

## LOS SOCIALISTAS ANTE LOS PACTOS DE GOBERNABILIDAD DE 1993 Y 1996 (\*)

Por CESÁREO R. AGUILERA DE PRAT

### SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—1. LOS PACTOS DE 1993: 1.1. *La estabilidad y la gobernabilidad como prioridades*. 1.2. *Razones tácticas y estratégicas justificadoras*. 1.3. *Objetivos programáticos de los acuerdos*. 1.4. *La articulación concreta de los pactos*.—2. LOS PACTOS DE 1996: 2.1. *El acuerdo histórico de las derechas*. 2.2. *Los socialistas, el PP y CiU*. 2.3. *La valoración los pactos de 1996*. 2.4. *El debate sobre la financiación autonómica*. 2.5. *La gobernabilidad y el futuro del Estado autonómico*.—CONCLUSIONES.

### INTRODUCCIÓN

El escenario político español presenciará la existencia de gobiernos centrales monocolors minoritarios sostenidos parlamentariamente por partidos nacionalistas *periféricos* en 1993 y 1996. Socialistas y conservadores se verán obligados a negociar con tales formaciones diversas políticas, en particular las autonómicas y las económicas. Esta investigación se ocupa de analizar la valoración que los socialistas dieron de los pactos de 1993 y 1996 y, más concretamente, de los argumentos aducidos para justificar la conveniencia para los «intereses generales» de los primeros y de las críticas a los segundos por su supuesto carácter estrictamente «partidista».

En 1993 la prioridad política fue la de asegurar la estabilidad y la gobernabilidad para afrontar los retos económicos de la convergencia europea, así como la ne-

---

(\*) *Este estudio forma parte de un proyecto colectivo de investigación, PB 96-0397, que financia el Comité Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), sobre Nacionalismo catalán y gobernabilidad española dirigido por el catedrático Jordi Capó e integrado por profesores del área de ciencia política del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona. Este artículo es una versión abreviada de la comunicación presentada al IV Congreso de la AECPA celebrado en Granada en 1999.*

cesidad de un nuevo impulso autonómico. En 1996, contra todo pronóstico inicial, cristalizará el acuerdo entre la derecha española y los nacionalistas moderados *periféricos*, un desenlace inédito en la tradición histórica autóctona. Lo más relevante es constatar que un acuerdo circunstancial resultaría ser perdurable y que contribuyó a normalizar a partir de ese momento todo tipo de acuerdos interpartidistas en España.

Para indagar científicamente todas estas cuestiones se ha utilizado a fondo de modo sistemático un amplio conjunto de fuentes directas e indirectas relacionadas con el discurso político de los partidos objeto de estudio. Así: 1) se han manejado todos los documentos oficiales del PSOE y del PSC aprobados en los Congresos celebrados durante el período de estudio acotado. En particular, los textos del 33 y 34 Congresos Federales del PSOE (1994 y 1997) y del 7 y 8 Congresos del PSC (1994 y 1996); 2) se han examinado todas las intervenciones parlamentarias socialistas en las sesiones de investidura (1993 y 1996), debates sobre el «estado de la nación» (1993, 1995, 1997 y 1998) en el Congreso de los Diputados y sobre el «estado de las autonomías» (1997) en el Senado. Asimismo, las intervenciones del PSC en el Parlamento de Cataluña con ocasión del debate sobre la actuación del «Consell Executiu»; 3) proporcionan útiles informaciones las publicaciones socialistas (*El socialista*, *Temas para el debate*, *Endavant*) que se han consultado exhaustivamente; 4) pese a no tener carácter oficial, ha resultado ser una valiosa fuente empírica el análisis de los artículos de opinión y de las entrevistas aparecidas en la prensa diaria de dirigentes e intelectuales socialistas o, en general, de destacados portavoces de la izquierda plural. En particular, se han consultado a fondo *El País* y *La Vanguardia* como dos de los periódicos más relevantes y que más cabida dan, sobre todo el primero, a representantes de esta área, habiéndose circunscrito esta labor de seguimiento y análisis al período 1993-1999, ambos inclusive.

## 1. LOS PACTOS DE 1993

### 1.1. *La estabilidad y la gobernabilidad como prioridades*

Tras once años con gobiernos centrales socialistas de mayoría absoluta (*de iure* desde 1982 hasta 1989 y *de facto*, desde este año hasta 1993) las crispadas elecciones de 1993 configuraron al PSOE como partido de estricta mayoría relativa, reapareciendo en este sentido un escenario comparable al de los gobiernos de UCD (1). En consecuencia, los resultados obligaban a la primera formación política del país a negociar con otros grupos acuerdos para la investidura y la *gobernabilidad*. Precisamente, en la sesión de investidura el candidato socialista González afirmó que las

---

(1) Entre 1982 y 1982 los socialistas contaron con la mayoría absoluta de los escaños en el Congreso de los Diputados, alcanzando la mitad exacta (175) en 1989. La ausencia permanente de los parlamentarios de HB hizo que, en la práctica, los socialistas disfrutaran de la misma situación que entre 1982 y 1989 durante la IV legislatura.

elecciones de 1993 habían expresado un doble mensaje: la necesidad de incrementar el «diálogo» con otras fuerzas políticas y la de «poner al día» el proyecto socialista («el cambio sobre el cambio»): «los españoles nos están pidiendo más diálogo con la sociedad y con otras fuerzas políticas; nos demandan, en definitiva, un cambio sobre el cambio. La propia ausencia de una mayoría absoluta es la más clara constatación de una nueva realidad política» (...), «diálogo, entendimiento y concertación, para hacer que España sea un país más fuerte y más cohesionado social y territorialmente» (2).

Tras una campaña del PSOE centrada en el «peligro de la derecha», conocidos los resultados, el primer valor en el que se puso el énfasis fue el de la *estabilidad*. Para ello cabían teóricamente diversas posibilidades, desde un pacto estricto de las izquierdas hasta otro tan sólo con los nacionalistas *periféricos*, pasando por la eventualidad de una coalición sobredimensionada entre todas estas opciones. El entendimiento entre las izquierdas —la primera preferencia de los electores socialistas y de IU— quedó descartado prácticamente desde el principio pues la dirección socialista optó por buscar el acuerdo con los nacionalistas, a la vez que IU puso unas rígidas condiciones programáticas iniciales que hacían prácticamente inviable el pacto. El desenlace, por tanto, aun siendo previsible no dejaba de suscitar cierta perplejidad por lo que hace al discurso político. En efecto, si la tarea prioritaria era impedir el acceso de la derecha al gobierno central, no deja de ser un tanto singular que se diera paso a una negociación con una parte de la misma, la nacionalista *periférica*, en vez de buscar prioritariamente el acuerdo de todas las izquierdas. Este desenlace confirmaría que, a partir de 1993 y aún más desde 1996, el grueso de los partidos parlamentarios españoles está abierto a una política coalicional muy flexible y abierta a las más diversas concreciones, con la excepción de IU (3).

La forma de cooperación protocoalicional acordada entre los socialistas y CiU fue estrictamente parlamentaria pues los nacionalistas catalanes rehusaron la invitación de González a incorporarse directamente a su nuevo gabinete, aunque los socialistas hubieran preferido un gobierno de coalición explícito que no sólo hubiera permitido visualizar mejor el acuerdo, sino también reforzar la corresponsabilidad del mismo. Sin embargo, CiU no deseó involucrarse tan directamente en la política española para preservar un mayor espacio de maniobra y separar la política catalana de aquélla. Esta situación, que reflejaba cierta precariedad de los socialistas, sería instrumentalizada desde la oposición para denunciar de modo frontal y constante el «secretismo» del acuerdo y los supuestos «privilegios» de los nacionalistas *periféricos*. Pujol, por tanto, pareció convertirse en una suerte de «árbitro» indiscutible de la política española al marcar su estrategia política, de ahí la incomodidad e incluso cierto desconcierto para ciertos sectores socialistas que tan sólo asumieron tal esce-

(2) La primera cita en el *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, núm. 2, 8 de julio de 1993, pág. 22 (sesión de investidura), y la segunda en *El socialista* núm. 570, marzo de 1994, pág. 1.

(3) I. SOTELO: «El juego de las coaliciones», *El País*, 28 de junio de 1993, pág. 15.

bilidad como fuerza política con presencia significativa y condicionante en el conjunto de España y, de otro, el compromiso no podía ir más allá de los apoyos parlamentarios para no perder apoyos internos. Es decir, un gobierno de coalición hubiera beneficiado más al socio mayor, el PSOE, que a CiU —aunque esta formación hubiera conseguido con ello mayores cuotas de poder— y asimismo habría dado pábulo a las críticas del PP sobre el «entreguismo» a los nacionalistas catalanes, a la vez que los sectores más radicales de éstos hubieran acusado a Pujol de «claudicar» ante el españolismo. En consecuencia, entre el riesgo de perder votos en las elecciones legislativas españolas por su apoyo parlamentario al PSOE o el de hacerlo en las autonómicas catalanas CiU optó desde el primer momento por el primer escenario a modo de mal menor, de ahí que su compromiso no pudiera ir más allá (13).

Para el PSOE el pacto y el diálogo preferente con CiU resultaron inevitables por la intransigencia del PP y de IU cuya oposición sistemática «ha confirmado la mayor viabilidad para alcanzar acuerdos con las fuerzas de los nacionalismos históricos» (14). A juicio de los socialistas, las críticas a los pactos fueron desmesuradas y tremendistas al dar una distorsionada imagen de subordinación del gobierno central y de mercadeo por parte de CiU, subvalorando la gobernabilidad y atizando el resentimiento interterritorial. En opinión de González: «no nos han perdonado, señorías, que ganáramos esas elecciones, como no han perdonado a quienes, contribuyendo a la acción del gobierno, han asumido y proclamado el compromiso de apoyar la gobernación del país con quienes les ofrecían mayores perspectivas de estabilidad, mayores coincidencias para el desarrollo político, social y económico de España y mayores garantías para el reconocimiento del modelo autonómico del Estado y para la integración armónica en Europa» (15). En suma, para los socialistas el pacto con los nacionalistas *periféricos* es no ya positivo estratégicamente para el Estado, sino incluso «natural» por las altas coincidencias interpartidistas en políticas públicas estructurales: «lejos de los pronunciamientos apocalípticos y de las gruesas y descabelladas acusaciones con que el PP recibió en 1993 nuestros acuerdos con los nacionalistas, hemos contribuido a la aceptación social del hecho mismo de acordar, más allá de las críticas, siempre moderadas y fundamentadas al contenido concreto de tales acuerdos. Pensábamos antes y pensamos ahora que la incorporación del nacionalismo moderado a la gobernabilidad general del país es por sí mismo un dato positivo (16). A mayor abundamiento, el PSOE pondrá el énfasis en el —a su juicio— probado carácter moderado, responsable, constructivo y democráti-

(13) J. M. COLOMER: «Ambigüedad catalana», *El País*, 25 de marzo de 1994, pág. 16.

(14) PSOE, *Memorias de gestión de los órganos federales*, 33 de Congreso 1994, pág. 12. *Diario de sesiones* del Congreso de los Diputados, núm. 2, 8 de julio de 1993, pág. 39 (sesión de investidura).

(15) *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, núm. 121, 8 de febrero de 1995, pág. 6440 («estado de la nación»).

(16) PSOE, *Ponencia Marco*, 34 Congreso, 1997, resolución núm. 37 (*vid. El socialista* núm. 602, marzo de 1997, pág. 59).

gún momento el PSOE y el PP se quedarían sin mayoría absoluta, por lo que se necesitaría una bisagra con la que pactar. Y quería que, fuera de la ideología que fuera, esa bisagra fuese de todo el Estado, no de una parte, para que se produzca una coalición democrática» (10). La permanente descalificación frontal que el PP hará de los pactos entre los socialistas y los nacionalistas catalanes adquirió incluso connotaciones ideológicas esencialistas sobre la identidad española o los fundamentos del sistema y ello con notorio oportunismo instrumental pues, en ocasiones, algunas propuestas de Pujol —rechazadas por la derecha española simplemente para erosionar el acuerdo con el PSOE— coincidieron con las del Presidente de la *Xunta* de Galicia: «lo que es bueno para el PP si lo propone Fraga no tiene que ser malo para España si es fruto de un pacto entre los socialistas y CiU» (11).

El PSC intentó obtener algún beneficio directo de los pactos entre el PSOE y CiU reclamando la introducción de la «cultura de la coalición» también en Cataluña para acabar con el hegemonismo político interno de Pujol y negociar cuestiones institucionales, territoriales, lingüístico-culturales y económico-sociales de acuerdo con el mismo talante: «a todos nos costaría admitir que por fin se llegase a un acuerdo con los nacionalistas en Madrid... en perjuicio de ese mismo acuerdo en Barcelona y en el resto de municipios catalanes» (12). Esta demanda de *doble* pacto no se concretó pues la negociación bilateral PSOE-CiU no tuvo su correlato en Cataluña, de ahí los problemas para el PSC obligado a apoyar al PSOE y a mantener una oposición de baja intensidad frente al gobierno de Pujol.

### 1.2. Razones tácticas y estratégicas justificadoras

En cualquier caso, la apertura de un escenario inédito para los socialistas en 1993 —gobernar en minoría con apoyos parlamentarios de CiU— hizo que aquéllos hicieran de la necesidad virtud a la hora de aducir *justificaciones* para tal desenlace. Objetivamente éste se dio por las peculiaridades del sistema de partidos español en 1993, dominado por el PSOE desde 1982, con una derecha ubicada en un espacio extremadamente conservador, con la desaparición de una opción centrista «pura» (el CDS) y con los nacionalistas moderados *periféricos* ocupando el papel de partidos-bisagra de ámbito estatal. El hecho de que el pacto PSOE-CiU no se concretara formalmente en un gobierno de coalición obedece al cálculo estratégico de los nacionalistas catalanes. De un lado, CiU debía favorecer el pacto para no perder credi-

---

*País*, 18 de enero de 1997, págs. 11-12, y la segunda: «¿Un paso adelante o mil pasos atrás?», *El País*, 30 de julio de 1994, págs. 11-12.

(10) A. GUERRA: *El País*, 25-9-99, pág. 21.

(11) J. NADAL: «Cataluña y España (II)», *La Vanguardia*, 4 de septiembre de 1993, pág. 18.

