

LA CUESTIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

La política de los sentimientos frente a la política de la racionalidad II

MANUEL ESCUDERO



© de esta edición, septiembre 2023
Editorial Pablo Iglesias
Quintana, 1 - 2º A
28008 Madrid
editorial@fpabloiglesias.es

© del contenido, el autor.

FUNDACIÓN

PABLO IGLESIAS
EDITORIAL

ÍNDICE

- 5 Introducción.
- 6 La cuestión territorial, en la raíz de las dos Españas.
- 7 Lo que más nos ha dividido y nos divide a los españoles, más que las cuestiones sociales, es cómo tratar al nacionalismo vasco y catalán.
- 8 Cataluña y el País Vasco: realidades complejas que albergan comunidades con lealtades nacionales diferentes.
- 11 Los Estatutos de Autonomía, un marco extraordinariamente adecuado... pero desvirtuado.
- 13 La Constitución está muy clara: más que reinterpretada debería ser desarrollada.
- 15 Nuevos horizontes para las nacionalidades singulares.
- 18 Un nuevo desarrollo para el resto de Comunidades Autónomas.
- 22 Necesitamos tres compromisos para progresar.

Introducción

En un breve ensayo anterior² analicé cómo la política de los sentimientos y las emociones que tantos desastres propició en el pasado, ha tomado en nuestros días fuerzas redobladadas frente a la política guiada por los valores de la racionalidad y de la ilustración,- aquella que dio marco y forma a la dialéctica política desde la revolución francesa hasta nuestros días. Ahora me propongo analizar la otra confrontación que allí ya se mencionaba de pasada, la que diferencia las políticas progresistas de las políticas nacionalistas, una tensión incómoda desde el nacimiento de ambas en el siglo XIX y que aún no hemos sido capaces de resolver del todo.

Lo haré desde un plano teórico, culminando así una reflexión que he ido madurando a lo largo de 45 años. No es, por lo tanto, una improvisación. Para construir esta conceptualización he utilizado todo el sedimento de conocimientos que me acompaña – teoría política, economía, economía regional y antropología social, aunque he huido de planteamientos más jurídicos, campo que no es el mío, y de cualquier plano técnico en esta conversación. Me van a permitir que no me apegue a la realidad actual, ni al complejo y delicado clima de negociación en el que se mueve estos días la política: intento describir y analizar una realidad, la española, tal y como la veo, buscando los mecanismos por debajo de la realidad, con la libertad de quien busca explicarla para que eventualmente pueda ser transformada por aquellos que tienen la responsabilidad política de hacerlo en un sentido de progresista.

Lo dicho es tanto más necesario cuando el tema que voy a abordar, - el de cómo tratar a los nacionalismos que, para abreviar, le llamaré la cuestión territorial en España, - acaba de emerger con fuerza en la actualidad política. Hoy las miradas se dirigen hacia las formaciones nacionalistas en el País Vasco y Cataluña para buscar apoyos críticos a la investidura; y los partidos nacionalistas, espoleados por haberse convertido en tal objeto de deseo, elevan de partida sus condiciones.

Pero lo que está aconteciendo es el reflejo de un fenómeno mucho más de fondo: la cuestión territorial es un problema no resuelto que atraviesa nuestra historia desde que a finales del siglo XIX en el País Vasco y Navarra o un poco más adelante en Cataluña o Galicia, los partidos nacionalistas se personaron en la vida política española.

Manu Escudero

París 19/9/2023

² “La política de los sentimientos frente a la política de la racionalidad: una guía progresista para saber dónde estamos”. Editorial Fundación Pablo Iglesias, Julio 2023, Manu Escudero. <https://LA POLITICA DE LOS SENTIMIENTOS>

La cuestión territorial, en la raíz de las dos Españas

- En un reciente artículo, José Andrés Rojo, un reflexivo y erudito columnista, rememoraba: “Proust le hablaba a un amigo ya en 1903 de los peligros que encontraba cuando 'tanto de un bando como de otro se trabaja para crear dos Francias: es hoy el problema que tiene España con los dos bloques’”³.
- Teniendo mucha razón, solamente habría que añadir que este mal no solamente es un problema de hoy, sino que nos viene de antiguo, ha estado latente en todo nuestro periodo de democracia y ciertamente pervive ahora.
- Que el problema viene de antiguo es claro: el modo de cómo tratar políticamente al nacionalismo periférico ha sido causa de una de las divisiones más profundas en la política española, abriéndola en canal desde los años treinta del pasado siglo y dividiéndola en dos bandos. La poesía de Machado certificó la existencia de esas dos Españas, “Españolito que vienes al mundo te guarde Dios: una de las dos Españas te ha de hechar el corazón”⁴. Una España, la de los partidarios del progreso, el liberalismo político y la justicia social, la que resultó vencida por el golpe de Estado de 1936, que acogió al nacionalismo como un elemento de la idiosincrasia española e intentó darle respuesta desde el autonomismo federalista. Otra España, la de los partidarios de la tradición y las estructuras y valores sociales conservadores que acogió al nacionalismo como la anti-España, más nociva aún que la propia causa de la revolución social, una posición ejemplificada en el famoso dicho de Calvo Sotelo: “Antes prefiero una España roja que rota”⁵.
- Que el problema ha seguido latente en España desde la transición a mediados de los años 70 del pasado siglo también parece palmario: después del largo silencio impuesto por la dictadura franquista, la España autonómica que ha crecido al calor de la transición democrática, en el periodo más largo de democracia y convivencia pacífica en España, aún presenta rasgos de inestabilidad:
 - a) De inestabilidad porque la pulsión centrífuga por aumentar el nivel de competencias por parte de las comunidades autónomas no ha sido todavía suficientemente compensada por el espíritu federal centrípeto de cooperación y cogestión entre el centro y las comunidades autónomas.
 - b) Y sobre todo porque, si alguna vez se pensó que iba a ser solución, hay que concluir que la España autonómica del “café para todos” no ha logrado que las reivindicaciones soberanistas en el País Vasco y Cataluña desaparezcan, como bien lo demostró el Plan Ibarretxe a comienzos de siglo o, más recientemente, los sucesos de 2017 en Cataluña.

