



29 L'OPINIÓ

Notes sobre la Declaració de Granada

El text que segueix conté la meua avaluació política sobre la Declaració del Consell Territorial del PSOE "Hacia una estructura federal del Estado", adoptada a Granada el 6 de juliol de 2013¹.

La Declaració parla "d'aspiracions nacionals" però no conté cap referència posterior a les "nacions" existents i al reconeixement d'un "Estat plurinacional"

El diagnòstic inicial de la Declaració destaca "Pero, quizás el problema más grave surgido en estos últimos meses, en el desarrollo de nuestro modelo autonómico, sea la ruptura del nacionalismo catalán con el marco estatutario y constitucional y su apuesta por la independencia de Catalunya. Esta opción estratégica del nacionalismo catalán debe ser atribuida a quienes la han tomado. Pero nuestro diagnóstico sobre los sentimientos y opiniones de la ciudadanía catalán no debe olvidar que han influido en ellos la insatisfacción de los modelos de financiación, la decepción sobre el desenlace de la reforma estatutaria y las dificultades del modelo autonómico actual para integrar sus singularidades culturales, simbólicas o nacionales" (p.6). És un bon inici. Lúcid.

El document declara a continuació: "Creemos que en el federalismo se ubican las mejores soluciones para reconocer, respetar e integrar las diversas aspiraciones nacionales que conviven en España"(p.6); és també una afirmació positiva. Ara bé, la Declaració parla "d'aspiraciones nacionales" però no conté cap referència posterior a les "nacions" existents i al reconeixement d'un "Estat plurinacional".

El nou Senat. La Declaració de Granada proposa mantenir el mapa autonòmic actual amb les 17 Comunitats Autònomes (CCAA) (p.9). El document conté una clara opció de reforma del Senat per transformar-lo en una cambra territorial amb representació del governs de les CC.AA, amb un total de 92 senadors. La Declaració precisa que "para representar la voluntad autonómica, nadie mejor que los gobiernos de cada una de las Comunidades Autónomas" (p.12).

Com és conegut, aquest és l'esquema de la República Federal Alemanya, i que és més lleuger des dels punt de vista institucional i pressupostari que el disseny actual (pp.10-11). Un punt clau relatiu a les competències del Senat precisa que "Las leyes estatales cuya apro-

1- Hacia una estructura federal del Estado, PSOE, Consejo Territorial, Granada, 6 de julio de 2013. La contribució del PSC la podeu trobar en el document "Por una reforma constitucional federal", Fundació Rafael Campalans, accessible a www.fcampalans.cat. La valoració del Consell Nacional del PSC del 14 de juliol de 2013 es pot veure a www.socialistes.cat. I la del sector crític figura a la Declaració de valoració de la 'Declaració de Granada' i del document 'Hacia una estructura federal del Estado'.

bación requerirá el asentimiento inexcusable de la nueva Cámara serían todas aquellas que tuvieran un contenido de alta relevancia autonómica”(p.13). Una altra competència important seria la relativa a la participació de les CC.AA en la designació de membres dels òrgans constitucionals. El conjunt em sembla encertat.

Hi ha, però, un punt que considero necessari millorar: hi manca incloure explícitament en el funcionament del Senat l'ús de les llengües oficials (castellà, català, gallec i euskera), fet que constituiria un símbol clar del reconeixement i acceptació de les diversitats nacionals incloses i reconegudes. Es podria suposar que està inclòs en la proposta –referida a l'ús de les llengües oficials- de “*asunción plena por parte de las instituciones del Estado de este rasgo institucional*”,(p.11) però seria necessari explicitar-ho.

¿Per quina raó podria ser més legítim l'ús social del castellà que el del català, l'euskera o el gallec?

Els fets diferencials. La Declaració planteja: “*Un modelo federal, cooperativo y pluralista como vía idónea para dar respuesta a las legítimas diferencias que hoy se presentan desde diversas comunidades autónomas, sin quebranto de lo que ha de ser el respeto eficaz al igualitario reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y a la solidaridad interterritorial. Se trata de conjugar igualdad y legítimas diferencias, siendo conscientes de que reconocimiento de estas últimas en territorios que las presentan en virtud de sus especificidades o de ‘derechos históricos’ susceptibles del respaldo jurídico que ya les da la Constitución o porque las fijan sus estatutos no deben suponer diferencias en lo que a los derechos de los ciudadanos y ciudadanas se refiere. Mantenemos a este respecto una inequívoca voluntad igualitaria desde la que nos oponemos a todo lo que redunde en un trato discriminatorio*”(p.8).