(12) P. MARAGALL: «El cambio sobre el cambio en Cataluña», *La Vanguardia*, 13 de junio de 1993, pág. 30. *Vid.* asimismo, J. M. SALA: «El PSC y la política española», *La Vanguardia*, 19 de agosto de 1994, pág. 10. L. BASSETS: «Los catalanes deciden», *El País*, 26 de septiembre de 1995, pág. 11. J. REVENTÓS: «El gran mensaje del día 19», *La Vanguardia*, 28 de noviembre de 1995, pág. 27.

bilidad como fuerza política con presencia significativa y condicionante en el conjunto de España y, de otro, el compromiso no podía ir más allá de los apoyos parlamentarios para no perder apoyos internos. Es decir, un gobierno de coalición hubiera beneficiado más al socio mayor, el PSOE, que a CiU —aunque esta formación hubiera conseguido con ello mayores cuotas de poder— y asimismo habría dado pábulo a las críticas del PP sobre el «entreguismo» a los nacionalistas catalanes, a la vez que los sectores más radicales de éstos hubieran acusado a Pujol de «claudican» ante el españolismo. En consecuencia, entre el riesgo de perder votos en las elecciones legislativas españolas por su apoyo parlamentario al PSOE o el de hacerlo en las autonómicas catalanas CiU optó desde el primer momento por el primer escenario a modo de mal menor, de ahí que su compromiso no pudiera ir más allá (13).

Para el PSOE el pacto y el diálogo preferente con CiU resultaron inevitables por la intransigencia del PP y de IU cuya oposición sistemática «ha confirmado la mayor viabilidad para alcanzar acuerdos con las fuerzas de los nacionalismos históricos» (14). A juicio de los socialistas, las críticas a los pactos fueron desmesuradas y tremendistas al dar una distorsionada imagen de subordinación del gobierno central y de mercadeo por parte de CiU, subvalorando la gobernabilidad y atizando el resentimiento interterritorial. En opinión de González: «no nos han perdonado, señorías, que ganáramos esas elecciones, como no han perdonado a quienes, contribuyendo a la acción del gobierno, han asumido y proclamado el compromiso de apoyar la gobernación del país con quienes les ofrecían mayores perspectivas de estabilidad, mayores coincidencias para el desarrollo político, social y económico de España y mayores garantías para el reconocimiento del modelo autonómico del Estado y para la integración armónica en Europa» (15). En suma, para los socialistas el pacto con los nacionalistas *periféricos* es no ya positivo estratégicamente para el Estado, sino incluso «natural» por las altas coincidencias interpartidistas en políticas públicas estructurales: «lejos de los pronunciamientos apocalípticos y de las gruesas y descabelladas acusaciones con que el PP recibió en 1993 nuestros acuerdos con los nacionalistas, hemos contribuido a la aceptación social del hecho mismo de acordar, más allá de las críticas, siempre moderadas y fundamentadas al contenido concreto de tales acuerdos. Pensábamos antes y pensamos ahora que la incorporación del nacionalismo moderado a la gobernabilidad general del país es por sí mismo un dato positivo (16). A mayor abundamiento, el PSOE pondrá el énfasis en el —a su juicio— probado carácter moderado, responsable, constructivo y democráti-

(13) J. M. COLOMER: «Ambigüedad catalana», *El País*, 25 de marzo de 1994, pág. 16.

(14) PSOE, *Memorias de gestión de los órganos federales*, 33 de Congreso 1994, pág. 12. *Diario de sesiones* del Congreso de los Diputados, núm. 2, 8 de julio de 1993, pág. 39 (sesión de investidura).

(15) *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, núm. 121, 8 de febrero de 1995, pág. 6440 («estado de la nación»).

(16) PSOE, *Ponencia Marco*, 34 Congreso, 1997, resolución núm. 37 (*vid. El socialista* núm. 602, marzo de 1997, pág. 59).

co de los nacionalistas *periféricos* a fin de dejar claro que se pacta con partidos *fiabiles* para el sistema, aunque ello obligue a no pronunciarse sobre algunos recurrentes comportamientos semileales del PNV (17).

Es más, ante una de las acusaciones más destabilizadoras del PP —la de que los pactos ponían en peligro la unidad del Estado— los socialistas insistirán hasta la saciedad en su insoslayable vocación nacional española —respetuosa de su rica y plural diversidad territorial interna —y en el alcance histórico vertebrador de tales acuerdos: «lograr un pacto con los nacionalistas es algo que considero positivo para España, ya que el participar sino en el gobierno sí en la gobernación del Estado, contribuye a hacer país (una expresión idéntica, por cierto a la que utiliza Pujol —aunque, en este caso, de ámbito territorial mayor, es decir, español— cuando éste se refiere al proceso de construcción nacional de Cataluña como *fer país*) y a compartir con nosotros un proyecto de cohesión social y de solidaridad entre todos» (18). Los pactos, en consecuencia, tienen no sólo una dimensión coyuntural y táctica —como sostienen el PP e IU— sino una trascendencia estratégica para el Estado y a este razonamiento que se quiere *histórico* y objetivo, los socialistas añadirán otro estrictamente partidista al presentarse como el único actor político capaz de culminar tal proceso: «el PSOE es el único partido que por su implantación territorial homogénea y por su *trayectoria histórica* está en condiciones de dirigir la complicadísima operación de integrar al nacionalismo vasco y catalán en el sistema político español. No creo que a nadie, y menos que a nadie a CiU y el PNV, le pueda caer la más mínima duda, después de haber visto la reacción estos últimos semanas del PP y de los medios de comunicación de la *derecha española*», si bien tal interesado diagnóstico se revelaría erróneo en 1996 (19).

Para los socialistas los acuerdos con los nacionalistas *periféricos* iban más allá de la estricta estabilidad del gobierno central pues representaban una «formidable oportunidad» para pasar de la «conllevancia» (la mera resignación inevitable ante la existencia de nacionalismos subestatales) a la «corresponsabilización», mucho más ambiciosa para conseguir que «España resulte interesante para los proyectos nacionalistas» ya que, con tal política, «el nacionalismo logrará impedir también que su imagen en el conjunto del Estado no sea asociada exclusivamente a actitudes reivindicativas de autogobierno» (20). La experiencia de gobierno confirmaría que la cooperación se mantuvo de modo estable al coincidir en las principales políticas concretas.

De entrada, para el PSC los pactos de todos los socialistas con CiU fueron *objetivamente* inevitables por la intransigencia del PP y de IU que impidieron otras fórmulas. El diálogo con el PP resultaría ser extremadamente difícil por la política

(17) J. A. BELLOCH: «Scamos realistas», *El País*, 15 de enero de 1996, págs. 13-14. J. M. BENEGAS: «Valor del pacto», *La Vanguardia*, 15 de enero de 1995, pág. 26.

(18) F. GONZÁLEZ en: *El socialista*, núm. 570, marzo de 1994, pág. 18.

(19) J. PÉREZ ROYO: «Así no se puede seguir», *El País*, 13 de septiembre de 1993, págs. 13-14.

(20) J. M. BENEGAS: «Valor del pacto», *La Vanguardia*, 15 de enero de 1995, pág. 26.

de confrontación radical y de deslegitimación de los socialistas que adoptó la derecha y con IU fue asimismo inviable dado el sectarismo de su grupo dirigente y ciertas posiciones programáticas de esta formación inasumibles para el gobierno central (OTAN, UE, reformas económicas). El PP e IU presentaron el acuerdo como una «venta» del Estado y/o como una estricta operación de intercambio mercantil: «todos hemos visto los efectos devastadores de la dura campaña que tanto el PP como Izquierda Unida —¿o el PCE?— han mantenido contra la única y complicada mayoría que el PSOE ha podido hacer en esta legislatura: la mayoría inestable y puntual con *Convergència i Unió*», de ahí que «estas posiciones de Aznar y Anguita pueden alentar el separatismo en Cataluña, y desde luego fomentan la incompreensión hacia lo catalán en el resto de España» (21).

A continuación, toda vez que para el PSC no quedaba otra salida posible, se trató de presentar subjetivamente el pacto como positivo para el país (expresión neutra y ambigua que, a veces, sirve para designar a Cataluña y, otras, a España) al argumentar que éste «ha hecho más por la presencia de Cataluña en la prensa de referencia internacional que todos los viajes de Pujol al extranjero y toda la publicidad institucional insertada en los medios de comunicación de todo el mundo», de ahí que dichos acuerdos «son buenos para el país, y podemos demostrar que se han ido suscribiendo pensando en los intereses generales» (22).

A todas estas consideraciones analizadas (inevitabilidad y bondad de los pactos) los socialistas catalanes añaden que, pese a todo, los nacionalistas democráticos son fiables por su tradición antifranquista y que el acuerdo con ellos permite configurar un bloque central entre la izquierda moderada y el singular centrismo que tales formaciones encarnan (23). González señaló que «CiU y PNV tenían un carácter democrático muy arraigado» y que «desde posiciones de centro-derecha (eran) un vallador para la aplicación de políticas más derechistas», con lo que se viene a reconocer implícitamente que los nacionalistas *periféricos* apoyan políticas al menos un tanto derechistas pactadas con el PSOE (24). Es decir, a juicio del PSC, los nacionalistas *periféricos* tienen su aliado *natural* en los socialistas y no en la derecha española tradicionalmente hostil a sus reivindicaciones: «uno (Durán i Lleida) ha afirmado que el Partido Socialista no le gusta pero que el Partido Popular le da miedo. Otro (Roca), normalmente muy comedido en sus expresiones, ha hablado de un intento de dinamitar y el último y más importante (el presidente Pujol) ha hablado de una tarea de erosión. Me parece que estos hechos o son corregidos a corto plazo por el

(21) La primera cita es de J. SOLÉ TURA: «La izquierda que conviene a la derecha», *El País*, 27 de diciembre de 1995, pág. 14, y la segunda de una entrevista a N. SERRA en: *La Vanguardia*, 17 de julio de 1994, pág. 14. Vid. asimismo, PSC, *Resolució Política*, § 4 «Catalunya i Espanya», 7.º Congreso, 1994.

(22) La primera cita es de L. BASSETS: «Los catalanes deciden», *El País*, 26 de septiembre de 1995, pág. 11, y la segunda de una entrevista a N. SERRA en: *La Vanguardia*, 9 de junio de 1993, págs. 10-11.

(23) E. LLUCH: «El factor P», *La Vanguardia*, 2 de febrero de 1995, pág. 17.

(24) E. LLUCH: «Borrell y Almunia», *La Vanguardia*, 3 de diciembre de 1998, pág. 29.



PP o habrá obtenido un alejamiento considerable de una parte de la sociedad catalana» (25).

Por lo demás, el PSC afirmó que los pactos no le perjudicaban como partido pues, una vez más, CiU no consiguió sobrepasarle electoralmente, de ahí que el nacionalismo sea fuerza antes «influyente» que «decisiva» (26). Que esta interesada presentación de los hechos no se correspondía bien con la realidad (el apoyo de CiU al gobierno central socialista era *decisivo*, con independencia de que el PSC hubiera sido el partido más votado en Cataluña) se deduce de los principales argumentos a los que finalmente recurren los socialistas catalanes para asumir los pactos: «por patriotismo y responsabilidad estamos obligados a continuar buscando el diálogo y la colaboración en determinados temas con CiU» (27). En realidad, el acuerdo y su gestión posterior nunca estuvieron exentos de problemas y el hecho de que, además, no se diera paso a un gobierno de coalición puso de relieve que Pujol prefirió conservar en última instancia su gran baza que es la de responsabilizar a «Madrid» de eventuales problemas.

### 1.3. *Objetivos programáticos de los acuerdos*

A juicio del PSOE el pacto alcanzado con los nacionalistas catalanes era razonable, comparativamente progresista y corresponsabilizador pues gracias al mismo se había garantizado la estabilidad y el impulso de políticas autonómicas y económicas modernizadoras como *objetivos* prioritarios (28). Precisamente en la sesión de investidura González comenzó su intervención anunciando su intención de dar paso a acuerdos estables con otras fuerzas políticas, de ahí que solicitara apoyo para formar un gobierno con «clara vocación de diálogo y compromiso, abierto a la colaboración de las fuerzas políticas que puedan encontrar en el programa suficientes coincidencias con los suyos propios como para votar favorablemente en esta sesión» (29). A ello añadió que quedaba abierta la posibilidad de dar a esa estabilidad una dimensión de corresponsabilidad gubernamental, objetivo que no se consiguió aunque ello hubiera dado «una verdadera estabilidad y un grado de compromiso máximo, que era lo que se pretendía» (30). De un lado, la oferta de diálogo y pacto se hizo con dos objetivos: «asegura la gobernabilidad, la estabilidad en la acción del gobierno, y cambiar el clima excesivamente crispado antes de las elecciones por uno más dialo-

(25) E. LLUCH: «Otros, populares y socialistas», *La Vanguardia*, 23 de septiembre de 1993, pág. 19.

(26) P. MARAGALL: «El cambio del cambio en Cataluña», *La Vanguardia*, 13 de junio de 1993, pág. 30.

(27) PSC, «Governar Catalunya: objectiu del PSC», *Resolució Política*, 7.º Congreso; 1994, § 1, págs. 22-23.

(28) X. MUÑOZ: «El lago catalán», *El País*, 5 de abril de 1995, pág. 2.

(29) *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, núm. 2, 8 de julio de 1993 (sesión de investidura).

(30) Entrevista a F. GONZÁLEZ en: *La Vanguardia*, 20 de octubre de 1994, pág. 14-15.

gante» y, por otro, se persiguió culminar los retos autonómicos y económicos mencionados (31).

