

Grau en Dret
Treball de fi de Grau (21067/22747)
Curs acadèmic 2019-2020

**EXPERIÈNCIES COMPARADES
D'AUTONOMIA FISCAL ALS
ORDENAMENTS JURÍDICS ITALIÀ I ESPANYOL**

ASPECTES ACTUALS, ORÍGENS HISTÒRICS
I ELEMENTS JURÍDICS I CONSTITUCIONALS

Guillem València Caballero
180012

Tutor del treball:
Dr. Josep Capdeferro i Pla



DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT

Jo, Guillem València Caballero, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'únic autor, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Com a autor/a de la memòria original d'aquest Treball Fi de Grau autoritzo la UPF a dipositar-la i publicar-la a l'e-Repository: Repositori Digital de la UPF, <http://repositori.upf.edu>, o en qualsevol altra plataforma digital creada per o participada per la Universitat, d'accés obert per Internet. Aquesta autorització té caràcter indefinit, gratuït i no exclusiu, és a dir, sóc lliure de publicar-la en qualsevol altre lloc.

Guillem València Caballero
Sabadell, 2 de juliol del 2020

“Nescire autem quid ante quam natus sis acciderit, id est semper esse puerum”
“*Desconèixer el que ha passat en el món abans d'arribar-hi nosaltres
suposa ser un nen per sempre*”

-Marcus Tullius Cicero, **M. Tulli Ciceronis Orator Ad M. Brutum**

RESUM

Els models territorials dels sistemes constitucionals moderns comprenen, en la seva majoria, mecanismes que distribueixen la competència per l'exercici del poder públic entre l'Estat i diferents unitats territorials preexistents o creades ad hoc. Les competències en matèria fiscal, estructurades en models amb més o menys autonomia són una peça clau en qualsevol model de descentralització territorial del poder, i també una de les més contencioses. L'objecte d'aquest treball és l'estudi i l'anàlisi de les aproximacions jurídiques a la distribució de competències fiscals entre les unitats territorials de caràcter especial (i.e. que gaudeixen d'una autonomia fiscal superior a la resta d'unitats territorials del respectiu país) a Espanya i Itàlia, fent especial èmfasi en els seus orígens i els elements d'actualitat en el debat territorial.

L'objecte d'estudi d'aquest treball es desenvolupa per mitjà d'una comparació de les assignacions competencials que cadascun dels ordenaments jurídics fa respecte a les diferents unitats territorials de caràcter especial, construïda sobre un estudi historiogràfic dels orígens d'aquestes assignacions competencials (sia ja via el reconeixement d'estructures institucionals anteriors o via la creació de nous models regionals amb fonaments històrics més o menys forts), acompanyada d'un compendi dels fonaments jurídics dels diferents models territorials en el marc dels corresponents sistemes constitucionals.

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ	7
2. ARTICULACIÓ TEÒRICA DEL DISCURS DE L'AUTONOMIA FISCAL	9
2.1. Models de Repartiment de competències	12
2.2. Concepte d'Autonomia Tributària Territorial. El rol de la descentralització tributària en la classificació de les formes d'Estat	14
2.2.1. Identitat i autonomia.....	16
3. LES REGIONS ESPECIALS ITALIANES	19
3.1. Construcció del Règim Especial del Regionalisme Italià.....	21
3.2. Desenvolupament legislatiu modern de l'autonomia fiscal.....	22
3.2.1. Encaix constitucional del regionalisme modern italià.....	25
3.3. El Trentino-Alto Adige/Südtirol. L'èxit de l'autonomia fiscal a Itàlia	26
3.4. La Vallée d'Aoste i el Friuli Venezia Giulia. L'autonomia passiva	27
3.5. Sardenya i Sicília. Les insularitats.....	29
4. MODELS D'AUTONOMIA FISCAL ESPECIAL A L'ORDENAMENT JURÍDIC ESPANYOL	31
4.1. Gènesi de les experiències actuals de l'autonomia fiscal	33
4.2. Segles XVII a XIX. Divergència i Elements de Contemporaneïtat	37
4.3. Encaix modern de l'autonomia fiscal	41
4.3.1. Principis jurídics de la descentralització del model constitucional espanyol.....	43
4.3.2. La Foralitat a la Constitució Espanyola de 1978.....	44
5. CONCLUSIONS	47
6. BIBLIOGRAFIA.....	51
Treballs acadèmics	51
Legislació i Jurisprudència de l'ordenament jurídic espanyol	53
Legislació i Jurisprudència de l'ordenament jurídic italià.....	54
7. ANNEXOS	56

1. INTRODUCCIÓ

L'estructura territorial és un dels elements menys pacífics de la construcció constitucional de l'Estat, en especial en aquells que reuneixen en el seu si diverses identitats, diferents entre elles i amb elements distintius forts. Alhora, un dels principals elements definitoris de l'estructura territorial és l'assignació competencial en matèria fiscal: qui estableix, gestiona, recapta i disposa dels impostos i altres tributs que es puguin eventualment imposar sobre qualsevol subjecte passiu. En les següents pàgines segueix un estudi comparat de les diferents aproximacions legals en l'ordenament jurídic d'Itàlia i Espanya sobre l'autonomia fiscal d'alguns dels seus territoris, on es troben dues disciplines, la Història i el Dret, en un recull eminentment jurídic de les assignacions competencials a les diferents regions de les potestats tributàries que segueix un fil conductor històric on s'estudien els elements fundacionals i els processos de consolidació d'aquestes assignacions competencials.

Malgrat que les competències fiscals formen part de la discussió política *habitual* a Catalunya, la meua primera aproximació jurídica a la base teòrica d'aquesta qüestió (i el que em va dur a proposar aquest tema pel meu Treball de Fi de Grau) va ser la troballa durant la meua estada d'estudis a l'Universitat di Bologna de la figura de Gaspare Ambrosini, un dels pares de la Constitució Italiana del 1947 i el principal impulsor de l'*estat regional* com a construcció territorial intermèdia entre l'Estat unitari i l'Estat federal (i l'antecedent per antonomàsia del sistema de les autonomies de la Constitució Espanyola del 1978). L'existència de dos models territorials (això és, el sistema de regions especials italià i el sistema de les autonomies espanyol) amb bases teorico-jurídiques similars però desenvolupaments profundament dispars em va dur a plantejar la comparació que ens ocupa.

El treball s'estructura en tres grans blocs i unes conclusions. El primer bloc, amb vocació de base conceptual, desenvolupa els elements teòrics a través dels quals s'estructuren els models d'autonomia i sobirania fiscal en els dos ordenaments jurídics estudiats, l'italià i l'espanyol, fent especial èmfasi en l'impacte de l'assignació competencial en matèria fiscal en els models d'estructuració territorial, alhora que es fa un breu esment a l'articulació identitària de les unitats territorials estudiades. El segon bloc desenvolupa les especificitats de l'ordenament jurídic italià en l'àmbit d'estudi del treball sobre dos eixos: el primer, la gènesi del regionalisme a Itàlia i els fonaments legals sobre els quals s'assenta l'autonomia fiscal en el constitucionalisme modern italià, i el segon, les especificitats de cadascuna de les cinc regions especials italianes, i.e. el Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Vallée d'Aoste, el Friuli Venezia Giulia i les illes de Sardenya i Sicília. El tercer i últim bloc tracta els models d'autonomia fiscal especial (en particular, els

territoris forals) a l'ordenament jurídic espanyol, i.e. els Territoris Bascos i Navarra, seguint un ordre cronològic: la gènesi de les diferents experiències, els elements clau del desenvolupament històric de cadascuna d'elles, i els fonaments legals i constitucionals de l'encaix territorial modern dels territoris forals. Addicionalment s'estudien les implicacions fiscals dels drets històrics de Catalunya, seguint el mateix fil que els territoris forals, desenvolupats ininterrompudament fins a principis del segle XVIII, en paral·lel als furs dels territoris bascos i amb elements rellevants per l'estudi historiogràfic dels conceptes bàsics de l'autonomia i l'autonomia fiscal.

En el treball s'usaran dues metodologies expositives; per la naturalesa dels continguts dels blocs, el segon bloc (en què s'estudien les regions especials italianes) s'estructura geogràficament, i.e. el contingut del bloc (i per tant, els epígrafs) se secciona en cadascuna de les regions especials, llevat d'aquelles qüestions de caràcter general, mentre que el tercer bloc (sobre els furs dels Territoris Bascos i de Navarra i els drets històrics de Catalunya) s'estructura cronològicament, de manera que cada epígraf (que correspon a una etapa històrica diferent) contingui els elements d'interès de cadascuna de les unitats territorials estudiades. El motiu és, succintament, que mentre l'ordenament jurídic italià modern, en general i amb l'excepció del Trentino-Alto Adige/Südtirol (que en ordenaments jurídics preconstitucionals ja havia gaudit de certa autonomia en matèria fiscal), *estableix* un model d'assignació competencial per les regions especials italianes, l'ordenament jurídic espanyol *reconeix* models preexistents adaptant-los a un nou marc. Per això, mentre que en el bloc referent a l'ordenament jurídic espanyol és fonamental el procés històric de formació i maduració foral perquè el model d'assignació competencial està basat en aquest, no ho és tant en l'ordenament jurídic italià, que en la seva articulació moderna està més aïllat d'experiències preconstitucionals d'autonomia fiscal (ja no diguem d'experiències prèvies i contemporànies al *Risorgimento*¹).

¹ El *Risorgimento* fa referència, en aquestes línies, al procés polític i cultural, construït sobre elements romàntics, nacionalistes i patriòtics, que actuà durant gran part del segle XIX i culminà en la constitució, a la península apenina, d'un Estat-nació unitari: el Regne d'Itàlia. D'una marcada influència revolucionària francesa (que arribà a la península durant la invasió francesa de l'any 1796 i següents), l'objectiu fonamental era la unificació dels diferents països i Estats que conformaven la península en un de sol, sota una única Constitució (malgrat no existia unanimitat en el moviment unionista sobre com es duria a terme la referida unificació).

A la fi de la invasió francesa, l'any 1815, els múltiples Estats de la península apenina van reconstituir-se en la seva forma anterior, aquest cop sota domini austríac; la dominació austríaca va ser confrontada pels *carbonari*, moviment embrionari del *Risorgimento*, durant la dècada de 1820, però no és fins a partir de 1831 (Encyclopaedia Britannica, 2017) que trobem els primers moviments explícitament unionistes, al voltant de la figura de Giuseppe Mazzini. Després de successius fracassos i amb el suport de França, els unionistes del Piemont dirigeixen la unificació des del Nord fins el Sud, que culminà l'any 1861 amb la constitució del Regne d'Itàlia (Venècia se sumaria l'any 1866, i els Estats Papals el 1870 – és a partir de 1871 que Roma es converteix en la capital del Regne). Que es tractava d'un moviment dirigit per les elits i no tant per un moviment de base popular es reflecteix en la cèlebre frase de Massimo d'Azeglio, líder unionista: "*l'Italia è fatta, bisogna fare gli italiani*".

Era Herrero y Rodríguez de Miñón qui deia que la diferència entre juristes i historiadors a l'hora d'afrontar la mateixa qüestió rau en el fet que mentre els historiadors descriuen la gènesi i evolució de la qüestió i analitzen les forces i interessos que hi coincideixen, els juristes (com ell), estudiosos del Dret com a instrument, “*estan cridats a donar-hi resposta*”, a donar-hi solució. Justament per la vocació interdisciplinària d'aquestes pàgines, entre el Dret i la historiografia, estudiarem i analitzarem les diferents experiències d'autonomia fiscal estudiades als ordenaments jurídics italià i espanyol, però també donarem resposta a aquelles qüestions de més actualitat: els reptes que plantegen i les tendències divergents dels diferents territoris i les seves interaccions amb l'estat central.

2. ARTICULACIÓ TEÒRICA DEL DISCURS DE L'AUTONOMIA FISCAL

L'article 114 de la Constitució de la República Italiana de 1947² afirma, en la mateixa línia, que la República “*està constituïda pels Municipis, les Províncies, les Ciutats metropolitanes, les Regions i l'Estat*”, i que “*els Municipis, les Províncies, les Ciutats metropolitanes i les Regions son ens autònoms amb estatuts, poders i funcions propis segons els principis fixats a la Constitució*”. L'article 137 de la Constitució Espanyola de 1978 estableix que l'Estat s'organitza territorialment “*en municipis, províncies i en les Comunitats Autònomes que es constitueixin*”, i que les Comunitats Autònomes “*gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius*”. Trobem doncs dos textos constitucionals que fonamenten el seu model territorial en un sistema *regional* (anomenat autonòmic en el cas de la Constitució Espanyola) que, juntament amb la resta de divisions territorials i l'Estat Central (explícitament a la Constitució Italiana, implícitament en el cas de l'Espanyola), integren l'Estat.

Malgrat la similitud de la literalitat de l'exposat, existeixen diferències sensibles en l'articulació del sistema regional en els dos ordenaments jurídics estudiats: ambdós textos constitucionals es fonamenten sobre una construcció unitària de la sobirania i la indissolubilitat de la nació³, però

² L'article 114 va ser modificat per la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*. El redactat original de la Constitució de la República Italiana, en el moment de la seva promulgació, establia en el seu article 114 que “*La República es divideix en Regions, Províncies i Municipis*”, mentre que l'article 115 (avui derogat en tant que el seu contingut s'ha incorporat al de l'article 114) feia referència a que “*Les regions es constitueixen en ens autònoms amb poders i funcions propis segons els principis fixats en la Constitució*”. La principal diferència entre el text original i l'actual rau, doncs, en la incorporació al text constitucional del concepte genèric *d'àrea metropolitana*, en la forma de Ciutats Metropolitanas, com a unitat territorial que substituïa les províncies on, en línies generals segons el Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti locali*, el 30% dels municipis que representessin un 60% de la població de la província així ho sol·licitessin.

