

### 3. LA SOBIRANIA TRIBUTÀRIA A LA CONSTITUCIÓ

Comencem ara a contar cronològicament el sinuós camí que s'ha seguit per retallar la nostra capacitat financera.

Jo crec que, quant a la seva identitat nacional, Catalunya té plantejats dos problemes decisius: d'una banda, el de la llengua i el de la convivència entre les dues comunitats culturals que viuen en terra catalana. Són temes entrelligats que sols es podran resoldre sense aplicar imposicions i al llarg del temps. Són, per dir-ho així, problemes humans. Sortosament, em sembla que van ben encarrilats, més pel bon sentit de la gent que per cap més motiu.

Però, d'altra banda, jo crec que la Catalunya actual necessita palanques d'autogovern si vol tirar endavant el seu nacionalisme, i això exigeix diners. Però, abans d'entrar en matèria, jo voldria remarcar que l'autogovern és convenient àdhuc per als catalans que no se senten nacionalistes. Els interessos econòmics i de tota mena de Catalunya tenen una formulació territorial. Que l'Estat s'emporti per via d'impostos la quantitat més petita possible de la renda disponible catalana és quelcom que convé als empresaris, que veuran facilitades —*ceteris paribus*— les seves inversions, i als treballadors, que veuran augmentada la demanda de treball. Podríem dir que ens aglutina la geografia. És un exemple que demana moltes matisacions, però que és bàsicament vàlid. En canvi, avui dia, la lluita de classes convencional o marxista va a mal borràs i només va quedant el normal conflicte d'interessos. Aquest enfrontament classista, que diríem clàssic, es demostra progressivament afec-

tat d'anèmia perquè més i més gent es fixa en el que hi ha de coincidències socio-econòmiques, i no tant en el que roman d'una conflictivitat estèril. És aquest un enfrontament que s'expressa o expressava mitjançant una *conflictivitat vertical* que manifesten les classes socials, cada vegada, per cert, més indefinides. Capitalistes o burgesos i proletaris configuren una classificació massa simplista per explicar el món d'avui per molt que se la vulgui elaborar. Com es veu, el plantejament es va modificant molt i de pressa. Ara i aquí es posen de manifest unes coincidències regionals que difereixen de les d'altres regions i que, per tant, tenen formulació territorial. Els interessos i els problemes d'un treballador o d'un empresari català no són idèntics als interessos dels seus homònims d'altres parts d'Espanya i d'Europa. Es tracta d'una altra mena de divergència. És el que podríem anomenar la *conflictivitat horitzontal*.

Tot plegat no vol dir que per a la segona hipòtesi, la hipòtesi moderna, no es puguin trobar acords negociats en base a la solidaritat entre els pobles. Però sí vol dir que, d'entrada, el poble de Catalunya, sense distinció entre les classes convencionals, té interès a defensar una sèrie de temes de forma conjuntada. Jo dedueixo de tot això que l'autogovern convé a tothom que viu i treballa aquí i no sols als nacionalistes catalans, com deia abans.

Doncs bé, l'autogovern no és tal si no té una mínima part de sobirania, ja que d'altra manera no depassa la categoria de delegat administratiu d'un altre poder, aquest sí, sobirà. Tant les diferents classes de federalisme com d'autonomia no són més que graduacions i equilibris entre les sobiranies incompletes de diferents instàncies de govern que, perquè no tenen caràcter independent, tampoc no tenen sobirania plena.

Als Estats Units, els Estats federats tenen sobirania originària. I encara més: les competències residuals són dels Estats. És a dir, tot el que no està expressament conferit per la Constitució al govern federal i no està prohibit als Estats és competència d'aquests. És cert que la doctrina de la Clàusula de Supremacia dona al govern federal la competència exclusiva en aquelles facultats que, sense figurar expressament entre les reconegudes per la Constitució al govern federal, en deriven implícitament. Entre la «Clàusula de Supremacia» i la teoria dels «poders implícits» que la complementa, el govern federal ha pogut estendre molt les seves atribucions. De totes maneres les esmenes a la Constitució que s'han produït al llarg del temps han confirmat que els Estats federats gaudien i gaudei-

xen de sobirania originària en una mesura important. Concretament la Constitució americana i la jurisprudència del Tribunal Suprem d'Estats Units detallen les facultats sobiranes del govern federal, i totes les altres atribucions de sobirania corresponen als Estats federats. Aquests en surten força reforçats.