Sin duda alguna, el asunto más complicado de la negociación política bilateral entre el PSOE y CiU está directamente relacionado con el proceso autonómico, cuestión en la que los socialistas ofrecieron una «lectura conjunta» partiendo siempre de la arquitectura territorial configurada desde 1978 (32). En este ámbito resultarán perceptibles no sólo diferencias externas entre ambas formaciones, sino incluso «sensibilidades» no coincidentes entre socialistas (no sólo entre el PSOE y el PSC, tendencialmente más «españolista» el primero y más catalanista el segundo, sino —en particular— en aquél entre «jacobinos» y federalistas). El propio González reconoció la existencia de criterios autonómicos diferentes entre el PSOE y CiU: «esto no quiere decir que ese acuerdo esté garantizado en cada uno de los sujetos que van a ser discutidos a lo largo de las próximas semanas y de los próximos meses» (33). Dada la magnitud del asunto finalmente el 33 Congreso del PSOE le dedicó una atención especial: «Surge, así, la necesidad de que los socialistas configuremos, frente a los nacionalismos insolidarios, una estrategia política autonomista que no se caracterice por oponer un nacionalismo de otro signo o de ámbito superior, sino por la superación de ese enfrentamiento mediante la defensa de un proyecto más racional, más estable y seguro y más próspero para cada Comunidad que el defendido por los nacionalistas desde el particularismo que, en muchas ocasiones, deviene victimista, indefinido o imposible (...). Los socialistas asumimos el compromiso de ofrecer un proyecto global de España en el que debe tener cabida la profundización del autogobierno de las Comunidades Autónomas dentro de una concepción solidaria del Estado» (34).

Frente a esta estrategia dialogante e integradora en aras de la «cohesión», la derecha española (con la eventual coincidencia objetiva de IU) optó por rechazarla frontalmente al anteponer sus estrictos intereses tácticos de partido: «se ha intentado hacer una política de confrontación interterritorial para criticar esa cooperación entre los nacionalistas moderados y el gobierno de la nación. Es un error dramático, independientemente de los votos. Quien juega por votar a la confrontación interterritorial mete a España por un callejón cuya salida no se conoce. Se han agitado algunos fantasmas que, a mi juicio, son un error de dimensión histórica» (35). Para los

(31) *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, núm. 64, 19 de abril, de 1994 («estado de la nación»), pág. 3149. Asimismo: *El socialista*, núm. 578, dic. 1994, pág. 16.

(32) *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, núm. 2, 8 de julio de 1993, pág. 28 (sesión de investidura). *Id.* núm. 64, 19 de abril de 1994, pág. 3156 («estado de la nación»). González en *Diario de Sesiones* del Senado (Comisión General de las Comunidades Autónomas) núm. 128, 26 de septiembre de 1994, pág. 4-9 (debate sobre la situación del Estado de las Autonomías).

(33) *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, núm. 64, 19 de abril de 1994, pág. 3190 («estado de la nación»).

(34) PSOE, *Resoluciones*, 33 Congreso, 1994, págs. 143-144.

(35) Entrevista a F. González en *La Vanguardia*, 18 de febrero de 1996, págs. 22-23. Asimismo, *El Socialista*, núm. 565, sept. 1993, pág. 23.

socialistas la resolución del contencioso centro/periferia en España exige un compromiso histórico entre los partidos *nacionales* y los nacionalistas, de acuerdo con la tesis del doble pacto, el sentido estratégico que ello implica y, de modo más coyuntural, de gobierno o legislatura. Este último, sería una mera concreción circunstancial de una política que debe ir más allá de CiU y del PNV, de un lado, y de los socialistas de otro pues aunque «la presencia de los partidos nacionalistas en una coalición de gobierno nacional ofrecería una deseable apariencia de normalidad», la clave no sería la simple plasmación de esa fórmula, sino el *modo* de ejercer las responsabilidades de gobierno pues «una presencia gubernamental nacionalista orientada por la persistencia e incluso la agudización del contencioso político nacional implicaría aspectos disfuncionales para el futuro» (36).

El último gran argumento del PSOE para justificar el pacto preferente con CiU es de carácter económico pues, desde su punto de vista, había facilitado afrontar con mayores garantías de éxito los problemas estructurales derivados de la larga crisis interior y la necesidad de impulsar las políticas de convergencia europea. Así, González hará un balance muy satisfactorio al respecto (presupuestos generales del Estado, reforma del mercado laboral) y expresará su deseo de que los pactos se mantengan dada la alta coincidencia en el diagnóstico y en el tratamiento de las reformas económicas necesarias, acuerdo presentado incluso como «imprescindible para continuar afrontando la solución de los problemas de nuestra sociedad» (37).

El PSC se sumará sin vacilaciones a esta política, aduciendo esencialmente los mismos argumentos justificativos que el PSOE, esto es: la estabilidad del gobierno, la defensa de los intereses generales de España y asimismo de sus ciudadanos (singular distinción ésta, nunca bien precisada, habitual en el discurso político de los grandes partidos), la profundización del proceso autonómico, la resolución de la crisis económica e incluso la regeneración democrática. En cualquier caso, tanto por razones de realismo político como por su identificación completa con el PSOE el PSC asumirá como valores fundamentales en la nueva etapa surgida desde 1993 los de la *gobernabilidad* y la *estabilidad* (38). El problema es la extrema elasticidad de ambos conceptos puesto que su concreción matiza el alcance de sendos objetivos: CiU pudo haber formado un gobierno de coalición con los socialistas, pero prefirió un gobierno minoritario de éstos con apoyo externo propio, de ahí que ello proporcionase un grado de gobernabilidad bajo y una estabilidad menor. Con tal fórmula CiU arriesgó mucho menos, obtuvo notables dividendos y no dejó de suscitar problemas externos a los socialistas con el PP e IU (39). Gobernabilidad y estabilidad, a

(36) A. DE BLAS: «España y la cuestión nacional», *Temas para el debate*, núm. 1, diciembre de 1994, pág. 23.

(37) *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, núm. 64, 19 de abril de 1994, págs. 3149, 3157 y 3190 («estado de la nación»).

(38) La primera cita en PSC, *Resolució política. Catalunya i Espanya*, 7.º Congreso, 1994, 4.5.5, pág. 30, el resto es de N. SERRA entrevista en: *La Vanguardia*, 17 de julio de 1994, pág. 14.

(39) F. ESTEVA: «CiU y la gobernabilidad de España», *La Vanguardia*, 8 de septiembre de 1994,

menudo apreciados acriticamente como valores en sí mismos, deben estar al servicio de determinados objetivos clave, agrupables en tres grandes dimensiones: profundizar en el Estado de las Autonomías, abordar la superación de las dificultades económicas y contribuir a revitalizar la democracia parlamentaria.

#### 1.4. *La articulación concreta de los pactos*

Finalmente, procede analizar la valoración de los socialistas sobre el *modo* de plasmar los pactos con CiU que —a su juicio— no habría supuesto chantaje alguno, ni reconocimiento de privilegios injustificables, ni cláusulas secretas, de ahí lo infundado de las acusaciones del PP sobre los supuestos peligros de disgregación de España. Así, para González, los acuerdos no fueron fruto de «ningún tipo de presión ni de cesión en lo que consideramos sustancial para nuestras ideas» puesto que las negociaciones «se hacen en función de los intereses generales del país», declaración pública obvia de cualquier gobernante con independencia del alcance concreto de los pactos partidistas (40). Así, frente a las acusaciones de Rajoy (primavera de 1993) quien aseguró que «a la hora de llegar a acuerdos con otros partidos para avanzar en el desarrollo autonómico, «el gobierno está bastante más cómodo pactando con los nacionalistas catalanes, en detrimento de las otras Autonomías», el PSOE insistió en que su política no suponía «el más mínimo privilegio para nadie» pues el gobierno central no habría hecho «ofertas desmesuradas» a los nacionalistas catalanes como probaría el hecho de que Comunidades gobernadas por el PP como Castilla y León o Baleares habrían recibido durante 1993-94 más traspasos que Cataluña (41). Además de rechazar con vehemencia la crítica de otorgar privilegios a unas Comunidades frente a otras, el PSOE negó con firmeza el supuesto secretismo de los pactos. En realidad, el PP criticó no tanto el contenido concreto de los mismos cuanto su eventual carácter oculto por un mero cálculo de poder inmediato (42). De hecho, fue más la *imagen* del PSOE como rehén de CiU y las supuestas concesiones inconfesables a esta formación lo que más erosionó los pactos ante la opinión pública y ello pese a que González negó que sus acuerdos con Pujol no fueran transparentes pues todas figuraron en los Presupuestos Generales del Estado con

---

pág. 17. Entrevista a N. SERRA: *La Vanguardia*, 9 de junio de 1993, págs. 10-11. PSC, «Secretaría de Coordinación» en las Cortes Generales, *Informes de gestión*, 7.º Congreso, 1994.

(40) F. GONZÁLEZ en: *El Socialista*, núm. 570, marzo de 1994, pág. 18, y la segunda cita en *El Socialista*, núm. 565, septiembre de 1993.

(41) «Desarrollo autonómico años 80», *El Socialista* núm. 575, septiembre de 1994, pág. 18. Asimismo, GONZÁLEZ en *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, núm. 2, 1993, pág. 39 (sesión de investidura).

(42) I. SOTELO: «El desafío nacionalista», *El País*, 6 de septiembre de 1994, págs. 11-12. J. M. BENEGAS: «Valor del pacto», *La Vanguardia*, 15 de enero de 1995, pág. 26. *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados núm. 2, 3 de mayo de 1996, pág. 45 (sesión de investidura).

máximo detalle (43). El caso es que los pactos PSOE/CiU suscitaron una intensa polémica e incluso alimentaron no sólo «un cierto resentimiento anticatalanista, sino claramente anticatalán» y ello pese a las reiteradas proclamas socialistas de que sólo ellos estaban en condiciones de hacer compatibles la profundización de la autonomía y la vertebración de España como «proyecto común» por ser supuestamente el *único* partido de implantación *nacional* (española) homogénea (44).

El problema para los socialistas catalanes fue doble entre 1993 y 1995: obtener dividendos internos de su participación en el gobierno central y hacer oposición eficaz en el Parlamento catalán sin poner en peligro la gobernabilidad española. De entrada, los socialistas catalanes negaron que el pacto PSOE-CiU persiguiera tapar los respectivos casos de corrupción o fuera un mero mercadeo para repartir cargos y recursos, atribuyendo en todo caso a los nacionalistas catalanes una deformada e interesada presentación de aquél como avance de intereses territoriales concretos, a fin de capitalizar políticamente los acuerdos (45). Paralelamente, el PSC recurrió al mismo argumento que el PSOE para desmentir el eventual secretismo de los pactos (los presupuestos generales del Estado) y para negar el supuesto chantaje de CiU al señalar la coincidencia programática de ambas formaciones (46). En consecuencia, los «peligros de disgregación» no serían más que una demagógica campaña del PP con la que reflejaría su escasa idoneidad como alternativa democrática coalicional: «que unos acuerdos parlamentarios entre el PSOE y CiU den lugar, por ejemplo, a una furiosa querrela política sobre el ser o no ser de España, sobre la bondad o maldad de los catalanes y sobre la traición de los socialistas a los ideales de izquierda es incomprensible desde la lógica de una cultura democrática del pacto» (47). En cualquier caso, el pacto tuvo consecuencias electorales negativas para los que lo suscribieron en 1995 (elecciones europeas) al darse un doble voto de castigo (a los gobiernos centrales y autonómicos catalán y vasco y a los partidos comprometidos con los acuerdos). Los efectos de la crisis económica, los casos de corrupción y la sensación cívica de un reivindicacionismo autonómico ilimitado acabaron beneficiando a la derecha (48).

---

(43) I. SOTELO: «El desafío nacionalista», *El País*, 6 de septiembre de 1994, págs. 11-12. J. M. MARAVALL: «La hora de la política», *El País*, 8 de marzo de 1996, págs. 13-14. *El Socialista*, núm. 565, septiembre de 1993, págs. 22-23.

(44) N. SERRA, entrevista en: *La Vanguardia*, 17 de julio de 1994, pág. 14. E. LLUCH: «Reinar, gobernar y subgobernar», *La Vanguardia*, 17 de junio de 1993, pág. 19. PSC, *Resolució Política*, «Catalunya i Espanya», 7.º Congreso, 1994, 4.5.5., pág. 30.

(45) N. SERRA, entrevista en: *La Vanguardia*, 17 de julio de 1994, pág. 14.

(46) J. SOLÉ TURA: «¿Un paso adelante o mil pasos atrás?», *El País*, 30 de julio de 1994, págs. 11-12.

(47) E. LLUCH: «El PS no es UCD», *La Vanguardia*, 1 de junio de 1995, pág. 27. E. LLUCH: «Leciones catalanas», *La Vanguardia*, 8 de junio de 1995, pág. 25.

(48) I. SOTELO: «El vuelco sigiloso», *El País*, 11 de mayo de 1996, pág. 11. E. ELORZA: «Aznar gobierna», *El País*, 27 de septiembre de 1996, págs. 13-14.

## 2. LOS PACTOS DE 1996

2.1. *El acuerdo histórico de las derechas*

La tan ajustada victoria del PP en las elecciones generales de 1996 en las que emergió como minoría mayoritaria reprodujo el escenario de 1993 con el intercambio de posiciones entre aquél y los socialistas. Descartada la «gran coalición» entre el PP y el PSOE tanto por carecer de justificación como por la rígida política de confrontación seguida anteriormente por la derecha no quedó más opción que negociar con los nacionalistas *periféricos*, un escenario históricamente inédito en España puesto que, pese a la similar ubicación centro-derechista del PP, CiU, PNV y CC, la tan diferente concepción del Estado entre el primer partido y los demás hacía teóricamente difícil la coalición entre todos ellos. Aunque las negociaciones fueron complicadas, finalmente se sellaron con un acuerdo final reputado antes imposible, abriéndose la posibilidad de que el PP superara su tradicional centralismo y de que los nacionalistas *periféricos* congelaran su prejuicio contra la derecha española (49). Ya en vísperas de las elecciones algún notorio ideólogo socialista había relativizado el alcance social *histórico* de los pactos con los nacionalistas *periféricos* al señalar que los acuerdos de gobernabilidad no significaban incorporar a la *opinión pública* catalana y vasca al conjunto de la vida política española porque ello equivaldría a tomar la parte (los nacionalistas) por el todo (Cataluña y el País Vasco), sin desconocer que los nacionalistas nunca han estado especialmente interesados en tal «incorporación». Sin embargo, este acertado punto de vista consideró erróneamente que CiU y el PNV *sólo* estaban predispuestos a pactar realmente con el PSOE por considerarlo más próximo a sus posiciones autonomistas. En realidad, el acuerdo de 1996 fue más amplio que el de 1993 y descalificarlo como «coyuntural» ante la retórica del PP que lo presentó como «operación de Estado» ignora que tal fue el anterior proceder de los socialistas (50).

