



Lola García

El muro

El poder del Estado
ante la crisis independentista

Prólogo de Pablo Simón

PENÍNSULA

Lola García

El muro

El poder del Estado ante la crisis independentista

© María Dolores García García, 2022

Queda rigurosamente prohibida sin autorización por escrito del editor cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra, que será sometida a las sanciones establecidas por la ley. Pueden dirigirse a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesitan fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Todos los derechos reservados.

Primera edición: septiembre de 2022

Prólogo: Pablo Simón, 2022

© de esta edición: Edicions 62, S.A., 2022

Ediciones Península,
Diagonal 662-664
08034 Barcelona
edicionespeninsula@planeta.es
www.edicionespeninsula.com

REALIZACIÓN PLANETA - fotocomposición

Depósito legal: B. 12.552-2022

ISBN: 978-84-1100-102-1



ÍNDICE

Nota previa	11
Prólogo, por Pablo Simón	13
Preámbulo	21
1. Zapatero, el optimista que lo intentó	27
2. Rajoy, el impasible	49
3. Marchena: jueces en defensa de España	105
4. Sánchez, el camaleón de la política	143
Epílogo. Un reto para futuros líderes	219

ZAPATERO, EL OPTIMISTA QUE LO INTENTÓ

Con el Gobierno de coalición entre el PSOE y UP ya en marcha, José Luis Rodríguez Zapatero camina un día en dirección al despacho de la Fundación Pablo Iglesias, en la calle Ferraz de Madrid, cuando se topa con una señora que le comenta:

—¡Ay! ¡Y creíamos que usted era lo peor que nos había pasado!

El expresidente lo cuenta como si narrara una travesura, como si la conclusión fuera encogerse de hombros y admitir algo así como «este país es así...». Lo cierto es que ese es de los comentarios críticos expresados con más afabilidad que puede recibir el expresidente socialista si pasea por Madrid. Desde la llegada del Gobierno progresista, algunos dirigentes muy identificados con el PSOE reciben ese tipo de improperios cuando se mueven por la capital. Le pasa, por ejemplo, a José Luis Ábalos durante su etapa como ministro de Fomento. También hay ciudadanos que se acercan para hacerse una foto o dar ánimos, como siempre ha ocurrido, pero ya no son la inmensa mayoría.

Con una diferencia de pocas semanas respecto a la escena narrada, Zapatero acude a Barcelona para presentar un pequeño libro que ha escrito sobre la obra de Jorge Luis Borges. El encuentro tiene lugar en el salón de actos del Ateneu Barce-

lonès. Le ha invitado Isona Passola, cineasta, presidenta de la entidad y personalidad declaradamente independentista. De hecho, durante la presentación del libro, ella derrocha elogios y agradecimientos hacia Zapatero, pero le recuerda, de pasada, que existe la «represión» del Estado, puesto que «el *president* Carles Puigdemont continúa exiliado» en Bélgica. Su invitado sigue sonriendo, no tuerce el gesto ni deja traslucir ninguna incomodidad, aunque no comparta esa opinión. Sin duda, se siente a gusto en Barcelona.

Zapatero, vallisoletano de nacimiento y leonés de adopción, es el presidente que más ha tratado de entender el sentimiento identitario catalán. No llegó a la secretaría general del PSOE con esta cuestión entre sus prioridades, ni mucho menos. De hecho, en su discurso ante el congreso del partido en el que se hizo con el mando no deslizó ni una sola mención al modelo territorial del Estado. Señal de que ya percibía que eso no le ayudaría a salir elegido. Pero tampoco es cierto que Zapatero se dejara deslumbrar por Pasqual Maragall y abrazara de repente sus tesis, siguiendo a ciegas al carismático líder del PSC, como a veces se ha tratado de presentar de una manera simplista. Al contrario, el expresidente del Gobierno ya había reflexionado sobre el armazón territorial de España desde la época en que estudiaba Derecho. Así lo explicaba uno de sus amigos más íntimos, José Antonio Alonso, Toño, que le acompañó desde la infancia en León y que luego se convertiría en su ministro del Interior y de Defensa. Su amistad perduró hasta que Alonso falleció de un cáncer con cincuenta y siete años, una pérdida muy dolorosa para Zapatero. Cuando él era un simple diputado del PSOE, Toño aseguraba que el futuro presidente del Gobierno veía con especial sensibilidad la diversidad cultural, social y política de España, y que incluso se había forjado una idea de cómo debería encauzarse.

Alonso contaba que, siendo estudiante, Zapatero se vio muy influenciado por Anselmo Carretero, socialista castellanoleonés, que defendía que España era una «nación de naciones». Zapatero es un obseso de la política. De hecho, es un político que salpica sus frases con muestras de entusiasmo hacia la literatura, hacia su esposa Sonsoles o, siempre, hacia la política, actividad que lleva en las venas desde muy joven. Escribió su tesina universitaria cuando ya era secretario general de las Juventudes Socialistas de León. El trabajo se tituló «Un modelo de autonomía política: Castilla y León», y fue tutelado por el profesor Manuel García Álvarez, quien también remitía al pensamiento de Carretero. En esa tesina, Zapatero defendía la Constitución, pero también subrayaba que esta es lo suficientemente flexible como para dar cabida a diferentes modelos de autonomía política que faciliten la convivencia de los pueblos que la integran. Así que la influencia de Maragall, que efectivamente existió, fue a caer en terreno abonado. Por ejemplo, Zapatero incorporó muy pronto la expresión «España plural» en sus discursos y en los documentos del PSOE, una fórmula que Maragall venía empleando con profusión al menos desde una conferencia que pronunció en el Club Siglo XXI de Madrid en 2001.