En relació als impostos, la doctrina està d'acord que els Estats tenen un poder tributari propi diferent del federal, el qual s'origina en la pròpia Constitució. Es tracta d'una sobirania tributària originària. És cert que una sèrie d'esmenes consecutives donen al govern federal sobirania tributària originària (no exclusiva) en gairebé tots els impostos, sense prendre, però, res als Estats. El resultat ha estat una sobirania tributària compartida que, de fet, ha desembocat en una superposició d'impostos. Això representa una sèrie de dificultats administratives i d'equitat, però certament aferma l'autonomia dels Estats i, certament, opera força bé.

Jo sempre he dit als que prediquen el federalisme a Espanya, com a millor fórmula que l'autonomisme, que si parléssim de federalisme nord-americà jo ja firmaria. Però a Madrid no es parla mai del sistema U.S.A., perquè veuen que és un sistema massa autònom. No s'atreveixen a parlar de França ni d'Anglaterra, perquè són Estats obertament unitaris, i d'Itàlia, amb un sistema d'autonomies més aviat decoratiu, tampoc no se'n parla massa. Concretament una mica més, als U.S.A. els pagaments tributaris per l'impost estatal sobre la renda són deduïbles del pagament del mateix contribuent per l'impost sobre la renda federal. Tindrem ocasió de veure com aquest no és el cas dels nostres recàrrecs autònoms sobre impostos de l'Estat que no són deduïbles.

El model alemany és ara el més invocat, perquè és un federalisme força aigualit, però que els alemanys insisteixen que és federal. La República Federal Alemanya disposa d'una Constitució que reserva forces manifestacions externes de sobirania als Estats federats, però en realitat la supremacia del govern federal és gairebé absoluta. La Llei Fonamental estableix unes competències legislatives exclusives del govern central que exclouen pràcticament del tot la intervenció dels Länders. També estableix unes competències concurrents per les quals els Länders *poden legislar mentre no ho faci el poder central*. Aquest, doncs, té l'última paraula. És cert que aquesta prioritat central només es pot exercitar en casos de necessitat que la mateixa llei fonamental explica i, de fet, si l'esperit del govern Central no és centralista les coses marxen més o menys.

Amb la inclinació intervencionista i centralista del nostre país, el sistema alemany deixa molt poques portes obertes a l'autonomia política. Cal no oblidar que, a Alemanya, el Senat (Bundesrat), compost per delegats dels governs estatals, té possibilitats d'intervenció efectiva a favor de les autonomies. I, a casa nostra, el Senat ha oblidat del tot la tímida presència de les comunitats autònomes que es deia al principi del nostre debat constitucional que era la seva raó de ser. Les tendències germàniques van cap a un federalisme cooperatiu —que també es troba en les evolucions doctrinals del federalisme americà—, el qual s'expressa de forma institucionalitzada i reglamentada —a diferència de l'americà, que s'adapta de fet a les successives realitats socials i polítiques del país. En resum, del sistema alemany podem esperar molta cooperació i molta coordinació —orquestrades des de la capital— i molt poca autonomia. En matèria fiscal la Llei Fonamental alemanya reserva en exclusiva al govern Central els impostos més importants, moderns i productius. Seguint, com seguim a Espanya, l'exemple de la República Federal Alemanya, nosaltres ens situem, doncs, molt lluny del sistema americà. I posats a imitar, per què no seguir l'exemple dels Estats Units, el país més poderós i eficaç de la terra?

Resumint molt, jo crec que a la nostra Constitució, en relació amb l'Estatut de Catalunya, es poden distingir dues classes de competències: competències exclusives, de l'Estat o de la Comunitat Autònoma, les quals com el seu nom indica suposen per a l'ens corresponent plenes atribucions legislatives, reglamentàries, executives i judicials. És a dir, que comprenen el procés polític complet. Cada una esgota en l'àmbit de les seves competències la totalitat de l'exercici del poder públic sense que l'altra part tingui intervenció institucional. En aquest punt podria dir-se que estem davant un cas de sobirania compartida que no s'ha de confondre amb les competències compartides. Això seria la teoria inicial que s'ha anat dissipant en el temps.

La Constitució especifica en el seu article 149, quines són les competències exclusives que corresponen a l'Estat, de forma categòrica i sense vacil·lacions. En cas de conflicte entre la legislació autònoma i la legislació de l'Estat prevaldrà aquesta última (article 149.3).

El redactat de l'article 148, que regula les competències de les comunitats autònomes, és molt més feble. Diu simplement: «Las

comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias...» Ja es veu, doncs, per on van els trets.

Si anem a l'Estatut la situació és la següent: L'article 9, un article més ferm que el citat de la Constitució, diu que la «Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre les matèries següents», que especifica. Si aquest article i algun dels altres no qualifiquen el text amb alguna reserva expressa, jo crec que s'ha d'entendre que en els casos que aquesta referència a la Constitució o a altres lleis no succeeixi, que són la majoria, estem davant de supòsits de sobirania compartida i de federalisme dualista, si es vol utilitzar aquesta expressió, tal com hem explicat. Però no ens enganyem. Ja hem vist com des de l'època de les Corts Constituents el centralisme pren posicions.