³ <https://elpais.com/opinion/2023-09-01/el-lado-perverso-de-los-relatos-politicos.html>

⁴ <https://www.poemas-del-alma.com/antonio-machado-espanolito-que-vienes-al-mundo.htm>

⁵ Frase atribuida a José Calvo Sotelo, quien también dijo «Entre una España roja y una España rota, prefiero la primera, que sería una fase pasajera, mientras que la segunda seguiría rota a perpetuidad», *La Época*: 2. ISSN: 2254-559X

Lo que más nos ha dividido y nos divide a los españoles, más que las cuestiones sociales, es cómo tratar al nacionalismo vasco y catalán

- Como ocurre siempre con los temas no resueltos, lo que no se enfrenta por la puerta entra por la ventana: el problema ha reaparecido en el núcleo de la polarización y la confrontación política que existe hoy en España.
- Podemos resumir en tres trazos las raíces de la polarización que soportamos. Y en cada uno de ellos encontraremos latiendo en sus entrañas elementos que conciernen a la cuestión territorial:
 - » Las derechas han tratado al gobierno de coalición de 2019 a 2023 **como ilegítimo**; si se quiso combatir sin cuartel al gobierno y dejarlo solo, por muchas calamidades que haya tenido que sortear, fue porque, entre otras cosas, el bloque que lo apoyó incluía a partidos nacionalistas independentistas vascos y catalanes.
 - » La campaña de las derechas en las elecciones generales del 23J estuvo basada en una **deriva “trumpista”** incluyendo, en consecuencia **la mentira y las manipulaciones** de la realidad como parte normalizada de la política. Durante la campaña el grito inhumano “que te vote Txapote” tenía como trasfondo retrotraernos en la historia más de doce años para reabrir las heridas en el País Vasco y manipularlas contra el PSOE.
 - » Y en tercer lugar, después de las elecciones el PP **se ha negado a reconocer** que quien gobierna en los países de democracia parlamentaria no es quien más votos obtiene sino quien es apoyado por una mayoría de diputados. Detrás de esa desesperación por gobernar hoy, que le ha llevado incluso a pedir el trasfuguismo en las filas socialistas, está evitar que gobierne Pedro Sánchez junto a “los enemigos que quieren destruir España” – un término aplicado de modo recurrente a los partidos nacionalistas por los representantes de la derecha –.
- Este ensayo parte por lo tanto de una afirmación: que lo que más nos ha dividido y nos divide a los españoles, más que las cuestiones sociales, es cómo tratar a los partidos nacionalistas y, por extensión, qué tratamiento dar a los territorios en los que operan.
- Pero también es un canto a la **esperanza**, a que las cosas pueden cambiar respecto a la cuestión de los nacionalismos: ni estamos condenados a seguir divididos sempiternamente, porque el problema es realmente un problema de cultura democrática, ni las reivindicaciones soberanistas nos tienen que acompañar para siempre. Es posible un nuevo desarrollo de la cuestión territorial en España, con planteamientos como los que se abordan aquí u otros similares.
- Para afrontarlos conviene armarse del **espíritu reformista que es la quintaesencia de la nueva socialdemocracia**⁶, para esbozar algunas aproximaciones que pudieran ser de interés. Comencemos.

⁶ [Nueva Socialdemocracia](#), Editorial Fundación Pablo Iglesias, 2021, Manu Escudero ISBN: 978-84-95886-97-2

Cataluña y el País Vasco: realidades complejas que albergan comunidades con lealtades nacionales diferentes

- Para situarse en un terreno firme es ante todo necesario definir con mucha claridad el nacionalismo catalán o vasco.
- Ambos tienen dos características específicas:
 - a) **Reivindican derechos nacionales a formar un estado**, es decir, son movimientos políticos nacionalistas cuyo programa máximo es independentista. Pertenecen a la generación política de los que a finales del siglo XIX y comienzos del XX, consideraron, reflejando toda una corriente real de formación de Estados-nación, que la existencia **de una nación estipulaba de modo automático el derecho a tener un estado**, erigido para gobernar dicha nación. Este aspecto es importante, porque no todas las naciones reivindican un estado, sino que hay muchas que conviven con otras comunidades nacionales dentro de un mismo Estado.
 - b) Los movimientos políticos nacionalistas en el País Vasco y Cataluña son el reflejo político de comunidades **que se han ido definiendo a lo largo de un periodo histórico prolongado como naciones**⁷ por razones múltiples, culturales, lingüísticas, o históricas (en este último caso, más o menos imaginadas⁸). Sin embargo, no se debe pensar de modo mecanicista que todos los miembros de esa comunidad nacional tienen la convicción de que debe tener su propio estado independiente, **porque tal convicción gana más o menos adeptos en función de la respuesta que se le dé a dicha comunidad**.
- A muchos puede resultar poco digerible el hecho de que existen comunidades nacionales dentro del País Vasco y de Cataluña. Pero esa es una realidad de la que parto y que, además, siendo vasco, no podría negar. Nunca he pertenecido a esa comunidad, pero he tenido ocasión de estudiarla bien, en coexistencia con ella durante mi infancia y juventud, y a partir del entramado conceptual que pude aprender en la London School of Economics.
- Las naciones no se improvisan, sino que se van formando a lo largo del tiempo y tienen rasgos bien precisos: aparte de peculiaridades lingüísticas o históricas, en su sistema cultural lo importante no es el individuo, sino la comunidad nacional. Dentro de la comunidad nacional impera la uniformidad, y la comunidad se cohesionaba frente al exterior.

⁷ El análisis y definición de las naciones como comunidades con determinadas características proviene de una parte importante de la literatura contemporánea en antropología social. Yo me familiaricé con este modelo teórico en las clases de Ernest Gellner en la London School of Economics en los años 70. Tuve la suerte de tener como maestra y compañera a Marianne Heiberg, quien escribió el libro más certero sobre los rasgos de antropología social que describen a la comunidad nacional vasca: *The Making of the Basque Nation*. Cambridge University Press, 1989, Marianne Heiberg, ISBN-10: 0521361036, ISBN-13: 978-0521361033

⁸ *Comunidades imaginadas/ Imagined Communities: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, Fondo De Cultura Económica USA, 2007, Benedict Anderson, ISBN-10:9681638670 ISBN-13 :978-9681638672