El devenir político de Zapatero y el de Maragall confluyen de manera determinante. El que fuera alcalde de la Barcelona olímpica presenta en marzo de 2003 un documento titulado *Bases para el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Es un año antes de que Zapatero llegue al poder. En ese texto, Maragall suscribe que «Cataluña es una nación que forma parte de la España plural reconocida por la Constitución». Defiende también una financiación que se vaya equiparando a la del País Vasco y Navarra, una bandera de la que después se apropiaría la Convergència de Artur Mas. Y, por último, pero no menos importante, puesto que se trata del frontispicio del pensamiento ma-

ragallista, el nuevo Estatut debe elaborarse con la «voluntad de generar una relación positiva y creativa con España». Equivocada o no, esa fue siempre su guía, aunque la realidad de la política llevó después esas intenciones por otros derroteros.

El flechazo entre Zapatero y Maragall cuando se conocieron fue inmediato. Visto con perspectiva, podría decirse que, de los dirigentes que han ocupado recientemente la Moncloa, Zapatero es quien más ha intentado buscar una solución al conflicto catalán. Incluso persiste en ello una vez abandonado el cargo, a través de su influencia en Pedro Sánchez y su entorno. También en Podemos y su líder, Pablo Iglesias. Aunque al final se trate de intenciones fracasadas. De hecho, son muchos quienes le responsabilizan justo de lo contrario, de haber abierto la caja de Pandora, de dejar escapar los vientos del separatismo. Casi de alentarlos.

Por un lado, el independentismo considera que no cumplió con las expectativas. Para ellos, todo empezó con un mitin en Barcelona del entonces candidato a la presidencia en el que prometió que aprobaría el Estatut que saliera del Parlament de Catalunya, compromiso que luego no fue capaz de sostener hasta el final. Por otro lado, el españolismo está convencido de que la aquiescencia de Zapatero ante demandas de mayor autogobierno fue lo que acabó por despertar, incluso azuzar, a los secesionistas. Para quienes culpan al líder socialista de los males posteriores, todo empezó con la llegada de Maragall a la Generalitat gracias al Pacto del Tinell entre el PSC, ERC e Iniciativa per Catalunya Verds (ICV). Según esa tesis, el independentismo se colaba en el Gobierno catalán, la pista de despegue para unas reclamaciones que se tornaron insaciables y a las que el líder del PSOE no puso freno.

Zapatero comienza la búsqueda de un modelo propio, que la izquierda pueda defender sin incurrir en contradicciones y enfrentamientos internos. Así, impulsa, de la mano de Mara-

gall, la llamada Declaración de Santillana. Es en agosto de 2003, cuando el primero aún parece lejos de alcanzar la Moncloa y Maragall ya acaricia la presidencia de la Generalitat. El texto, firmado por el Consejo Territorial del PSOE reunido en Santillana del Mar (Cantabria), se titula *La España plural: la España constitucional, la España unida, la España en positivo*. Un extenso comienzo que elude la palabra *federal*, que tampoco aparece en todo el documento, aunque su contenido va en esa línea. La declaración insiste en el respeto a la Constitución, de la que señala que no puede ser una «puerta abierta al infinito» y muestra su «oposición frontal a todo segregacionismo o pseudosoberanismo» (no hay que olvidar que estamos en la época en la que ya está en marcha el llamado Plan Ibarretxe y sus aspiraciones soberanistas para el País Vasco). Pero el texto también hace referencia al reconocimiento de los hechos diferenciales, sin decirlo con esas palabras. Habla de «singularidades», y eso es algo que podría permitir una relación bilateral entre la autonomía y el Gobierno central. Dicho en palabras de Maragall, un federalismo asimétrico.

La Declaración de Santillana tiene como objetivo que «las comunidades autónomas se sientan cómodas, y que el espacio común y compartido sea habitable y aceptable para todos». Una frase que también recuerda mucho al pensamiento de Maragall, un líder sentimentalmente atrapado entre la identidad catalana y la española. O quizá simplemente un internacionalista, como se supone que tiene que ser todo político de izquierdas. Un año después de esta reunión en Santillana del Mar, Zapatero llega a la Moncloa.

Cada uno mira la historia según su propia experiencia y, para el expresidente, el origen del último capítulo en la historia de desencuentro o de imposible encaje entre Cataluña y el resto de España hay que buscarla en las elecciones del 2004, cuando el PP pierde en las urnas después del brutal atentado

islamista del 11-M. Zapatero está convencido de que la incapacidad de José María Aznar de aceptar aquella inesperada derrota subyace en la actitud beligerante que, a partir de entonces, mantendría ese partido en la arena política. Una deriva que ahonda en la España irreconciliable. Aznar se entrega a las teorías conspiradoras, acompañado de medios de comunicación como *El Mundo* o la COPE, dando pie así a un intento de deslegitimación del Gobierno socialista. Ahí se desata una polarización política y mediática que es gasolina cuando se vierte en un asunto tan sensible en España como es la organización territorial.