³ L'article 5 de la Constitució Italiana parla de la República com “*una i indivisible*”, i l'article 2 de la Constitució Espanyola estableix que aquesta “*es fonamenta en la indissoluble unitat de la Nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols*”.

mentre la Constitució Espanyola estableix en el seu article segon que “*es reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions*”, la Constitució Italiana es limita a “*reconèixer i promoure l'autonomia local*” en l'article cinquè, sense fer referència expressa a les regions. Endemés, el procés de construcció de l'estat regional o *autonòmic* en la Constitució Espanyola es basa en el principi dispositiu pel qual es reconeix la capacitat d'iniciativa per l'exercici al dret a l'autonomia a “*totes les Diputacions interessades*”⁴, això és, que seran els representants de cadascuna de les províncies, reunits en les seves Diputacions, els que decidiran amb quines altres províncies constitueixen una Comunitat Autònoma⁵. Ultra l'anterior, la Constitució Espanyola estableix dos mecanismes diferents per exercir la capacitat d'associar-se entre províncies per constituir-se en Comunitat Autònoma i, per tant, assumir competències com a pròpies en llurs Estatuts: l'anomenada *via ràpida*, quan qui acorda accedir a l'autonomia ho fa per majories reforçades (o siguin “*diputacions o òrgans interinsulars*”), conforme l'Article 151 de la Constitució Espanyola, o hagi aprovat en referèndum Estatuts d'Autonomia en el passat⁶, i que podrà incloure en el seu Estatut les competències de l'article 148 de la Constitució a més de totes les que no siguin explícitament exclusives de l'Estat, i la *via lenta*, per la resta de Diputacions que no compleixin els requisits de la *via ràpida* i que només podran incorporar en els seus Estatuts, un cop es conformin en Comunitat Autònoma, aquelles competències explícitament incloses en l'article 148 de la Constitució Espanyola (sense perjudici de que, passats cinc anys, puguin incloure qualsevol altra competència que no sigui exclusiva de l'Estat). La Constitució Italiana, emperò, estableix en l'article 131 la llista de Regions que conformen la República Italiana⁷, reconeixent en l'article 132 la capacitat dels Municipis, quan representin “*com a mínim un terç de la població interessada, i quan la proposta sigui aprovada en referèndum per la majoria de la mateixa població*”, de sol·licitar

⁴ La capacitat de les Diputacions interessades per constituir-se en Comunitats Autònomes està limitada per l'Article 143 de la Constitució Espanyola, que estableix que seran les “*províncies limítrofs amb característiques històriques, culturals i econòmiques comunes, els territoris insulars i les províncies amb entitat regional històrica*” les que podran accedir a l'autogovern, malgrat que es reconeix la capacitat de les Corts Generals en l'article 144 d'eximir de qualsevol de les obligacions anteriors sempre que així ho acordin per “*motius de interès nacional*”.

⁵ Ens trobem doncs amb que la mateixa Constitució Espanyola reconeix el caràcter d'*ens eventual* (Grisostolo, 2019) de les autonomies, donat que la seva existència depenia de la iniciativa dels ens territorials ja reconeguts i constituïts (municipis i províncies) de constituir-se en CCAA.

⁶ D'acord amb la Disposició Addicional Segona de la Constitució Espanyola i la Disposició Addicional Quarta, que reconeix els règims forals preconstitucionals. En aquest punt es fa una referència implícita a l'experiència de la Segona República Espanyola, en què Catalunya va aprovar l'Estatut de Núria l'any 1932, i el País Basc va aprovar el seu Estatut d'Autonomia l'any 1936.

⁷ L'article 116 de la Constitució Italiana estableix, addicionalment, les cinc regions que tindran caràcter d'especials i que son objecte d'estudi d'aquest treball (el Friuli Venezia Giulia, les illes de Sardenya i Sicília, el Trentino-Alto Adige/Südtirol i la Vallée d'Aoste). Tanmateix, és pertinent esmentar que el contingut de l'article 131, que enumera les Regions que conformen Itàlia, va ser modificat per la Legge costituzionale 27 dicembre 1963, n.3, *Modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione e istituzione della Regione “Molise”*, en què es va segregat la província de Campobasso de la regió d'Abruzzi establint la nova regió de Molise.

constituir-se en una nova regió, que haurà de tramitar-se en forma de Llei Constitucional⁸ i, per tant, requerirà el vistiplau de cadascuna de les Cambres del Parlament d'Itàlia. D'aquesta manera, mentre que el procediment de construcció de l'estat regional a la Constitució Espanyola està regulat *ex post*, delimitant el procediment pel qual es conformen les Comunitats Autònomes però sense intervenir-hi més enllà, la Constitució Italiana ho regula *ex ante*, establint les regions que més endavant desenvoluparan el seu dret a l'autonomia.

Les diferències entre la Constitució Espanyola i la Constitució Italiana pel que fa a l'assignació competencial, malgrat puguin semblar menors en una lectura literal del text constitucional, són rellevants (i es desenvolupen en profunditat en les pàgines que segueixen). Sense ànim d'aprofundir, trobem que el text constitucional espanyol manté el criteri dispositiu en l'assignació competencial a cadascuna de les Comunitats Autònomes, establint l'article 148 de la Constitució Espanyola el compendi de competències que cadascuna de les comunitats podran assumir com a pròpies⁹ en els respectius Estatuts (reconeixent a les Comunitats Autònomes la capacitat de decidir sobre quines competències voldran exercir la seva autonomia, però també sobre quines no), i que podran ampliar-se, en funció de la via d'accés a l'autonomia, amb qualsevol altra competència que no hagi estat assignada explícitament com de titularitat exclusiva de l'Estat.

En el cas d'Itàlia, a diferència d'Espanya (que estableix dues vies per accedir a l'Autonomia, cadascuna d'elles amb assignacions competencials diferents), només hi ha un mecanisme, igual per a totes les regions, per accedir a l'autonomia: l'article 131 de la Constitució constitueix en el seu redactat el conjunt de regions italianes. Malgrat que l'accés a l'autonomia és igual per totes les regions italianes, si que hi ha diferències en els mecanismes d'assignació competencial: mentre que les regions de l'Article 116 (el Friuli Venezia Giulia, les illes de Sardenya i Sicília, el Trentino-Alto Adige/Südtirol i la Vallée d'Aoste, de caràcter especial) regularan l'assignació competencial mitjançant Estatuts propis que tindran rang constitucional i que no hauran de

⁸ El procediment de revisió constitucional italià, anomenat Legge Costituzionale o Llei Constitucional, amb el mateix rang de llei que la Constitució i regulat per l'article 138 de la mateixa (i que preval al text constitucional en cas de conflicte pel principi de *lex posterior derogat legi priori*) requereix l'aprovació del nou text en segona lectura per la majoria absoluta dels membres d'ambdues Cambres (el Parlament i el Senat), i l'aprovació en referèndum quan ho sol·licitin una cinquena part dels diputats o senadors, cinc-cents mil electors o cinc Consells Regionals (sempre i quan el nou text no s'hagi aprovat en segona volta per una majoria superior als dos terços dels membres d'ambdues cambres; en aquest cas no caldrà l'aprovació en referèndum en cap cas).

⁹ En aquest cas, la limitació més clara a la capacitat dispositiva de les autonomies és l'article 149 de la mateixa Constitució Espanyola, on s'estableixen les competències exclusives de l'Estat, i.e. aquelles àrees on les Comunitats Autònomes no podran establir cap regulació autonòmica.

seguir necessàriament els límits establerts per la resta de regions¹⁰, les regions de caràcter ordinari hauran de respectar la competència exclusiva de l'Estat en aquelles matèries que així es considerin en l'Article 117, i podran tenir competència en aquelles qüestions que no estiguin explícitament considerades exclusives de l'Estat i que estiguin referenciades en els respectius Estatuts. Tant la Constitució Italiana com la Constitució Espanyola reconeixen la capacitat de les Corts Generals en el cas d'Espanya, d'acord amb l'article 150 de la Constitució Espanyola, i del Parlament o del Senat en el cas d'Itàlia, d'acordar successives delegacions en les Comunitats Autònomes quan legislin sobre competències exclusives de l'Estat (que, en aquest cas, no hauran de constar explícitament en l'Estatut de la regió o de la Comunitat Autònoma).

2.1. Models de Repartiment de competències

Com s'ha avançat en la introducció, el model territorial és un dels elements menys pacífics de la construcció constitucional de l'Estat. De la conflictivitat derivada de la pròpia concepció del model territorial en sorgeixen diversos camps d'estudi en múltiples disciplines, coincidint totes en què, a l'hora de classificar els models de repartiment de l'exercici del poder entre diferents unitats territorials, si es reparteix, cal fer referència a cinc categories que, més que absolutes, serveixen de referència per classificar els diferents models territorials que ens trobem en la pràctica constitucional: “*la unió d'Estats, la confederació d'Estats, l'Estat federal, l'Estat regional i l'Estat unitari*” (Ceretti & Tarli Barbieri, 2016). Pel contingut del treball, són d'interès¹¹ l'Estat regional (en tant que correspon als models territorials d'Itàlia i Espanya) i l'Estat federal (el principal element de contraposició i de facto el *contrafactual* a ambdós països en el moment de dissenyar el seu model territorial).

La primera pregunta, doncs, és què distingeix l'Estat federal i l'Estat regional de la resta de models territorials; en definitiva, ens trobem davant una definició “*au contraire entre Estats descentralitzats*” (que poden ser-ho en major -federal- o menor grau -regional-) “*i estats centralitzats*” (Mastromarino, 2010), i.e. ambdós models es defineixen per contraposició a l'Estat unitari o centralitzat, que no atorga cap competència, o n'atorga molt poques, a les divisions territorial que contingui, si n'hi ha cap, mentre que l'Estat regional té un model

¹⁰ La lectura literal de l'article 116 de la Constitució Italiana parla de “*condicions particulars d'autonomia*”, de manera que, de facto, s'estableix una excepció al contingut del text constitucional. El contingut dels Estatuts de les regions especials confirma aquesta excepció, malgrat que no tots se'n beneficien (en especial, Sicília). No s'ha d'entendre aquesta excepció com un mecanisme d'excepcionalitat constitucional, ja que els Estatuts hauran de respectar els principis establerts a la Constitució i, conforme l'article 117 de la Constitució italiana, hauran d'exercir la seva potestat legislativa “*respectant la Constitució i els vincles derivats de l'ordenament comunitari i de les obligacions internacionals*”.

¹¹ En tant que son els dos models que partint d'una visió unitària de la sobirania nacional (com ja hem vist en els articles segon i cinquè de les Constitucions espanyola i italiana, respectivament), reconeixen autonomia limitada a les unitats territorials que es puguin establir en el si de l'Estat.

territorial amb regions amb sistemes institucionals més o menys madurs que exerceixen un compendi de competències. Malgrat la primera experiència constitucionalment madura d'Estat regional és la Constitució Italiana de 1947 (i en especial el desenvolupament regional posterior), varis autors usen la breu experiència de la Segona República Espanyola com a punt d'origen d'aquest model. És en aquest punt on ens interessa estudiar succintament els elements diferencials entre l'Estat regional, o regionalisme, i l'Estat federal, o federalisme; confondre ambdós models podria conduir-nos a conclusions problemàtiques. Des d'una perspectiva teòrica, la principal diferència la trobem en la gènesi del model, en la formació de l'Estat: l'Estat federal és de construcció ascendent (Carrozza, 2009), i.e. un grup de dos o més Estats independents cedeixen part de la seva sobirania conjuntament i a través de l'acord per a la construcció d'un nou Estat¹², què serà superior jeràrquicament però que exercirà la seva sobirania només en allò que els estats hagin cedit. En contrast, l'Estat regional és de construcció descendent, de manera que un Estat (sia de nova creació i que distribueix les seves competències, o un Estat ja existent que modifica el seu model territorial) atorga a les diferents subdivisions territorials o als òrgans polítics d'aquestes subdivisions, simètricament o asimètricament, competències que correspondrien a l'Estat central.

És interessant fer referència a la importància dels òrgans de representació regional a l'hora de distingir entre un Estat federal i Estat regional, en especial el Senat (Sorrentino, 2016). A diferència dels Estats Federals, on el Senat és el punt de trobada institucional de les diferents sensibilitats polítiques que governen els diferents estats federats i on participen en la legislació i l'administració de l'Estat Federal, el disseny institucional del Senat en un Estat regional no busca representar cada unitat territorial individualment¹³ o atorgar a les regions un nivell més o menys intens de control directe de la legislació estatal. El fonament d'aquesta diferència (la

¹² Existeixen casos minoritaris de federalisme de construcció descendent, és a dir, que és l'Estat central el que fa una delegació de competències molt intensa a unitats territorials del seu territori: Austràlia, un cop assolida la independència, va atorgar grans poders als diferents *estats federals* que la composaven, i Bèlgica, que en les revisions constitucionals de 1970 i 1993 va ampliar successivament les competències de les regions belgues fins assolir, *de facto*, un model federal (Ceretti & Tarli Barbieri, 2016).

¹³ És podria dir que, de fet, la funció representativa territorial del Senat o qualsevol Cambra Alta en un Estat regional és *molt dèbil*. Això no obstant, a Itàlia s'ha discutit àmpliament atorgar més poders al Senat en matèria territorial (Sorrentino, 2016), i ja la base de per si és més *regionalista* que a Espanya, en tant que l'Article 57 de la Constitució Italiana parla de la "*base regional*" del Senat de la República i això es veu reflectit en al seva composició. En el cas d'Espanya, malgrat l'article 69 de la Constitució parla de la "*representació territorial*" del Senat, la proporció de senadors escollits directament per les Comunitats Autònomes (en el mateix article de la Constitució Espanyola s'estableix que les assemblees legislatives de les Comunitats Autònomes designaran "*un Senador i un altre més per cada milió d'habitants en el seu respectiu territori*") és massa baix com per influir en les dinàmiques parlamentàries del Senat (només 57 dels 265, o el 21%, dels senadors són designats per cadascuna de les Comunitats Autònomes, conforme l'Acord de la Diputació Permanent del Senat, adoptat en la seva sessió del dia 28 d'octubre de 2015, sobre el número de Senadors a designar per cada Comunitat Autònoma).

capacitat de representació que tinguin les regions davant l'Estat central) és que, ja en la concepció original de l'Estat regional, no es reconeix a les Regions (en el cas d'Itàlia) o a les Comunitats Autònomes (en el cas d'Espanya) com agents individuals que puguin participar en els processos legislatius o de reforma constitucional activament (malgrat si que es reconeixen mecanismes limitats¹⁴ en aquest últim extrem). Malgrat l'anterior, ni la Constitució Espanyola ni la Italiana reconeixen cap mecanisme d'intervenció “*independent, lliure, eficaç i actiu en el procés de reforma*” (Antonini, 2004) en cap d'ambdós elements.

Sí que existeix, però, un punt clau en comú entre l'Estat federal i l'Estat regional pel que fa a l'assignació competencial: és P. Carrozza qui ens diu que en ambdós casos trobarem d'una manera o altra, en els textos constitucionals dels Estats tant federals com unitaris, una explicitació de les competències que gaudeix l'Estat central, i de les competències que podran exercir autònomament les unitats territorials que el conformen, el que anomena “*la individualització del poder*” per evitar que se sobreposin ambdues estructures institucionals. Necessàriament, quan es produeix aquesta enumeració és preceptiu l'existència d'un òrgan judicial que resolgui les disputes entre l'Estat i les unitats territorials pel que fa a competències i conflictes de poders. En el cas d'Espanya, l'òrgan encarregat de dirimir els conflictes de competència entre l'Estat i una o més Comunitat Autònoma, o entre dues o més Comunitats Autònomes, és el Tribunal Constitucional (en virtut del que disposa l'article 161 de la Constitució Espanyola¹⁵); en el cas de l'ordenament jurídic italià, l'article 134 de la Constitució Italiana assigna a la Cort Constitucional la competència per jutjar sobre “*els conflictes d'atribució entre els poders de l'Estat i aquells entre l'Estat i les Regions, i entre les Regions*”.