- El igualitarismo, particularmente, es un rasgo muy definitorio. Implica que sus leyendas hablan de una comunidad de personas libres e iguales, y que prefieren las estructuras igualitarias a las jerárquicas. En el caso del País Vasco, las cooperativas de Mondragón, que han asombrado por su pujanza al mundo entero, son un ejemplo de estas estructuras igualitarias.
- Si definiendo que en el País Vasco existe una comunidad nacional y en Cataluña otra, se podría concluir que defino a España como una realidad plurinacional, en la que existiría una nación de naciones, España, y otras naciones insertadas dentro de ella, en Cataluña y en el País Vasco.
- Pero esa definición ni nos serviría de mucho, ni sería muy precisa o muy fructífera, porque tanto en Euskadi como en Cataluña esa comunidad con sentimientos nacionales **convive dentro del mismo territorio con otros ciudadanos que de partida no comparten con ella ni sus rasgos diferenciales culturales o lingüísticos ni sus lealtades nacionales**. Esa es la otra parte de Euskadi o Cataluña, la que ha residido históricamente en sus núcleos urbanos o que proviene de movimientos migratorios muy significativos que comenzaron con la industrialización española a finales del siglo XIX.
- Es debido a esta **realidad híbrida** por lo que en la mente de los constituyentes y en la propia Constitución española se plasmó el término de **nacionalidades**⁹, como una realidad intermedia en la que cohabitan grupos humanos con lealtades nacionales diferenciadas, y que si no se puede caracterizar en puridad como naciones, tampoco son asimilables al resto de regiones españolas.
- Me van a permitir una anécdota de mi infancia para ejemplificar lo que quiero apuntar en ese apartado. En la España de los años cincuenta, el canónigo de la Catedral de San Sebastián, amigo de mi padre, D. Ignacio Bereciartúa, me preguntó capciosamente: “y tú Manuel Mari, dime ¿qué eres, vasco o español?” Yo le respondí como un relámpago y con toda firmeza: “yo soy español primero y luego vasco”. Aún me pregunto hoy de dónde me salió esa respuesta y esa seguridad, - sería porque a mis seis años ya había asimilado en mi corazón lo que se sentía en mi casa-. También tengo el convencimiento de que D. Ignacio hizo en otras casas la misma pregunta a otros niños y que en muchas de ellas la respuesta fue probablemente la contraria. Desde entonces, a partir de ese pequeño episodio en aquella España en blanco y negro, se me quedó fijada una intuición que luego he corroborado: que tan legítima era una respuesta como la otra. Que, como decía Philip Pettit en su gran libro sobre el republicanismo¹⁰, estamos tratando de un tema que tiene profundas raíces en cada uno, raíces que por ser tan hondas en el individuo, **deberían ser siempre respetadas**. Este respeto es lo primero que debería asumir la derecha española. La aceptación de los senti-

9 Artículo 2 de la Constitución Española: La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

10 *Republicanism: una teoría sobre la libertad y el gobierno*, 1999. Philip Pettit. ed. Paidós Iberica. ISBN 9788449306891

mientos nacionales de cada cual no es una cuestión de izquierdas o de derechas, sino una cuestión de cultura y de sensibilidad democrática.

- Pasando de la anécdota al meollo, remachemos que esos territorios, Cataluña y el País Vasco, no se definen solamente por la existencia de un nacionalismo independentista sino por **la existencia de dos grupos de ciudadanos, con una frontera variable y difusa, que coexisten, con lealtades nacionales diferentes, en un mismo territorio.**
- Es necesario resaltar que **esa singularidad no se repite en otras Comunidades Autónomas que, en el desarrollo del Estado Autonómico, han pasado, como se verá más adelante, a ser llamadas también nacionalidades.** Para distinguir al País Vasco y Cataluña creo que las debemos denominar como **nacionalidades singulares, porque solamente ellas se definen por la singularidad de albergar dentro de un mismo territorio comunidades ciudadanas con lealtades y sentimientos nacionales diferentes**¹¹.
- Sé muy bien que la definición del problema como el de dos grupos ciudadanos diferentes no es del agrado de muchos, porque parece que pudiera dirigir la estrategia a la confrontación entre ambos. Eso me ha tocado vivirlo muy de cerca, porque uno de mis libros más tempranos publicado allá por 1976, se titulaba, precisamente *Euskadi: dos comunidades*¹².
- Sin embargo, hacer un diagnóstico dicotómico no implica necesariamente apuntar a una estrategia de confrontación. Para aquellos para los que el nacionalismo es su única referencia, para los que se adhieren, en uno u otro bando, a la política de las emociones como único norte, es claro que la coexistencia de dos comunidades no puede sino plantear una política de oposición y tensión de una frente a la otra. Y esa ha sido la política preferida de los nacionalismos radicales: tanto del nacionalismo vasco más radical en algunas épocas o del nacionalismo catalán más radical en otras, como del nacionalismo español radical ejercido en ambos territorios en distintos momentos y por distintas fuerzas políticas, como hacen VOX y el PP hoy, o como hizo en su momento Ciudadanos.
- Pero desde una óptica de la política de la racionalidad, desde la óptica progresista y democrática, el diagnóstico de la existencia de grupos ciudadanos con lealtades nacionales diferentes, conduce a una estrategia diametralmente diferente: nos señala el perímetro dentro del que hay que construir el entendimiento y los compromisos mutuos, de modo que se pueda establecer de modo estable y duradero una coexistencia pacífica entre ambos. Y es eso, precisamente, lo que se ha ido desarrollando ante nuestros ojos con la solución de la que se dotó España en la transición, con la puesta en pie de Estatutos de Autonomía.

¹¹ En el contexto de un tratamiento diferenciado, hay que señalar la existencia de otras dos comunidades que aunque no cabe definir las propiamente como nacionalidades singulares puesto que no tienen movimientos nacionalistas históricos y masivos que dividan la comunidad en términos de lealtades nacionales, sí tienen también algún rasgo que las acerca al status de nacionalidades singulares, sin pertenecer plenamente a dicha categoría: me refiero a Navarra, donde los fueros como elemento histórico confiere una peculiaridad al territorio, y Galicia, donde los movimientos nacionalistas independentistas nunca han conseguido, ni conseguirán superar el status de un fenómeno minoritario, pero donde la identidad cultural y lingüística son extraordinariamente potentes.

¹² *Euskadi, dos comunidades*, 1978. Manu Escudero. Haranburu Editorea. ISBN 10: 8474070449 / ISBN 13: 9788474070446

Los Estatutos de Autonomía, un marco extraordinariamente adecuado..., pero desvirtuado.

- En la España democrática que arranca de los años 70 de pasado siglo, se capturó y conceptualizó **el problema de las nacionalidades singulares**, de la convivencia en el mismo territorio de comunidades ciudadanas con lealtades nacionales diferentes **de modo adecuado**: la creación de un marco político y administrativo de autonomía, de decisión autónoma y autogobierno, para que se fuera desarrollando entre todos, en un devenir basado en una convivencia pacífica, una síntesis, de modo que con el paso del tiempo se fueran compartiendo valores, acordando aspectos que debían pasar a ser colectivos y otros que deberían ser respetados.
- Es conveniente resaltar un aspecto muy central a lo que estamos presentando: **la descentralización política de España, históricamente, se produjo originalmente por la necesidad de responder al problema de las dos nacionalidades singulares**, más que para dotar a España, en toda su extensión, de una descentralización política ¹³.
- Y la concepción subyacente no era estática, **era dinámica y se refería a la integración, incrementada a lo largo del tiempo, de gentes diversas** en un marco de autonomía, de autogobierno propio.
- En el caso del País Vasco, se puso en pie ese marco de autonomía para que sus ciudadanos con preferencias nacionales diferenciadas pudieran coexistir y generar un entorno propio de convivencia diferenciado y adecuado a las peculiaridades que ambas comunidades, conviviendo pacíficamente, acordaran dentro de un esquema de pertenencia al Estado español. Sin embargo, la terrible presencia del terrorismo distorsionó fundamentalmente este propósito hasta que, vencida ETA y desmantelada hace 12 años, el País Vasco ha podido avanzar con normalidad en ese camino de autonomía y de entendimiento, que, como veremos más adelante, aún precisa de mayor recorrido.
- Pero dos circunstancias han contribuido a desvirtuar el normal desarrollo de este marco de autonomía para las dos nacionalidades singulares:
- Cataluña no solamente no ha tenido un trato similar al Estatuto de Autonomía del País Vasco, sino que cuando quiso generar un marco nuevo de autonomía, aprobado en referéndum en 2006 por el 74% de los votantes catalanes, fue recibido muy negativamente por el partido Popular que impugnó ante el Tribunal Constitucional 128 de los 223 artículos del nuevo Estatuto.