Pero volvamos a Maragall. El exalcalde olímpico abre el melón de un nuevo Estatut. El objetivo en ese momento es zanzar los constantes flirteos de Jordi Pujol sobre una eventual reforma constitucional. El convergente es un virtuoso del nacionalismo, tiende la mano al mismo tiempo que amaga con el conflicto, mientras edifica una Cataluña que se siente cada vez más autónoma y menos autonómica. *Fer país* («Hacer país») resume la manera de gobernar de Pujol. Se trata de ir construyendo una apariencia de Estado propio. El socialista lleva años enfrentándose al *president* nacionalista, tratando de desmontar lo que considera una visión victimista por parte de Cataluña en su relación con el Estado español. Maragall combate en sus discursos la distinción que, en su opinión, busca consolidar CiU entre «buenos y malos catalanes». Él no es independentista. Al contrario, siempre le ha preocupado España. En esa construcción de un «federalismo asimétrico», persigue el sueño de trabar una relación nueva en la que Cataluña se sienta diferente, pero hermanada con el resto de España. Y encuentra en Zapatero a un líder receptivo con quien compartir ese anhelo.

Maragall se convierte en *president* de la Generalitat gracias a un acuerdo tripartito con ERC e ICV, que se forja pensando,

sobre todo por parte de los republicanos, que quien gobernará en España es el PP y que eso les permitirá crecer electoralmente a la contra del poder central. Además, Esquerra considera que entrar en un Gobierno de izquierdas le permitirá adentrarse electoralmente en el área metropolitana de Barcelona, terreno tradicionalmente vedado al nacionalismo y, sobre todo, al independentismo. Así se firma el Pacto del Tinell («acuerdo para un Gobierno catalanista de izquierdas»), que da lugar al primer Gobierno de la Generalitat en la democracia presidido por un socialista.

El texto declara que los partidos firmantes buscarán «el establecimiento de un marco legal donde se reconozca y desarrolle el carácter plurinacional, pluricultural y plurilingüístico del Estado». La victoria inesperada del PSOE en las generales cambia el escenario. La toma de posesión de Maragall culmina en diciembre de 2003 con una foto icónica de él acompañado por Zapatero y Josep-Lluís Carod-Rovira (ERC), entre otros, en el balcón del Palau de la Generalitat, saludando a los ciudadanos congregados en la plaza. El mismo balcón donde Lluís Companys proclamó el Estado catalán «dentro de la República federal española» en los años 30. El mismo escenario donde en 1977 Josep Tarradellas exclamó su «*ciutadans de Catalunya, ja sóc aquí*», poniendo fin a su exilio forzado por la dictadura. A buen seguro, Maragall debía sentirse feliz. En ese gesto, debió ver la culminación de sus aspiraciones, la síntesis tantas veces teorizada, el inicio de una etapa distinta. CiU interpreta de una manera muy diferente aquella imagen del tripartito y Zapatero juntos en el simbólico balcón: «Es el inicio de la subordinación de la Generalitat a Madrid».

La legislatura catalana está marcada por la negociación de un nuevo Estatut, que sustituye al de Sau de 1979 y que se aprueba en el Parlament el 30 de septiembre de 2005. El texto es una prolija compilación normativa que busca blindar el

autogobierno catalán de cualquier decisión por parte del Legislativo español. Las interminables discusiones y la competición entre los partidos sobre los términos de decenas de artículos provocan un distanciamiento social respecto a su contenido. El texto que debía regir la convivencia entre catalanes resultaba para muchos de ellos un auténtico galimatías de dobles interpretaciones, lecturas entre líneas, insinuaciones y medias tintas. Maragall confiesa que a él le habría gustado un Estatut de apenas un puñado de preceptos, al estilo de la Constitución americana. En otra ocasión, admite que tal vez habría sido mejor concentrarse en la modificación de la carta magna. Empieza a cundir la impresión de que se pretendía alterar la Constitución de 1978 por la puerta de atrás. De hecho, en estos momentos la relación entre Zapatero y Maragall se ha quebrado por un hecho muy concreto: la entrevista del *vice-president* de la Generalitat, Josep-Lluís Carod-Rovira, con miembros de ETA en Perpinyà. A raíz de ese suceso, la confianza entre el líder del PSOE y el presidente catalán se resquebraja.