2.2. Concepte d'Autonomia Tributària Territorial.

El rol de la descentralització tributària en la classificació de les formes d'Estat

Fins ara hem parlat dels conceptes d'autonomia o descentralització sense valorar la naturalesa de les competències assignades a cadascuna de les unitats territorials titulars d'autonomia; si bé és cert que l'articulació constitucional del model territorial pot fer referència explícita o no a

¹⁴ En el cas de l'ordenament jurídic espanyol, les Assemblees autonòmiques podran sol·licitar l'aprovació d'un projecte o d'una proposició de llei d'acord amb l'Article 87 de la Constitució. A l'ordenament jurídic italià, l'Article 75 de la Constitució reconeix la capacitat de les regions, quan ho acordin un mínim de cinc, d'oposar-se a qualsevol iniciativa legal, causant la celebració d'un referèndum que haurà de validar o no l'acte al que s'han oposat.

¹⁵ En aquest cas, el desenvolupament legal es troba en la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, que en el seu article segon estableix que “*el Tribunal Constitucional coneixerà els casos (...) dels conflictes constitucionals de competència entre l'Estat i les Comunitats Autònomes o dels d'aquestes entre si*”

les competències en matèria fiscal¹⁶, objecte d'aquest treball, aquestes resulten fonamentals per determinar l'*efectivitat* de l'autonomia de què gaudeixin les unitats territorials. En particular, quan parlem de l'exercici autònom de competències en matèria fiscal per part d'unitats territorials, o autonomia fiscal, fem referència a la capacitat de redactar i aprovar normes jurídiques que siguin *eficaces* i desenvolupin drets, deures i obligacions sobre tercers (Grisostolo, 2019). Això no obstant, és important tenir en compte que descentralitzar una competència fiscal qualsevol no implica assignar en bloc tots els elements de dita competència a una unitat territorial; com bé diuen Lago Peñas i Vaquero Garcia, "*descentralitzar un tribut no implica necessàriament la seva assignació exclusiva a un determinat nivell de govern, ja que la mateixa figura pot ser utilitzada de manera concurrent per varis d'ells*". És pacífic en la doctrina jurídica, però, que l'autonomia fiscal és un criteri fonamental per definir el grau d'autonomia real de qualsevol entitat territorial, en tant que aquesta "*és la veritable pedra angular del sistema regional*" (Mortati, Modugno, Baldassarre, & Mezzanotte, 1991).

L'avaluació del nivell d'autonomia¹⁷ de què pugui gaudir una regió, més enllà de la naturalesa dels tributs que pugui establir (*vid nota a peu de pàgina 16*), es construeix sobre la capacitat organitzativa, institucional i normativa de la unitat territorial (Bulgarelli, 2016). La capacitat organitzativa fa referència a la relació jurídica entre els ens públics, i.e. si gaudeixen de la estructura organitzativa mínima (tresoreria pròpia, patrimoni propi, gestió interna independent) per garantir un funcionament autònom de la resta d'ens estatals, mentre que la capacitat institucional es limita a referir-se a la separació material i determinada de la unitat territorial en qüestió de la resta d'ens sub-estatals de l'Estat i del propi Estat central. Per últim, la capacitat normativa fa referència, deductivament, a la capacitat de redactar lleis pròpies (sempre dins del marc dels principis establerts en la Constitució) i, estretament vinculada, la capacitat d'establir tributs propis o de regular qualsevol tipus de tribut amb legislació regional, tal i com s'esmenta en la nota a peu de pàgina 16.

¹⁶ De l'experiència comparada, en especial la realitzada per la Fundación Impuestos y Competitividad, s'extrau que les competències en matèria fiscal, en la seva vessant impositiva, s'estructura sempre al voltant de tres conceptes (Lago Peñas & Vaquero García, 2016): els tributs propis (establerts i disciplinats per la unitat territorial, atorguen major autonomia i responsabilitat fiscal als territoris; conjuntament amb els tributs cedits o derivats, serà rellevant determinar si la seva gestió és pròpia, compartida o delegada), els tributs cedits totalment o parcial (anomenats tributs derivats a l'ordenament jurídic italià, són els que l'Estat cedeix als territoris, i per tant disciplinats per lleis estatals) i les participacions territorialitzades (les potencials cessions que pugui fer l'Estat d'una fracció d'un tribut preexistent regulat per una llei estatal).

¹⁷ És més pertinent l'ús de l'expressió autonomia fiscal, quan parlem d'ordenaments jurídics com l'italià o l'espanyol, que el de federalisme fiscal o sobirania fiscal, en tant que la concepció nacional unitària (malgrat el reconeixement de l'existència de "*nacionalitats i regions*" a la Constitució Espanyola) determina que, tècnicament, qualsevol exercici d'autonomia per qualsevol unitat territorial es fonamentarà en una *delegació* del poder per part de l'Estat, no en l'existència d'una autonomia regional anterior (Grisostolo, 2019).

Ultra l'anterior, i per evitar confusions amb l'Estat federal, l'autonomia fiscal territorial en els ordenaments jurídics italià i espanyol no té consideració ni fonament en el *poder sobirà* sinó en el *poder delegat*, aprofundint en la divisió tradicional del poder polític-sobirà (que per la definició constitucional de la nació tant a Itàlia com a Espanya, fonamentada en la seva indissolubilitat, residirà sempre en l'Estat), versus el poder polític-administratiu, caracteritzat per la gestió de la *delegació*. Malgrat l'anterior, és possible trobar en diferents ordenaments jurídics altres tipus de fonamentació (no excloents) de l'assignació competencial en matèria fiscal a unitats territorials diferents a l'Estat (Grisostolo, 2019), que pivotaran sempre entre la descentralització d'origen nacional (quan, per exemple, diversos estats amb identitats nacionals diferents es federin per constituir una federació) i la descentralització d'origen delegada (com en el cas d'Itàlia i Espanya, on el poder emana d'una concepció unitària de la sobirania nacional). Determinen l'abast de la descentralització del binomi anterior l'existència d'elements estrictament administratius, de manera que la construcció del sistema d'autonomia (sigui ja d'origen nacional o d'origen delegat) es fonamentarà en una distribució estrictament funcional de les competències (buscant la gestió més òptima); o l'existència d'elements identitaris, establint mecanismes d'assignació competencial descentralitzada que reconeixin d'una manera o altra l'existència d'una identitat, de la naturalesa que sigui, per l'existència d'uns drets històrics precedents o pel reconeixement constitucional de la seva singularitat.

2.2.1. Identitat i autonomia

Així com l'existència dels elements administratius esmentats en el paràgraf precedent és una realitat objectiva i que es tracta abundantment en els epígrafs ulteriors, no ho és l'existència d'elements identitaris, malgrat aquests son fonamentals a l'hora d'estudiar la naturalesa de l'autonomia d'una unitat territorial (en tant que serà sensiblement diferent que aquesta s'estableixi en virtut d'un text legal o que, pel contrari, el text legal es limiti a *reconèixer* o adaptar una autonomia que precedeixi el referit text).

En els estatuts de Catalunya i el País Basc i en la Llei de Reintegració i Amejoramiento del Règim Foral de Navarra es fa referència a conceptes com "*nacionalitat*" i "*realitat nacional*"¹⁸

¹⁸ El preàmbul de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya conté l'afirmació que "*El Parlament de Catalunya (...) ha definit de forma àmpliament majoritària a Catalunya com a nació. La Constitució Espanyola, en el seu article segon, reconeix la realitat nacional de Catalunya com a nacionalitat*". L'article 1 del mateix document parla de "*Catalunya, com a nacionalitat*".

Malgrat que, en efecte, el preàmbul de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya conté els conceptes "*nació*" i "*realitat nacional*", la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de juny afirma que ambdós conceptes "*manquen d'eficàcia jurídica interpretativa*", enquadrant-les fora de l'àmbit jurídic en un "*sentit ideològic, històric o cultural*" per evitar en tot cas que pugui existir "*competència o contradicció amb els símbols de la Nació espanyola*", donat que si això es donés s'entraria en conflicte amb "*l'indissoluble unitat de la Nació espanyola*" proclamada en l'article 2 de la Constitució Espanyola.

referint-se a Catalunya, “*autogovern*”¹⁹, “*drets històrics*”²⁰, “*poble basc*” i “*nacionalitat*”²¹ com unitat diferenciada del poble espanyol i la nació espanyola, o “*territoris històrics*”²².

Tots tres Estatuts acompanyen en el seu redactat un sentiment identitari que sembla reflectir una realitat sociològica més o menys consolidada; en l'últim baròmetre disponible del Centre d'Investigacions Sociològiques, del mes de febrer del 2020 (annex 1), d'aquelles persones que van respondre a la pregunta sobre sentiment nacional, el 88,7% dels enquestats de Catalunya, el 96,3% dels enquestats de Navarra i el 94,7% dels enquestats del País Basc van manifestar sentir-se en un grau més o menys intens de la Comunitat Autònoma respectiva, i el 42,6% dels enquestats de Catalunya, el 42,3% dels enquestats de Navarra i el 47,3% dels enquestats del País Basc van manifestar tenir un sentiment de pertinença més intens respecte la seva comunitat que no pas respecte Espanya (en comparació, per exemple, amb el 9,1% dels enquestats de la resta de Comunitats i Ciutats Autònomes que, de mitjana, van dir tenir un sentiment de pertinença més intens respecte la seva comunitat que no pas respecte Espanya).

De l'anterior es pot concloure que existeix un sentiment de pertinença o d'identitat més o menys intens en les tres Comunitats Autònomes estudiades en aquest treball, Catalunya, el País Basc i la Comunitat Foral de Navarra (sense entrar a valorar en profunditat la naturalesa dels sentiments de pertinença), especialment quan es compara amb els sentiments de pertinença que poden tenir la resta de Comunitats Autònomes que conformen Espanya.

Ben diferent és la situació a les regions de caràcter especial a Itàlia; els Estatuts de Sardenya i de Sicília²³ es limiten a consignar que el conjunt de territoris que conformen la regió es constitueixen “en Regió autònoma”. En canvi, la regió del Trentino-Alto Adige/Südtirol, la

¹⁹ Tant l'Article 2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, “*Catalunya (...) exerceix el seu autogovern constituïda en Comunitat Autònoma*” com l'Article 1 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc, “*el Poble Basc (...) com expressió de la seva nacionalitat, i per accedir al seu autogovern, es constitueix en Comunitat Autònoma*”, en fan referència.

²⁰ L'article 2 de la Llei de Reintegració i Amejoramiento del Règim Foral de Navarra estableix en el seu primer punt que “*Els drets originaris i històrics de la Comunitat Foral de Navarra seran respectats i emparats pels poders públics (...) de conformitat amb el previst en el paràgraf de la seva (la Constitució) Disposició Addicional Primera*”. Recordem que la Disposició Addicional Primera de la Constitució per si mateixa ja parla de que “*la Constitució empara i respecta els drets històrics dels territoris forals*”.

²¹ L'article 1 de l'Estatut del País Basc incorpora que “*el Poble Basc o Euskal-Herria, com a expressió de la seva nacionalitat, i per accedir al seu autogovern, es constitueix en Comunitat Autònoma*”

²² El segon punt de l'Article 2 de l'Estatut del País Basc estableix que “*el territori de la Comunitat Autònoma del País Basc quedarà integrat pels territoris històrics que coincideixen amb les províncies, en els seus límits actuals, d'Àlaba, Guipúscoa i Biscaia*”. Incorpora el mateix punt la possibilitat de que Navarra, en el moment de la redacció de l'Estatut en forma de província (actualment però constituïda com a Comunitat Foral), s'incorpori a la Comunitat Autònoma del País Basc conforme la Disposició Transitòria Quarta de la Constitució Espanyola, que així ho habilita.

²³ Els estatuts d'ambdues regions tenen exactament la mateixa formulació en el seu Article 1: “*La Sardegna (...) è costituita in Regione autonoma*” i “*La Sicilia (...) è costituita in Regione autonoma*”.

Vallée d'Aoste i el Friuli Venezia Giulia, encara que estableixen la seva autonomia en els mateixos termes (es constitueixen “en Regió autònoma” en l’Article 1 dels respectius Estatuts amb exactament la mateixa formulació), sí que introdueixen elements diferencials. L’Estatut del Trentino-Alto Adige/Südtirol, en el seu article 2, estableix que “*seran salvaguardades les respectives característiques ètniques i culturals*”, mentre que l’Estatut del Friuli Venezia Giulia, seguint una construcció molt similar a la del Trentino-Alto Adige/Südtirol, afirma en el seu article 3 que “*es reconeix la igualtat de drets i de tractament a tots els ciutadans, sigui quin sigui el grup lingüístic al que pertanyin, i salvaguardant les respectives característiques ètniques i culturals*”. La Vallée d’Aoste segueix un plantejament diferent però en el mateix esperit, dedicant tot un títol del seu Estatut (el VI) a la Llengua i l’Ensenyament; en l’article 38 estableix que “*a la Vallée d’Aoste la llengua francesa s’igualava a la llengua italiana*” i que, excepte els procediments judicials, la resta d’actes públics “*poden ser redactats en una o altra llengua*”. Alhora, l’article 40bis de l’Estat protegeix els parlants de llengua alemanya de la Vall del Lys, afirmant que “*la població de parla alemanya dels municipis de la Vall del Lys (...) tenen dret a la protecció de les característiques i tradicions lingüístiques i culturals pròpies*”.