Aquí está el origen de la senda de judicialización que nos ha conducido a la situación actual.

¹³ Viví aquella época intelectualmente de modo muy intenso: a los que pensábamos en un Estatuto de Autonomía no nos cabía en la cabeza sino como una solución para la propia convivencia entre vascos, mucho más que como una solución político-administrativa generalizada. *La Autonomía del País Vasco desde el pasado al futuro* 1976, Editorial Txertoa, Manu Escudero y Javier Villanueva, ISBN-10: 8471480271 ISBN-13: 978-8471480279

El intento de formular con un amplísimo apoyo ciudadano un nuevo Estatuto se saldó con una gran derrota de todas las fuerzas políticas catalanas que lo defendieron. Tanto el “pactismo” que había respaldado hasta entonces CiU como el federalismo propugnado por el Partido de los Socialistas de Cataluña perdieron desde 2010 la iniciativa política, y se abrió paso y comenzó a ganar posiciones el independentismo catalán.

Es esa espiral de agravios y confrontación, que sin encontrar cauces constitucionales, derivó hacia el derrotero ilegal de la declaración unilateral de independencia y las leyes de desconexión, nos han llevado a un rosario de reparaciones penales: pero el problema original, el del acomodo de Cataluña como una nacionalidad singular en España ha permanecido virtualmente sin progresos.

Insistamos por mor de claridad: aunque las condiciones son similares en el País Vasco y Cataluña respecto a la existencia de una comunidad nacionalista y respecto a la coexistencia dentro del mismo territorio de dos grupos de ciudadanía con lealtades nacionales diferentes, **el tratamiento que se le ha dado a Cataluña es de una autonomía política considerablemente menor que la vasca, y cuando el problema se ha intentado resolver, no ha sido posible.**

- El segundo aspecto es no menos importante: nunca se ha planteado un acuerdo explícito sobre el trato que se debería dar a Euskadi y Cataluña **en tanto que nacionalidades singulares**. En vez de ello, **se acordó generar en España una única solución para todos**, -el Estado de las Autonomías- con una descentralización administrativa y política muy similar para todas las Comunidades Autónomas. Hasta el momento hemos decidido que no puede haber trato diferenciado para nadie, como un principio tabú. Pero, **¿deberíamos revisar este planteamiento, cuando no se compadece con nuestra realidad en la que existen en España dos nacionalidades con una acusada singularidad?**

Solamente hemos encontrado una excusa para acercarnos a la realidad territorial diferenciada de España, abordando la excepción de los llamados “derechos históricos”, los Fueros del País Vasco y de Navarra.

Mientras tanto, hemos seguido sepultando en la uniformidad cualquier trato diferenciado. Así, aunque hemos decidido tratar como Comunidades Autónomas “históricas” a ocho CCAA y las hemos llamado, aumentando la confusión, nacionalidades, el título ha sido más bien nominativo y solamente existe en el lenguaje de los preámbulos de sus respectivos estatutos...

La Constitución está muy clara: más que reinterpretada debería ser desarrollada

- Lo que se ha dicho en los párrafos anteriores intenta ser **una descripción de la evolución de los acontecimientos** a la que deben seguir algunas **valoraciones fundamentales**:

A. Debido a la existencia ya desde las primeras décadas del siglo XX de nacionalismos independentistas en el País Vasco y en Cataluña, y de las dinámicas que se han generado en ambas comunidades autónomas, hay que concluir que España es un país en el que existen, por un lado, regiones autónomas **que nunca aspirarían a la creación de un estado propio** (incluso aunque algunas tengan el tratamiento de nacionalidades) y existen **dos nacionalidades singulares por otro lado**, donde comunidades diferenciadas culturalmente han coexistido a lo largo del tiempo y donde sí han podido prender, con fortuna desigual a lo largo del tiempo, reivindicaciones soberanistas.

Más que una relectura de la Constitución para adecuarla a la condición de una **España plurinacional, que no lo es**, lo que se precisa es un **desarrollo del mandato constitucional para que las nacionalidades singulares tengan un trato específico, que hasta ahora no se ha conceptualizado**.

B. La Constitución española y la transición a la democracia en España son dos grandes activos de todos los demócratas españoles. Los que desprecian la transición democrática en España, los que hablan a la ligera de la necesidad de reformar la constitución deberían tener en cuenta uno de los hechos más relevantes de nuestra historia moderna: que solamente con esta Constitución y solamente mediante una transición de reconciliación de las dos Españas, **ha sido posible el período más prolongado de progreso y de convivencia pacífica en los últimos 250 años**. Hasta 1976, hasta el momento en el que los españoles nos reconciliamos, España había sido escenario de una cruenta e inacabable lucha sanguinaria y fratricida que duró más de dos siglos. Es sobre ese activo sobre el que deberíamos seguir construyendo y nadie debería socavar su importancia como piedra angular de nuestra convivencia. **Adherirse a la Constitución española y considerar la reconciliación como un acto fundacional de excepcional importancia debería ser un aliciente fundamental para acometer los desarrollos que aún han quedado inacabados**.

Este tipo de reflexión nos debería llevar sin ningún género de duda, a aceptar la **existencia del estado autonómico**. Quien acepta la constitución, y acepta la transición debe aceptar el estado autonómico del que nos dotamos entonces, aunque su desarrollo haya sido el “café para todos”.

Pero aceptada la realidad, debemos también preguntarnos si no deberíamos también reflexionar sobre el desarrollo de la arquitectura territorial de España en su conjunto, lo que significa sugerir e **imaginar también desarrollos que perfeccionen nuestras Comunidades Autónomas**.