L'oposició a tot allò que comporti un tracte discriminatori no em provoca cap discrepància, però he de dir que em resulta estrany que només es parli del tema en relació a les “legítimes diferències”. Certament, la redacció podria ser més equilibrada i encertada. En aquesta línia argumental, ¿per quina raó podria ser més legítim l'ús social del castellà que el del català, l'euskera o el gallec? O bé, en el mateix sentit –amb un pel d'ironia- convé preguntar-se: si els ciutadans A i B són diferents en algun aspecte, ¿té sentit afirmar que un d'ells és el “diferent” o bé que A és “més diferent que B”? Seria absurd, és clar. Per això resulta clau identificar qui ha definit històricament -i com- la legitimitat en els temes identitaris. En definitiva, cal tenir present que hi ha drets associats a diferències qualificades de legítimes però que aquests no deriven simplement de la condició genèrica de persona o de ciutadà en una democràcia, com és el cas del dret a la llibertat política i dels altres drets polítics dels ciutadans.

Les diferències considerades majoritàriament com a “legítimes” corresponen a aquells que s’han afirmat històricament amb el suport d’un Estat. La legitimitat no és un producte de l’atzar: està socialment construïda.

Identitats. Efectivament, les “identitats” a les que estan associades les “legítimes diferències” sorgeixen d'un sentiment de pertinença, d'adscripció a determinats col·lectius. Les identitats estan a la base del llenguatge quan es parla de “nosaltres” i d’“ells”. Com és ben conegut, generalment les diferències considerades majoritàriament com a “legítimes” corresponen a aquelles que s’han afirmat històricament amb el suport d’un Estat i de determinades polítiques –especialment les polítiques educatives i lingüístiques- però també mitjançant la simbologia, les celebracions, molt sovint les victòries i les derrotes i les litúrgies laiques estatals. La legitimitat no és un producte de l’atzar: està socialment construïda. A França, a Espanya i a tot arreu. Molt sovint s’argumenta com si el fet identitari espanyol/castellà no existís, és a dir, com si només “els altres” fossin diferents.

Un tema central, relacionat amb les identitats, és òbviament el relatiu a les nacions/nacionalitats. Una nació no s’identifica només amb un conjunt de variables objectives que permeten detectar un fet diferencial (llengua, cultura, dret civil, per exemple). Sobre aquesta

En un món globalitzat les llengües minoritàries, si es vol que subsisteixin, només poden fer-ho amb polítiques de "discriminació positiva".

En el tema de les competències serà necessari clarificar en el futur lo relatiu a les eventuais comptències compartides.

base, una nació té, clarament -per una banda- un component identitari i -per l'altra- també una dimensió associada a la voluntat col·lectiva de persistir en la identitat col·lectiva.

Llengua. En relació al fet diferencial lingüístic, la Declaració destaca que *"La importancia cultural y política de esta singularidad aconseja reforzar el poder autonómico de estas comunidades en las políticas de ordenación, defensa y promoción de su lengua propia así como la asunción plena por parte de las instituciones del Estado de este rasgo institucional y de este signo de riqueza cultural y social de nuestro país"* (p.10). L'expressió "defensa de la lengua propia" és pertinent perquè en un món globalitzat les llengües minoritàries, si es vol que subsisteixin, només poden fer-ho amb polítiques que sovint es designen com de legítima "discriminació positiva". Prèviament ja m'he referit a l's de les llengües oficials al Senat.

Drets històrics. La Declaració destaca que *"entre los hechos diferenciales y competencias recogidos por los propios Estatutos, sobresalen los derechos históricos que el Estatuto de Cataluña recoge en su artículo 5, así como las especificidades del derecho civil atribuida a diferentes comunidades en sus respectivos Estatutos como en el caso de la Comunidad Valenciana, Galicia, Baleares, Aragón, Cataluña, País Vasco y Extremadura."* p.12. Convé recordar que en el cas de Catalunya l'article 5 de l'Estatut diu: *"L'autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculares i en la tradició jurídica catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals deriva una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu, i el sistema institucional en que s'organitza la Generalitat"*(pp.12.13 de l'Estatut de Catalunya de 2006. Els dos textos estan en sintonia.