En el cas d’Itàlia, encara que es van fer esforços per preservar la identitat com a mínim històrica de les regions especials, aquesta va quedar diluïda des d’un principi perquè el disseny institucional va sorgir de la Comissió Constitucional i no pas d’elles (Desideri, 2012), malgrat són regions amb antecedents històrics més o menys clars (existia, això no obstant, certa confusió a l’hora de definir aquests *antecedents* - *vid nota a peu de pàgina 27*); no podem caure, però, en titllar d’artificials les regions especials italianes per la manera en què van ser instituïdes. El que sí que és cert, malgrat tot, és que mentre que originàriament existien sentiments identitaris, a vegades “*sostinguts per veritables moviments populars*”, especialment a les illes de Sardenya i Sicília i als territoris fronterers amb característiques lingüístiques diferenciades (en aquest cas, la Vallée d’Aoste, francòfona, i el Trentino-Alto Adige/Südtirol, de parla alemanya) el pas del temps ha accentuat aquesta debilitat inicial²⁴, en tant que “*el perfil territorial ha acabat semblant, durant molt de temps, secundari, poc rellevant, sinó aliè – un element gairebé arcaic*” (Keating,

²⁴ Sembla existir cert consens (Antonini, L. (2004). Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale. Rivista di Diritto; Desideri, C. (2012). Regionalism and territorial politics in Italy. Federalism, Regionalism and Territory. Roma, Italia: Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSiRFA) i International Association of Centers for Federal Studies (IACFS); Keating, M. (1998). The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change. Cheltenham, Regne Unit: Edward Elgar Publishing; Mastromarino, A. (2010). Il Federalismo Disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali. Milà, Itàlia: Guiffre Editore.

1998) en aquelles regions que no han mantingut actiu el seu element diferencial; podríem parlar de què ha sigut la qüestió lingüística (a les regions del Trentino-Alto Adige/Südtirol i de la Vallée d'Aoste) el principal vector de sentiment regionalista més o menys potent, i en menor mesura la identitat històrica diferenciada del Friuli Venezia Giulia.

3. LES REGIONS ESPECIALS ITALIANES

La República Italiana està constituïda per 7904 Municipis, 93 Províncies²⁵, 14 Ciutats Metropolitanas, 20 Regions²⁶ i l'Estat. L'estructura regional en general i la definició legal de les Províncies (*vid* notes a peu de pàgina 26 i 27) i de les Regions pot ser confusa; és fonamental emperò diferenciar aquelles regions que es defineixen d'estatus especial²⁷ d'aquelles que son d'estatus ordinari. La Constitució Italiana de 1946 estableix en el seu article 116, com ja hem vist en epígrafs anteriors, quines són les cinc regions d'estatus especial, i que per tant disposen de condicions i formes particulars d'autonomia (regulades en tot cas pels seus Estatuts, que tindran rang constitucional): el Friuli Venezia Giulia, la Vallée d'Aoste, el Trentino-Alto Adige/Südtirol, i les illes de Sardenya i Sicília. Més enllà del que puguin establir cadascun dels estatuts, partim de la base (pel que fa a l'assignació competencial en matèria fiscal) que les regions d'estatus ordinari tenen una “*autonomia molt limitada*” (Lago Peñas & Vaquero García, 2016), en tant que l'estat regula la majoria d'impostos i, en tot cas, les regions podran triar un tipus impositiu particular en aquells casos en que aquesta capacitat estigui delegada (en forma de quotes establertes sobre impostos estatals preexistents); amb caràcter general, no es contempla la cessió de la gestió dels tributs excepte quan es prevegi explícitament l'establiment de tributs propis (especialment en el cas de les regions d'estatus especial).

D'acord amb la naturalesa especial de les regions italianes estudiades, els seus Estatuts (que no només regulen les característiques de l'assignació competencial de la que gaudeixin, sinó que també estableixen el sistema de fonts de l'ordenament jurídic regional) tenen rang

²⁵ De les quals, 80 considerades províncies en sentit estricte, 2 províncies autònomes (la Província de Trento i la Província de Bolzano a la regió del Trentino-Alto Adige/Südtirol), 6 lliures consorcis municipals (que substitueixen les províncies a la Regió Siciliana), 4 ens descentralitzats regionals (que substitueixen les províncies al Friuli Venezia Giulia) i l'antiga província d'Aoste (amb valor tan sols estadístic, donat que la Vallée d'Aoste és uniprovincial i es considera alhora regió i província a efectes pràctics)

²⁶ De les quals 15 son d'estatus ordinari, i 5 d'estatus especial.

²⁷ És Carlo Desideri a *Regionalism and territorial politics in Italy* que ens parla del debat sobre la nomenclatura de les regions especials; per referir-se a aquelles regions definides territorialment que es consideraven preexistents a la Constitució de 1947 es parla, al principi, de *regions històriques*, malgrat que més endavant, i per evitar confusions de legitimitat, es parla únicament o en combinació amb l'anterior de *regions naturals*, com si es volgués focalitzar la *regionalitat* en l'existència de característiques de la geografia física comunes en un territori, i de *regions tradicionals*. Al final, es prima una definició genèrica, *especial*, que fa referència a una coherència concreta en termes històrics, de tradició, culturals, socials i econòmics (adicionalment, s'incorpora també l'element ètnic i lingüístic).

constitucional²⁸, encara que no s'exclou que l'Estat pugui regular amb lleis ordinàries elements de l'autonomia de les regions italianes quan aquestes hagin estat consultades prèviament o quan així es prevegi en els seus Estatuts.

Partim de la base doncs, pel que fa a l'autonomia fiscal de les regions especials italianes, que l'element més dèbil d'aquesta és l'autonomia fiscal, en tant que totes les regions especials (amb l'excepció de Sicília, que ho regula directament per mitjà de pactes amb l'Estat que eventualment s'incorporen en les Lleis Pressupostàries, i que també celebren la resta de regions) contenen disposicions en els seus Estatuts que permeten fer modificacions en les normes estatutàries de caràcter fiscal mitjançant lleis ordinàries²⁹ (a proposta del Govern de l'Estat central, de la pròpia Regió o de qualsevol acord entre ambdós ens); conseqüentment, deduïm que el fonament de la relació entre l'Estat i la regió, i en general de qualsevol actuació legislativa que pugui afectar a les regions, serà el principi de l'acord o *principio pattizzio*, especialment en aquelles qüestions de caràcter fiscal.

Davant la intensíssima limitació a l'autonomia fiscal que suposa la capacitat de l'Estat de modificar el contingut fiscal dels Estatuts de les regions especials mitjançant una llei ordinària, que no requereix cap reforçament de la majoria que eventualment l'aprovi, ens trobem endemés que arrel la crisi financera i econòmica del 2008³⁰, que va afectar amb especial intensitat a Itàlia, es va modificar l'Article 119 de la Constitució Italiana, afegint-hi que l'autonomia fiscal de la que gaudeixen, entre d'altres, les Regions d'estatus especial, haurà de ser exercida sempre “*observant les obligacions econòmiques i financeres que derivin de l'ordenament de la Unió Europea*”.

Per tot l'anterior es pot concloure que el sistema d'autonomia de les regions especials a Itàlia, i especialment el que respecta a l'autonomia fiscal, està caracteritzat per dues tendències oposades i en constant tensió (Bulgarelli, 2016), que s'han intensificat en l'última dècada: una interpretació uniformitzadora dels principis constitucionals (que recordem són el principal límit explícit a l'autonomia de les regions especials), intensificada pel compliment de les obligacions pressupostàries i financeres amb la Unió Europea arrel la modificació de l'article 119 de la Constitució Italiana, i l'evolució particular de cadascuna de les regions (malgrat en alguns casos

²⁸ No en va la seva tramitació no es fa per via d'una llei ordinària (o, com és el cas d'Espanya, en forma de Llei Orgànica), sinó per la de la “llei constitucional” (*vid nota a peu de pàgina 8*), una via reforçada.

²⁹ Conforme el compendi *Le regioni a statuto speciale* del Servizio Studi de la Camera dei deputati d'Itàlia.

³⁰ Durant la profunda crisi econòmica italiana es van reforçar les obligacions de gestió fiscal de les regions (i les regions especials), autoritzant a l'Estat a intervenir en cas d'incompliment d'aquestes obligacions, en virtut del nou redactat de l'Article 119 de la Constitució Italiana.

no amb prou intensitat com per contrarestar la tendència oposada), que a través del *principio pattizzio*³¹ han actualitzat el contingut i la configuració de la seva autonomia (també la fiscal).

3.1. Construcció del Règim Especial del Regionalisme Italià

Els orígens legals del model actual de les regions italianes, i particularment de les regions d'estatus especial, es remunten a l'inici de la Reunificació Italiana, l'any 1861; en aquell moment existien al territori que avui conforma Itàlia diversos Estats amb ordenaments legals propis i que diferien en el seu desenvolupament, especialment en matèria fiscal i tributària (Marongiu, 2001). Els òrgans polítics que dirigiren la reunificació triaren, en aquell moment, aplicar el model del Regne de Sardenya, d'inspiració napoleònica (d'aquí l'ordenació del territori a partir de províncies), a la resta de territoris italians. Per valorar la centralització que va comportar aquesta decisió, en tant que es va buscar substituir tots els ordenaments jurídics per un de sol, l'italià, que no contenia cap disposició descentralitzadora en substància, cal tenir en compte dos elements clau: el primer, que ja des d'un inici va existir un debat molt intens entre partidaris de l'estat centralitzat (que finalment es van imposar) i els que entenien l'estructuració del nou Regne d'Itàlia al voltant dels municipis (fins i tot alguns reconeixien la capacitat d'aquests municipis d'associar-se en ens regionals jeràrquicament superiors); el segon, que malgrat es va imposar la visió centralitzada de l'Estat, hi ha evidències³² que els ordenaments legals dels estats previs a la unificació van influir en menor o major mesura en l'ordenament legal posterior a la unificació (Amatucci, 2010).

Com a contrapunt en matèria fiscal a aquesta base centralitzadora, ja abans de la Constitució de 1947, que incorporà un sistema regional molt més intens que l'anterior, trobem la reforma del finançament dels municipis italians³³ l'any 1931 (Marongiu, 2001), motivada per l'infrafinançament crònic dels ens municipals. En aquesta primera reforma, que trobaria continuïtat en la Constitució de 1947 malgrat ser una proposta molt limitada i que no resolva cap dels elements de fons, es re-estructurava el sistema d'assignació competencial dels municipis, en especial pel que fa a l'ensenyament (es va atorgar als municipis la competència de gestió de l'ensenyament primari, alhora que es va reformar el sistema de tributs per a què els municipis poguessin finançar aquesta nova competència). Malgrat l'anterior, l'experiència de

³¹ El que aquí s'esmenta succintament es desenvolupa amb major profunditat en l'apartat 3.2.1 d'aquest treball, referent a l'encaix constitucional del regionalisme modern italià.

³² El principal exemple d'aquesta influència és la Legge 20 marzo 1865, n. 2248, *per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, relativa a l'estructura territorial i administrativa del Regne d'Itàlia, va ordenar el nou Estat tenint en compte elements que formaven part de la gran majoria d'ordenaments jurídics dels Estats previs, però no del Regne de Sardenya (que havia de ser la base conceptual pel desenvolupament legal post-reunificació), com l'exclusió de la responsabilitat fiscal envers l'Estat dels ens sub-estats. (Amatucci, 2010)

³³ Regio Decreto 14 settembre 1931, n.1175, *Testo unico per la finanza locale*.

certa autonomia dels municipis fracassà en qüestió de pocs anys, ja que l'esforç bèl·lic de la Segona Guerra Mundial, també pressupostari, provocà que l'Estat central retirés la pràctica totalitat dels fons derivats dels tributs cedits als municipis, agreujant la seva crisi i, de facto, buidant de contingut la seva autonomia (malgrat que els municipis van poder subsistir establint tributs extraordinaris (Amatucci, 2010) que cobrien els costos mínims de la seva estructura).

És per l'anterior que, en el procés constituent dels anys 1946 i 1947, es va considerar tota experiència passada com un fracàs; per això, en el desenvolupament de l'assignació competencial a Itàlia, la Comissió Constitucional fou molt prudent, reconeixent una certa autonomia a les regions però sense desenvolupar-la més enllà de, en el cas de les regions ordinàries, l'enumeració les competències de titularitat exclusiva de l'Estat i, en el cas de les regions d'estatus especial, emplaçar-se a redactar un Estatut que indiqués les respectives competències.

És interessant en aquest punt incorporar les reflexions de Gaspare Ambrosini, que va formar part de la Comissió Constitucional en virtut de la seva posició com a diputat per Palerm de la Democràcia Cristiana. Va ser ell, segons les actes de la Comissió³⁴, qui va establir les bases del debat sobre l'autonomia regional citant a Giuseppe Mazzini (un dels principals impulsors de la reunificació italiana), que malgrat en el debat constituent de 1861 va ser "*el més gran i solvent defensor del principi unitari*" del nou Estat italià, va reconèixer també la necessitat de desenvolupar l'autonomia de les regions, concebant-les com una àrea institucional i administrativa intermèdia entre l'Estat (la nació) i el municipi. Serien aquestes paraules les que donarien inici a un procés de construcció regional llarg i imperfecte del qual deriva un dels objectes d'estudi d'aquest treball: les regions d'estatus especial italianes.

3.2. Desenvolupament legislatiu modern de l'autonomia fiscal

Com s'ha pogut comprovar en els epígrafs precedents, els fonaments del model regional italià no són pacífics ni unívocs; tampoc ho és el seu desenvolupament històric i legislatiu. La mateixa Cort Constitucional Italiana³⁵, l'any 2003, afirma que "*és evident que (...) és urgent concretar veritablement (...) el repartiment de competències*". Tenint en compte que, en aquest cas, ens

³⁴ Ambrosini, G. (novembre del 1946). Relazione sulle autonomie regionali, presentata alla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Atti della Assemblea Costituente, (p. 137 i ss.). Roma, Itàlia.

³⁵ Sentència de la Corte Costituzionale Italiana n.370/2003, del 23 de desembre de 2003. En particular, la sentència afirma que "*resulta evident que l'execució de l'art. 119 de la Constitució és urgent per a donar contingut real al que es preveu en el nou Títol V de la Constitució, ja que en cas contrari contradiria el diferent repartiment de competències configurat per les noves disposicions; a més, la permanència o fins i tot l'establiment de formes de finançament de les Regions i de les entitats locals contradictòries amb l'art. 119 de la Constitució exposa a riscos de mal funcionament o fins i tot de bloqueig d'àrees sectorials senceres*".

trobem davant d'un desenvolupament legislatiu complex (Antonini, 2004) i que en molts casos pot semblar contradictori, és pertinent destacar a continuació les principals innovacions legislatives de caràcter general (i.e. que afectaven a totes les regions, excloent-hi doncs les reformes particulars de cada regió, que es desenvoluparan més endavant) que, amb el pas del temps i a posteriori de la Constitució Italiana de 1947, han anat definint l'autonomia regional en matèria fiscal de les regions especials italianes.