- Sugeriré en los apartados siguientes los desarrollos que deberían ser considerados necesarios tanto para las nacionalidades singulares del País Vasco y Cataluña como para el Estado Autonómico. De ese modo, me estoy aproximando a todos aquellos que han defendido el **“federalismo asimétrico”**, aunque, como se puede ver a lo largo de estas páginas, fundamento la asimetría en razón de la existencia de dos nacionalidades singulares, y propugno el federalismo a partir de las insuficiencias que presenta el Estado Autonómico.
- Pero antes de proceder deben quedar claros **dos principios, como clave de bóveda de cualquier nuevo desarrollo:**

a) Porque la Constitución es, para todos los demócratas españoles, el mejor activo que hemos que hemos sido capaces de construir en nuestra historia para hacer posible el progreso y la convivencia pacífica, **cualquier desarrollo futuro debe realizarse dentro de los límites de la Constitución.**

b) El principio sagrado que nos debe guiar, y a los socialistas más que a nadie, es que lo que hagamos debe suponer **la garantía o la mejora** de un principio que está en la raíz de nuestro ordenamiento territorial: **todos los españoles tienen derecho a la igualdad de oportunidades independientemente del territorio en el que vivan.** Es necesario asegurar la igualdad de oportunidades de todos los españoles, vivan donde vivan, lo que implica que no se pueden conceder privilegios económicos que puedan resultar en agravios comparativos para el resto de españoles.

Este principio, además, adquiere en esta reflexión una justificación adicional: el hecho de ser diferente puede justificar un trato diferente, pero no un trato mejor o privilegiado, pues la mera diferencia no aporta ninguna razón intrínseca para ello. Es necesario asumir la diferencia como diversidad. Pero la diversidad no implica en absoluto superioridad de tratamiento.

Nuevos horizontes para las nacionalidades singulares

- En los apartados que siguen se plantea un trato diferenciado a las nacionalidades singulares, Cataluña y Euskadi, porque tienen en su territorio comunidades con lealtades nacionales diferentes. Darles un trato diferenciado no es un tema intrascendente, sino una decisión política de carácter fundamental que se deberá tomar algún día, con referencia a si a las nacionalidades singulares, Cataluña y Euskadi, se **les ha de dar un trato diferenciado, que no privilegiado, en España.**
- Estoy persuadido de que, si damos un trato diferenciado a Cataluña y Euskadi, los problemas territoriales en España comenzarán a tener un principio de solución. Pero si seguimos pretendiendo que los problemas territoriales de las nacionalidades singulares y de las regiones españolas son idénticos, seguiremos en el futuro en un tira y afloja que va a afectar a toda la política española y va a actuar como freno de que nuestro país sea un referente de modernidad y de progreso.
- En los párrafos siguientes y como en el resto de este ensayo, con ideas concisamente apuntadas, se sugiere una hoja de ruta respecto al tratamiento diferenciado que se debería hacer a las nacionalidades singulares en España.

1. Primer paso: poner el contador a cero.

Para comenzar un nuevo ciclo de entendimiento con las nacionalidades singulares, deberíamos **poner el contador a cero en el desencuentro que ha existido con Cataluña respecto al Estatuto que refrendó en 2006 y no le fue concedido en 2010.** Habría que inaugurar un nuevo ciclo en el que la generosidad del Estado posibilite y abra las puertas a la consecución de un marco de convivencia en Cataluña equiparable al que se refrendó en 2006.

Se ha generado una controversia central en torno a este tema, la posibilidad de una posible **amnistía** para los delitos cometidos en Cataluña en el contexto de la declaración unilateral de independencia y la consulta unilateral realizada allí el 1 de octubre 2017. Existen múltiples ejemplos de cómo este tipo de amnistía ni ha roto estados ni ha dado excusas a la impunidad, y también múltiples posibilidades de encuadrar **un acto de gracia** de este tipo dentro de la constitución.

Pero, en cualquier caso, el argumento de fondo para invocar este acto de perdón como punto de partida de un nuevo desarrollo, es que integrar cuanto antes al nacionalismo catalán irredento en la política española **no solamente es políticamente deseable sino incluso necesario para la resolución del problema territorial en España.**

2. Segundo paso: No hay razones para no plantear en el futuro la posibilidad de conferir a Cataluña un trato similar al que recibe Euskadi.

Dado que ambas presentan las mismas singularidades, ambas deberían también recibir el mismo trato diferenciado. Pero la igualdad de trato entre Euskadi y Cataluña, que implica conceder una atención preferente a perfeccionar el Estatuto catalán, **no puede implicar ni un privilegio económico para las mismas ni una ruptura del principio de solidaridad, sino únicamente un trato diferenciado desde el punto de vista de la gestión.**

Hemos señalado que todo se ha de hacer dentro de la Constitución. Pues bien, la Constitución Española es taxativa respecto a este aspecto.

Su Artículo 138 señala:

1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

3. Tercer paso: acuerdos para afirmar la personalidad propia.

La línea más importante de desarrollo para el País Vasco y Cataluña debe referirse a que puedan **afirmar plenamente su propia personalidad como nacionalidades singulares dentro de España. Este aspecto supone un desarrollo importante de los símbolos propios representativos de su identidad singular.** Un paso en esta dirección, que ya se ha dado, es que en la sede de la soberanía, en el Congreso, se normalice el uso de las lenguas cooficiales, del euskera, catalán y gallego junto al castellano. Algo parecido se ha de conseguir en Europa, en pos de lo que deberíamos trabajar conjuntamente. El reforzamiento de la presencia de Cataluña y Euskadi en las instituciones comunitarias, de la mano de las representaciones españolas es un terreno a considerar. También lo es la existencia de los equipos catalán y vasco en las competiciones deportivas europeas e internacionales, si esa es su voluntad. En el terreno cultural el campo de progreso es gigantesco: la literatura catalana o la vasca (también la gallega) deberían ser patrimonio de todos los españoles, y tantas otras cosas. **Todo lo que sirva para afirmar su personalidad propia a través del desarrollo de sus rasgos y símbolos debería ser positivamente considerado.**

Y hay que decir esto con mucha claridad: esos desarrollos no operan en la dirección de separar más a Cataluña y el País Vasco, **sino a favor de integrarlos más en España**, de una España de las nacionalidades en las que las dos deberán sentirse habitando en un lugar donde son plenamente reconocidas.

4. Cuarto paso: La apuesta del socialismo con Euskadi y Cataluña es su integración en una España que reconoce esa diversidad. .

Con esto llegamos al meollo del tratamiento de las nacionalidades singulares en España. Se trata de **integrarlas plenamente** con respeto a sus particularidades lingüísticas, culturales, jurídicas o sociales.

Esa línea de integración es la que ha seguido en los últimos años el PSC y los resultados han sido espectaculares: efectivamente, en un lugar como Cataluña, con una comunidad nacional que hace bien poco estaba unida en torno a los partidos nacionalistas, hoy el PSC tiene más parlamentarios que la suma de todos los partidos independentistas.