Competències. La posició sobre aquest punt cal emmarcar-la en la proposta -a valorar positivament- que fa la Declaració en el sentit d'explicitar el reconeixement constitucional del dret a l'educació, la sanitat, els serveis socials i les pensions (p.16) així com l'afirmació del fet que *"El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe estar en la Constitución y debe fijarse de forma clara"* (p.9); concretament, opta per incloure en la Constitució *"un solo listado con las competencias exclusivas del Estado, definiéndolas con tanta precisión como sea posible y considerando, en consecuencia, que todas las demás, corresponden a las Comunidades Autónomas."* (p.9) sense incloure però la seva concreció. És, per tant, un tema que no queda de tot aclarit i que serà necessari clarificar en el futur, especialment en lo relatiu a les eventuais competències compartides entre Estat i CC.AA. tot i que s'afirma que *"se reducirán las competencias compartidas y se garantizará que las Comunidades ejerzan aquellas que le son exclusivas sin interferencias"*(p.10). Cal tenir present que la heterogeneïtat de competències en les CC.AA planteja coneguts problemes de coordinació i aplicació de les polítiques de l'Estat en les diverses CC.AA.

Una precisió important és la formulada a la Declaració a favor de la no equiparació forçosa entre les diverses CC.AA. de les competències màximes possibles. Efectivament, la Declaració precisa que: *"Nada debe forzar a la culminación de las transferencias porque nada puede obligar a las CC.AA a su equiparación competencial ni institucional. Admitida la posibilidad jurídica de la transferencia, hemos de respetar la voluntariedad de cada Comunidad Autónoma en hacerlo o no."*(p.19). Així doncs, l'equiparació per dalt no és obligatòria però sí es defensa clarament que aquesta resulti possible. Això té conseqüències, com veurem a continuació.

Si segons la Declaració la Constitució ha de fixar la llista única de les competències exclu-

sives de las CC.AA i no hi ha equiparació forçosa entre les diverses CC.AA. de les competències màximes possibles que poden tenir, resulta clar que aquest màxim de competències no inclou les vinculades als fets diferencials ni als dels drets històrics, ja que uns i altres corresponen a Comunitats específiques. Per tant –i això és important- s’admet qui hi pugui haver CC.AA. que –de forma transitòria o bé permanent, si així elles ho decideixen- no exerceixin totes les competències exclusives de la llista comuna constitucional per a les Comunitats

Això crearia un incentiu a les CC.AA per reclamar competències exclusives (de les no incloses en la llista de les competències exclusives de l’Estat- per tenir-les en la reserva i reclamar-les en el moment pertinent: és una porta oberta als conflictes. Finalment, sobre produiria l’adaptació del nivell dels recursos econòmics necessaris i l’origen d’aquests recursos en el cas d’ampliació efectiva de competències; no es pot obviar aquesta dimensió. L’ampliació de competències és una qüestió que és necessari aprofundir.

Solidaritat i ordinalitat. La solidaritat institucionalitzada és una forma de socialització dels riscos socials bàsics que opera assegurant als ciutadans condicions iguals en relació als nivells dels serveis públics socials bàsics: educació, salut, ensenyament i serveis socials. La Declaració fa una referència a la solidaritat *“como única manera de garantizar niveles de vida semejantes”*(p.5). Clarament, aquesta referència introdueix un enfocament diferent de la solidaritat relativa als serveis públics bàsics, ja que els nivells de vida no depenen només de les polítiques públiques sinó que depenen també del dinamisme social i econòmic de la societat civil de les diverses CC.AA, en especial, de la capacitat innovadora i de gestió de les seves elits dirigents i també de les estratègies dels grups econòmics dominants a nivell espanyol, europeu i internacional. Ara bé, si es considera que la Declaració proposa *“asegurar la igualdad de los españoles en sus prestaciones básicas”*(p.18), incorporant a la Constitució la garantia de les prestacions en Educació, Sanitat, Serveis Socials i Pensions (p.18), és clar que la garantia no inclou la dels nivells de vida similars entre regions.

La qüestió de l’ordinalitat és central. Certament. ¿Hi ha alguna raó acceptable de solidaritat –o d’un altre tipus- perquè l’ordre de les CC:AA segons la renda per habitant després d’aplicar criteris de solidaritat siguin diferents dels vigents abans de la seva aplicació? Si hi hagués algun motiu, hauria d’ésser excepcional, associat a alguna catàstrofe natural, per exemple.

En termes menys globals i relatius exclusivament al funcionament efectiu del sistema de finançament autonòmic vigent és pertinent preguntar-se si pot haver-hi alguna raó que justifiqui que Catalunya sigui la tercera Comunitat Autònoma en aportació de recursos tributaris, per habitant, al sistema de finançament autonòmic, però la desena en recursos rebuts –també per habitant- un cop aplicat el model de redistribució vigent. Concretament, en termes de pagament d’impostos Catalunya se situa 19 punts per sobre de la mitjana de les Comunitats Autònomes de règim comú (119,1) mentre que la posterior redistribució dels recursos la situa sis dècimes per sota de la mitjana (99,4). Les dades corresponen a la liquidació del finançament autonòmic del 2011.