En general, los pactos de 1996 fueron favorablemente acogidos por la opinión pública *como tales*, con independencia de sus cláusulas concretas. El acuerdo entre la derecha española y los nacionalistas *periféricos* era una novedad absoluta y un excelente síntoma de normalidad democrática al quedar claro que en España no se puede gobernar contra éstos y que hacerlo *con* ellos no significa ceder a su presunto «chantaje». En este sentido, lo más interesante del escenario de 1996 es que un acuerdo con seguridad táctico encerraba una potencial carga estratégica de fondo de importantes consecuencias políticas al implicar objetivamente una corresponsabilización en la gobernabilidad española de los nacionalistas *periféricos* y una atenuación del tradicional españolismo del PP (51). En todo caso, los socialistas mantuvie-

(49) A. DE BLAS: «Amagando con el gobierno de coalición», *El País*, 11 de enero de 1996, pág. 13.

(50) L. BASSETTS: «La última asignatura del siglo», *El País*, 26 de noviembre de 1995, págs. 13-14. N. SARTORIUS: «Política de consenso» *El País*, 14 de marzo de 1996, págs. 16-17. J. SUBIRATS: «Antes y después del pacto», *El País*, es de mayo de 1996, pág. 2.

(51) J. M. RECALDE: «Tareas de la oposición», *El País*, 14 de marzo de 1996, págs. 16-17. J. M.

ron un inicial escepticismo sobre la perduración de los pactos pues, a su juicio, su carácter inevitable dada la «aritmética parlamentaria» habría permitido la formación del gobierno Aznar, pero no garantizarían su correcto funcionamiento posterior (52).

Acuerdos bilaterales sin diálogo con la principal fuerza de la oposición, con elementos que afectarían al funcionamiento del conjunto del Estado y con supuesta ruptura del consenso constitucional pues la relativa indefinición constitucional de la distribución de competencias —inevitable en su momento por razones de consenso político— «ha originado una situación de ambigüedad que afecta a todo el entramado institucional» (53). Es decir, a juicio de los socialistas la tendencia a infravalorar las competencias del Estado (más exactamente, del poder central) se habría visto acentuada por los pactos entre el PP y los nacionalistas *periféricos* al producirse una coincidencia táctica en la reducción de aquél. En efecto, para los nacionalistas *periféricos*, «cuanto menos Estado (central), mejor» y también para el PP desde otra perspectiva y otro ámbito dada su concepción reductiva de lo público: el particularismo centrífugo y el neoliberalismo habrían coincidido en tal resultado.

A pesar de reducir los pactos de 1996 a pura táctica y de encerrar «peligros», los socialistas no negaron algunos elementos positivos de los mismos como la ratificación de la política de convergencia europea o la conveniencia del consenso entre la derecha española y los nacionalistas *periféricos*, pero la valoración general socialista fue negativa de acuerdo con una doble crítica, procedimental de un lado, dado el inconveniente carácter bilateral de un pacto que afecta a «asuntos de Estado», y también de fondo pues las «concesiones» del PP a sus aliados habrían puesto en peligro la «cohesión» social y territorial de España. Es más, los calificativos no pueden ser más contundentes pues, para los socialistas, la política de pactos del PP habría suscitado *inquietud, recelo, agravio y discriminación* al generalizar la percepción de que España está «en un interminable proceso constituyente que mina nuestras fuerzas y limita nuestro futuro» (54). Siendo relevantes estos argumentos tiene gran interés politológico analizar el enfoque centrado en el supuestamente *disfuncional* hecho de que sean los nacionalistas *periféricos* los que actúen en España a modo de partidos-bisagra pues ello encierra determinadas concepciones de la poliarquía que tienen un profundo calado. En este sentido, es muy significativo este análisis: «cuando los electores niegan a un partido nacional la mayoría absoluta, la llave del Gobierno la guardan en su cajón los partidos nacionalistas. A muchos ciudadanos puede parecerles un exceso que una minoría de electores disponga de capacidad

---

MARAVALL: «La hora de la política», *El País*, 8 de marzo de 1996, págs. 13-14. N. SARTORIS: «Política de consenso», *El País*, 14 de marzo de 1996, págs. 16-17.

(52) F. FERNÁNDEZ MARUGÁN: «La izquierda ante el manto de Penélope», *Temas para el debate* núm. 30, mayo de 1997, pág. 43.

(53) PSOE, *Resoluciones*, 34 Congreso, 1997, «IV. El Estado y las Instituciones: un debate para la izquierda», pág. 27.

(54) S. JULIÁ: «Invitación a la cordura», *El País*, 5 de marzo de 1996, pág. 13.

para dar la mayoría en el gobierno del Estado. Pero así es. Al depender la estabilidad del Gobierno de una minoría que representa a no más del 6 por 100 ó 7 por 100 de electores, se introduce inevitablemente una fortísima tensión en el sistema. Por una parte, un partido nacionalista no es como un partido bisagra cualquiera que hoy se alía con la izquierda, mañana con la derecha, sin mayor problema; sus pactos toman siempre la forma de un «sí, pero...» que pende como una espada sobre el cuello de su coaligado. Y, por otra, nunca faltará un sector de electores del partido nacional reacio a pagar algún precio por un pacto con el nacionalista hasta ayer mismo calificado de vulgar traficante por apoyar a su adversario», de ahí que el sistema político español padezca de una «fuerte dosis de incertidumbre» por «cómo se gobierna un Estado en el que la mayoría depende de una minoría de partidos nacionalistas» (55). Al margen de que no siempre es nítida la distinción entre partidos nacionales y nacionalistas (según el punto de vista analítico que se adopte tan *nacional* y tan *nacionalista* es el PP como CiU, por ejemplo), las cuestiones clave de este análisis se centran en la singular *naturaleza* de la coalición nacional/nacionalista. Que muchos gobiernos centrales dependan de minorías es la regla en las coaliciones europeas, por tanto no es éste el problema, sino el del *carácter* de aquéllas. Es evidente que el debate —en la España *central*— no se suscitara si el partido-bisagra fuese, por ejemplo, un nuevo CDS aunque hubiese tenido incluso menos votos (eso sí, procedentes de «todos» los españoles) que los partidos nacionalistas *periféricos*. El hecho de ser un partido *nacional* (español) obviaría la polémica pues su condicionamiento minoritario de gobiernos del PP o del PSOE se vería como «natural» al representar (o estar abierto a ello) a electores de todas las comunidades. Es, por tanto, el carácter *explícitamente* nacionalista y territorial/local de los partidos que apoyan al gobierno central lo que suscita dudas no tanto por su eventual semilealtad al sistema —aunque esta dimensión no puede obviarse— sino, sobre todo, porque la opinión pública *española* los percibe —con acierto o sin él— como formaciones que *sólo* actúan en defensa de los intereses de su respectiva Comunidad (o, incluso, de sus exclusivos electores). En realidad, ni el PSOE representa a *España* ni CiU a *Cataluña*, sino tan sólo a sus electores respectivos, siendo la diferencia la del ámbito de presentación de candidaturas. En pura teoría democrática debiera ser indiferente la procedencia territorial de los votos en cualquier Estado pluralista pues —como tales— «valen» lo mismo. Con todo, no se puede negar que este argumento formal cede en la práctica ante consideraciones directamente políticas pues es cierto que no son asimilables ya que no tienen los mismos efectos sistémicos un partido —bisagra estatal y otro circunscrito tan sólo a una parte del territorio del Estado. Sin embargo, el precio de la continuidad de un Estado plurinacional y no sólo descentralizador es precisamente éste: el de dar cabida en el proceso decisional sistémico a tales formaciones, so pena de atizar las tensiones centrífugas en caso contrario. Más bien, la clave debería radicar no tanto en el *carácter* de los partidos explícitamente nacionalistas (son un

---

(55) N. SERRA: «Ahora se trata de dar la talla», *La Vanguardia*, 10 de marzo de 1996, pág. 25.



dato permanente e insoslayable de la política española) o en sus supuestas maquinaciones egoístas, sino en la *naturaleza* de los pactos. Dicho de otro modo, lo criticable en democracia no es que el gobierno central minoritario dependa de los partidos nacionalistas *periféricos* —esto puede ser incluso funcional e integrador desde el punto de vista sistémico—, sino la *opacidad* de los acuerdos. Por tanto, la conclusión debería ser la de la permanente disponibilidad a tales acuerdos, sin reserva o prejuicio inicial, a cambio de una clara transparencia pública para hacer posible el control parlamentario y la eventual exigencia de responsabilidades políticas.

De entrada, para algún destacado dirigente del PSC un acuerdo estable entre el PP y los nacionalistas *periféricos* debía reputarse como prácticamente inviable, tanto por la falta de tradición consensual como por la cultura autoritaria y centralista de fondo de la derecha española. No obstante, Serra captó con perspicacia que Aznar tendría que buscar «la estabilidad del gobierno a partir del diálogo con los demás partidos, buscando acuerdos... aunque sea precisamente eso lo que criticó con dureza cuando los socialistas lo practicamos», por ello, «si se hacen las cuentas, Aznar no tiene más que una salida: el entendimiento con CiU» (56). En esta línea, Serra anunció que los socialistas no obstaculizarían los pactos: «ofrezco el firme compromiso —como ya ha hecho Felipe González— de no obstaculizar en modo alguno ese entendimiento entre la derecha española y el centro derecha catalán», ya que «si Aznar consigue entenderse con CiU, España también habrá ganado. Porque ya no se podrá ir a la caza de votos atizando los enfrentamientos territoriales. Ya nunca más se podrán decir las cosas que durante casi tres años se han repetido, de modo insultante y ofensivo para una mayoría de ciudadanos de Cataluña» (57). El pacto resultó laborioso, pero supuso una importante rectificación objetiva —aunque forzada por las circunstancias— de la línea anterior del PP, de ahí que los socialistas catalanes lo valoraran positivamente en el sentido de que «quienes habían cebado el nacionalismo castellanista tengan ahora que pactar, o intentar pactar, con los nacionalismos catalán y vasco» (58).

En cualquier caso, prevaleció la impresión de que los acuerdos tenían un carácter precario ya que «el término gobernabilidad expresa bien el objeto posible del acuerdo, pues es gobernabilidad y no gobernación lo que los nacionalistas ofrecen o dan y la exactitud del vocablo denuncia justamente lo precario de la situación», hasta el punto de que —un tanto retóricamente— Nadal llegara a afirmar que «los compromisos adquiridos por el PP y CiU (...), hoy por hoy, son agua de borrajas» (106). En consecuencia, los socialistas catalanes subrayaron las contradicciones de fondo de los pactos de 1996: «si las alianzas parlamentarias de CiU y el PNV con el Gobierno del PSOE ya habían creado cierta confusión, las nuevas alianzas de ambas fuerzas nacionalistas con el PP llevaban la confusión a un grado extremo», de ahí

(56) *Id. ant.* (vid. asimismo la nota 43).

(57) E. LLUCH: «Examen del pacto», *La Vanguardia*, 18 de abril de 1996, pág. 20.

(58) La primera cita es de F. RUBIO LLORENTE: «La gobernabilidad asimétrica», *El País*, 27 de abril de 1996, pág. 13. Las declaraciones de J. NADAL en: *La Vanguardia*, 25 de agosto de 1997, pág. 12.

que todo ello condujera «a una situación esquizofrénica en la que los acuerdos y los enfrentamientos se superponen continuamente» (59). No obstante, un líder tan relevante del socialismo catalán como Maragall quiso ver —de modo poco contrastable empíricamente— consecuencias de profundo calado en los pactos de 1996; es decir, nada menos que la supuesta asunción de la plurinacionalidad de España por parte del PP y su federalización en la práctica: «por primera vez en la historia de España la derecha parece haber asumido plenamente la existencia de una realidad plurinacional (*sic*)», de ahí que, «atenazada por los hechos (sentencias «federales» del Tribunal Constitucional) y por los votos (alianza imprescindible con las derechas nacionalistas), ha tenido que cambiar. Y porque las derechas nacionalistas sin mayorías absolutas necesitan de algún modo la ayuda de la derecha española, y por tanto el pacto es estable: tenemos una derecha que está obligada a ser autonomista», desenlace que implicaría que «la derecha se ha federalizado en la práctica» (60). En definitiva, la valoración que el PSC hace de los pactos de 1996 es ambivalente pues, de un lado, reconoce algunos elementos positivos como la estabilidad, la normalización democrática, el cese del anticatalanismo reaccionario e incluso la profundización autonómica, pero, de otro, se critican la unilateralidad, la confusión, la opacidad sobre el coste económico de la nueva fórmula de financiación autonómica o el incremento de las desigualdades y la especulación en suelo y costas (61).

## 2.2. *Los socialistas, el PP y CiU*

Los socialistas analizaron las contradicciones que los pactos de 1996 crearon tanto en CiU como en el PP, extrayendo conclusiones a veces precipitadas sobre su inviabilidad a largo plazo. Lo cierto es que la política de «abstención permisiva» o «colaboración retráctil» no resultó insuficiente para los objetivos de CiU pues tal opción dio más dividendos que cogobernar con el PP, pero su apoyo a éste deshizo un equívoco: si pactar con una formación anticatalanista era legítimo ello significaba que el alineamiento ideológico de las derechas acababa por predominar: «Pujol ha dicho a los suyos que no se equivoquen de enemigo, que el enemigo es el PSOE y no el PP. Lo relevante es que en un año y medio el PP ha conseguido la normalización de Pujol, hasta el punto de que Pujol se ve obligado a normalizar al PP. Integra la derecha española, el nacionalismo ya no tiene un enemigo permanente, sino in-

(59) J. SOLÉ TURA: «Nacionalismos contra nacionalismos», *El País*, 4 de septiembre de 1998, pág. 9. En sentido similar, E. LLUCH: «Las pérdidas cuentas catalanas», *La Vanguardia*, 14 de agosto de 1997, pág. 15.

(60) Las tres citas son de P. MARAGALL, la primera en: «Atrevemos a pensar», *La Vanguardia*, 13 de abril de 1997, pág. 31; la segunda en «Federalismo y diferencia», *La Vanguardia*, 11 de julio de 1997, pág. 21; la tercera en «Desde Cataluña, federalismo», *El País*, 4 de julio de 1997, págs. 13-14. *Vid.* asimismo *Endavant*, núm. 39, octubre de 1997.