No és fins l'any 1970 que trobem la primera gran innovació referent al repartiment de competències fiscals entre les regions i l'Estat: la Legge 16 maggio 1970, n.281, reforma el repartiment de competències fiscals, redistribuint l'assignació competencial sobre els tributs i establint el Fons de finançament regional (què té l'objectiu de desenvolupar la vessant regional de l'Article 2 de la Constitució Italiana, que estableix el "*deure inderogable de solidaritat econòmica i social*"). Malgrat aquesta reforma no va tenir el desenvolupament normatiu necessari (Grisostolo, 2019), va ser un primer (dèbil) pas contra la tendència centralitzadora i, alhora, va servir de base legal pel procés, del 1973 al 1976, de simplificació del sistema de tributs locals i compensació als Municipis per les despeses en que incorrien en l'exercici de les competències que tenien assignades. Podríem parlar, en suma, d'aquesta primera reforma com l'exemple per antonomàsia de la coincidència de les dues tendències divergents ja esmentades (una, la centralitzadora, que busca reforçar el paper institucional de l'Estat, i l'altra, de tall regionalista).

Malgrat s'havia culminat recentment el procés de simplificació dels tributs locals, a partir de l'any 1976 s'aproven dos textos legals (la Legge 27 novembre 1976, n. 894, i el Decreto Presidente Repubblica 24 luglio 1977, n.616) que regulen un procés de descentralització, aquest cop més intens que l'anterior, per la via de la revisió de les successives delegacions que s'havien fet en matèria fiscal (i d'altres, també), de manera que les delegacions en els Municipis es van transferir de nou a l'Estat central, que al seu torn les va transferir a les Regions³⁶ (en aquest cas, doncs, en detriment dels Municipis). Aquestes successives delegacions, però, van suposar un desajust pressupostari per les administracions receptores; per això, la Legge 13 maggio 1999,

³⁶ El focus d'aquesta descentralització de caràcter regional va ser fiscal, però també va afectar a elements administratius de participació en la legislació europea. En aquest últim cas, el motor de la reforma va ser l'inclusió del *principi de subsidiarietat* en la legislació europea (i que s'ha anat desenvolupant en successius tractats), pel qual les decisions "*seran adoptades el mes proper possible dels ciutadans*" (Síntesis de la legislació de la UE: El principi de subsidiarietat., 2015). En la mateixa línia (d'aplicació del principi de subsidiarietat a la legislació italiana) trobem la Llei Bassanini (Legge 15 marzo 1997, n.59), que va reformar el sistema administratiu, traslladant totes les funcions administratives de l'Estat al nivell *capaç* més proper al ciutadà, de facto traslladant gran part del pes normatiu als municipis i a les Regions, en funció de la complexitat de la funció administrativa respectiva.

n.133, racionalitza la relació entre competència i tribut davant la palesa dificultat de les Regions per finançar les competències que havien assumit anys enrere. Aquesta llei suposa, a la pràctica, la reducció de les transferències pressupostàries que fins llavors havien suplert la diferència en les finances regionals, i la seva substitució per una major capacitat d'imposició de tributs. Aquest increment en l'autonomia fiscal no va estar exempta de conflictes (Amatucci, 2010); per això, l'any 2001 es modifica extensament el Títol V de la Constitució Italiana mitjançant la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, referent a l'administració territorial italiana (les Regions, les Províncies i els Municipis), que atorga explícitament, i per primera vegada³⁷, autonomia fiscal en sentit estricte a les regions d'estatus ordinari italianes (apropant-les a l'autonomia que ja gaudien les regions especials, alhora que aquestes veien ampliada la seva autonomia en matèria fiscal indirectament), permetent l'establiment de tributs regionals (i la seva despesa) sense el requeriment de que existeixi, prèviament, una llei estatal³⁸ que delegi la capacitat per a fer-ho,

Es pot intuir una certa voluntat del legislador italià, com a mínim superficialment, d'avançar cap al regionalisme en la definició i execució del model territorial italià³⁹; si això és així, podem parlar obertament d'un fracàs en el procés de “*federalització*” d'Itàlia (Antonini, 2004), en tant que cap de les disposicions legals en aquest sentit, i en especial la Legge 5 giugno 2003, n. 131, que preveia la reconstrucció de les assignacions competencials i de poder (i el reforç del Senat com a Càmera de les Regions), no ha tingut un desenvolupament substancial del seu contingut a la pràctica; és Luciano Vandelli a “*Il decentramento amministrativo. L'attuazione del d.lgs. 112 del 1998*” qui afirma que “*entre retards i dificultats en l'aplicació de la reforma del Títol V, les delegacions han quedat sense aplicar, de manera que les funcions administratives s'han seguit exercint de conformitat amb les facultats establertes en les disposicions prèvies*”.

³⁷ La fallida Reforma Constitucional del 2016, impulsada pel Primer Ministre Matteo Renzi, atorgava més autonomia a les regions, consolidant en elles les competències provincials (que s'eliminaven) i flexibilitzant encara més el mecanisme per l'establiment dels tributs propis. Aquesta reforma, que no incorporava diferències substancials en les consideracions respecte les regions d'estatus especial i les d'estatus ordinari, hagués suposat igualar a gairebé tots els efectes ambdues categories en matèria fiscal.

³⁸ Fins llavors, els tributs propis regionals venien definits per Lleis de l'Estat, que establien les condicions d'aquests seguin una forma *sui generis* de delegació; a partir del 2001, amb la reforma del Títol V de la Constitució Italiana, els territoris poden desenvolupar lliurement tributs dins del límits del marc legal i respectant els principis generals de l'ordenament tributari. (Grisostolo, 2019).

³⁹ La Legge 13 maggio 1999, n.133 ja inclou aquest concepte, “*federalisme*”, en el seu títol: “*Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale*”, igual que la Legge 5 de maggio 2009, n. 42, “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*”. La mateixa intenció s'infereix en la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, que modifica el Títol V de la Constitució Italiana.

3.2.1. Encaix constitucional del regionalisme modern italià

La complexitat del desenvolupament legislatiu del model territorial a Itàlia respon, en part, a la indefinició de la Constitució Italiana pel que fa a l'Estat regional; la principal mostra d'això és que, de fet, ha sigut la jurisprudència la que ha acabat desenvolupant en plenitud els principis rectors constitucionals del model territorial (i també les successives disposicions legals esmentades en el punt anterior).

El principi transversal que impregna la relació entre l'Estat i les Regions de caràcter especial, però també la pròpia definició de l'Estat regional, és el principi de l'acord (Grisostolo, 2019), que regula especialment l'àmbit fiscal de les assignacions competencials de les regions especials. Es fonamenta en tres eixos que el defineixen i que articulen la seva praxis: la bilateralitat, en tant que, a diferència de les regions ordinàries (que tenen competències uniformes), les regions especials poden negociar directament i pel seu compte amb l'Estat Central, alhora que l'Estat central i la Regió d'estatus especial poden mantenir converses directament, independentment de que hi participin la resta de regions; la obligatorietat, per la qual serà necessari un acord per qualsevol modificació de l'Estatut de la regió especial; i l'atipicitat, en tant que gran part del contingut negocial no té un vincle formal amb una norma o contingut legal, i que, a la pràctica, el contingut dels respectius Estatuts de les regions d'estatus especial desenvolupen el seguit de competències sense seguir un model preestablert.

Accessòriament al principi de l'acord en trobem tres (Carrozza, 2009) que en complementen el significat: el principi de col·laboració lleial, que afecta particularment al desenvolupament del principi de l'acord (en tant que en regula el seu funcionament) i que és un dels exemples de principi desenvolupat jurisprudencialment⁴⁰, el principi de subsidiarietat (desenvolupat en la nota a peu de pàgina 36, basat en que les decisions seran adoptades el mes proper possible dels ciutadans, i per tant, l'exercici de les funcions de l'administració hauran de descentralitzar-se tot el possible, assignant cadascuna de les competències al nivell institucional més proper a la ciutadania possible – en el cas d'Itàlia, els municipis i, en major mesura, les Regions) i el principi de solidaritat (també desenvolupat jurisprudencialment i incorporat a l'ordenament

⁴⁰ El primer cop que es desenvolupa formalment el principi de la col·laboració lleial és a la Sentència de la Corte Costituzionale Italiana n. 219/1984, de 25 de juliol de 1984, referent a la legitimitat d'una llei anterior (la Legge 29 marzo 1983, n.93, *Legge quadro sul pubblico impiego*), que afectava al desenvolupament de les competències regionals i que els presidents de 5 regions (3 de les quals d'estatus especial: el Trentino-Alto Adige/Südtirol, el Friuli Venezia Giulia i la Vallée d'Aoste, addicionalment al Veneto i la Llombardia) van impugnar per tractar-se d'una llei que no es va negociar amb les regions. La Cort Costituzionale, incorporant el nou principi de la col·laboració lleial, va anul·lar el contingut de la llei en allò referent a les competències regionals, incorporant el referit principi com a requeriment. Posteriorment, el Parlament Italià va incorporar aquest principi en forma de llei via la Legge 23 agosto 1988, n.400.

jurídic directament per mitjà de la Legge 5 maggio 2009, n. 42), que té per objectiu “fer les regions ordinàries més especials i les regions especials més ordinàries” (Grisostolo, 2019), establint que les regions segones hagin de complir amb el principi de solidaritat bilateralment, amb les regions ordinàries més desfavorides, i amb l’Estat pel compliment de la normativa europea.

3.3. El Trentino-Alto Adige/Südtirol.

L’èxit de l’autonomia fiscal a Itàlia

El Trentino-Alto Adige/Südtirol és una regió d’estatus especial situada a l’extrem nord d’Itàlia, l’única del país on l’alemany és d’ús habitual majoritari per la població i que, històricament, havia format part de la regió austríaca del Tirol; també és la regió més rica en relació a la seva població (Istituto Nazionale di Statistica, 2017). La capital és Trento, i està formada per dues províncies: el Trentino (on s’hi troba la capital) i el Südtirol, capital Bolzano/Bozen. És, també, la regió d’estatus especial que fa un ús més intens de la seva autonomia (Servizio Studi Camera dei deputati, 2020), havent substituït la majoria d’impostos estatals per tributs propis (això és, tributs establerts, gestionats i disciplinats per lleis regionals).

La regió està estructurada al voltant de les dues províncies, que són autònomes entre si i enfront de l’Estat Central; de fet, la principal característica del model d’assignació competencial de l’Estatut del Trentino-Alto Adige/Südtirol és que ambdues províncies son, a la pràctica, les entitats que exerceixen l’autonomia de la regió, en tant que s’ha dut a terme un procés bilateral⁴¹ pel que s’acumulen competències cedides per l’Estat central, alhora que la regió en cedeix l’exercici a les províncies (Bulgarelli, 2016). De facto, ens trobem davant el desmembrament més o menys intens del sistema administratiu i institucional de l’Estat a la regió, de manera que l’Estat assigna anualment una quantitat als pressupostos regionals en tant que aquests assumeixen la pràctica totalitat de la gestió administrativa de la regió (que, al seu torn, està cedida a les províncies).

Un dels principals elements de salvaguarda de l’autonomia de la regió és que, a diferència de la resta de regions d’estatus especial, el Trentino-Alto Adige/Südtirol va pactar en el seu últim

⁴¹ Degut a la situació nacional i lingüística particular (hi ha una forta minoria germano-parlant a Bolzano), s’ha dissenyat una situació particular que després de varies modificacions del sistema de finançament recollit a l’Estatut (recordem que l’Estatut del Trentino-Alto Adige/Südtirol és un dels dos Estatuts, junt amb el del Friuli Venezia Giulia, que ha sigut modificat posteriorment per iniciativa del Govern regional) ha pivotat des d’un sistema de contribucions fixes directes dels pressupostos italians a les finances regionals fins un sistema variable i negocial de transferències Regió-Estat.

acord amb l'Estat⁴² que quedarà sempre lliure de qualsevol obligació, càrrega o disposició que pugui limitar la seva autonomia en virtut de qualsevol dels pactes d'estabilitat, ja sigui derivat de l'ordenament jurídic europeu envers Itàlia, o de l'ordenament jurídic italià envers les regions.

És per tant fonamental entendre la naturalesa dual de la regió del Trentino-Alto Adige/Südtirol, això és, que paral·lelament a l'autonomia de la regió, que ha anat augmentant en successives delegacions i reformes de l'Estatut, les províncies autònomes han desenvolupat mitjançant el principi de l'acord encara més competències. La dinàmica de les províncies, que s'ha vehiculat a través de la regió per l'alineació d'interessos evident, s'ha estructurat al voltant de dues vies: la primera, reduint les competències de la regió i localitzant-les en les províncies i, la segona, aprofitant la situació de crisi econòmica (Mastromarino, 2010), pactar assumir competències de l'Estat central sense assumir noves transferències econòmiques⁴³ (en comptes de reduir ingressos mantenint competències, mantenir ingressos augmentant competències), una oferta que l'Estat central, en serioses dificultats econòmiques, no va poder rebutjar.

3.4. La Vallée d'Aoste i el Friuli Venezia Giulia.

L'autonomia passiva

La Vallée d'Aoste és una microregió de 125000 habitants situada a l'extrem nord-oest d'Itàlia, l'única del país on el francès és d'ús habitual per la població, i que al llarg de la història ha estat sota la influència més o menys intensa de França. És la regió especial que ha desenvolupat menys el seu sistema d'autonomia fiscal propi (alhora que ha sigut molt més agressiva en l'administració de les seves quotes sobre els tributs estatals) (Grisostolo, 2019), però l'única que té reconeguda la capacitat d'establir-se com a zona franca⁴⁴ completa o parcialment, podent delimitar àrees dins del seu territori que s'hi constitueixin (malgrat mai ha exercit aquesta funció, ni està previst que ho faci). El Friuli Venezia Giulia és una regió situada a l'extrem nord-est d'Itàlia, encaixada entre Eslovènia i Àustria, la capital de la qual és Trieste; aproximadament la meitat de la població són *furlans*, una minoria ètnica amb identitat cultural

⁴² Acord incorporat en rang de llei a la Llei Pressupostària de l'any 2015: Legge 23 dicembre 2014, n.190, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) (*Gazzetta Ufficiale número 300*, 29 de desembre de 2014).

⁴³ Això no obstant, en l'acord Regió-Estat de l'any 2014 es va establir que l'Estat podia reservar-se per a ell els ingressos derivats de qualsevol increment en la taxa efectiva de qualsevol impost o tribut, o de l'establiment de nous tributs, en cas de necessitat sobrevinguda o quan sigui necessari per cobrir despeses generades, en part o totalment, per competències de l'Estat que s'executin a la regió. Es tracta, en fi, d'un mecanisme per garantir la participació de l'economia del Trentino-Alto Adige/Südtirol en el pressupost estatal quan existeixi una necessitat efectiva que beneficiï la regió. Aquest acord es va elevar a rang de llei en el tercer punt bis de l'article 75 bis de la Llei Pressupostària del 2015 (*vid nota a peu de pàgina 42*)

⁴⁴ De facto, suposaria desplaçar la duana francesa al límit de la regió amb la resta del territori Italià (tot i que, des de l'entrada de França i Itàlia a l'espai Schengen, aquesta capacitat ha perdut, almenys parcialment, significat).

i llengua pròpia (el friülès, de la família retoromànica). Ambdues regions es consideren riques, situant-se per sobre de la mitjana Italiana (Istituto Nazionale di Statistica, 2017).