En agosto de 2005 se produce una reunión secreta entre Zapatero y Mas, previa a la votación del texto en el Parlament de Catalunya, cuando en el PSC cundía el desánimo porque parecía que el Estatut no saldría adelante. En ese encuentro, ambos acuerdan las líneas rojas del texto, sobre todo en materia de financiación. El líder del PSOE se lo comunica a Maragall y al primer secretario del PSC, José Montilla. El primero acepta, pero el segundo, junto con Miquel Iceta y con José Zaragoza, secretario de Organización, no lo ven claro porque consideran que CiU está situando el Estatut fuera de la Constitución a propósito, para que tenga que ser recortado en el Congreso y seguir reclamando luego más, manteniendo siempre abierto el conflicto con el Estado. Por eso, la ejecutiva de los socialistas catalanes rechaza la financiación que habían es-

bozado Zapatero y Mas. En esa reunión de la dirección del partido se produce un pequeño incidente que revela que el *president* comienza a acusar algunos signos del alzhéimer que le obligaría a dejar la política, puesto que en un momento determinado no recuerda que el Estatut solo puede aprobarse por una mayoría cualificada.

La rivalidad entre partidos catalanes deja escenas premonitorias de las que después se vivirían durante el *procés*, con Mas, líder de la oposición en el Parlament, negociando de noche, *in extremis*, con Zapatero en la Moncloa, el desbloqueo de algunos preceptos. La impresión del presidente socialista es que la redacción del Estatut no fue compleja por sus contenidos, sino más bien por la desconfianza y la competencia descarnada entre los partidos catalanes, en concreto entre ERC, PSC y CiU, que miraban de reojo cada movimiento del rival, calificado de inmediato como una claudicación en toda regla, para bien o para mal, al poder central. Un fenómeno que volvería a repetirse con los primeros compases del proceso independentista.

El Estatut recibe un amplio apoyo en la Cámara catalana. Votan a favor 120 diputados de 135. Solo el PP se pronuncia en contra. Su tortuoso periplo continúa en el Congreso, donde Alfonso Guerra se jacta de haberle «pasado el cepillo» y acaba por aprobarse en las Cortes en 2006. Pero por el camino se queda fuera del consenso ERC. En el seno del PSOE ya hace tiempo que se viene larvando el malestar. Zapatero había incluido en su Consejo de Ministros a Montilla como titular de Industria para tener un punto de conexión con lo que se estaba cocinando en Cataluña y, en teoría, lo que aprobara el PSC en el Parlament debía ser asumible para sus compañeros socialistas en el resto de España. Pero muchos consideran que Maragall se está extralimitando, que está traspasando los límites constitucionales. Entre ellos el extremeño Juan José

Rodríguez Ibarra, o el castellanomanchego José Bono, quienes están persuadidos de que Maragall está engañando a Zapatero.

Es sobradamente conocido cómo Zapatero y Mas negocian en la Moncloa una noche de sábado, entre el humo de los cigarrillos, los flecos finales del Estatut antes de su aprobación en las Cortes en 2006. Mientras, Rubalcaba intenta que también los republicanos se sumen negociando con ellos la gestión aeroportuaria, pero finalmente Esquerra quedará al margen por el veto de Mas. La competencia entre convergentes y republicanos ya empieza a socavar la posición negociadora de quienes reclaman más autogobierno para Cataluña.

Así pues, el nuevo Estatut no obtiene el respaldo de ERC ni del PP en el Congreso y es votado a favor por el 74 % en un referéndum celebrado el 18 de junio de 2006, con un 20,7 % de votos en contra. Apenas la mitad del censo acudió a las urnas. Y el PP lo recurrió ante el Constitucional. Por aquel entonces, en una entrevista se le pregunta a Zapatero si se sentirá responsable si dentro de diez años Cataluña inicia un proceso de ruptura con el Estado. El presidente contesta: «Dentro de diez años España será más fuerte, Cataluña estará más integrada, y usted y yo lo viviremos». Sin duda, el célebre optimismo antropológico de Zapatero está en uno de sus momentos álgidos. Tres años después, en 2009, se celebrará la primera consulta municipal en la que se pregunta por la independencia de Cataluña, en Arenys de Munt, en lo que podría considerarse el germen del movimiento social en favor de la secesión que después empujaría a los partidos a una carrera que culminaría en el naufragio político de 2017.

Poco después de esa consulta en el Maresme, ya en 2010, el Tribunal Constitucional, después de un interminable periplo plagado de interferencias políticas en su composición, acaba por emitir una sentencia que declara nulos total o parcialmente catorce artículos del Estatut. Montilla, entonces ya

president de la Generalitat, con unas elecciones en ciernes, encabeza una manifestación contra aquella resolución que se convierte en la primera gran marcha independentista del *procés*, de la que tiene que salir escoltado por la policía bajo una lluvia de insultos. Ya en esa época, los socialistas catalanes empiezan a sufrir una sangría de votos que amenazaría con convertir en irrelevante a un partido que había sido un pilar de la política y la convivencia en Cataluña desde la Transición. El PSC había estado presente en los grandes consensos de la democracia, como el del modelo de enseñanza en catalán en las escuelas, por ejemplo. Había ejercido de puente para la integración de la población inmigrada de otras partes de España en los años cincuenta y sesenta del pasado siglo. Pero una parte sustanciosa de sus votantes no entienden el pacto con ERC, plagado de gestos simbólicos de reivindicación identitaria por parte de los republicanos, ni tampoco los esfuerzos volcados en la reforma estatutaria. Para colmo, la profunda crisis económica ya es la principal preocupación de los ciudadanos.