(61) E. LLUCH: «Pactos muy, muy diversos», *La Vanguardia*, 9 de mayo de 1996, pág. 19. PSC: «Àrea de coordinació a les Corts Generals», *Informes de gestió*, 8.º Congreso, 1996, pág. 46.

termitente» (62). En este sentido, el PP acabaría saliendo más beneficiado del pacto que CiU al consolidarse progresivamente en el gobierno e incluso al imponer su criterio en delicadas cuestiones simbólicas (uso del himno oficial de España, acuerdo del Parlamento valenciano contra la unidad lingüística) o votando en el Parlamento catalán contra la reforma de la ley de normalización lingüística. En este sentido, las dos grandes compensaciones de CiU fueron las contrapartidas económicas y el apoyo parlamentario del PP en Cataluña (63). Aunque los socialistas insistieron reiteradamente en la tesis de que los respectivos electorados del PP y de CiU no entenderían los pactos y acabarían «pasando factura», lo cierto es que las fidelidades de voto se mantuvieron, a salvo del significativo retroceso de CiU en las elecciones municipales de 1999, sobre todo en Barcelona, aunque —en este caso— la escasa idoneidad local del principal candidato nacionalista fuera determinante (64). Probablemente, el elemento más contradictorio del *estilo* de hacer política de CiU fue el del «cabildeo» pues para obtener algunos de sus objetivos recurrió al agravio comparativo (el concierto económico vasco y navarro) o la recurrente amenaza de retirar el apoyo parlamentario al gobierno central, contribuyendo a generalizar de modo mimético este modelo en otras Comunidades autónomas. Es decir, presionar unilateralmente para obtener contrapartidas fue criticado por los socialistas como una suerte de juego de suma cero nada cooperativo. Desde este punto de vista, éstos sostuvieron que los proyectos nacionalistas no estaban mayoritariamente asumidos en sus territorios y que esta forma de hacer política afectaba a los «intereses generales» que sólo los partidos *nacionales* estarían supuestamente en condiciones de encarnar (65). Naturalmente, a estos argumentos los nacionalistas *periféricos* replicaron que ellos defendían el «interés general» de sus naciones y que la retórica de los socialistas sobre la «cohesión» territorial no era más que *españolismo* encubierto.

De modo más pormenorizado que el PSOE, el PSC analizó las contradicciones que los pactos de 1996 generaron en CiU y los limitados resultados de un pragmatismo excesivamente elástico pues el nacionalismo de Pujol no le impidió «aguantar a un gobierno que actúa contra la unidad lingüística en el País Valenciano y contra la ley (del catalán) en Cataluña», sin conseguir enjugar la enorme deuda de la *Generalitat* ni obtener recursos suficientes de la cesión del 30 por 100 del IRPF, desenlace que habría mostrado la debilidad de unos «votos decisivos», aunque en esta valora-

---

(62) J. RAMONEDA: «Una semana clarificadora», *El País*, 26 de enero de 1998, pág. 2. Asimismo, J. M. COLOMER: «La hora de los pactos», *El País*, 5 de marzo de 1996, pág. 14.

(63) J. SUBIRATS: «Ni contigo ni sin ti», *El País*, 16 de octubre de 1997, pág. 2. En este sentido, es de interés el testimonio de J. BORRELL: «¿Cómo puede CiU rasgarse las vestiduras porque yo hable con el foro Babel, argumentando que está en contra de la ley del catalán, cuando ellos están dejando gobernar en Madrid al señor Aznar y gobiernan en Cataluña gracias al apoyo del PP, que vota en contra de esa ley!», *La Vanguardia*, 12 de julio de 1998, pág. 19.

(64) J. SOLÉ TURA: «El pacto PP-CiU en Cataluña», *El País*, 25 de mayo de 1996, págs. 15-16.

(65) J. GARCÍA MORILLO: «La noción constitucional de España», *Temas para el debate*, núm. 30, mayo de 1997, pág. 50. ID.: «España como proyecto colectivo», *Temas para el debate* núm. 31, junio de 1997, pág. 15.

ción no se haga mención del significativo apoyo del PP a CiU en el Parlamento de Cataluña (66). Pese a tan magros dividendos, CiU no rompió su pacto con el PP tanto por la favorable acogida del mismo en relevantes círculos económicos y financieros como por los imperativos de la convergencia europea, pero el PSC tendió a exagerar las limitaciones de CiU puesto que, entre otros beneficios, consiguió reducir a la derecha española a fuerza periférica catalana, algo que nunca pudo hacer antes con los socialistas: «anular en Cataluña a la fuerza de gobierno en España es uno de los efectos más agradables para CiU» (67). El PSC, como principal partido de la oposición en Cataluña, denunció la eventual corresponsabilidad de CiU en la involución del gobierno central en cuestiones que afectan a la regulación de derechos y libertades y procedimientos administrativos, tratando con ello de atizar las contradicciones internas de los nacionalistas catalanes dada la existencia en su seno de un genuino componente antifranquista histórico. Es cierto que tal versatilidad táctica podría haber incidido en la credibilidad de CiU, pero, de hecho, el posibilismo fue asumido por el grueso de los militantes y los votantes sin especiales problemas. El propio Nadal reconoció que el pacto PP-CiU había tenido «efectos balsámicos y ha minimizado toda la crispación anticatalana que había alimentado el pacto entre el PSOE y CiU con fuertes dosis combinadas de anticatalanismo y de antisocialismo» (68).

Sin embargo, predominó entre opinionistas de diferente signo y cuadros del PSC la interpretación de que los pactos PP-CiU provocarían fisuras tal vez irreparables en el bloque nacionalista, de ahí el recurso —a veces retórico— a negativas valoraciones como «golcada», «desconcierto», «contradicción» o «agrietamiento». En todos estos análisis sobresalen errores de previsión, exageraciones y tópicos desmentidos empíricamente pues CiU apoyó la investidura de Aznar, no perdió la hegemonía en el Parlamento catalán y, en general, mantuvo el consenso de sus militantes, simpatizantes y votantes. Esto no impide ni la existencia de desavenencias internas (Pujol-Duran), ni diferencias de matiz sobre el *alcance* táctico o estratégico de los pactos, ni eventuales retrocesos menores en algunas consultas electorales, pero el hecho decisivo fue siempre el de la sintonía pragmática —en lo esencial— entre el PP y CiU y, en ésta, entre la dirección, las bases y los electores. En todo caso, el PSC —intentando siempre competir con CiU en el terreno del catalanismo— argumentó que los pactos de 1996 contribuían a «desnaturalizar» a los nacionalistas catalanes: «los partidos nacionalistas que actualmente forman mayoría con el PP están en plena crisis de identidad porque nadie sabe ya a ciencia cierta en qué consiste su nacio-

(66) La deuda de la *Generalitat* era de unos dos billones de pts. que suponían 90.000 millones de pts. anuales en concepto de intereses. La hipótesis de que el 30 por 100 del IRPF proporcionaria 250.000 millones de pts. en cinco años quebró tras el primer año en el que apenas aportó 10.000 millones. *Vid.* E. LLUCH: «El talón de Aquiles de Pujol», *La Vanguardia*, 23 de julio de 1998, pág. 15. N. SERRA en: *Endavant*, núm. 36, abril de 1997.

(67) M. CAMINAL: «Pacto sí, gobierno no», *El País*, 2 de junio de 1996, pág. 2.

(68) J. NADAL: «Cataluña y el hecho diferencial», *La Vanguardia*, 23 de agosto de 1996, pág. 13.

nalismo y su proyecto político y cada vez son vistos más como grupos de presión que como partidos políticos» (69). El PSC señalará la incoherencia de CiU cuando afirma que los acuerdos son «los más beneficiosos, nunca (antes) alcanzados», para, a continuación radicalizar el discurso, prueba de la existencia de proyectos autonomistas y soberanistas en su seno que, a la postre, se paralizarían entre sí por su modo de hacer política pues «el actual sistema de forcejeo negociador (...) ha tocado techo hace tiempo, produce un enorme desgaste y compromete a menudo el buen nombre y las aspiraciones de Cataluña» (70).

A mayor abundamiento, no sólo sería criticable el método, sino también el balance final por ser mucho menor lo conseguido de lo anunciado pues, mientras que el PNV obtuvo del gobierno central prácticamente todas las contrapartidas que solicitó (menos las relacionadas con la lucha antiterrorista), CiU se habría quedado muy atrás «al tiempo que pagaba un gran coste en términos de recelo de otras comunidades autónomas» (71). En suma, para el PSC el pacto de 1996 es globalmente lesivo para Cataluña pues «ha consolidado esta dependencia de la política de Madrid. Ha favorecido el bloqueo institucional que vive el país y ha facilitado la pasividad actual de la sociedad española» (72). De nuevo Nadal, líder entonces de la oposición socialista en el Parlamento de Cataluña, se encargó de enjuiciar muy severamente los pactos de 1996 y de culpar en particular a CiU del retroceso de la cultura democrática, del pluralismo mediático, de la aceptación del hecho diferencial, del pluralismo lingüístico y de la unidad de la lengua catalana en el conjunto de la opinión pública española (73).

Los socialistas pondrán de relieve las contradicciones de Aznar que pasó sin solución de continuidad del «con la unidad de España, ni se mercadea ni se negocia» (febrero de 1993) o del «a Madrid no se puede ir sólo a cobrar» (mayo de 1995) al «yo nunca he creído que Cataluña sea insolidaria» (marzo/abril de 1996). Con todo, pese al evidente oportunismo de tal reconversión, «si el PP logra interiorizar un mayor grado de sentido de la colaboración interregional y del respeto a la diferencia y sustituye su cerrazón mental por una actitud más tolerante y abierta, este país gozará de más sosiego» (74). En realidad, la investidura de Aznar era una cuestión circunstancial sin la asunción de dos cuestiones de fondo interrelacionadas: de un lado, respetar el Estado de las autonomías «cuyo diseño pretendía ser no sólo una descentralización, sino un acomodo de los nacionalismos» y, de otro, llegar a acuerdos con los partidos que se proclaman abiertamente tales (75). La necesidad táctica debiera

(69) J. SOLÉ TURA: «Así no», *El País*, 3 de noviembre de 1996, pág. 16.

(70) J. NADAL: «Cataluña y el hecho diferencial», *La Vanguardia*, 23 de agosto de 1996, pág. 13.

(71) M. ICETA: «Por un catalanismo no pujolista», *El País*, 5 de noviembre de 1996, pág. 2. E. LLUCH: «Grandeza y limitación de Pujol», *La Vanguardia*, 9 de octubre de 1997, pág. 25.

(72) PSC: «El proyecto socialista a Catalunya: el catalanisme de progrés», *Ponencia marc*, 8.º Congreso, 1996, 3.2, pág. 14.

(73) J. NADAL en: *Endavant*, núm. 40, noviembre de 1997.

(74) *El Socialista*, núm. 592, abril de 1996, pág. 9.

(75) La cita es de J. M. MARAVALL: «La hora de la política», *El País*, 8 de marzo de 1996,

convertirse en estrategia permanente pues —a juicio de los socialistas— el PP debía afrontar un «problema de naturaleza *constituyente* que afecta a la *estructura del Estado* (...). La constitución política material de España (...) impone al partido nacional-español que gobierna —más todavía si es de centro-derecha— el entendimiento con los nacionalismos catalán y vasco» (76). El PP, que había deslegitimado de raíz los acuerdos entre los socialistas y los nacionalistas *periféricos* argumentando que la Constitución establece un modelo autonómico cerrado rectificaría drásticamente tras los pactos de 1996 (77).

### 2.3. *La valoración de los pactos de 1996*

Para el PSOE lo más grave de los pactos de 1996 es la ruptura del consenso en el delicado proceso del desarrollo autonómico de España: (el PP) «ha roto consensos básicos como el de la financiación autonómica, a causa de su debilidad ante los nacionalistas. Ha alterado convenciones de carácter constitucional, al aceptar que la definición de nacionalidad se generalice injustificadamente, debido a que ha estado a merced de voluntades de pequeños partidos regionales con los que había firmado acuerdos electorales» (78). Los pactos habrían sido, además, fruto de una pseudonegociación puesto que el PP habría cedido de inmediato a cambio de conseguir el apoyo parlamentario de los nacionalistas *periféricos*, aunque la larga duración de las conversaciones previas haga poco creíble su reducción a una mera teatralización de algo decidido de antemano (79). Este nuevo modelo respondería a un mero pacto bilateral que sólo reflejaría los intereses de sendos socios, un método erróneo cuando se trata de un asunto que va mucho más allá de sus signatarios pues forma parte de las *non partisan issues* (80). En opinión de los socialistas, con los pactos de 1996 no hay ni buen gobierno ni estabilidad institucional, en el primer caso por la «ocupación» del poder por parte del PP sin proyecto estratégico y en el segundo por alentar el reivindicacionismo nacionalista ilimitado. Los «intereses generales» se habrían sacrificado a los particulares al prevalecer la bilateralidad pues «la mera relación bilateral con el Gobierno no garantiza la estabilidad de un marco jurídico que se quiere permanente y más satisfactorio desde el punto de vista autonómico. Ni mucho menos puede servir de base para imponer al resto de las fuerzas políticas la medida

págs. 13-14. J. J. LABORDA: *Diario de Sesiones del Senado, Comisión General de las Comunidades Autónomas*, núm. 19, 13 de marzo de 1997, pág. 3.

(76) J. PÉREZ ROYO: «¿Se repite la historia?», *El País*, 12 de marzo de 1996, pág. 14.

(77) PSOE: *Memoria de gestión de los Órganos Federales, La actividad parlamentaria*, 34 Congreso, 1997, pág. 47.

(78) PSOE: *Ponencia Marco*, 34 Congreso, 1997, IV.85, pág. 137. J. M. EGUIAGARAY: «Tirando de la manta», *La Vanguardia*, 3 de noviembre de 1996, pág. 31.

(79) PSOE: *Ponencia Marco*, 34 Congreso, 1997, Resolución política, 44, pág. 200.

(80) R. RIBÓ: «Nacionalismos, investiduras y partidismos», *Temas para el debate*, núm. 30, mayo de 1997.

de sus propias conveniencias al amparo de la debilidad del Gobierno», aunque esta crítica obvie el indudable carácter bilateral que tuvo el pacto de 1993 (81).