Les regions de la Vallée d'Aoste i el Friuli Venezia Giulia han seguit camins molt similars pel que fa a l'exercici de la seva autonomia fiscal (tot i que en d'altres àmbits les diferències són més notòries, particularment en els aspectes culturals: la Vallée d'Aoste desenvolupa amb molt més intensitat els mecanismes de protecció de la identitats culturals i lingüístiques pròpies, per exemple). Específicament, ambdues regions poden establir els seus propis tributs sobre tot allò no subjecte a tributació prèviament per un impost estatal i als nous impostos locals (opció menys usada), o modificar els tipus i preveure exempcions i deduccions per als impostos enterament o parcialment transferits a la regió i regular els criteris, modalitats i límits per a l'aplicació en el seu territori de tots els impostos establerts per la llei de l'Estat (opció majoritària). Independentment de les competències en matèria fiscal de les que estatutàriament gaudeixin, totes dues regions han optat per exercir la seva autonomia mitjançant la coparticipació en tributs estatals (Servizio Studi Camera dei deputati, 2020), i la negociació anual o plurianual de contribucions directes dels pressupostos italians a les finances regionals d'una quantitat que es calcula sobre els fets imposables que es generen en ambdós territoris (o pels seus residents), aplicant-hi una taxa similar a la que es podria imposar regionalment en forma de tribut propi (però que, en canvi, es grava mitjançant un tribut estatal).

Succintament, ens trobem davant de dues regions especials que podrien haver fet un desenvolupament fiscal autònom molt més intens del que han fet, en tant que totes dues disposen dels recursos i del teixit productiu necessari com per establir un sistema tributari sostenible. Els elements claus, doncs, de l'exercici de l'autonomia fiscal a les regions de Friuli Venezia Giulia i a la Vallée d'Aoste són, primer, que en ambdós casos se'ls hi reconeix potestat impositiva pròpia estatutàriament que encara avui no s'ha usat extensivament, optant per la coparticipació⁴⁵⁻⁴⁶ i modificació d'impostos propis derivats, regulats per l'ordenament italià i

⁴⁵ En el cas del Friuli Venezia Giulia, aquesta coparticipació es concreta en que les transferències directes dels pressupostos italians a les finances regionals es calcularan tenint en compte la Regió té dret a 5,91 punts de l'impost sobre la renda de les persones físiques (l'IRPEF), de l'impost de societats (l'IRES) i de l'Impost sobre el Valor Afegit, així com qualsevol impost de categoria especial establert sobre l'electricitat, el tabac, els olis lubricants, el joc i les apostes, les emissions de diòxid de sofre i d'òxids de nitrogen, i sobre la compravenda d'automòbils. Aquestes proporcions estan en vigor avui i des de l'aprovació de la Llei Pressupostària de l'any 2018, que incorporava en rang de llei l'acord de l'any anterior entre la regió i l'Estat relatiu a la coparticipació i que modificava els mètodes de càlcul dels ingressos debuts.

⁴⁶ En el cas de la Vallée d'Aoste, a partir de la Llei Pressupostària de l'any 2011 i conjuntament amb el Decreto Legislativo 187 de l'any 2017, s'assignen a les finances regionals via aportació pressupostària directa la totalitat dels ingressos dels impostos sobre la renda de les persones físiques (l'IRPEF), sobre la renda de les societats (l'IRES), sobre les successions, l'IVA (inclòs l'impost sobre les exportacions), els impostos especials sobre la

no regional, i segon, que la pràctica de l'autonomia fiscal es manifesta indirectament per via d'un ús intensiu del principi de l'acord (en tant que la coparticipació en els tributs es negocia directament amb l'Estat, de manera que és en les lleis estatals on es contempen les condicions⁴⁷ de la coparticipació per part d'ambdues regions o per separat) d'una manera que, si fossin regions ordinàries, no seria possible.

3.5. Sardenya i Sicília. Les insularitats

Sicília i Sardenya se situen en el Mediterrani occidental, la primera entre la península apenina i el Magrib, la segona entre la península apenina i la península ibèrica; ambdues regions estan marcades per alts fluxos migratoris negatius de la població nativa a regions més prosperes, dins i fora d'Itàlia, i nivells de riquesa molt per sota de la mitjana italiana (Istituto Nazionale di Statistica, 2017), especialment pel que fa a Sicília (només Calàbria té menys riquesa en relació a la població).

La Regió de Sardenya i la Regió Siciliana, amb les seves particularitats estatutàries i les especificitats dels pactes d'ambdues regions amb l'Estat, son les regions d'estatus especial amb l'autonomia menys desenvolupada (Grisostolo, 2019); de fet, podria considerar-se que en fan un ús menys intens en matèria fiscal que la resta de regions d'estatus ordinari (en tant que successius acords amb l'Estat han anat buidant de contingut les disposicions genèriques dels respectius Estatuts).

Ambdues regions coincideixen en què, estatutàriament, està previst un desenvolupament força intens de l'autonomia fiscal (sempre dins de la coordinació amb la resta del sistema tributari de l'Estat i del respecte als principis establerts constitucionalment), però també de l'administrativa i institucional; malgrat això, la diferència entre el contingut *de iure* i la realitat no podria ser més gran: successius acords entre l'Estat i les illes han buidat de contingut legal els Estatuts, substituint el desenvolupament legal de la seva autonomia per transferències pressupostàries directes dels pressupostos generals italians a les finances regionals (que, a diferència del cas de la Vallée d'Aoste i del Friuli Venezia Giulia, no es calculen sobre la base de l'activitat tributària que generen les regions i els seus residents). En tots dos casos l'elevat frau fiscal, un sistema productiu deprimat històricament i una població empobrida (Ressa, 2015) fa que les illes siguin dependents de les transferències periòdiques del Govern Central.

benzina i altres productes energètics i sobre el tabac i l'electricitat, i parcialment l'impost sobre activitats econòmiques, que s'hagin generat a la regió o pels seus residents.

⁴⁷ En aquest cas, només participa en aquells casos en que el fet imposable es produeixi a la regió, o la residència a la regió del subjecte passiu causant del fet imposable o de la generació d'un crèdit fiscal.

L'element clau en l'exercici de l'autonomia d'ambdues regions és el principi de col·laboració lleial entre les regions i l'Estat, que ha marcat l'evolució de l'autonomia d'ambdues illes (no sense controvèrsia⁴⁸), i que ha determinat que, malgrat *de iure* l'administració fiscal (així com la resta de l'estructura institucional de les illes) ha d'estar gestionada per la pròpia administració regional (i que serà aquesta la que, en ús de les seves facultats estatutàries, establirà o no tributs propis), *de facto* s'ha establert un sistema de transferències (més intens en el cas de Sicília) inicialment basat en que una part de l'Impost de Societats que pagaven les empreses de la resta d'Itàlia amb presència a les illes anés directament al Govern regional

Específicament, en el cas de la Regió de Sardenya, l'últim acord incorporat a la Legge 27 dicembre 2019, número 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*, estableix l'obligació de la regió a contribuir als pressupostos Estatals⁴⁹ per suplir el dèficit dels anys de la crisi econòmica (a la fi, una mesura conjuntural), alhora que s'actualitzen les transferències estructurals⁵⁰ dels pressupostos estatals a les finances regionals. Pel que fa a la Regió Siciliana, el pacte amb l'Estat es va incorporar a la Llei de Pressupostos de l'any 2018 (la Legge 30 dicembre 2018, número 145, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*), un any abans que en el cas de la Regió de Sardenya. En aquest cas, també es va definir la contribució de la regió a les finances estatals⁵¹ i es van determinar les transferències econòmiques directes al pressupost del Govern⁵² Regional, que per la importància de les àrees

⁴⁸ Les Regions de Sardenya i Siciliana han intentat, sense èxit, millorar les seves finances deixant d'aportar part dels seus recursos als pressupostos estatals, tal i com reclamava l'Estat central per les dificultats d'aquest últim per complir amb els compromisos amb la Unió Europea de contenció del dèficit. Ha sigut la Cort Constitucional italiana la que en diverses sentències (la número 77 de l'any 2015, la número 154 de l'any 2017 i la número 10 de l'any 2018, entre d'altres), ha afirmat que les regions d'estatut especial estan obligades, com totes les altres, a contribuir a la reducció del deute; no poden, pel seu caràcter especial, evitar el compliment del seu deure constitucional de solidaritat política, econòmica i social.

⁴⁹ La suma de la contribució a les finances públiques de l'Estat de part de la regió s'ha fixat en 648.210 milions d'euros per a 2018, 536 milions d'euros per a 2019 i 383 milions d'euros a partir de 2020. A més, s'accepta la possibilitat que l'Estat modifiqui unilateralment la contribució, amb una norma similar a l'acordada amb les altres autonomies especials.

⁵⁰ Concretament, la Llei preveu, pel període 2020-2025, que es transferiran a la Regió un total de 412 milions d'euros en concepte de liquidació i com a saldo i liquidació de totes les reclamacions relacionades amb els ingressos fiscals del passat, i addicionalment una transferència de recursos destinats a inversions per un total de 1.428,8 milions d'euros que s'assignaran al manteniment, la renovació i la construcció de carreteres, escoles, edificis públics, patrimoni cultural i arqueològic, instal·lacions sanitàries, i per a garantir el dret als estudis universitaris dels joves sards. A més, es reconeix una transferència de 111 milions d'euros per a despeses en el sector de la salut, una contribució de 10 milions d'euros anuals a les províncies de la regió de Sardenya i a la ciutat metropolitana de Càller, i altres fons sense quantificar per a la gestió general de la regió.

⁵¹ Concretament, es va preveure una contribució de 1.304 milions d'euros l'any 2018 i 1.001 milions d'euros l'any 2019 (malgrat que en un acord posterior, el 15 de maig de 2019, es va reduir aquesta contribució a 851 milions d'euros), i així successivament.

⁵² En aquest cas, s'assigna a la regió una contribució total de 540 milions d'euros per als lliures consorcis municipals (recordem que aquests ens substitueixen les províncies a la Regió Siciliana) i les ciutats metropolitanas, i una

urbanes a la Illa de Sicília (molt més importants que a la Regió de Sardenya) es va disgregar territorialment en la seva assignació.

És important destacar que en cap dels dos casos es preveu una transferència motivada en cap tribut o cap potencial recaptació; a diferència de la resta de regions d'estatus especial, que reben transferències en funció de l'activitat econòmica de les regions i dels seus residents que son subjectes a tributs estatals, la transferència en el cas de la Regió Siciliana i de Sardenya és discrecional i de caràcter negocial.

Ens trobem doncs davant la renúncia a l'exercici de l'autonomia fiscal en sentit estricte, entès com el disseny, desenvolupament i aplicació d'un sistema de tributs propi disciplinat per legislació regional, a canvi d'una transferència constant de més o menys importància via els pressupostos generals de l'Estat (que, de fet, es negocia directament amb l'estat gràcies a l'autonomia de caràcter especial d'aquestes regions, que els hi reconeix la capacitat d'establir negociacions de caràcter bilateral amb l'Estat), que cobreixen la diferència⁵³ entre ingressos i despeses de les finances regionals.

4. MODELS D'AUTONOMIA FISCAL ESPECIAL A L'ORDENAMENT JURÍDIC ESPANYOL

Els orígens dels models actuals d'autonomia fiscal *especial* a Espanya, és a dir, amb una assignació competencial en matèria fiscal més profunda i desenvolupada que la resta de Comunitats Autònomes (ja sia per l'existència d'un contínuum històric més sòlid, com és el cas dels furs dels Territoris Bascos, acompanyada d'un reconeixement explícit constitucional dels mateixos o, com és el cas de Catalunya, sense aquest reconeixement), es remunten en la seva versió més consolidada a finals del segle XIII, coincidint amb les *revolucions fiscals* de les monarquies i territoris de l'Europa occidental (Ormrod, 1996), ja sigui per la creació d'una estructura institucional fiscal a la Corona d'Aragó, de vegades anomenada catalano-aragonesa, com per l'impuls de la codificació de les diferents institucions forals per evitar que fossin substituïdes per estructures foranes. Específicament, en ambdós casos estudiats, és fonamental entendre la importància de la creació d'una fiscalitat d'estat: "*aquestes formacions polítiques, en plena afirmació de les estructures de poder (...) no podien assolir aquests objectius amb els*

contribució de 80 milions d'euros anuals als mateixos organismes a partir de 2020. A diferència del cas de la Regió de Sardenya, les transferències no es quantifiquen sinó que es negocien amb caràcter anual respectant la disposició pressupostària de que s'augmentin anualment un 2 per cent fins l'any 2025.

⁵³ De fet, tal i com ens indica Giuseppe Ressa a *Il Sud e l'Unità d'Italia*, difícilment (per l'estat del sistema productiu insular) es podria assolir autònomament aquest equilibri pressupostari per les regions, si aquestes desenvolupessin un sistema fiscal propi.

limitats recursos procedents del patrimoni reial”, i per això “*desenvoluparen un complex procés d’extensió gradual en l’àmbit de la punció fiscal (...) més enllà dels estrets límits del domini reial*” (Font i Rius (ed), de Montagut i Estragues, Perelló i Domingo, & et al, 1997).

És pacífic en la doctrina (Suárez Fernández, 1981) que l’autonomia territorial a Espanya té orígens històrics sòlids, però també persistents en el temps⁵⁴; en la historiografia dels territoris que avui conformen Espanya ja trobem exemples d’autonomia i sobirania⁵⁵ fiscal entre les diferents unitats territorials que conformaven els esmentats territoris. No ens trobem, com ja hem comentat abans, davant d’un element continu i ininterromput en aquelles unitats territorials que van donar suport a la dinastia de la dinastia dels Àustria durant la Guerra de Successió Espanyola (especialment la majoria de territoris de la Corona d’Aragó) van veure extingida la seva autonomia o capacitat d’autogovern (especialment en termes fiscals i culturals).

Específicament, quan parlem de la construcció fiscal dels Drets Històrics de Catalunya en la seva vessant fiscal, partim de “*la impossibilitat de la monarquia per establir un sistema fiscal d’abast general al Principat per la seva pròpia autoritat*” (Font i Rius (ed), de Montagut i Estragues, Perelló i Domingo, & et al, 1997); és a dir, que la construcció de la sobirania fiscal de Catalunya es fonamenta, al seu torn, en un sistema descentralitzat⁵⁶ per la incapacitat de la Corona de controlar, pel seu compte i alienament als estaments del país, un potencial sistema fiscal. D’aquesta manera, ja des d’un inici, les diferents institucions dels braços i en especial les Corts -on els braços interactuaven amb la monarquia- i la Diputació del General van tenir un paper cabdal en la recaptació i gestió dels diferents tributs establerts.