Con el relevo de Maragall por Montilla, el PSC trata de subrayar el eje derecha-izquierda en la discusión pública en Cataluña, pero no lo consigue. Al contrario, el nuevo *president*, nacido en Andalucía, que recibe clases para perfeccionar su catalán, es visto por muchos electores tradicionales del partido como alguien que no defiende sus intereses. Muchos votantes del PSC ven al *president* como alguien acomplejado ante el nacionalismo. Y la fuga hacia Ciudadanos empieza a ser irrefrenable. Al principio, al propio Montilla le cuesta aceptarlo. Los socialistas catalanes presentan a Albert Rivera como el líder de un partido de derechas y no están dispuestos a aceptar que sus votantes del llamado cinturón rojo barcelonés se están echando en brazos del enemigo político. Pero poco a poco empieza a ser evidente ese trasvase y el cinturón rojo se torna naranja en algunas convocatorias electorales. De hecho, en los

comicios de noviembre de 2010, cuatro meses después de la gran manifestación y pese a sus esfuerzos por defender el Estatut, Montilla no solo pierde la presidencia, sino que su partido sufre un descalabro estrepitoso. Y CiU recupera la hegemonía. Los tripartitos presididos por socialistas que trataron de buscar un encaje más cómodo de Cataluña en España aparecen como un paréntesis histórico.

Casi todos los dirigentes implicados en este periodo, lo vieran desde Madrid o desde Barcelona, coinciden en que la sentencia del Estatut supuso un momento crítico para la arquitectura institucional del Estado español: un texto normativo fundamental como el Estatut sería enmendado después de haber sido ratificado por los catalanes en un referéndum. Más tarde se recuperaría el recurso previo de inconstitucionalidad para impedir que algo así vuelva a ocurrir. Pero es una anomalía democrática a la que aún no se ha dado solución. Además, un Constitucional con la reputación bastante maltrecha marcó una interpretación de los límites del modelo territorial que, para muchos, son demasiado estrechos si se tiene en cuenta que la carta magna dejó este asunto especialmente abierto. La sentencia es un punto de inflexión.

El desgaste sufrido por el PSC a raíz de la negociación del Estatut es el preámbulo de una profunda crisis de identidad del partido que tocará fondo en el periodo de Pere Navarro como secretario general, cuando las dos alas que habían convivido en su seno y que constituían su riqueza, la más catalanista y la más identificada con el PSOE, dejan de darse la mano para tirar cada una de un lado de la cuerda, provocando una dolorosa fractura que acaba con la marcha de algunos dirigentes, entre los cuales hay quienes recalcan en las filas de ERC. Si Ciudadanos se nutre en sus orígenes de desencantados del PSC, ahora se van del partido quienes defienden que debe convocarse un referéndum de independencia para que los ca-

talanes decidan su futuro político. El discurso impulsado por el independentismo sobre el «derecho a decidir» hace mella en las filas del PSC. Bajo esas siglas solo van a quedar quienes se identifican con la propia camiseta pase lo que pase. El partido se recluye en los cuarteles de invierno, que no son otros que los municipios del área metropolitana, el poder local. Pero con la decadencia del PSC difícilmente el PSOE puede lograr unos resultados electorales que lleven a su candidato a la Moncloa, al margen del deterioro que sufre el Partido Socialista al hallarse en el Gobierno en medio de una recesión económica aplastante.

Precisamente, la sentencia del Estatut llega en un momento de declive de la presidencia de Zapatero. Nueve meses después, en abril de 2011, anuncia a su partido que no repetirá como candidato a la presidencia del Gobierno en las elecciones previstas para el 2012. La crisis económica es arrolladora. Si en su elección como líder del PSOE no mencionó la cuestión territorial, tampoco lo hace en su discurso de retirada. Y no porque se arrepienta de nada de lo hecho, o mejor dicho, de lo que intentó hacer, en esta materia. Al final, el humor social de ese momento, la angustia por el paro y la recesión, no acompañan para reivindicar lo que la mayoría en su partido ve como un jardín impenetrable en el que habría sido mejor no meterse.

Durante su primer mandato, Zapatero impulsa las reformas de la mayoría de los estatutos autonómicos. Pero a partir de la sentencia del Constitucional, su pasión por federalizar el modelo territorial pasa a un segundo plano. De hecho, prácticamente desaparece de su agenda. La economía copa toda la atención y la experiencia del Estatut resulta extenuante. Pese al evidente hastío en su segundo mandato en esta materia, Zapatero se adentra en otro campo de minas autonómico, el del sistema de financiación, al que también pretende aplicar con-

ceptos federalistas y que era una de las reivindicaciones cada vez más acuciantes por parte de Cataluña. El nuevo sistema de financiación se aprueba en julio de 2009 sin apoyo del PP, que se abstiene por indicación de Mariano Rajoy. El sistema entrega a las comunidades más porcentaje de recaudación de los impuestos cedidos, profundizando así en su autonomía financiera. E incrementa el volumen de recursos del sistema en 11.000 millones, por lo que todas tienen más a repartir. Pero los efectos apenas se van a percibir, ya que nos adentramos en una larga y pavorosa crisis. El *conseller* de Economía de la Generalitat, Antoni Castells, defiende que el modelo es bueno para Cataluña y para España. Es posible que lo hubiera sido en un contexto de bonanza y de alta recaudación, pero no en plena recesión. Poco tiempo después, el nacionalismo catalán pone en primer término del debate político las balanzas fiscales y el presunto déficit para las arcas de la Generalitat provocado, entre otros factores, por la aplicación de este modelo.