Esta es la línea opuesta a la conducta de las derechas que niegan la diversidad y solamente saben tratar al nacionalismo desde el conflicto. Pero esa línea de enfrentamiento con el catalanismo independentista que ha practicado la derecha ha fracasado, mientras que la línea de integración que ha seguido el centro izquierda en Cataluña está teniendo un éxito evidente. Se debe seguir profundizando en esa dirección, **la de la integración del perfil propio de Cataluña y del País Vasco en una España que los integra.**

5. Quinto paso: la cuestión territorial tuvo un principio y tendrá un final.

Antes afirmaba que estamos ante desarrollos que no son estáticos sino dinámicos: el apoyo que los movimientos políticos independentistas reciban en el País Vasco o en Cataluña por parte de los ciudadanos nacionalistas **depende del trato que se dé a esas comunidades nacionales y el grado de paz y de satisfacción que experimenten todos los que viven en esa nacionalidad singular.**

Estamos embarcados en **un pulso a largo plazo con el nacionalismo soberanista.** Es un pulso que, contra lo que muchos piensan, no es sempiterno. Tuvo un comienzo en la historia actual, cuando la vía estatutaria fue cegada, y tendrá un final cuando las aspiraciones de separación se conviertan en marginales.

El nacionalismo radical intenta convencer a los ciudadanos catalanes o vascos de que hoy, mañana o pasado mañana, van a vivir mejor separados de España. Los socialistas les demostramos cada día que van a vivir mejor integrados en España, y que para ello no necesitan perder sus rasgos propios. Los nacionalismos piensan que la integración, torticera y fugaz, debe tener como precio arrancar privilegios económicos de España. Los socialistas pensamos que la igualdad de oportunidades para todos es sagrada y que eso beneficia a la mayoría también en Cataluña o en el País Vasco. **Esa es la lucha a largo plazo, dinámica, en la que está embarcado el nacionalismo por un lado y el socialismo español por otro y que tiene solución.**

Y en esa contienda a largo plazo, una derecha que se dedica a negar la existencia del nacionalismo independentista y niega la posibilidad de búsqueda de diálogo y acuerdos no solamente no logrará nada, sino que avivará la llama del independentismo, que es lo que ha logrado hasta el momento, y muy claramente además, en nuestra historia reciente.

6. Sexto paso: Nunca existirá el derecho a la autodeterminación.

No cabe pactar en torno a un derecho a la autodeterminación, ese derecho ni existe ni puede ser garantizado a nadie.

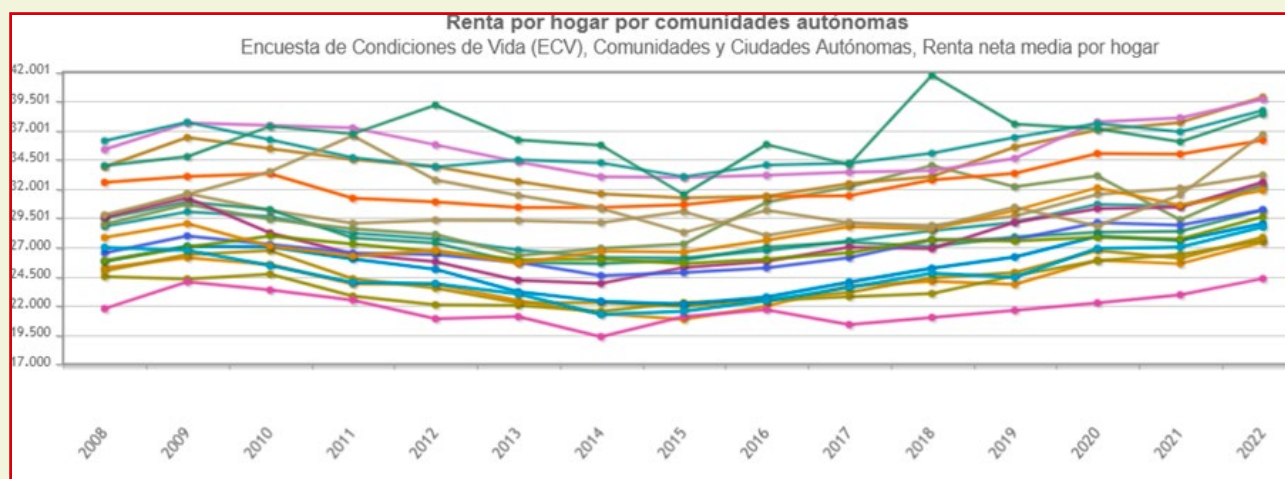
Nunca Naciones Unidas reconocerá ese derecho a Cataluña o Euskadi: no sufren ocupación colonial o ausencia de democracia, no se ha impedido el desarrollo de sus singularidades ni carecen de sistema de autogobierno.

No caben posiciones ingenuas en este tema: lo importante no es arbitrar soluciones hipotéticas para situaciones futuras. **Lo que existe, y eso es lo real y no lo hipotético**, es un pulso a largo plazo en el que el socialismo trabaja para que cada día haya más vascos y catalanes partidarios de la convivencia en paz en una España a la que no le asusta su diversidad. Y ese pulso se está comenzando a ganar.

Un nuevo desarrollo para el resto de Comunidades Autónomas

La reforma del modelo de financiación autonómica es una de las materias más complejas en material fiscal en España. Su actualización debería haberse realizado hace años, bajo el gobierno de Rajoy. Se creó una comisión de expertos y sus conclusiones tampoco han sido puestas en práctica. No es realmente materia de este ensayo reflexionar sobre un tema tan complejo desde el punto de vista técnico y político. Pero sí que me gustaría referirme a un aspecto central que merece una reflexión y una reforma importante, y creo que inapelable: **la convergencia de rentas entre Comunidades Autónomas**.

- El Cuadro que se reproduce a continuación nos muestra la evolución de la renta media por hogar de todas las CCAA a lo largo de 14 años (2008 a 2022), que es la serie más accesible entre las estadísticas oficiales del INE.
- El cuadro no ofrece lugar a dudas: existe una clara **falta de convergencia de renta media entre CCAA**. Si en 2008 el *spread* entre CCAA era de aproximadamente 15.000 euros entre la comunidad más rica (País Vasco) y la más pobre (Extremadura), esa distancia se mantenía 14 años más tarde. No existe en la evolución de la renta media una convergencia, sino que las distancias relativas se han mantenido a lo largo de estos 14 años.
- Además, las CCAA que eran las de mayor renta en 2008 siguen siendo las de mayor renta en 2022: País Vasco, Cataluña, Madrid, Navarra. Las CCAA con rentas intermedias siguen teniendo rentas intermedias: Aragón, Cantabria, La Rioja, Baleares. Y las CCAA más pobres han seguido siéndolo 14 años más tarde: Extremadura, Canarias, Andalucía, Castilla La Mancha o Murcia.