Efectivament, la pràctica administrativa i legislativa així com alguna Sentència del Tribunal Constitucional han anat deixant de banda el concepte d'exclusivitat, i l'han substituït per una idea de participació recíproca. L'Estat pot intervenir en tot, per dir-ho així. Totes serien competències «concurrentes» en el cas de les autonomies, però no en el de les atribucions de l'Estat.

Es tracta d'una mena de competències compartides en les quals els dos centres de poder poden intervenir atribuïnt-se una part del procés polític a cada un (per exemple, el legislatiu a l'Estat i la resta a la comunitat autònoma) o bé repartint-se la matèria (com, per exemple, la inspecció superior de l'ensenyament a l'Estat, i la resta de l'ensenyament a la Comunitat). Estaríem davant d'un model semblant al federalisme cooperatiu alemany, que és el que em sembla que cercava l'Administració Central del bell antuvi. La literatura especialitzada ja ha batejat la troballa: totes les competències —les de les autonomies, no les de l'Estat, s'entén— serien *concurrents*. I amb això queda destruït el model autonòmic originari.

Aquesta tendència restrictiva que es va posar especialment de manifest quan discutírem l'article 133 de la Constitució. El solidari recolçament, d'aquesta tendència restrictiva, que socialistes i UCD tingueren, demostrava des de molt al començament que els centralistes ja distingien molt bé on estava el «huevo» al qual donaven tanta o més importància que al «fuero».

Em sembla que pot interessar la transcripció d'alguns punts dels principals discursos pronunciats en el si de la comissió constituïdo-

nal, que recollim del Diari de Sessions de 13 de juny de 1978, relatiu a la sobirania fiscal (art. 133 de la Constitució).

Jo em vaig permetre plantejar les coses de la següent manera:

«El texto enmendado del artículo 125 dice que la potestad originaria para establecer tributos corresponde en exclusiva al Estado. Después se habla de que las comunidades autónomas y las corporaciones locales podrán establecer tributos de acuerdo con la Constitución. Es, pues, un derecho este último de carácter subordinado al primero.

En el título VIII de la Constitución se hacen vagas referencias a los tributos propios de las comunidades autónomas. Tan vagas que una de dos: se piensa por parte de algunos interpretar restrictivamente esta vaguedad a la hora de discutir el Estatuto, negando el derecho de los organismos autónomos a establecer tributos, y en tal caso los catalanes tenemos la necesidad de aclarar las cosas desde este momento, o puede ser, también, que la vaguedad no sea querida y todos aceptemos el derecho de los territorios autónomos a establecer sus propios tributos, y en tal caso nadie va a tener inconveniente en que se concreten las cosas en seguida. De ahí nuestra enmienda 173, que textualmente dice: «La potestad originaria para establecer tributos corresponde al Estado y a los territorios autónomos mediante Ley.»

Yo creo que, si hemos de entendernos, es preciso hablar claro de entrada, y dejarnos de filigranas semánticas que, o bien no pasan de simple coquetería dialéctica o, en otro caso, quieren esconder intenciones que todos vemos llegar desde muy lejos. Con el pretexto de defender las arcas del Estado, prepararían algunos una punta de lanza contra el corazón financiero de las autonomías. No nos engañemos, estamos en este momento —y no tiene sentido que lo ocultemos— ante un tema vital de reparto de soberanía. Sin recursos económicos, las autonomías son una ficción. Si la potestad de allegar recursos es originariamente del Estado, quiere decir que la de los entes autonómicos sólo puede ser derivada y, por tanto, revocable. Y si, como parece cierto, sin recursos la autonomía sólo puede morir, este artículo pone en manos del Estado el poder unilateral de condenar las autonomías a la muerte, por vía indirecta, pero sin fallo posible. Las mantendríamos en el papel, pero las sangraríamos hasta dejarlas exangües. Contra esto, señores, se dirige la enmienda que defiendo.

Por motivos técnicos que serían ahora largos de explicar, las entidades autonómicas, lo mismo que los estados federados, no son a la hora de recaudar tan eficaces como pueden serlo los órganos del Estado Central. Por ello, suelen estar muy anémicas las cajas de los entes locales cuando en los países industrializados la Administración Central dispone de muchos más recursos absolutos y relativos.

Conscientes de este problema, por todo el mundo occidental se han buscado mil maneras de que las comunidades autonómicas, a sus distin-

tos niveles, puedan participar en la recaudación efectuada por el Estado, de manera que ello no implique una subordinación política y administrativa a dicha Administración Central.