Introduir un criteri de manteniment de l’ordinalitat és essencial per la credibilitat de les regles establertes, ja que palesaria les seves conseqüències efectives. De totes formes cal dir que introduir només l’ordinalitat no és suficient, ja que el criteri d’ordinalitat es compliria també en el supòsit de que les diferències es fessin insignificants però tot mantenint l’ordre de les diverses CC.AA. I això no seria acceptable.

És pertinent preguntar-se si pot haver-hi alguna raó que justifiqui que Catalunya sigui la tercera Comunitat Autònoma en aportació de recursos tributaris per habitant però la desena en recursos rebuts per habitant.

La posició de la Declaració de Granada en relació al principi d'ordinalitat en el finançament autonòmic és encara insuficient però va en la bona direcció. Cal proposar i discutir diverses modalitats d'ordinalitat per tal d'implementar el principi.

En relació a aquest tema, la Declaració recorda que el Tribunal Constitucional (TC), en la seva sentència sobre l'Estatut de Catalunya de 2010, va ratificar l'article 206.5 que diu que *"L'Estat ha de garantir que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no alteri en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per càpita entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament"* (p.137 de l'EC). El principi d'ordinalitat és indispensable que estigui incorporat a la Constitució, com proposava l'estudi de la Fundació Rafael Campalans. La Declaració no proposa explícitament incloure-ho en la Constitució, però ens recorda que el principi reflectit a l'article 206.5 està vigent i, clarament el recolza. És una posició encara insuficient però va en la bona direcció.

La formulació del principi d'ordinalitat en termes de renda per habitant és la més rigorosa i pertinent, però té l'inconvenient de la informació estadística necessària és disponible amb molt retard i això crea, evidentment, inconvenients operacionals. El mateix es pot dir en termes de balances fiscals. Cal, per tant, proposar i discutir diverses modalitats d'ordinalitat per tal d'implementar el principi.

La credibilitat en les regles de joc escrites és fonamental. Per aquest motiu convindria considerar no només incloure el criteri d'ordinalitat sinó també analitzar la viabilitat i les conseqüències d'organitzar el pagament –total o parcial- dels impostos compartits en l'Agència Tributària estatal però de tal forma que els pagaments es distribueixin entre l'Estat i la Comunitat Autònoma corresponent en el moment de fer els ciutadans l'ingrés fiscal. Seria un element clau de transparència i confiança.

País Basc i Navarra. La Declaració planteja la necessitat de que el País Basc i Navarra comparteixin el cost de la solidaritat (p.4), la qual mostra *"dificiles equilibrios y disfunciones entre la solidaridad interterritorial y los recursos propios y entre los resultados financieros de las autonomías forales y las de régimen común"*. (p.4). Certament, és necessari avançar en la concreció d'aquests aspectes, delicats però indispensables.

En definitiva, considerant el conjunt de les propostes, en definitiva, la Declaració de Granada del Comitè Federal del PSOE *"Hacia una estructura federal del Estado"*, del 6 de juliol de 2013 constitueix un marc inicial que permet avançar en la millora de l'autogovern de Catalunya en una línia de transformació federal de l'Estat espanyol; tot i que conté els silencis i les insuficiències que he destacat, no inclou però preses de posició que impedeixin avançar en les direccions que he expressat en el text.

Un comentari final: la Declaració no parla del "dret a decidir" però això crec no ha de plantejar cap problema, ja que aquest –lògicament- no és un dret constitucional que estigui inclòs en cap Constitució rellevant. Sobre aquesta qüestió considero que resulten molt pertinents i útils les precisions formulades per Francisco Rubio Llorente –exvicepresident del Tribunal Constitucional (1989-92) i expresident del Consell d'Estat (2004-2012)- destacant que no és correcte considerar que "el legislador sólo puede hacer aquello para lo que está expresamente autorizado por la Constitución" i, per tant, defensa la legalitat d'un referèndum per a "averiguar la existencia y validez de esta supuesta "voluntad de secesión".

El dret a decidir és clarament un tema diferent dels temes considerats a la Declaració i que –cal dir-ho- té un tractament apart i una urgència que resulta indispensable considerar. Les conseqüències de la consulta, en cas de majoria per la independència, passen per la negociació posterior amb el Govern de l'Estat. No és gens fàcil, certament, però aquesta és la via.