidar que tras el apoyo del PSOE al sistema de financiación aprobado en julio de 2001 y el rechazo a la propuesta del Gobierno para la elaboración de una ley General de Cooperación, el Consejo Territorial del PSOE, ya bajo su liderazgo, marcó el inicio de una nueva etapa en la posición del partido sobre esta política. Esta nueva estrategia, que comenzó a poner en práctica tras su triunfo electoral de 2004, se plasma en el documento final aprobado²⁹. Después, cuanto menos son sorprendentes algunas de las afirmaciones contenidas en el programa electoral socialista para las elecciones 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”³⁰.

REFLEXIONES FINALES

El claro mandato de los electores en las pasadas elecciones de 2008 ha otorgado a los dos principales partidos el apoyo más numeroso de todo el periodo democrático, con el fin de que ambos sean los protagonistas esenciales de la nueva legislatura. Ello requeriría un cambio de planteamiento por parte del Gobierno en los temas y políticas de interés nacional, abandonando las políticas radicales que han constituido una parte muy impor-

²⁹ Reunido en agosto de 2003 en Santillana del Mar y que junto con otras propuestas como la constitución de una Conferencia de Presidentes o el incremento de la participación de las CCAA en la Administración General del Estado, abría la puerta a la reforma de los Estatutos de Autonomía, siempre y cuando contaran con “una adecuación clara a la Constitución” y “representaran un amplio consenso político y social”.

³⁰ Programa gobierno PSOE 2004, www.psoe.es, marzo 2004, pág. 60. La cursiva es mía.

tante de su agenda y quehacer en la pasada legislatura, para volver a situarse en el ámbito de las posiciones socialdemócratas de sus correligionarios europeos. De hecho, Rodríguez Zapatero tras perder las elecciones municipales apostó por hacer más visibles las posturas socialdemócratas, lo que seguramente ha contribuido a renovar su victoria electoral (terrorismo, Navarra, campaña “Gobierno de España”, etc.). Estas posiciones han continuado después acercándose, al menos parcial y verbalmente, a las posturas de su adversario político tras renovar el mandato (inmigración, trasvase, energía nuclear...). Ello no obstó para, simultáneamente, mantener los guiños radicales.

Ahora, uno de sus principales retos estriba en la capacidad para seguir manteniendo las falacias de un discurso que defiende una postura y su contraria. En este sentido hay que recordar que una de las características de las ideas y comportamientos radicales se fundamenta en el uso fraudulento, ambiguo y falaz del lenguaje, que de esta forma pretende ocultar sus decisiones y objetivos reales. Como ejemplo, denominar “accidente” a un atentado terrorista o “conducción temporal de agua sobrante” a un trasvase. Conviene destacar que este tipo de manifestaciones no son nuevas, sino que se practican por los “ideólogos” radicales, muchas veces bajo un seudo formato académico. De esta forma, se ha sustituido el término y concepto de grupo de presión por el de “movimiento social”, o las formas de presión sectoriales sobre el poder por la expresión “acción colectiva”.

En términos de políticas, la discriminación positiva de las mujeres se enmascara bajo el rótulo “políticas de género”. Finalmente, otra práctica común a estas posiciones radicales se manifiesta cuando se pretende ocultar el relativismo ideológico, bajo la apariencia de políticas inocuas. Tal es el caso del término “interculturalidad”, utilizado extensamente en todo tipo de políticas relativas a la inmigración, con objeto de equiparar todas las culturas políticas sean o no democráticas. Esta definición se ha extraído de un texto que sigue siendo referente básico para cualquier análisis sobre temas vinculados a la inmigración en el ámbito “académico”, es decir, de izquierdas: “Todos los términos de esta guía están sujetos a interpretaciones teóricas e ideológicas. Las palabras son también campos de batalla. Interculturalidad es un término en gestación, que no podemos saber cuáles

van a ser en un futuro próximo sus acepciones y contenidos principales y distintivos. Surgido del campo educativo y expandiéndose a otros ámbitos (procesos comunicacionales, nuevos ámbitos de mediación, modelos de integración y convivencia social, etc.), estamos ante un término poco sistematizado en su significado, aunque muy usado en Europa³¹. De nuevo, sobran las palabras, aunque no la reflexión, especialmente para los responsables públicos que no comparten las premisas radicales.

Finalmente, interesa apuntar hasta qué punto el “exitoso” modelo de Gobierno encarnado por Rodríguez Zapatero significa la puesta en marcha de un nuevo tipo de sistema político desconocido en la Europa occidental posterior a la Segunda Guerra Mundial, resultado de combinar valores y elementos tradicionales de los citados sistemas políticos con otros de carácter radical procedentes de regímenes no democráticos y apoyados por actores antisistema. Se sustenta también en la utilización ilimitada de la “política” para la toma de las decisiones públicas, sobre el derecho y sobre los usos y costumbres propios de la nación. Esta singular interpretación de la política también anula los consensos compartidos por la mayoría de los ciudadanos y como tales apoyados por los dos grandes y mayoritarios partidos. Aunque los recientes resultados electorales en diversos países europeos contradicen esta hipótesis, habrá que esperar quizá a lo que ocurra en el próximo congreso de la Internacional Socialista, así como en las próximas elecciones presidenciales en Estados Unidos.

³¹ *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, coeditado por la Consejería de Educación y Cultura de la CM en 1997, pág., 207. de **Malagesini, G.** y **Giménez, C.** ambos profesores de la Universidad de Comillas y Autónoma respectivamente y responsables académicos de diversas políticas y publicaciones públicas. Este término tampoco esta aceptado por la Academia de la Lengua.