Per altra banda, els furs d’origen eminentment medieval (inclús previ) són “*règims especials concedits a cada territori*” (Aja, 2014) en tensió amb l’enfortiment de les Monarquies i l’Estat; a diferència de Catalunya, els Territoris Bascos (actualment, el País Basc i Navarra) van mantenir els furs perquè, originàriament, van recolzar els Borbons durant la Guerra de Successió (que, en guanyar-la, van premiar-los mantenint-los la foralitat) i, successivament, derivat de la tensió

⁵⁴ En un sentit estrictament constitucional, no és estrany trobar elements que faciliten o busquen la continuïtat històrica i legal dels règims d’autonomia fiscal especial a Espanya. L’element contemporani més rellevant és la disposició addicional primera de la Constitució Espanyola, en que s’estableix que aquesta “*empara i respecta els drets històrics dels territoris forals*”.

⁵⁵ En el cas de Catalunya, integrada dins de la Corona d’Aragó, el terme correcte seria *protosobirania cosobirania*, en tant que no ens trobem en aquest cas davant una dinàmica centre-perifèria en què una unitat *perifèrica* té autonomia d’una altra *central* o d’un centre administratiu, sinó que totes les unitats que conformaven la Corona tenien sobirania entre elles i enfront de tercers.

⁵⁶ Aquest diàleg entre les Corts i la Corona va ser el principal element definidor del funcionament del sistema fiscal català, en què per la pròpia debilitat de la Corona, eren les Corts les que acabaven controlant de facto l’establiment i les característiques de les diferents figures tributaries a la Corona. Que la gestió anés a càrrec de les diferents Diputacions del General localitzava la gestió del tribut.

de les Guerres Carlistes durant la Restauració, van ser elevats a rang de llei estatal per garantir-ne la seva pervivència i pacificar els territoris.

El que abans era una construcció jurídica més o menys estesa va anar localitzant-se en els territoris bascs. L'essència de la foralitat dels Territoris Bascos en un sentit estrictament històric neix del concepte d'*aeque principaliter*, això és, la unió dels territoris forals (actualment, el territori equivalent al País Basc, que s'hi van incorporar abans i per mitjans diferents, i Navarra, que va mantenir el seu autogovern durant més temps), la *monarquia composta*, com ja havien fet en el seu moment Castella i Aragó en la seva unió dinàstica (o abans inclús les diferents unitats territorials que conformaven la Corona d'Aragó). Aquesta unió territorial no va impedir però que es consolidessin un conjunt de singularitats jurídiques, històriques i socials, fonamentals encara avui en dia per comprendre l'encaix constitucional del foralisme i que podríem estructurar en tres eixos principals (Herrero y Rodríguez de Miñón, 2016): la creació i consolidació d'una "identitat pròpia i diferenciada del cos polític" foral respecte la resta d'unitats polítiques i territorials, el caràcter originari i espontani de la foralitat, això és, que és una realitat preexistent (recordem en aquest punt que, per exemple, la Constitució Espanyola "reconeix i empara" els drets històrics, ni els crea ni els estableix), i el caràcter pactista (que es desenvoluparà amb més extensió en els epígrafs 4.3 i 4.3.1 d'aquest treball). En un sentit contemporani, la foralitat és "*un conjunt d'institucions, normes i pràctiques (...) a l'imaginari col·lectiu d'un poble, (...) que suposa tant l'autogovern interior com la incorporació a un ordre polític superior*" (Herrero y Rodríguez de Miñón, 2016). Cal diferenciar entre els territoris forals i els territoris amb competències àmplies, i.e. que fan una assimilació molt àmplia de competències en els seus Estatuts degut a la naturalesa dispositiva de les mateixes, donat que l'origen d'ambdós fenòmens és diferent⁵⁷.

4.1. Gènesi de les experiències actuals de l'autonomia fiscal

L'autonomia fiscal de Catalunya és una realitat històrica i legal que es remunta a l'inici de la baixa Edat Mitjana, malgrat haurem d'esperar fins a principi del segle XV per trobar un sistema institucional embrionàriament madur i un sistema fiscal complex. En aquest punt, existeixen dues teories que expliquen l'inici d'aquesta maduresa institucional: la primera, afirma que l'any 1410⁵⁸ se li va atorgar a la *Diputació* (l'òrgan de màxima funció política a Catalunya) "*la*

⁵⁷ En el fons, el que reconeix la Disposició Addicional Primera en el seu redactat, "*emparant*" els drets històrics, és una "cultura institucional peculiar fruit de segles d'autogovern" (Grisostolo, 2019).

⁵⁸ En que s'estableix el Privilegi Reial de Martí l'Humà, el 3 de maig de 1410. Malgrat tot, existeixen dubtes fundats de què aquest Privilegi Reial va arribar a existir; no consten en els volums de la Cancelleria les fonts directes (tan sols registres secundaris a càrrec de Sánchez de Movellán).

potestat o jurisdicció en tota matèria relativa als drets del General” (Serra i Puig (dir.), 2015), de manera que la Generalitat adquiria competències per gestionar els impostos, i la segona, a càrrec de Jaume Vicens Vives i Thomas Noël Bisson, és que l’any 1413, aprofitant la debilitat causada pel Compromís de Casp, una embrionària Diputació del General aconsegueix la *independència* del rei envers el finançament de la Cort, de manera que s’estableix per “*la pràctica i les eventuals concessions*” l’autonomia fiscal⁵⁹ de la Diputació del General (de manera que no es tractaria d’una sola norma que ho estableixi, sinó d’un conjunt de fets i pràctiques que per un motiu o altre es van mantenir en el temps). Prèviament (Font i Rius (ed), de Montagut i Estragues, Perelló i Domingo, & et al, 1997), però, ja s’intuïa un desenvolupament fonamentat en l’autonomia de les unitats territorials (inclosa Catalunya) que conformaven la Corona d’Aragó: la construcció fiscal a la Corona d’Aragó ja havia sigut, des d’un ben principi, administrada i gestionada per les Diputacions del General, malgrat que no va ser fins principis del segle XV que aquests usos es van veure reflectits en disposicions reials. En tot cas, es durant el període 1410-1413 que la Diputació del General consolida un sistema d’autonomia fiscal més o menys madur equiparable al que entendríem pel concepte modern de “*furs*”. Aquest sistema, usualment, es basava en un impost votat a les Corts i gestionat primer per les comissions i després per les seves successores, les Diputacions del General. Els documents jurídics fonamentals del desenvolupament fiscal a Catalunya són els Capítols del Donatiu. Per la pròpia debilitat de la Corona, va ser necessari realitzar un compendi del conjunt de norme, dirigit per una institució assembleària ad-hoc⁶⁰ de la que el monarca i qualsevol oficial de la corona estaven exclosos, i que regulaven l’establiment del donatiu, la seva naturalesa, les condicions de la seva recaptació⁶¹ i les restriccions per la seva despesa; el que seria, de fet, un molt embrionari Codi Tributari.

⁵⁹ Haurem de tenir en compte que, en el cas de Catalunya, quan parlem d’autonomia fiscal de la Diputació del General o qualsevol altra comissió, existeix una limitació clara: la reserva reial, i.e. el poder del Rei per modificar la llei i atribuir-se de nou els poders cedits sense control o aprovació de les Corts (especialment a partir de la segona meitat del segle XVII, en tant que la recerca historiogràfica “*constata la fràgil situació política de la Generalitat després de 1652*” (Serra i Puig (dir.), 2015)). Aquesta fragilitat es tradueix en la instrumentalització de la Diputació del General i de la seva estructura per l’enriquiment fiscal de la Corona, l’establiment de nous impostos i la modificació de l’estructura fiscal per via dels voluntaris, conforme es desenvoluparà en les pàgines següents.

⁶⁰ Reforçant la naturalesa *ad-hoc* d’aquestes assemblees, trobem que els instruments fiscals regulats en els Capítols dels Donatius eren temporals, establint-se amb l’entrada en vigor del donatiu i extingint-se a la seva fi.

⁶¹ La gestió del tribut, de fet, tampoc era reial, sinó que eren comissions retribuïdes establertes per les respectives assemblees les que s’encarregaven de la gestió de la recaptació i de la despesa del donatiu. Son aquestes comissions les que aniran desenvolupament un poder aliè al de la monarquia però coordinat amb les Corts i que, en successives transformacions, acabaran esdevenint l’embrió de les diferents Diputacions del General (diferents perquè cada tribut tenia la seva pròpia comissió en el seu propi temps) i, a la fi, l’anomenada Generalitat de Catalunya.

La historiografia delimita⁶² l'inici del desenvolupament fiscal modern a Catalunya, definit per “la naturalesa del diàleg mantingut entre el monarca i la representació oligàrquica del país” (Font i Rius (ed), de Montagut i Estragues, Perelló i Domingo, & et al, 1997) després del 1288, quan s'imposa la *cisa*, el primer impost de caràcter general a Catalunya (gestionada per una comissió aliena a la monarquia a partir del seu segon establiment, malgrat era recaptada per l'administració reial, seguint l'indicat en la nota a peu de pàgina 61). És a partir del 1359 que l'estructura fiscal assoleix certa maduresa, esdevenint una institució *per se* amb certa influència a través de l'*ordenació de la guerra* (l'esforç bèl·lic i la necessitat de cobrir les necessitats financeres derivades va obligar a un desenvolupament institucional i fiscal mai vist fins llavors). Trobem, en aquest moment, els primers exemples d'impostos de caràcter *general* (és a dir, que no s'imposava sobre algunes viles⁶³, sinó sobre *Catalunya*) i directe (ja no calia establir *cises*, en tant que l'aportació tributària era directa⁶⁴); a més, el que fins llavors havia estat gestionat per les successives comissions, donada la complexitat dels nous tributs establerts el 1359, va passar a gestionar-se per una nova estructura que suposaria el desenvolupament definitiu de les comissions ad-hoc en la Diputació del General, ja molt propera a la seva concepció moderna.

Ben diferent és el cas dels furs bascs (entesos en aquest epígraf i següents com els furs dels territoris actuals del País Basc i de Navarra); per comprendre la gènesi dels furs hem d'establir les quatre potes fonamentals que els defineixen (de Galíndez, 1948) i que estructuraren el seu desenvolupament. El primer, l'origen consuetudinari dels furs i resta d'institucions del dret basc, en tant que no és fins la modernitat i la consolidació dels processos de codificació que els trobem en forma escrita (fins llavors, només s'havien codificat aquells elements més

⁶² Com es diu en l'obra de Font i Rius (ed.) citada, *Els Capítols del Donatiu a Catalunya*, existeix una mancança general de fonts i d'estudi en general de la fiscalitat a Catalunya durant aquesta època. Com va dir J. Vicens Vives, “ens planyem que els historiadors no s'hagin servit d'aquest abundós doll d'informació”, referint-se aquest *abundós doll* a la col·lecció de la Reial Acadèmia de la Història.

⁶³ Sobre el paper de les viles i ciutats en el sistema impositiu que ens ocupa, cal destacar que aquestes eren subjectes passives dels tributs, en tant que la delimitació de l'objecte dels impostos es gestionava a través d'elements geogràfics, com les viles-mercat, les viles-castell, etcètera (alhora que se'ls hi reconeixia la capacitat de finançar amb els seus recursos directament a la Corona, molts cops fent de contrapès a les Corts, més hostils envers el finançament del monarca). Endemés, les viles i ciutats subjecte de tributs tenien la potestat de nomenar auditors als quals els síndics i demés gestors dels tributs havien de retre comptes. A mesura que els pagament d'aquests tributs van esdevenir la principal despesa del tresor de les viles, les contribucions directes van anar-se substituint per nous tributs sobre les viles que els successions parlaments de les Corts anaven establint en funció, molts cops, de les necessitats financeres del reguitzell d'accions militars (Font i Rius (ed), de Montagut i Estragues, Perelló i Domingo, & et al, 1997).

⁶⁴ Cal destacar en aquest punt la Cort de Monsó (1362-1363), que aporta la segona gran novetat del segle XIV (Serra i Puig (dir.), 2015) a la fiscalitat catalana: un tribut per la corona que taxava no només els territoris sinó l'activitat productiva (en aquest cas, la producció dels draps de llana i l'entrada i sortida de béns a través de les duanes del regne). El sistema de gestió, recaptació i despesa d'aquests nous tributs suposen la darrera modernització del sistema de comissions, que conjuntament amb la *generalització* dels tributs suposa el pas endavant definitiu del sistema fiscal català.

importants⁶⁵); el segon, la importància del context a l'hora d'interpretar el funcionament de les institucions forals: mentre que els furs de Biscaia daten del segle XVI, els de Navarra son del segle XIII, amb la conseqüent diferència de tractament de les sensibilitats populars, tenint la noblesa un paper molt més rellevant en la redacció dels furs de Navarra que no pas els de Biscaia; el tercer, que el principal impuls de la codificació al llarg de la història de la foralitat ha sigut el risc de la desaparició de la tradició consuetudinària de les institucions forals⁶⁶, donant-se la majoria de codificacions durant o després d'unions monàrquiques o elements geopolítics que impactaven la realitat basca; el quart, que els furs no són origen del Dret Basc sinó element de reconeixement (igual que la Constitució no crea sinó que reconeix els Drets Històrics Bascs), és a dir, que mentre “*en altres països la llei escrita crea el Dret, a Euskadi, cadascun dels furs es va limitar a recollir un Dret ja existent*” (de Galíndez, 1948).

En aquest punt ens desplaçem a l'específic dels elements historiogràfics concrets que fonamenten el desenvolupament foral, al segle XIII, quan la corona de Navarra és ocupada per un monarca estranger i aliè a l'estructura foral dels territoris bascs (de Galíndez, 1947): mentre que a França s'establia l'absolutisme real, a Navarra la noblesa (organitzada en les *Ligas de Infanzones*, enfrontades al poder reial i defensores del règim foral tradicional del Regne) volia mantenir la seva quota de poder⁶⁷, caracteritzant-se aquella època per una lluita continua entre la corona i la noblesa, representant la primera la modernitat del nou absolutisme i la segona la tradició del poder foral; és llavors quan aquesta tensió culmina en els Furs Generals de Navarra de 1237⁶⁸, el més antic del que es té constància, i que es fonamenta en la base popular de la Corona (“*era el pueblo quien lo alzaba (al Rey, sic.) como tal*”) i la necessitat de consultar amb la noblesa en Cort, especialment en temps de Guerra (que es formaria, segons el text original, per “doze ricos-hombres o doze de los más ancianos sabios de la tierra”).