El PSOE recurrió asimismo a uno de los argumentos que el PP utilizó en la anterior legislatura contra los pactos de 1993, el del *secretismo* de las negociaciones: (los populares) «han olvidado sus huecas protestas de transparencia tanto a la hora de acordar la financiación como a la hora de acordar el presupuesto», de ahí que, «el gobierno no ha señalado cuáles son las consecuencias de los cambios que, derivados de sus compromisos, va a tener para el Estado de las Autonomías» (82). Los pactos de 1996 no serían claros porque ocultarían datos, fundamentalmente la cuantía del coste del nuevo sistema de financiación autonómica al operar el «bilateralismo opaco» y no haberse «despejado el horizonte» al ser ambiguas e imprecisas las propuestas, máxime toda vez que Aznar se negó a dar cifras y a concretar el alcance de lo acordado con el argumento de que todo ello «forma parte de la negociación», avalando así de modo muy desenvuelto el secretismo como fórmula pactista legítima (83). En particular, González criticó no el hecho de acordar, si no el de no hacer público el coste de lo pactado: «usted (Aznar) ha presumido de que todos los acuerdos con los grupos nacionalistas, a diferencia de lo que ocurría antes (¿se acuerda usted, señor Molins?, antes no era ninguno público, eran secretos, eran clandestinos, los fijábamos no sé en qué sitio, ¿se acuerda usted?), ahora son todos públicos» (84).

Por lo demás, los pactos de 1996 —en contra de lo que afirma el PP— no consolidarían al Estado de las Autonomías pues, para los socialistas, las novedades introducidas afectarían a la estructura territorial del sistema y exigirían la modificación de la LOFCA. En este sentido, por ejemplo, no sería congruente afirmar que sí es posible técnicamente ceder los impuestos especiales al País Vasco y no a las Comunidades de régimen fiscal común. En suma, el coyunturalismo del PP y sus «irresponsables» concesiones a los nacionalistas *periféricos* habrían puesto en peligro incluso la cohesión nacional», en una de las expresiones socialistas más características (una actualización semántica, menos agresiva ideológicamente, de la tradicional «unidad de la patria»): «se corre el riesgo de diluir la identidad de España como nación; que se perciba tan sólo como el resultante (lo que queda) de sus Comunidades Autónomas, antes que como una entidad en sí misma, dotada de personalidad, histo-

---

(81) J. M. EGUIAGARAY: «Tirando de la manta», *La Vanguardia*, 3 de noviembre de 1996, pág. 31. F. FERNÁNDEZ MARUGÁN: «La izquierda ante el manto de Penélope», *Temas para el debate*, núm. 30, mayo de 1997, pág. 30.

(82) La primera cita en *El Socialista*, núm. 602, marzo de 1997, pág. 60 y la segunda es de J. J. LABORDA: *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión General de las Comunidades Autónomas, núm. 109, 13 de marzo de 1997, pág. 3.

(83) *El Socialista*, núm. 592, abril de 1996, pág. 9. *Temas para el debate*, núm. 1, junio de 1996, pág. 68.

(84) F. GONZÁLEZ: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 92, 11 de junio de 1997 («estado de la nación»), pág. 4609.

ria y cultura propias» (85). En esta visión neoespañolista se ve como un «peligro» la reducción de competencias del poder central y aquí está la clave: a tenor de este criterio la representación de España la detenta el Estado *central*, con lo que se viene a negar el carácter asimismo *estatal* de las Comunidades autónomas, un evidente ejemplo de (¿interesada?) confusión conceptual al hacer sinónimos los términos Estado y poder central. Por lo demás, la arriesgada cesión del PP no se habría visto recompensada con la pacificación de la cuestión autonómica pues reiteradamente Pujol señalaría en el debate senatorial sobre «el estado de las autonomías» que el modelo de Estado vigente, tal como estaría funcionando, no daría plena satisfacción a las nacionalidades históricas: «Cataluña no acaba de encontrar su lugar en España y el conjunto de España no acaba de vernos como uno más» (86).

Por su parte, el PSC señaló —de entrada— el excesivo carácter coyuntural de los pactos de 1996 pues, de un lado, los partidos nacionalistas *periféricos* jamás renunciarán a perseguir metas indefinidas: «en la improbabilidad de que ello suceda está la gran debilidad del pacto entre *Convergencia i Unió* y el Partido Popular», y, de otro, aquéllos carecían de verdadera estrategia pues «es erróneo pretender aprovecharse de la debilidad, la incompetencia y el oportunismo de la derecha española, para obtener beneficios a corto plazo» (87). Sin embargo, los pactos perdurarían y todos los actores que los suscribieron se acostumbraron a un estilo flexible de hacer política, a salvo del PNV desde su incorporación al pacto de Lizarra/Estella en septiembre de 1998. El secretismo sería uno de los elementos más criticables de los pactos de 1996, tal como habrían mostrado los acuerdos entre el PP y el PNV sobre los impuestos especiales, un supremo ejemplo de opacidad antiparlamentaria para el PSC (88). Además, el bilateralismo sin amplio consenso interpartidista habría generado un peligroso sentimiento anticatalanista centrado en tópicos sobre el «mercantilismo» y la insolidaridad de los catalanes: «es erróneo pensar que los problemas de relación entre Cataluña y España se resolverán sólo a partir de acuerdos bilaterales» (89). Precisamente el PSC mostrará una gran preocupación por la generalización del anticatalanismo y atribuirá la responsabilidad de ello a CiU: «el desgaste de la imagen de Cataluña respecto a España ha sido paralelo a la asimilación que los ciudadanos españoles han hecho de Cataluña con CiU»; desenlace que tendría la siguiente explicación: «el pacto del nacionalismo conservador catalán con la derecha española, en el que CiU y Jordi Pujol se representan a sí mismos y renuncian osten-

(85) J. M. BENEGAS: «El Partido Socialista y España», *Temas para el debate*, núm. 30, mayo de 1997, pág. 40.

(86) *El Socialista*, núm. 603, abril de 1997, pág. 11.

(87) La primera cita es de F. DE CARRERAS: «El pacto y el hecho diferencial», *El País*, 7 de mayo de 1996, pág. 2, y la segunda es de M. ICETA: «Por un catalanismo no pujolista», *El País*, 5 de noviembre de 1996, pág. 2.

(88) J. SOLÉ TURA: «Así no», *El País*, 3 de noviembre de 1996, pág. 16.

(89) M. ICETA: «Por un catalanismo no pujolista», *El País*, 5 de noviembre de 1996, pág. 2. J. SOLÉ TURA: «Lo sensato y lo insensato», *El País*, 24 de abril de 1996, págs. 11-12. Entrevista a N. SERRA en: *La Vanguardia*, 13 de enero de 1997, pág. 14.



siblemente a representar al conjunto del país, rompiendo además con la tradición del mejor catalanismo político, que teoriza y practica que nunca se ha de pactar con la derecha española» (90).

#### 2.4. *El debate sobre la financiación autonómica*

Para los socialistas, la nueva fórmula de financiación autonómica no sólo contravendría el propio programa electoral del PP, sino que respondería exclusivamente a una circunstancia coyuntural (la investidura de Aznar) a la que se habrían sacrificado los principios constitucionales y el consenso de los partidos *nacionales* en cuestiones de Estado. Fórmula improvisada y negociada exclusivamente en función de intereses inmediatos de partido sin visión estratégica que presentaría serios «riesgos de desvertebración territorial» (91). A continuación, los socialistas añadieron que el gobierno del PP no habría seguido los trámites normativos procedentes que exigían la reforma de la LOFCA y la inclusión del porcentaje de participación autonómica de los impuestos estatales no cedidos en los PGE, además de «ninguncar» al Consejo de Política Fiscal y Financiera. La opacidad se habría extendido incluso al concierto económico vasco al ceder el PP sin más ante el PNV, en contraste con la firme actitud que los socialistas adujeron haber mantenido en su momento frente a ciertas pretensiones desmedidas: «nosotros, que hemos tenido con ellos (los nacionalistas vascos) una fructífera relación durante muchísimos años, a veces hemos tenido que decirles que no» (92).

El acuerdo de financiación autonómica de 1996 habría alterado el pacto fundacional de 1978 que consistió en aceptar la plurinacionalidad por parte de los partidos estatales a cambio de que los nacionalistas *periféricos* aceptaran la integridad de España. Con todo, esta tesis socialista debe relativizarse un tanto pues, aunque el artículo segundo de la Constitución reconoce la pluralidad de nacionalidades, ello se hace desde la afirmación de la existencia de una nación unitaria común que las integraría, a la vez que los nacionalistas periféricos no abandonaron sus formulaciones doctrinales autodeterministas últimas, aunque no siempre tuvieran incidencia en su política concreta, como en el caso de CiU. En realidad, la crítica socialista a la nueva fórmula de financiación autonómica combinó criterios de *esencialismo* ideológico retórico con objeciones técnicas atendibles, pero fue la excesiva trascendencia

---

(90) La primera cita procede de una entrevista a J. NADAL en: *La Vanguardia*, 23 de julio de 1995, págs. 12-13, y la segunda es de J. M. SALA: «Por una Cataluña plena», *La Vanguardia*, 11 de enero de 1998, pág. 41.

(91) PSOE, *Memoria de gestión* de los Órganos Federales, 34 Congreso, 1997, La actividad parlamentaria, págs. 39-40, y Secretaría de Relaciones Políticas e Institucionales, pág. 111. J. TORRES: «Financiación autonómica: algo más que unas cuentas», *Temas para el debate*, núm. 24, noviembre de 1996.

(92) J. J. LABORDA: *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión General de las Comunidades Autónomas, núm. 109, 13 de marzo de 1997, pág. 5.

que adquirió la primera dimensión en el discurso político lo que disminuyó el alcance más verificable empíricamente de la segunda. Para el PSOE: «el Gobierno conservador ha optado por imponer un modelo, que se limita a ser el resultado del pacto de gobernabilidad entre el PP y CiU, a pesar de que el modelo de financiación afecta al modelo de Estado y a la cohesión territorial de España. El gobierno ha roto con la tradición de que las grandes cuestiones autonómicas eran fruto del consenso de todos y ha querido imponer un modelo de financiación no consensuada, lo que supone una grave irresponsabilidad y un serio problema para el futuro y la estabilidad autonómica» (93).

Para el PSOE, la nueva fórmula de financiación autonómica, incluso sólo desde un punto de vista técnico, suscita —en el mejor de los casos— serias dudas y numerosos interrogantes, dada su complejidad y su evidente impacto sobre las normas legales existentes (94). Esto sería así porque aquélla introduciría riesgos objetivos de desequilibrios sociales y territoriales al afectar a las garantías de la igualdad y solidaridad en la prestación de servicios públicos. Desde esta perspectiva, se aduce que el mismo sistema es «insolidario», «regresivo», «irresponsable», «desequilibrador» y «discriminatorio» al haber roto la unidad fiscal, es decir, el principio constitucional de «a igual renta, igual tributación» toda vez que aquél discrimina a los ciudadanos según la Comunidad en la que residan (95). Con el nuevo sistema los ingresos autonómicos dependerán en buena medida de la riqueza y la renta territorial, sin mecanismos de nivelación ni instrumentos compensadores, lo que sólo favorecería a las comunidades *ricas*. Aunque tal fórmula ciertamente amplía el poder financiero autonómico, al ceder capacidad normativa en ciertos tramos impositivos, el resultado será —para los socialistas— que la política económica general se desentenderá de los objetivos comunes. Es decir, una parte significativa de la capacidad de intervención que proporciona el IRPF podrá aplicarse a intereses que no sólo pueden ser distintos, sino incluso indeseables para otras Comunidades. Ceder capacidad normativa autonómica puede conducir a establecer diferentes niveles impositivos en España, con ventajas e inconvenientes según los territorios, «con el resultado de que la carga tributaria de los españoles estará en función del lugar de residencia y no de su renta y capacidad económica, lo que va contra la progresividad y el carácter redistributivo del IRPF» (96). En consecuencia, para el PSOE el nuevo modelo dará lugar a escenarios fiscales distintos que influirán en las rentas disponibles de cada comunidad, lo que, a la postre, aumentará las desigualdades interterritoriales; un escenario que, sin embargo, no se verificaría por la corrección sucesiva de algunas de estas

(93) PSOE: *Ponencia Marco*, 34 Congreso, 1997, IV.97, pág. 139.

(94) F. GONZÁLEZ: *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, núm. 2, 3 de mayo de 196, pág. 38 (investidura de Aznar). *El Socialista* núm. 603, abril de 1997, pág. 11.

(95) PSOE: *Memoria de gestión* de los Órganos Federales, Secretaría de Relaciones Políticas e Institucionales, 34 Congreso, 197, págs. 40-41, 108 y 111. F. M. FERNÁNDEZ MARUGÁN: «La financiación autonómica. Sin consenso, sin sistema», *Temas para el debate*, núm. 26, enero de 1997, pág. 61.

(96) PSOE: *Resoluciones*, IV. El Estado y las Instituciones, 34 Congreso 1997, págs. 34-35.

disfunciones anunciadas siendo esta crítica, por otra parte, un reflejo «jacobino» de un socialismo teóricamente federalista pero de inspiración muy unitarista (97).

Los socialistas catalanes se centrarán en la crítica de la opacidad del acuerdo puesto que nunca se hizo público el resultado financiero del mismo, en particular, sobre «(1) cuánto significa en avances a cuenta del gasto de cada autonomía, 2) cuánto significa de financiación adicional y 3) cuál es el campo de variación de la capacidad normativa» (98). A continuación, denunciaron la ruptura del consenso tanto interpartidista como interterritorial y los indeseables efectos de la nueva fórmula de financiación autonómica porque generarían agravio comparativo (99). En realidad, este pacto financiero habría sido para el PSC una «ocasión perdida» al reducirse a una mera «moneda de cambio de la investidura de Aznar a partir de un debate entre dos partidos hecho deprisa y mal», a la vez que «Pujol necesitaba un triunfo de cara a la galería para justificar su pacto con el PP al tiempo que intentaba taponar el agujero de casi dos billones de pesetas que ha ido generando desde 1980 al frente del gobierno de la Generalitat» (100). En efecto, CiU se hizo muchas ilusiones de la nueva fórmula, pero el PSC ya señaló que doblar el porcentaje del IRPF «era un avance limitado», de ahí que no resulte sorprendente ver a continuación a los nacionalistas catalanes reclamar tramos del IVA y los impuestos especiales (101). Aun así, no todas las valoraciones procedentes del campo de la izquierda fueron globalmente negativas pues, a juicio de algún notorio analista, el pacto entre el PP y CiU habría puesto las bases para aumentar la corresponsabilización fiscal, reformar el conjunto de las administraciones públicas y aumentar la participación de las Comunidades autónomas en la UE en las políticas de su competencia: «el pacto PP-CiU pone las bases para establecer un buen diseño final del Estado autonómico en sentido federal» (102).