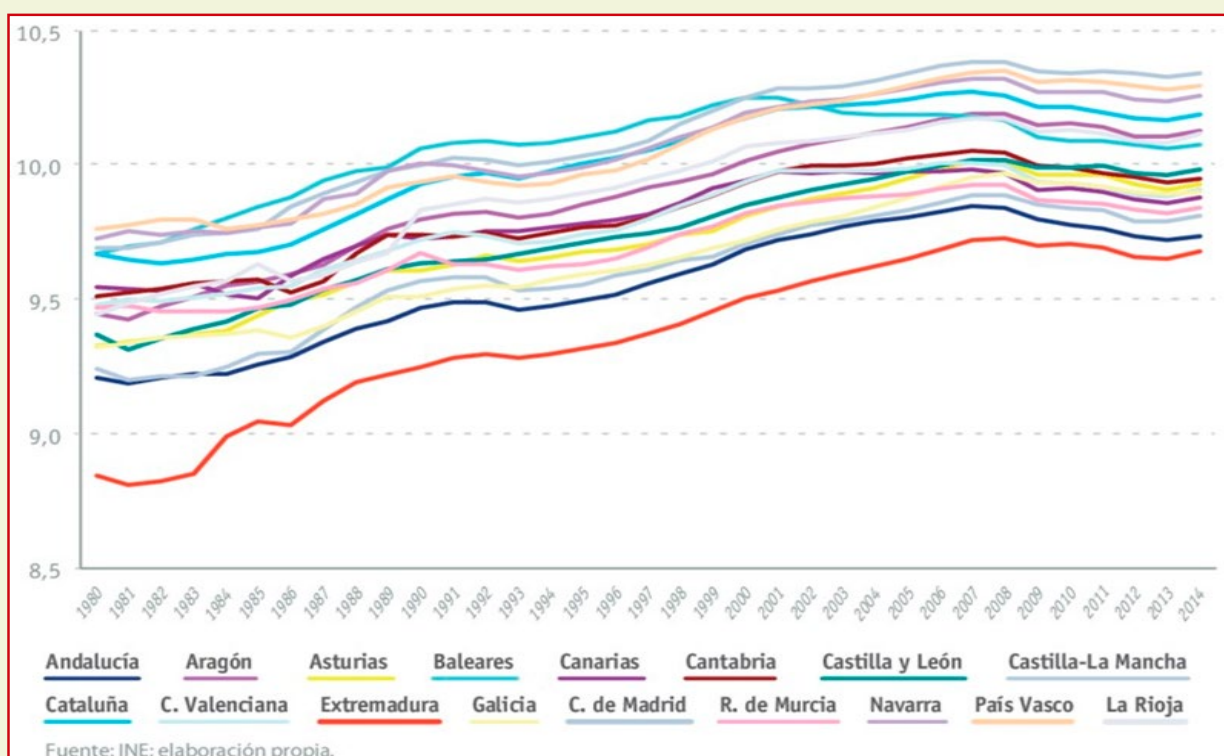
- Se puede apreciar en la base de datos del INE¹⁴ cuatro grupos de CCAA.
 - A. Por un lado las cuatro CCAA con mayor renta familiar han sido consistentemente a lo largo del periodo: País Vasco, Navarra, Cataluña y Madrid.

¹⁴ <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9949#!tabs-grafico>

- B. Existe un espacio de renta familiar media-alta, en el que se sitúan Baleares, Aragón, La Rioja, Castilla León, y Cantabria.
- C. Existe un espacio intermedio de renta familiar media-baja, con la Comunidad Valenciana, Asturias, Galicia y Murcia.
- D. Por último están las cinco regiones con menor renta familiar en el período: Extremadura, Canarias, Castilla la Mancha, Andalucía y Murcia.

Es posible que esta serie no aporte suficiente evidencia empírica y por supuesto el análisis de la evolución de las diversas CCAA a lo largo del tiempo tiene que ser efectuado con mayor detalle y profundidad.

Pero reforzando lo ya dicho el cuadro que se plantea a continuación abarca un periodo mucho más extenso, desde 1980 hasta 2014 y la falta de convergencia se hace aun más evidente.



En otras palabras, **lo que se presenta es significativo:** desde la recesión económica de 2008 hasta el año de 2022 con la recuperación después de la pandemia, España ha pasado por estadios de todo tipo, de crecimiento, de colapso, de estancamiento o de recesión. Esto se puede apreciar porque en el primer cuadro todas las CCAA han seguido una evolución parecida respecto a los descensos o aumentos anuales de su renta (excepto algunos casos como el frenazo sufrido por Baleares por la COVID-19 o el ascenso consistente a lo largo del tiempo de La Rioja).

Si tomamos como referencia el periodo más extenso 1980 a 2014, veremos que excepto en el caso de Extremadura, que ha ido convergiendo, aunque muy tímida-

mente, con las CCAA de rentas más bajas, el patrón es el mismo: **en ningún momento se aprecia una pauta de convergencia de la renta entre CCAA digna de ser mencionada.**

- **¿Qué significado tiene este dato?**
- Las CCAA tienen una función principal: asegurar la provisión universal de servicios de bienestar, en educación, sanidad, servicios sociales o protección social. El núcleo de los servicios administrados y gestionados por las CCAA está en la esfera de los servicios universales del bienestar y su papel redistribuidor. Lo que aporta la evidencia que presentamos es que **la labor redistributiva de las CCAA no es suficiente para asegurar que los ingresos medios de los ciudadanos de diversas CCAA se aproximen.**
- Aparte de algunos elementos que pueden actuar como “suelo” de las rentas (como el IMV o las pensiones mínimas no contributivas), **la convergencia de rentas no se produce solo en el lado redistributivo de la economía asegurado por las CCAA, sino que debe darse muy fundamentalmente en el lado predistributivo de la economía, es decir en función de los niveles de empleo, salarios, o rentas del capital y en general el nivel de actividades económicas** que exista en las diversas CCAA.
- Corregir esta falta de convergencia en las rentas es un desafío muy difícil, porque las actividades económicas se transforman muy lentamente, a largo plazo y dependen mucho más del mercado que de las decisiones públicas.
- Sin embargo aún teniendo en cuenta esa dificultad merece la pena plantearse esta perspectiva: **¿está la España autonómica dispuesta a acoger el reto de que las rentas de los españoles en las diferentes CCAA converjan?** Desde mi punto de vista ésta es una situación que no deberíamos dar por buena. Sabemos que se trata de una apuesta difícil y a largo plazo, pero pienso que, en la Comunidad Valenciana, Asturias, Galicia, en Extremadura, Canarias, Castilla la Mancha o Andalucía, por citar las CCAA con rentas medias más bajas, no deberíamos permitir que las cosas se dejen a lo que espontáneamente determine el mercado.
- Si queremos realmente consolidar el principio de que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades en España independientemente del lugar en el que vivan, **necesitamos nuevos instrumentos a largo plazo para la convergencia de rentas entre CCAA.** Necesitamos desbordar los tópicos de la España vaciada y ponernos a una nueva tarea central de **dotar de igualdad de oportunidades económicas a muchas de nuestras CCAA.**
- Hemos hecho una parte del camino, descentralizando política y administrativamente toda la provisión de servicios universales del bienestar, y eso implica que ya se redistribuye mediante el acceso libre de todos los ciudadanos a dichos servicios.
- **Pero no es suficiente.** Ahora necesitamos un nuevo desarrollo, que debe consistir en una convergencia de rentas mayor para un sector muy relevante de población, los ciu-

dadanos que habitan las CCAA con menor renta media. **Es hora de plantearse qué tipo de mecanismo necesitamos en España para que las rentas de los ciudadanos en las CCAA más pobres o media/bajas vayan convergiendo con las CCAA con rentas más elevadas.**