No se olvide que sea cual sea la fórmula, en el caso de las regiones ricas, como Cataluña, siempre será más el dinero que se vaya de dicha región en forma de impuestos que el que regrese a ella por la vía del gasto público. Sea como sea, este fenómeno de escasez de recursos a nivel local viene de antiguo, y ya hace años que el Estado remite a la periferia cantidades ciertamente insuficientes en forma de subvenciones más o menos condicionadas. Y esto es, precisamente, lo que los catalanes queremos evitar. El tener que pedir cada año o cada dos años que nos sea entregada, concedida, otorgada, previa mendigación, una proporción más o menos aceptable del mismo dinero que se recauda en nuestra tierra. Los procesos de recaudación y reparto deben ser automáticos y no discrecionales para ninguna de las partes. Ni siquiera deben ser negociados entre ellas más que muy de vez en cuando, ya que de otra forma la autonomía sería ilusoria porque se podría regatear con frecuencia.

Cataluña debe tener un derecho firme, un derecho inicial, una participación originaria en la soberanía fiscal. Cuando digo Cataluña me refiero a todas las regiones que se hallen en situaciones similares. Debe poder imponer o establecer sus propios tributos, pero sobre todo debe poder recabar, debe tener el derecho soberano a recabar la ayuda técnica y la colaboración administrativa que el Estado puede y debe prestar a todos los órganos autonómicos en la mecánica recaudatoria. En los Estados Unidos y en Alemania Federal, y en todos los países donde la descentralización política y administrativa realmente existe, se establecen toda clase de fórmulas de colaboración. Para que ésto se pueda producir sin abusos, ni prepotencias, por ninguna de las partes, es evidente que los entes autonómicos deben gozar de una parte de la soberanía fiscal tan originaria y completa dentro de su ámbito como la del Estado. Debemos poder negociar en esta materia de tú a tú. Iguales derechos, no en cantidad, pero sí en calidad.

Precisamente porque las técnicas cambiantes de la Hacienda Pública puede justificar frecuentes negociaciones entre el Estado y los territorios autónomos; precisamente porque la Hacienda Pública moderna, además de exigir métodos automáticos de recaudación y reparto, reclamará una colaboración y coordinación constante entre los territorios autonómicos entre sí y entre éstos y el Estado, es preciso que estos contactos se puedan desarrollar en pie de igualdad. Es preciso que todos disfrutemos de un cierto grado de soberanía fiscal y tributaria. De otra forma seremos arrollados los más débiles, o sea, los territorios autónomos.

Así, pues, al Estado descentralizado por lo menos, no le estorba ni disminuye el que los órganos de los territorios autónomos dispongan de soberanía fiscal dentro de su propio ámbito. Lo que habrá que discutir es

cual es ese ámbito y cuáles son los derechos de los territorios autónomos. En cambio, lo que no se puede admitir es que éstos queden al albur de las decisiones del poder central impuestas por la vía falsa de la soberanía y de las prerrogativas fiscales. Es por ello que estamos convencidos que si realmente se quieren crear las autonomías se les debe reconocer la parte de soberanía fiscal que le corresponde. No olvidemos la frase de un famoso presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos (Marshall) cuando dijo que el poder fiscal representa el poder de destruir. Somos conscientes de este hecho y queremos evitarlo. Si un día, que nadie prevee en estos momentos, quisiera alguien destruir la autonomía de Cataluña o de cualquier otra región, que lo haga de frente y con franqueza y no por la vía solapada de estrangularla económicamente.

No cal dir que A.P. es va oposar rodonament a les meves teories i sense massa arguments. En definitiva, va dir:

«En este sentido queda expresa constancia de nuestra oposición a cualquier cosa que suponga soberanía fiscal para nadie que no sea el Estado español.»

No cal dir que UCD li va donar suport i el mateix va fer el PSOE. El representant dels ucedistes, Sr. Bravo, va dir clarament:

«Tengo que decir con toda ponderación, pero también con toda firmeza, que mi Grupo no comparte las tesis jurídicas y políticas del señor Trias Fargas, expuestas esta mañana.»

«Por ello no compartimos los términos vertidos por el Sr. Trias Fargas sobre el pie de igualdad, trato igualitario, que también son términos que ha utilizado, entre el Estado y las Comunidades regionales.»

A la meva manera de veure, s'havia perdut el primer «round». Catalunya quedava subordinada tributàriament, i el mateix es pot dir de les altres comunitats autonòmiques.

«La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado» (art. 133.1 de la Constitució), fou la redacció definitiva que va posar punt final a aquesta qüestió tan important, que havia de portar conseqüències greus per a les nostres finances.