Nos adentramos en el proceso independentista.

ASIGNATURAS PENDIENTES

Hoy, Zapatero sigue reflexionando en público sobre las oportunidades que se perdieron durante su presidencia para que Cataluña lograra un mejor encaje en España y las que aún se podrían intentar. En el fondo, está convencido de que el Estatut podría haber encauzado las relaciones entre Cataluña y el resto de España si se hubiera aplicado tal como fue votado en referéndum, es decir, sin los recortes del Tribunal Constitucional. A grandes rasgos, la sentencia del 28 de junio de 2010 anula 14 preceptos, interpreta 24, y avala el resto de los 245 artículos y disposiciones restantes. Los anulados son básicamente relativos a la lengua, la justicia y la financiación. Para Zapa-

tero, esos preceptos podrían haber encontrado acomodo en una lectura más abierta de la Constitución.

Uno de los ámbitos en los que se podría actuar, según esa tesis, es el judicial. El artículo 97 del Estatut preveía la creación del Consell de Justícia de Catalunya, que tenía que ser el órgano de gobierno de los jueces en esa comunidad y actuaría «desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), sin perjuicio de las competencias de este último, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial». Es un redactado ambiguo, ya que no se aclara si se trata de un órgano independiente que daría lugar a una justicia propia en Cataluña, o bien tendría que coordinarse con el CGPJ, y hasta qué punto este tendría poder sobre el de ámbito autonómico. El PSC también ha propuesto en varias ocasiones rescatar algunos pasajes anulados por el Constitucional a través de modificaciones de leyes orgánicas, y esta sería una de ellas, aunque siempre acotando su capacidad de actuación. En todo caso, la sentencia lo consideró un «exceso». El Estatuto de Andalucía también recoge un Consejo de Justicia y lo define como «el órgano de gobierno de la Administración de Justicia en Andalucía, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial». Es, por tanto, la palabra *desconcentrado* lo que parece molestar al Constitucional. Después de esa sentencia, en Cataluña no se ha creado ese órgano.

En el esquema de Zapatero, es posible una descentralización del Poder Judicial. Argumenta que otros países federales, como Estados Unidos, cuentan incluso con una legislación penal diferente en sus estados y eso no ha supuesto una desmembración nacional. Pero si esa posibilidad ya suscitaba recelos en el momento de su planteamiento, después del referéndum del 1 de octubre y la declaración unilateral de independencia de 2017 se antoja casi imposible de aceptar por parte del PSOE,

que sería acusado de inmediato de permitir que el independentismo creara una justicia catalana que les habría permitido llegar aún más lejos sin ningún tipo de cortapisa.

Para Zapatero, el principal enfoque de una nueva relación entre Cataluña y el resto de España es la lengua. No tanto en el sentido de recuperar el concepto de *lengua preferente* en las Administraciones públicas y los medios de comunicación en Cataluña, como establecía originariamente el Estatut antes de la sentencia, sino en la línea de un mayor reconocimiento del plurilingüismo por parte del Estado. Se trata de considerar el catalán, el gallego y el euskera como lenguas de todos los españoles, y defenderlas como tales. Por ejemplo, a través del Instituto Cervantes o en diversas instituciones. Resulta extraño que aún hoy no se puedan utilizar las lenguas cooficiales con normalidad en el Congreso y el Senado. Y que los argumentos para no hacerlo sean tan banales como el gasto económico en traductores. Avanzar en la protección del catalán sigue siendo un asunto que polariza a la sociedad española y catalana, en especial la aplicación de la inmersión lingüística, que ha acabado en manos de los tribunales. La lengua es aún uno de los motivos de crispación más destacados en la relación política entre Cataluña y el resto de España.

Ninguno de los presidentes del Gobierno central o de la Generalitat de los últimos años está dispuesto a reconocer grandes errores en su paso por el poder, ni siquiera a asumir que perdieron la oportunidad de avanzar en un mayor entendimiento. Zapatero se identifica en teoría con un modelo federal que él mismo admite que no cuenta con tradición en España. En su opinión, lo que existe aquí es una notable descentralización del gasto entre las diferentes autonomías, pero no un reparto del poder político real. En esa visión coincide con la lectura que habría podido hacer, por ejemplo, Jordi Pujol. El poder central dispone de la capacidad para dictar leyes

que pueden armonizar las normativas de todos los territorios y cuenta también con la llave de la caja. Es justo el planteamiento contra el que quisieron luchar algunos de los redactores del Estatut.