- Cómo deban ser estos nuevos mecanismos es algo que no se debe improvisar. Pero deberían tener algunas características muy diferentes a los mecanismos de financiación que se han utilizado hasta ahora en el modelo autonómico:
 - Debería existir un **Fondo de Convergencia Económica de las CCAA**¹⁵, dirigido especialmente a que las rentas de los ciudadanos de las CCAA más pobres y las intermedias converjan más a lo largo del tiempo con las de las CCAA más ricas y prósperas en España, **a través de la promoción de nuevas actividades económicas en dichas CCAA.**
 - Ese fondo debería ser utilizado para proyectos de reindustrialización y localización de nuevas actividades productivas en las CCAA, **similares a los PERTE y con una ambición parecida.**
 - Probablemente sería necesario establecer **un nuevo instrumento** para la implementación de proyectos: **un plan de desarrollo regional en cada CCAA**, como un **marco** dentro del que plantear proyectos al Fondo de Convergencia Económica.
 - Las iniciativas que se aprueben deberían tener un **carácter público mixto, acomedidas de la mano entre la administración central y las autonómicas.** Y deberían implicar no solo esfuerzos directamente relacionados con la iniciativa en sí, sino con las infraestructuras físicas, los instrumentos financieros, las políticas activas de empleo o la formación profesional. Los proyectos a poner en marcha deben, en consecuencia, contar en todo momento con la colaboración **abierta y sinérgica de la administración central y la autonómica**, tratándose de iniciativas bien planificadas y con un acusado carácter de **cooperación federal.**

¹⁵ Los actuales Fondos de Convergencia (Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación) no han resuelto el problema de la convergencia de rentas entre CCAA. Su finalidad es redistributiva, pero no se dirigen al fomento de nuevas actividades económicas en las CCAA, que es la filosofía que se propone para este nuevo y central desarrollo futuro de las CCAA.

Necesitamos tres compromisos para progresar

- Para poner fin a esta reflexión, apuntaré muy esquemáticamente algunas sugerencias sobre las implicaciones concretas para poner en práctica en España un avance como el que se propone. Se trata de buscar compromisos en tres frentes:
- España necesita realizar nuevos desarrollos que integren a las dos nacionalidades singulares, Cataluña y Euskadi, más, y más cómodamente, en España. **Pero esto no será posible si los partidos políticos nacionalistas no aceptan avanzar por ese camino.** Dicho de otro modo, con un nacionalismo que se encasquille en un programa inmediato de aspiraciones soberanistas, de consultas inminentes y reediciones del *procés* o con la autodeterminación como programa a corto plazo, sencillamente no se puede plantear ningún progreso compartido, y la única alternativa es seguir mostrando en las urnas que cada día sus tesis soberanistas son apoyadas por menos ciudadanos.
- En segundo lugar, es necesario que una parte importante de la ciudadanía entienda **que dar un trato diferenciado a Euskadi y Cataluña no es otorgarles privilegios, sino mayor autogestión.** Esa es una tarea ideológica que va a precisar de tiempo y de pedagogía: pero es una tarea perfectamente posible si se ancla en la cultura democrática que nos señala lo que es España: un país diverso que nos puede asegurar a todos igualdad de oportunidades.
- España necesita en tercer lugar que las CCAA donde se ha estancado la convergencia de la renta de sus ciudadanos respecto a otras CCAA se apresten a trabajar junto a la Administración Central en un Plan de Desarrollo de la Comunidad Autónoma para fomentar su desarrollo económico. La tarea pedagógica que se mencionaba en el apartado anterior se vería complementada y muy reforzada por este compromiso con el nuevo desarrollo autonómico que se propone: la apuesta fuerte por una convergencia de rentas, que no se ha producido hasta el momento en la España de las Autonomías. Pero, para ello, las CCAA que decidan avanzar por este camino **deberán comenzar a equilibrar su celo autonómico con un nuevo espíritu de cooperación con la administración central.** Y eso, en sí mismo, supondrá también un importante progreso.
- **Si se van cumpliendo estas tres condiciones,** y no tiene por qué no ocurrir, el canto a la esperanza que invocaba al comienzo de esta reflexión, podrá empezar a hacerse realidad. Es posible poner en pie nuevos elementos políticos, de mayor integración y no de mayor separación, para acelerar la resolución del problema de los nacionalismos. También es posible y deseable reformar el sistema autonómico para darle estabilidad y asegurar una mayor igualdad entre todos los ciudadanos españoles independientemente de dónde vivan.
- Si progresamos en esos dos frentes estaremos comenzando a resolver alguno de los grandes interrogantes que hoy tenemos sobre la cuestión territorial en España.

Sobre el Autor



Manuel Escudero nació en San Sebastián. Desde su juventud ha participado de forma activa en pro de la democracia, primero como militante antifranquista y más tarde comprometido con la militancia política socialista.

Su primer libro, *Euskadi, dos Comunidades*, lo escribió en 1978.

Es licenciado en Ciencias Empresariales (Deusto, España), Master of Sciences (MSc) y Doctorado en Economía (PhD), ambos por la London School of Economics. Desde julio de 2018 es Embajador de España ante la OCDE y, por ello, reside en París. En diciembre de ese

mismo año fue designado Presidente de la Junta de Gobierno del Centro de Desarrollo de la OCDE, fundado en 1961 por John F. Kennedy.

Es miembro del patronato de la Fundación Novia Salcedo y miembro del Consejo Asesor de la Fundación Pablo Iglesias.

Fundó en 2007 los Principios para la Educación Responsable en Gestión (Principles for Responsible Management Education, o PRME), una iniciativa internacional de Naciones Unidas en la que participan más de 800 escuelas de negocios y de administración de empresas en 85 países. Ha trabajado como Director de Redes del Global Compact en Naciones Unidas, Nueva York, y fue uno de los promotores de la Red Española del Pacto Mundial.

Ha combinado la actividad profesional y académica con la actividad política. Fue Diputado del PSOE por Madrid en el Congreso en 2003-2004. Y en 2017 fue corredactor del proyecto político con el que Pedro Sánchez se presentó al proceso de primarias.

En el campo del pensamiento, ha escrito 5 libros, ha participado en más de 10 volúmenes colectivos y publicado más de 100 artículos de opinión. Ha participado como conferenciante principal en más de 100 conferencias en 25 países. Sus últimos libros publicados son *En busca del Buen Gobierno* (2005), *Pleno Empleo* (1998) y *Nueva Socialdemocracia* (2022. 2ª edición)