### 2.5. *La gobernabilidad y el futuro del Estado autonómico*

A juicio de los socialistas, atender sin control el constante reivindicacionismo heterogéneo de los nacionalistas periféricos plasmaría un modelo de Estado incoherente y desequilibrado pues no es posible combinar las competencias legislativas estatales de los EUA, las competencias ejecutivas y financieras de los *Länder* alema-

(97) J. TORRES: «Financiación autonómica: algo más que unas cuentas», *Temas para el debate*, núm. 24, noviembre de 1996, pág. 73.

(98) E. LLUCH: «Asimétrica financiación autonómica», *La Vanguardia*, 16 de enero de 1997, pág. 19. E. LLUCH: «¿Pacto?, ¿qué pacto?», *La Vanguardia*, 24 de octubre de 1996, pág. 21.

(99) J. SOLÉ TURA: «Así no», *El País*, 3 de noviembre de 1996, pág. 1. Id.: «La protesta de Andalucía y Extremadura», *El País*, 18 de enero de 1997, págs. 11-12.

(100) La primera cita es de N. SERRA entrevista en: *La Vanguardia*, 19 de enero de 1997, pág. 14, y la segunda es de M. ICETA: «Pacto Fiscal», *La Vanguardia*, 4 de diciembre de 1998, pág. 27.

(101) E. LLUCH: «Las pérdidas cuentas catalanas», *La Vanguardia*, 14 de agosto de 1997, pág. 15.

(102) F. DE CARRERAS: «El pacto y el hecho diferencial», *El País*, 7 de mayo de 1996, pág. 2.

nes o el sistema lingüístico belga (103). De modo un tanto alarmista, algún notorio ideólogo socialista afirmó que en la configuración del Estado autonómico se habría producido «un desbordamiento de las fuerzas políticas nacionalistas sin precedentes en nuestra historia y sin paralelo en los Estados federales y regionales que nos sirvieron de referencia en el momento constituyente» (104). No obstante, la «singularidad» española debe relativizarse pues Canadá, Bélgica o el Reino Unido conocen tanta tensión centrífuga y nacionalista *periférica* como España. La anterior apreciación se habría visto confirmada por la «Declaración de Barcelona» suscrita por CiU, el PNV y el BNG, de ahí que, para el analista citado, se trate de un «documento carente de cordialidad (que), hay que interpretarlo, en el mejor de los casos, como una definición retórica capaz de amparar el proceso negociador de las comunidades autónomas representadas por las fuerzas políticas que lo suscriben y el Estado. Se trata de un documento grave por sus consecuencias y su inoportunidad que anuncia una estrategia de enfrentamiento a la que tarde o temprano deberán dar una respuesta coordinada las fuerzas políticas estatales» (105). En esta valoración sobresalen el alarmismo del diagnóstico y la terapia reactiva españolista que se propone ante un documento que careció de concreción articulada estable, de ahí que nada podía haber sido más perjudicial que dar paso a una estrategia de confrontación interfrentista, tal como la dinámica vasca posterior al pacto de Lizarra/Estella pondría de manifiesto. Sin embargo, diversos dirigentes socialistas sobresalieron en la defensa de un gran pacto de Estado entre las fuerzas *nacionales* para evitar la fragmentación interior y la fragilización exterior (en particular, los tres Presidentes de las Comunidades autónomas: Bono, Rodríguez Ibarra y Chaves). Este gran acuerdo nacional-español debería estar nucleado en torno a los dos grandes partidos de ámbito estatal para evitar el constante «chantaje» de los partidos nacionalistas *periféricos*, reducir su capacidad de maniobra como partidos-bisagra de ámbito general y preservar la integridad territorial pues, a juicio de Bono, «lo que les une (al PP y al PSOE), que es España, es mucho más importante que lo que les separa» (106). Esto es precisamente lo que alimentó el debate sobre la eventual reforma electoral para dificultar en el futuro la repetición de escenarios como los de 1993 o 1996, si bien tales propuestas —incongruentes con el proyecto constitucional de 1978— no fueron seriamente tomadas en consideración por los dirigentes de los dos grandes partidos estatales ante las dificultades prácticamente insuperables de *implementation*.

Este discurso españolista de un sector socialista ha resultado ser siempre complementario del favorable a pactar con los nacionalistas *periféricos* y a profundizar

(103) J. GARCÍA MORILLO: «La noción constitucional de España», *Temas para el debate*, núm. 30, mayo de 1997, pág. 49.

(104) A. DE BLAS: «Política autonómica y límites del disenso», *El País*, 20 de noviembre de 1997, pág. 13.

(105) A. DE BLAS: «El documento de Barcelona», *El País*, 13 de agosto de 1998, pág. 9.

(106) J. RAMONEDA: «Una semana clarificadora», *El País*, 26 de enero de 1998, pág. 2. A. DE BLAS: «Política autonómica y límites del disenso», *El País*, 20 de noviembre de 1997, pág. 13.

en la lógica del Estado autonómico. Por lo demás, oficialmente el PSOE afirma estar abierto en resolver el problema del «encaje» de Cataluña y el País Vasco en la España democrática si el actual desarrollo autonómico aún resulta insatisfactorio para los partidos nacionalistas democráticos, aunque éstos no representen a toda la población de sus territorios. La negociación estaría abierta siempre que no diera paso a discriminación insolidaria, de ahí la propuesta conciliadora de combinar la asimetría competencial para reconocer los «hechos diferenciales» con el cese del permanente cuestionamiento de España y todo ello con objeto de alcanzar un acuerdo definitivo y permanente (107).

En conclusión, el hecho de que los partidos nacionalistas *periféricos* ocupen una posición «bisagra» en el sistema político español desde 1993 es lo que más dudas suscita entre los opinionistas, no sólo porque reducen el alcance del parlamentarismo, sino —sobre todo— por su carácter de fuerzas que no «representan» al conjunto de los españoles. En el primer sentido, se aduce que las condiciones que tales partidos introducen en los pactos de gobernabilidad reducen la autonomía del régimen parlamentario al imponer nombramientos o vetos que limitan el principio mayoritario (108). Sin embargo, la política coalicional comparada muestra numerosos ejemplos de gobiernos encabezados por dirigentes de partidos menores: esto prueba que es indiferente a la sazón que el partido-bisagra sea estatal o subestatal pues la clave radica en la realidad decisora *de los partidos* como tales sobre las instituciones representativas. En el segundo sentido, se reconoce la gran variedad de pactos posibles en la España de los años noventa en sus diferentes niveles representativos, una novedad con relación a la década anterior, sobresaliendo los partidos nacionalistas *periféricos* que pueden negociar tanto con el PSOE como con el PP al ocupar una posición intermedia que les da cuotas superiores de poder, circunstancia vista con cierta incomodidad por algún analista socialista: «la consolidación de unos subsistemas partidistas complica notablemente el juego de nuestra vida pública», de ahí que «por muy favorable que se sea a la integración de los nacionalismos en la vida del Estado, saltan a la vista los riesgos de semejante situación» (109). En realidad, esta afirmación es un tanto contradictoria pues si se asume el primer objetivo hay que contar con el previsible desenlace de incrementar el papel decisor general de tal tipo de partidos pues, en efecto, no hay otra vía para integrarles en el Estado que reconocerles tal capacidad. En esta línea se argumenta que «nadie pretenderá que a la larga podamos ser gobernados por el voto de 1,1 millones de electores (el 4,61 por 100) que, estando a una distancia de casi diez puntos del partido más votado en Cataluña, ni siquiera puede atribuirse la representación de la nación catalana» (110). En defi-

---

(107) J. M. BENEGAS: «El Partido Socialista y España», *Temas para el debate*, núm. 30, mayo de 1997, pág. 42.

(108) F. RUBIO LLORENTE: «A vueltas con el melón», *El País*, 5 de diciembre de 1998, págs. 13-14.

(109) A. DE BLAS: «Política autonómica y límites del disenso», *El País*, 20 de noviembre de 1997, pág. 13. J. M. COLOMER: «El gran descentralizador», *El País*, 25 de marzo de 1996, pág. 13.

(110) I. SOTELO: «Sistema electoral y gobernabilidad», *El País*, 2 de abril de 1996, págs. 9-10.

nitiva, la principal objeción que se suscita a la hora de legitimar el papel *español* de los partidos nacionalistas periféricos no es tanto el de su lealtad al sistema (incuestionable, al menos, en el caso de CiU), sino el de su carácter territorial subestatal. Es decir, se admite la teoría general (y la práctica comparada) del apoyo de partidos pequeños a partidos grandes para asegurar la gobernabilidad, pero se discute la idoneidad de los partidos nacionalistas *periféricos* pues, en España, el apoyo procede de partidos que sólo solicitan el voto de los catalanes o de los vascos, con lo que el destino del resto de los españoles queda, al menos parcialmente, en manos de partidos que ni han pedido jamás su voto ni tienen la menor intención de hacerlo» (111). Por lo demás, puesto que CiU y el PNV son partidos jurídicamente españoles la cuestión es irrelevante en lo formal, si bien el recelo procede del carácter explícitamente *nacionalista* de los mismos. Es decir, el problema no es tanto que sus votos estén territorialmente circunscritos (por hipótesis, un partido-bisagra que se presentara en toda España podría obtener representación exclusivamente en una Comunidad autónoma y, en este caso, seguramente no suscitara este tipo de objeción), sino que respondan a una *ideología* que, por definición, tiende a primar los intereses de los «nuestros» frente a los de «ellos».

Por lo que hace a la comparación entre los pactos de 1993 y 1996, de entrada, cabe señalar la escasa tradición histórica de acuerdos entre partidos del centro y la periferia (Cambó, la coalición republicano-socialista, el Frente Popular, los acuerdos entre UCD y los nacionalistas *periféricos*) y el hecho de que se hayan convertido en la regla en los años noventa: «es importante que la carga ideológica «españolista» —antes del PSOE y ahora del PP— se vea forzosamente rebajada, como mínimo a nivel de programas y realidades de gobierno, por la necesidad del ejecutivo de apuntalar mayorías parlamentarias para facilitar una investidura y la estabilidad» (112). Siendo muy relevante que los dos grandes partidos españoles hayan llegado a acuerdos con los nacionalistas *periféricos* es criticable el cambio de papeles según quien los protagonice: «cuando el PSOE pactó con CiU el 15 por 100 del IRPF, el PP puso el grito en el cielo. Cuando es el PP el que pacta con CiU el 30 por 100 el PSOE, o una parte significativa del mismo, muestra su oposición» (113). Entre 1993 y 1995 la derecha insistió constantemente en las «contrapartidas» ocultas que Pujol habría recibido merced a su «chantaje» sobre el PSOE para —tras 1996— cambiar radicalmente de discurso en aras de la «gobernabilidad», fruto de un «pacto legítimo entre fuerzas distintas». En consecuencia, mientras que para el PP el pacto de CiU con González era el «chantaje catalán», con Aznar se convirtió en el «compromiso catalán» con el gobierno de España (114). No es que doctrinalmente el PP hubiera rechazado antes la posibilidad de que el partido estatal más vo-

(111) F. RUBIO LLORENTE: «La gobernabilidad asimétrica», *El País*, 27 de abril de 1996, pág. 13.

(112) R. RIBÓ: «Nacionalismos, investiduras y partidismos», *Temas para el debate*, núm. 30, mayo de 1997, pág. 34.

(113) *Id. ant.*, nota 166.

(114) M. CAMINAL: «Pactos populares», *El País*, 22 de marzo de 1996, pág. 2.

tado pactara con los nacionalistas *periféricos*, pero su concreción en 1993 provocó una radical reacción contraria: «serían los resultados de aquellas elecciones y el pacto entre PSOE y CiU con la colaboración del PNV los que conducirían al PP al *disparate* de la pasada legislatura y de la última campaña electoral» (115). Por su parte, los socialistas darán siempre garantías sobre el reconocimiento de los «hechos diferenciales» para satisfacer a los nacionalistas *periféricos*, toda vez que la Constitución los reconoce, y reiterarán su voluntad de negociar con ellos siempre que no sigan la línea de la Declaración de Barcelona, un documento que, desde su punto de vista, «es una decepcionante actitud para quienes siempre hemos defendido el pacto con ellos allí y aquí» (116).

Por último, los socialistas catalanes señalarán la diferente *naturaleza* de los pactos de 1993 y los de 1996 puesto que el primero encarnó el centro-izquierda, sociológicamente mayoritario en España, y el segundo el centro-derecha supuestamente minoritario: «unos y otros dicen que el pacto entre PP y CiU es histórico, porque por fin la derecha y el nacionalismo se empiezan a entender. Ya veremos» (117). Sin embargo, esta escéptica opinión no tomó en consideración el indudable salto adelante que implicaba tal acuerdo para profundizar la transición autonómica (118). Para Nadal, toda la actuación del PP y de CiU desde 1996 confirma el doble pacto en las Cortes Generales y en el Parlamento de Cataluña. Además, CiU une interesadamente los pactos de 1993 y 1996 como si fueran intercambiables pues —según tal formación— los nacionalistas catalanes no habrían renunciado a nada de su programa en uno y otro. No sólo CiU no se habría movido, sino que habría atraído sucesivamente al PSOE y al PP a sus posiciones. Para el PSC los dos pactos son diferentes: mientras que el de 1993 lo fue de gobernabilidad, el de 1996 sería de gobierno aunque formalmente no se haya presentado como tal. El acuerdo PP-CiU ignoraría la voluntad mayoritaria del pueblo catalán (el PSC fue el partido más votado en 1996) y apenas tendría algo que ofrecer a Cataluña pues ni los leves cambios administrativos (los subdelegados del gobierno) ni las modestas inversiones estatales compensarían, además de que anunciar que en el 2001 se revisará la nueva fórmula de financiación autonómica anuncia un fracaso (119). Balance muy crítico desde la oposición que, con todo, no tuvo en cuenta la importancia —siquiera simbólica— de la sustitución de los gobernadores civiles (una antigua reivindicación de *todo* el catalanismo), la cesión de las competencias de tráfico, el creciente despliegue de la policía autonómica, el enjuague de la deuda sanitaria y la obtención de nuevos fondos; por consiguiente, un conjunto de novedades no irrelevantes.