Para que los planteamientos idealistas de Zapatero se hubieran podido llevar a cabo, sería necesaria una cultura política más cooperativa y menos competitiva, sin la cual es muy difícil que un Estado federal funcione de manera correcta. La falta de lealtad es uno de los elementos que se reprochan más entre Madrid y Barcelona. Para el nacionalismo, pero también para una buena parte del catalanismo, el poder central ha actuado con deslealtad hacia el espíritu de una Constitución en la que se esbozaba un Estado autonómico asimétrico, que diferenciara la personalidad política y jurídica de Cataluña, País Vasco y Galicia como *nacionalidades*, ante la imposibilidad de denominarlas *naciones* (sin Estado) en aquel momento histórico de la Transición. Para el PP y el PSOE, en cambio, la deslealtad se ha ido reproduciendo de forma sistemática por parte de los sucesivos Gobiernos de la Generalitat, que después de culminar una exigencia plantean otra sin que se vislumbre un final a sus reclamaciones. Y el colmo de esa actitud desleal es el proceso independentista.

Después de una ronda con los representantes de los Gobiernos autonómicos en la Moncloa, a Zapatero se le ocurre la idea de instaurar la llamada Conferencia de Presidentes. La primera se reúne en octubre de 2004. Durante su primer mandato, convoca tres reuniones. Y una cuarta en su segundo mandato. Se trata de imitar el modelo alemán. La Constitución de 1978 se inspira en diversos pasajes en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, pero en la cuestión federal se quedó a medias. A diferencia de Alemania, en España no existe un Senado en el que se dirima el poder y los intereses de las autonomías, como tampoco hay mecanismos institucionalizados

de relación y decisión entre las diferentes comunidades. Tampoco aquí quedaron bien definidas las competencias centrales en términos de exclusividad, lo que no solo disminuiría la conflictividad ante el Tribunal Constitucional, sino que también permitiría a los ciudadanos identificar con nitidez las responsabilidades de cada Administración. De hecho, la reforma del Estatut pretendió establecer el listado de competencias exclusivas de Cataluña. Es decir, hacerlo a la inversa.

Pues bien, Zapatero se inspiró en Alemania para celebrar la primera Conferencia de Presidentes autonómicos, pero en ese país su funcionamiento es muy distinto. Allí suelen reunirse los ministros presidentes de los *Länder* para unificar opiniones sobre los más diversos asuntos de su competencia e intercambiar experiencias. La presidencia de la conferencia corresponde cada año a un *Land*. Y se reúne dos veces al año con el canciller federal. Presupone, por tanto, un alto grado de cooperación horizontal entre los diferentes territorios. El sistema autonómico español, en cambio, ha derivado en una relación vertical por parte de cada comunidad con el Gobierno central. Se aspira, cada vez más, a la bilateralidad, incluso por parte de autonomías sin una identificación nacional fuerte. Las conferencias sectoriales, que se supone que deben coordinar a los consejeros autonómicos y al ministro del ramo, acaban siendo un foro en el que este último comunica sus decisiones a los demás, que a su vez expresan su adhesión o rechazo en función de las siglas que profesan.

Rajoy dejaría dormida la Conferencia de Presidentes en un cajón. Solo la convocó dos veces (una por cada mandato) y luego Pedro Sánchez la rescataría de forma recurrente con motivo de la pandemia. Pero su formato, que en un principio pareció una manera de tender puentes entre las autonomías, y entre estas y el Gobierno central, acaba por convertirse en otro escenario más de las luchas frontales entre los diferentes

partidos. Es más, deviene en el paradigma de todos los problemas del ecosistema político en España: la pugna descarnada entre el PP y el PSOE por un lado, y el enfrentamiento entre el independentismo catalán con el Estado por el otro. El germen de un nuevo modelo de cooperación territorial no ha conseguido evolucionar de forma que no sea percibido como un mero encuentro en el que el presidente del Gobierno dispone de la batuta para convocarlo cuando le conviene, para plantear la agenda que le interesa y para dirigir el debate en el sentido que le parece, que suele ser el de una sucesión de monólogos. Al mismo tiempo, algunos presidentes autonómicos aprovechan ese foro para escenificar desencuentros y lanzar mítines partidistas. Tanto el *lehendakari* como el *president* de la Generalitat, cuando esta institución ha estado en manos independentistas, han utilizado su presencia o ausencia en esas reuniones como gestos de cara a la galería según la coyuntura política.

Si no se ha logrado que la Conferencia de Presidentes sea un verdadero instrumento de cooperación entre autonomías, aún menos se ha avanzado en la cacareada reforma del Senado para convertirla en una Cámara de representación territorial. Ninguno de los dos grandes partidos ha mostrado el más mínimo interés en dar pasos hacia esa transformación. Ni siquiera Zapatero se lo llega a plantear mientras es presidente. Y el motivo es muy sencillo: su representación en el Senado es apabullante. El PP y el PSOE acaparan la Cámara Baja de forma más aplastante que el Congreso, donde el bipartidismo se ha ido resquebrajando en los últimos años. Las elecciones al Senado, por ejemplo, podrían celebrarse al mismo tiempo que las autonómicas en la mayor parte de España, sin necesidad de ningún cambio legal significativo, para tratar de acercar su resultado al de la pluralidad territorial existente. Pero eso no conviene al PP y al PSOE, que prefieren mantener su

férreo control en esa Cámara. Lo curioso es que han ido surgiendo cada vez más opciones políticas que representan a provincias o regiones que se sienten olvidadas por el poder central y que se presentan como organizaciones ajenas a los partidos tradicionales, desideologizadas y motivadas solo por la defensa de los intereses locales con vocación de lograr unos pocos escaños que les permitan comerciar con los grandes partidos su apoyo a cambio de concesiones presupuestarias. Teruel Existe o Soria Ya son ejemplos claros de ese fenómeno que aflora en el Congreso ante la falta de un vehículo más adecuado de expresión.