(115) J. PÉREZ ROYO: «¿Se repite la historia?», *El País*, 12 de marzo de 1996, pág. 14.

(116) R. JAUREGUI: «Postnacionalismo», *El País*, 5 de agosto de 1998, pág. 10. G. PECES-BARBA: «Los nacionalistas y la Constitución», *El País*, 1 de agosto de 1998, págs. 9-10.

(117) J. SOLÉ TURA: «El pacto PP-CiU en Cataluña», *El País*, 25 de mayo de 1996, págs. 15-16.

(118) A. CASTIÑEIRA: «Pactos y segunda transición», *El País*, 29 de julio de 1996, pág. 2.

(119) J. NADAL: *Diario de Sesiones del Parlamento de Catalunya*, núm. 25, 16 de octubre de 1996, pág. 1559 (debate sobre la actuación del *Consell Executiu*).

## CONCLUSIONES

Los pactos de 1993 y 1996 muestran la notable flexibilidad coalicional de los partidos españoles, muy abiertos tanto a alianzas variables como a formas diversas de concretarlas, sin especiales problemas de tipo doctrinal prácticamente para ninguno. Lo más singular de la doble experiencia resulta ser el tipo y atípico modo *indirecto* de coalición que se concretó al limitarse a apoyos externos (parlamentarios) de los partidos nacionalistas *periféricos* a gobiernos centrales minoritarios. Pactos que aseguraron, en realidad, la gobernabilidad más que la gobernación, precisamente por la ausencia de gobiernos de coalición explícitos. Esta novedad para o protocoalicional en España puede ser vista como un primer paso hacia la corresponsabilización de los nacionalistas moderados *periféricos* en tareas de Estado, pero ha resultado parcial para involucrarlos por completo en el sistema autonómico vigente que siguen considerando «insuficiente» y, por cierto, con abundantes dosis de ambigüedad (mucho más en el PNV que en CiU). Hasta el presente ha sido imposible dar paso a gobiernos centrales con presencia nacionalista *periférica* directa, pese a invitaciones en ese sentido en 1993 y en 1996, porque a estos partidos les resulta más beneficioso otorgar este tipo de apoyo externo puesto que obtienen notorios dividendos en las negociaciones de las diversas políticas y reducen su desgaste, aunque su capacidad decisional en tareas de Estado sea algo menor. Asimismo, los dos grandes partidos españoles han comprobado que, sin mayoría absoluta, necesitarán siempre a los nacionalistas *periféricos* de ahí que las críticas a los pactos se limitarán a los primeros actores políticos, sin extenderlas a los segundos ya que cualquiera de los dos dependerá de éstos. Es decir, ha quedado claro que en España no se puede gobernar *contra* los nacionalistas *periféricos* y que hacerlo *con* ellos no es ceder a su supuesto «chantaje» pues de lo que se trata es de dejar las puertas abiertas a futuros pactos.

Se han revelado infundadas, en lo esencial, las suposiciones socialistas de que los pactos de 1996 no serían entendidos por los militantes y los electores de CiU pues, aun siendo cierto el desenvuelto tacticismo pragmático de esta coalición —capaz de pactar con el PSOE, con el PP y con el PNV y el BNG, según las coyunturas— siempre ha mantenido en lo sustancial el consenso de sus bases. Tampoco es de recibo la tesis socialista según la cual CiU habría salido perdiendo al pactar con el PP dados los magros resultados obtenidos, no sólo porque el listado de concesiones no es ni mucho menos menor, sino —sobre todo— por el apoyo fáctico del PP catalán a Pujol en el Parlamento de Cataluña, algo que no siempre fue tomado en consideración por tales análisis.

De mayor calibre es el argumento, éste más propio de los opinionistas que de los aparatos socialistas (pese a alguna notoria excepción, como la de Rodríguez Ibarra), de que los partidos nacionalistas *periféricos* son «disfuncionales» para ejercer como partidos-bisagra al no ser homologables a los partidos *nacionales* (estatales). La supuesta «disfuncionalidad» atribuida a tales formaciones descansaría en las consecuencias del carácter ideológico de los mismos dado que, con tal orientación, su prioridad consistiría en defender los intereses de los «suyos» y no los de «todos».



No obstante, esta objeción ideológica fue habitualmente poco esgrimida por los socialistas, centrándose el debate en la dimensión representativa de los votos territoriales. En este sentido, el problema que algunos opinionistas e ideólogos suscitaron es el de que los votos de los partidos nacionalistas *periféricos* no representan a *todos* los españoles, lo que introduciría un factor de tensión en el sistema ya que el gobierno central dependería de minorías que no son como otras cualquiera. Por supuesto, esta tesis no puede tener reflejo jurídico puesto que los votos de los ciudadanos españoles «valen» lo mismo formalmente con independencia de su procedencia y/o concentración territorial, pero plantea un problema político de fondo insoslayable. Es decir, no se trata tanto de replantear la teoría de la democracia (no parece ser ésta la intención de los que suscitan tal debate), cuanto de cuestionar el poder de partidos que por sus especiales características ideológicas no son asimilables a los demás. La respuesta a este planteamiento —que en su sector más beligerante incluye la propuesta de reforma electoral— es la de que si se quiere mantener la continuidad de un Estado plurinacional como es España, los gobiernos centrales minoritarios han de pagar este «peaje» político: o se da cabida en el proceso decisonal central a este tipo de partidos o las tensiones centrífugas aumentarán. Es más, el «espíritu» de la Constitución española de 1978 sintoniza mucho más con la vocación integradora que con la excluyente. Por lo demás, la habitual tesis sobre la «excepcionalidad» española debe relativizarse pues otras poliarquías occidentales no sólo tienen importantes problemas políticos de articulación territorial (Canadá, Bélgica, el Reino Unido, incluso Italia), sino que en algunas la gobernabilidad estuvo o está condicionada por partidos periféricos: el *Bloc Quebecois* lideró la oposición federal en la legislatura canadiense de 1993-1997, el *Volksumie* flamenco ha participado en gobiernos centrales belgas (1977-78 y 1988-91), el *Scottish National Party*, es hoy la principal fuerza de la oposición en el Parlamento escocés y la Liga Norte coprotagonizó la primera alternancia italiana en 1994.

A tenor de las tan diferentes valoraciones de los pactos de 1993 y 1996 queda claro que unos y otros serán reputados positivos o negativos según quien los suscriba, de ahí que no pueda sorprender la rotunda descalificación de los primeros y la plena justificación de los segundos por parte del PP y exactamente lo contrario por parte del PSOE. En la justificación de los *proprios* pactos ambos partidos recurren retóricamente a «razones de Estado», presentadas incluso como *históricas* (si tan relevantes eran no se entiende por qué no se habían concretado hasta 1993 y/o 1996), y en la denuncia se produce una singular coincidencia *españolista* de ambos, no sólo en la pugna por intentar demostrar quién defiende mejor los intereses de España (en una y otra coyuntura tanto el PSOE como el PP se autopresentaron como el *único* partido de alcance *nacional* que podía vertebrar al Estado), sino en los temores sobre el futuro de su *unidad*. Aunque los dos pactos se caracterizarán por ser bastante menos transparentes de lo que sus signatarios afirmaron, especialmente en términos macroeconómicos (por mucho que los socialistas se remitieran a los presupuestos generales del Estado y los conservadores al documento público de 1996), debe reconocerse que el de 1996 es más amplio que el de 1993 e incluso de más calado políti-

co ya que —sin duda— fue toda una novedad, ésta sí *histórica*, ver el acuerdo entre la derecha española, tradicionalmente hiperunitarista, y los nacionalismos moderados *periféricos*.

Los principales argumentos socialistas para justificar la bondad de los pactos de 1993 se resumen como sigue: 1) garantizan la estabilidad y la gobernabilidad, conceptos bastante elásticos que fueron asumidos como valores en sí mismos, con independencia de para qué objetivos pudieran servir; 2) fueron la expresión de un espíritu dialogante y colaborador entre fuerzas políticas afines con objeto de reducir la crispación; 3) reforzaron los «intereses generales» de España y de sus ciudadanos; 4) permitieron profundizar el proceso autonómico; 5) tuvieron una perspectiva *histórica* para involucrar a los nacionalismos *periféricos* en la gobernabilidad del Estado; 6) contribuyeron a superar la crisis económica y a preservar las conquistas básicas del Estado del bienestar, a la vez que reforzaron las políticas de convergencia europeísta; 7) sirvieron para renovar la vida política democrática al realzar la labor del Parlamento (el «cambio sobre el cambio»), lo que probaría lo infundado de las críticas conservadoras al supuesto carácter secreto de los acuerdos o a las imaginarias cesiones de los socialistas al «chantaje» de CiU.

A *sensu contrario*, los pactos de 1996 merecieron una frontal descalificación por parte de los socialistas puesto que desde su punto de vista: 1) fueron una mera táctica oportunista, coyuntural y sin principios para garantizar la investidura de Aznar; 2) predominó en ellos la opacidad pues nunca se hizo público el coste de la nueva fórmula de financiación autonómica; 3) impusieron una bilateralidad sectaria que rompió el consenso básico general en cuestiones de Estado, indispensable sobre todo entre los partidos *nacionales*; 4) introdujeron privilegios insolidarios y discriminatorios de carácter interterritorial; 5) pusieron en peligro la «cohesión» social y territorial de España al generar peligrosas ambigüedades sobre el futuro del Estado autonómico; 6) tuvieron un alcance ideológicamente conservador al coincidir todas las derechas, centrales y periféricas —por razones diversas— en su modelo de «Estado mínimo»; 7) carecieron de estrategia y solidez.

Aunque la práctica desmintió bastantes de estos tópicos, no deja de ser reseñable una mayor perspicacia de los socialistas catalanes que vieron algunas ventajas en los pactos de 1996: descrispación, normalización democrática, prosecución de la labor de integración política de los nacionalismos *periféricos* en la política del Estado, cese del anticatalanismo primario y mayores posibilidades de diálogo y negociación parlamentaria. En realidad, los problemas del PSC proceden de su doble condición subordinada: por su desigual relación con el PSOE y por ser partido de oposición en el Parlamento de Cataluña. De un lado, el PSC nunca fue seriamente consultado por la dirección federal del PSOE y, de otro, cuando quiere competir con el nacionalismo de CiU en su propio terreno no resulta creíble. En todo caso, si tiene cierto interés poner de relieve las diferencias semánticas entre el PSOE y el PSC pues denotan la existencia de culturas políticas relativamente diferentes en el ámbito territorial. De entrada, la distinción centro-periferia tiene connotaciones distintas pues en el PSOE predomina una clara confusión entre Estado y poder central, mientras que el

PSC relativiza la noción de «periferia» (*periferia*, ¿respecto a qué?) por su concepción federalizante y europeísta del «encaje» de Cataluña. Así, mientras que el PSOE utiliza de ordinario la expresión «gobierno de la nación» (como tal, no figura en la Constitución y UCD nunca la empleó), el PSC se refiere al mismo como «gobierno central» o, de modo más inexacto, «gobierno del Estado» (y es inexacto porque —en cierto sentido— las Comunidades autónomas *también* son Estado). Por último, también es diferente la utilización de expresiones como partidos *nacionales* y partidos *nacionalistas* pues, para el PSOE, socialistas y conservadores son partidos *nacionales* (estatales/españoles) reservando la expresión *nacionalista* para los que se definen así de modo explícito. En cambio, el PSC se considera partido *nacional*, aunque no *nacionalista*, a la vez que critica al PP como partido *nacionalista* español. Aunque el PSOE rechaza ser calificado como partido *nacionalista* español —programáticamente no lo es—, lo cierto es que relevantes dirigentes del mismo asumen muchos de los elementos ideológicos de cierto españolismo: España como nación unitaria y como «proyecto común de país», PSOE como portaestandarte de los «intereses generales» españoles y garante de la «cohesión territorial», así como la habitual confusión entre el Estado y el poder central o la definición del gobierno central como «de la nación» española, por no dejar de mencionar la distinción señalada entre partidos *nacionales* y *nacionalistas*. Tesis todas ellas que, en un pequeño sector beligerante, incluyen el proyecto de la reforma electoral para frenar los «excesos» de los *nacionalistas periféricos*, al modo de un gran pacto de Estado entre los dos grandes partidos *nacionales*.

Por último, los socialistas denunciaron con firmeza la nueva fórmula de financiación autonómica, pero el debate se hizo más en términos ideológicos que técnicamente comprensibles para la opinión pública y esto perjudicó el seguimiento *efectivo* del debate. Por lo demás, siendo cierto que ceder el 30 por 100 del IRPF no sirvió para «cerrar» la cuestión, tampoco produjo los anunciados efectos «desvertebradores», aunque en este caso no pueden soslayarse las sucesivas intervenciones correctoras del gobierno central. En suma, pese a estas críticas el caso es que ni el PSOE ni el PP han sido capaces de resolver el problema de la financiación autonómica pues, hasta ahora, todas las fórmulas ensayadas han acabado fracasando y aquí está la clave del futuro. Aunque nadie sabe muy bien hacia dónde va el Estado de las Autonomías, sus disfunciones políticas proceden de los diversos intereses que articulan los partidos centrales y *periféricos* que responden a estrategias de sectores políticos que pugnan por controlar recursos estimados como «propios», siempre presentados bajo el manto retórico de los «intereses generales». Los socialistas tienen una doctrina potencialmente útil para encarar el desafío centrífugo —el federalismo—, pero, hasta ahora, ha brillado por su ausencia en el debate político (salvo como consigna ocasional) y, en este sentido, son muy poco concretos sus documentos oficiales. Habrá que analizar en el futuro si el desarrollo de los acontecimientos fuerza a los socialistas a precisar los contenidos de una propuesta hoy por hoy meramente propagandística.