Hay quien considera que la razón por la cual no existe una cultura federal en España es porque no hay una tradición liberal. Pero también podría concluirse que es precisamente lo contrario, es decir, que el liberalismo no cuajó en España porque las regiones más industrializadas y pujantes no lograron la influencia política que les habría correspondido en el poder central, más apegado a élites agrarias o al funcionariado. El reverso de ese análisis por parte de los independentistas es que en España (se entiende que no incluyen a Cataluña) no existe cultura democrática. Y que cada vez que los catalanes han tratado de modernizar el sistema político español ha sido tarea imposible.

Zapatero llegó al poder con la doctrina del republicanismo de Philip Pettit bajo el brazo. La teoría de que las leyes deben basarse en la «no dominación» sedujo al presidente del Gobierno, que trató de aplicarla en asuntos como la ley del matrimonio homosexual. Enseguida topó con una fuerte oposición de sectores conservadores. Llegó a la Moncloa con la intención de provocar cambios en el ámbito de los derechos sociales y también en el modelo territorial que no eran comprendidas por una buena parte de los españoles, aunque después algunas de esas modificaciones legales acabaron por ser asimiladas como inamovibles. Así, el PP no ha tratado de modificar

el matrimonio homosexual cuando ha gobernado, a pesar de su irritación inicial. Pero en su aspiración federalista, Zapatero quedó atrapado en las redes del Estatut. No solo por el rechazo de la derecha, sino también en las propias filas de la izquierda. El PSOE también sucumbe al discurso reduccionista de que ceden demasiado a los nacionalistas.

De hecho, hay ocasiones en las que algunos barones socialistas ni siquiera son capaces de defender en público los postulados que el PSOE ha suscrito, negro sobre blanco, sobre su modelo territorial. Tres líderes socialistas han firmado documentos en ese ámbito: Zapatero, Alfredo Pérez Rubalcaba y Pedro Sánchez. El objetivo ha sido conciliar las diferentes sensibilidades en el seno del partido y, aunque no se reconozca en público, evitar que las discrepancias internas sean utilizadas en su contra por el PP. Los conservadores han abonado la imagen de unos socialistas dispuestos a vender la unidad de la patria a cambio de apoyo parlamentario, a pesar de que también el PP ha pactado en más de una ocasión con el nacionalismo catalán y vasco. Pero es cierto que los acentos sobre la descentralización política en el seno del PSOE son mucho más variados y eso siempre suscita controversia. Así que, en varias ocasiones, el partido ha intentado dejar clara su posición. No solo en los congresos, conferencias o en programas electorales, sino en esas tres declaraciones extraordinarias que evidencian la preocupación que este asunto suscita en las filas socialistas. Así llegaron la Declaración de Santillana, con Zapatero al frente; la de Granada, ya con Alfredo Pérez Rubalcaba, y la de Barcelona, con Pedro Sánchez. Todas ellas son un virtuoso ejercicio de equilibrios y ambigüedades para conciliar sensibilidades distintas, aunque su evolución es evidente hacia una mayor federalización. Al menos sobre el papel.

Zapatero es un político convencido de que la voluntad lo puede todo, que aplicar las propias convicciones es la única

forma de avanzar, lo que hace que sus detractores le consideren directamente un iluso, cuando no un frívolo. En el momento en que nadie pensaba que se convertiría en presidente, él repetía a quien quería escucharle que ese sería su destino. También Pedro Sánchez insistía en que sería presidente cuando todo el mundo consideraba que estaba amortizado una vez defenestrado por su partido. En medio de ambos, Rubalcaba fue un político sibilino, amoldable a las circunstancias. Para sus admiradores, un hombre de Estado; para quienes no le apreciaban tanto, un político sin demasiadas creencias, mucho menos ideales.

Después del proceso independentista, las posiciones de Zapatero sobre este conflicto no solo se han afianzado, sino que incluso se han tornado más radicales en el sentido de ir más allá en el reconocimiento de la singularidad catalana. Ante el choque independentista, ha propuesto, por ejemplo, al Gobierno de Pedro Sánchez que ahonde en el diálogo con el independentismo designando la figura de un mediador de la Iglesia. Es el único líder del PSOE capaz de defender la concesión de los indultos a los independentistas catalanes en un acto electoral en Andalucía sin que nadie le haya preguntado por el tema. A ningún otro se le ocurriría. Escuchando hoy en día a Zapatero parece que se arrepintiera de no haber ido más lejos en el intento de superar la conllevancia con Cataluña en favor de una mejor convivencia.