⁶⁵ En destaquen varies obres en el procés de codificació foral: entre d'altres, el compendi de Dret Privat de Gipuzkoa, el reglament de les Junttes de Biscaia, o el Dret Penal de Àlaba.

⁶⁶ El propi autor, expert en la figura del *Caserío* com element estructurador de la cultura, la identitat i el dret basc, parla de la corrent europea del Dret romà contrari a la tradició basca referent a les herències (que no respectava el concepte romà de la legítima).

⁶⁷ Es parla inclús de que la noblesa navarresa hauria estat en contacte amb la noblesa britànica, que ja l'any 1215 hauria negociat amb el rei (Joan Sense Terra) l'establiment d'una Carta Magna que regulava l'exercici del poder reial i en garantia la influència de la noblesa. Berengueta, la germana de Sancho VII de Navarra, va ser la dona de Ricardo Corazón de Leon; el propi Sancho VII havia dirigit tanmateix la invasió d'Aquitània (contra les tropes castellanes) en col·laboració amb el rei Joan Sense Terra.

⁶⁸ Mentre que en la pràctica totalitat d'Europa continental la batalla entre el poder reial i el poder de la noblesa el guanya el primer, desenvolupant-se un principi d'autoritat reial sobre els senyors feudals que comportarà el naixement de l'absolutisme, els furs bascs veuen directament de la tradició anglosaxona, profundament anti-absolutista. Malgrat l'anterior, el rei Sancho VII ja havia atorgat amb anterioritat als Fur General de Navarra títols forals a municipis i viles de Navarra (l'any 1234 a Sorakoiz i a Baigorri, l'any 1236 a Artajo, Oko, Urruz, Gallipienzo, Mirafuentes i Ubago de la Berruez).

L'evolució històrica dels furs, en especial a la Corona de Navarra (institució molt més sofisticada que les Diputacions forals de Bizkaia i Guipúscoa), passarà per successius juraments de la Corona de Navarra en successives integracions en el Regne de Castella⁶⁹, que delimitaran l'estructura de poder foral (com el jurament de Joana II i de Felip III de Navarra⁷⁰, quan s'uneix amb la corona de França) que culminaran en els Furs de Bizkaia de 1452 (els vells) i de 1526 (la versió més propera a la visió contemporània dels furs); aquests últims, ja en matèria fiscal, determinen els tributs que pagaran els ciutadans de Bizkaia (i que segueix un ordenament molt similar a la resta de territoris forals, segons les transcripcions de les Recopilacions de Guipúscoa de 1696) i que es fonamenta en la idea de que els ciutadans del territori “*no pagaran més tributs dels que prèviament no s'hagin aprovat pels seus representants*”⁷¹ (de Galíndez, 1948)

4.2. Segles XVII a XIX. Divergència i Elements de Contemporaneïtat

El procés de construcció institucional a Catalunya troba la seva precipitada fi amb els Decrets de Nova Planta, molt punitius⁷² amb els territoris que conformaven l'antiga Corona d'Aragó; van suposar la supressió de les institucions d'autogovern (incloses aquelles que afectaven les competències en matèria fiscal, però també en matèria administrativa), la substitució del dret català pel dret castellà en la majoria d'àmbits legals (i especialment en el fiscal), el tancament de les universitats catalanes i la substitució lingüística del català pel castellà. En el moment de la redacció del Decret, l'estudi de les actes de redacció del Decret (Jordà Fernández, 2016) ens indica que hi havia tres opcions, més o menys representatives, sobre com afrontar el desenvolupament legal de l'ocupació de Catalunya: els que apostaven per la uniformització total del model polític i legal català amb el model castellà, els que consideraven que s'havien de mantenir, en major o menor mesura, les institucions pròpies en caràcter foral fins la finalització de la guerra, i els que defensaven mantenir les institucions pròpies que no fossin contràries als plantejaments borbònics (Gay Escoda, 1982). El model final establert pel Decret

⁶⁹ Això no obstant, Navarra va mantenir en tot moment, per mitjà del pacte, el seu sistema legislatiu, judicial i fiscal (en tota la seva estructura: el sistema tributari, la hisenda i la moneda pròpia) i les duanes amb la resta de territoris (Irujo Ametzaga, 2012).

⁷⁰ Les Corts (recolzades per una important lliga integrada pels representants de les principals viles i de nombrosos pobles navarresos organitzats en comarques) van proclamar com a reina a Joana II; és a dir, ja no són els infanzones els que actuen en defensa de les llibertats ciutadanes enfront del rei estranger que pretén ser absolut, sinó que són els representants dels pobles de Navarra els que trien al seu monarca estranger (i en fer-ho, li exigeixen un jurament)

⁷¹ Segons el text literal del fur tal i com consta transcrit en l'obra de Jesús de Galíndez: els ciutadans “*son libres, y exentos, quitos e franqueados de todo Pedido, Servicio, Moneda, e Alcavala, e de otra qualquiera imposición que sea, o ser pueda, assí, estando en Vizcaya, y Encartaciones, e Durango, como fuera de ella*”.

⁷² Hi ha veus en la historiografia (i que recull F.E. Grisostolo en la seva tesi doctoral) que afirmen que l'origen de la majoria de problemes territorials i d'encaix dels territoris (i la conflictivitat dels diferents moments constituents de la història d'Espanya) que en el passat conformaven la Corona d'Aragó són justament els Decrets de Nova Planta.

de Nova Planta es basava en una reorganització de l'Audiència de Catalunya, de manera que persistien elements propis del dret privat català (en especial, en els àmbits civil, penal, processal i mercantil), però que a partir de llavors originaven de la sobirania del rei (en tant que el dret propi i les Constitucions de Catalunya “*queden de nou promulgades i amb vigor renovat gràcies a la voluntat sobirana del rei*” (Jordà Fernández, 2016)) i no d'aquelles institucions que els havien establert.

En matèria fiscal, si fins llavors havia primat a Catalunya un funcionament vertaderament autònom del sistema fiscal en què les institucions hereves d'aquelles comissions embrionàries que gestionaven les *cises* establien les condicions dels tributs, el Decret de Nova Planta estableix una organització fiscal pràcticament des de zero, reformant el sistema tributari i estructurant-lo al voltant d'un tribut que fins llavors no havia existit a Catalunya: l'impost del cadastre. En la Catalunya prèvia als Decrets de Nova Planta ens trobàvem davant un joc institucional amb múltiples tributs de caràcter indirecte; el model borbònic, profundament centralitzat, el substitueix per un gravàmen mitjançant el cadastre la riquesa de la població⁷³ (un tribut directe), disciplinat per la Corona, que el recaptava i distribuïa entre els municipis⁷⁴.

Molt diferent és la situació dels furs bascs, que persisteixen gràcies al suport dels territoris forals a la monarquia borbònica; això no obstant, és en el segle XIX que trobem la principal innovació legislativa en el sistema foral i que, malgrat afecta exclusivament a Navarra, permet copsar quin es l'encaix del model foral en el sistema legal de llavors; parlem, doncs, de la Llei de 1841, o Llei Paccionada.

El Regne de Navarra, com a sistema institucional foral amb sobirania pròpia, entra en crisi a l'inici del segle XIX (Cruz Allí Aranguren, 2011), coincidint amb un període d'altíssima inestabilitat a Espanya (amb dos canvis de règim, una invasió i una guerra en menys de dues dècades). En aquest context s'aproven diverses lleis⁷⁵ que, conjuntament, definirien l'encaix foral a l'Espanya de la segona meitat del segle XIX i l'entrada al segle XX; aquest encaix,

⁷³ La nova figura central del sistema tributari a Catalunya era el cadastre, que en funció del que es taxés adoptaria una naturalesa o altre; si es taxen els bens immobles, ens trobem davant el cadastre reial; si es taxen els beneficis de l'activitat professional, ens trobem davant del cadastre personal (del que estava exempt la noblesa i l'estament eclesiàstic); si es taxen els guanys empresarial, ens trobem davant el cadastre ganancial.

⁷⁴ Originàriament pensat per cobrir les despeses de l'ocupació borbònica de Catalunya, va acabar essent definitiu fins que va ser substituït per un nou model (que afectava tot el país) l'any 1845; a la pràctica va ser un sistema tributari amb una taxa efectiva molt baixa.

⁷⁵ La primera, el Conveni de Vergara després de la Constitució de 1837, que confirmaria la permanència de la vigència dels furs (en virtut de la Llei de 1839 que elevaria a rang de llei el Conveni) i que culminaria, finalment, amb la Llei de 1841, coneguda com la Llei Paccionada, que actualitza el contingut institucional foral a una Diputació provincial dins del Regne d'Espanya (Navarra deixa, doncs, de ser un Regne) amb autonomia, autogovern i autonomia administrativa i econòmica.

consistiria però, en el “*desmantellament d’un regne*” sense “*un procés de desarticulació institucional*” (Irujo Ametzaga, 2012); tot plegat, perquè la voluntat expressa dels nous governants d’Espanya era, ni més ni menys, “*que en endavant només hi hagi una sola Constitució, única⁷⁶ i uniforme per tots els dominis de la Monarquia Espanyola, cessant des de el moment de la seva cessió tots els furs particulars de les Províncies i Regnes*”⁷⁷ (Cruz Allí Aranguren, 2011); la Constitució de 1837 ja eliminava, en els seus articles 50 a 55, la denominació de Regne de Navarra, de iure posant fi a la Corona de Navarra, l’últim Estat que protegia i desenvolupava en el seu ordenament els furs com a llei pròpia, també en la seva vessant fiscal.

Sobre aquesta última, el contingut foral previ a la Llei de 1841, tant en el cas del llavors Regne de Navarra com dels territoris bascs on actualment trobem la Comunitat Autònoma del País Basc implicava, de facto, que els residents d’ambdós territoris no tenien cap relació tributària amb Espanya; ans el contrari, pagaven impostos a Navarra davant les seves respectives institucions en funció del seu lloc de residència, d’acord amb les normes i lleis que fossin vigents en cadascun dels territoris; això acaba amb la Llei de 1841, que afirma que “*tot espanyol està obligat a combatre en proporció als seus havers les despeses de l’Estat*”, de manera que les competències en matèria fiscal de Navarra, doncs, “*es pressuposaven suprimides*” (Irujo Ametzaga, 2012). La Llei de 1841 establia que en cadascuna de les Províncies (inclosa la Foral) serien els municipis els titulars dels poders descentralitzats; ultra l’anterior, l’article 73 de la mateixa establia que “*no podran imposar-se ni cobrar-se contribucions ni arbitris que no s’hagin autoritzat per la llei de pressupostos o una altra d’especial*”, de manera que, en tant que la Llei de Pressupostos l’aprovaven les Corts de Madrid, l’autonomia de les Diputacions per establir tributs no era més que una capacitat a exercir en aquells àmbits que les Corts haguessin delegat cedit. La pròpia llei conté disposicions que de facto suposen que, anualment, l’Estat presentarà a la Diputació foral un pressupost de les despeses de l’Estat en el territori i el mecanisme d’aquest per saldar-les (una mena de Concert primigeni, anomenat en aquells temps *donatiu*). D’aquesta manera, Navarra va passar a gaudir d’una autonomia fiscal limitadíssima (disciplinada per lleis aprovades en unes Corts, les espanyoles, de naturalesa autoritària, i sense autonomia política real en les seves institucions, que van passar a ser nomenades des de les

⁷⁶ No en va es parla de l’any 1812, a partir d’aquelles afirmacions i d’altres, com la data de naixement de la nació espanyola, en tant que se superen les identitats i singularitats històriques que conformaven els territoris governats per la Monarquia Hispànica. És la Reina Isabel II l’any 1841 la primera monarca que es corona *Reina d’Espanya*, nominació mai abans compresa en cap document legal o de qualsevol altra naturalesa (Irujo Ametzaga, 2012).

⁷⁷ No serà fins la Constitució Espanyola de 1977 que els Furs i els drets històrics estaran expressament protegits i emparats pel text constitucional.

mateixes Corts), alhora que va veure com l'esforç tributari dels habitants de Navarra es va disparar⁷⁸ (Irujo Ametzaga, 2012).

La tendència centralitzadora a Espanya, inaugurada amb els Decrets de Nova Planta però amb caràcter general (no existeix, més enllà de la foralitat desenvolupada en les condicions indicades en les línies precedents), és constant i amb pocs elements (però significatius) contraris a la tendència; succintament, trobem la Constitució de Cadis de 1812 com a primera construcció legal que desenvolupa el sistema institucional al voltant de la idea de la pluralitat (parla, per exemple, de *las españas* en plural), reconeixent la diversitat territorial⁷⁹ i trencant amb la tendència centralista iniciada al 1707. Seixanta anys més tard, l'any 1873, amb la primera Constitució Republicana, trobem el primer text constitucional a Espanya explícitament federalista (es reconeixia l'existència de 17 estats⁸⁰, tot i que només Andalusia i Catalunya es van constituir com repúbliques i van desenvolupar -molt limitadament- les disposicions legals, també en matèria fiscal, que permetien la seva autonomia); com en el cas de la Constitució de Cadis, la curta durada de l'experiència no va permetre desenvolupar legalment l'autonomia fiscal atorgada com per permetre una comparació historiogràfica rellevant. La Mancomunitat de Catalunya, l'any 1914, malgrat no va augmentar la capacitat d'autogovern de Catalunya, si que va permetre concentrar els recursos de les llavors quatre províncies Catalanes i millorar sensiblement la gestió d'aquests recursos al aparèixer una visió d'unitat catalana (era la primera vegada, de fet, que Catalunya s'instituí com a unitat territorial més o menys autònoma sota el regnat Borbó); malgrat l'anterior, la Mancomunitat no va suposar una cessió del poder tributari rellevant, ja que les províncies no tenien aquesta competència assignada. L'últim exemple de descentralització parcial del poder abans de la Transició Democràtica és la segona Constitució Republicana de l'any 1931, regionalista (a diferència de la primera, federalista, però que suposà una innovació constitucional, proposant un règim que seria desenvolupat amb molta més profunditat per la Constitució Italiana de 1947), que reconegué el dret civil propi dels territoris

⁷⁸ Amb l'excepció "*d'alguns grups privilegiats*" (Usunáriz Garayoa, 2009) per l'antic sistema legal que van poder mantenir els seus privilegis, la majoria de la població, que era subjecte a un règim d'imposició indirecta, com en el cas de Catalunya, va passar a un sistema de tributs directes i monopolis estatals (es va passar, l'any 1841, de que 270.000 habitants paguessin 1.500.000 reals anuals, a que l'any 1877 304.184 habitants paguessin 7.600.000, el que implica que es va multiplicar per 25 -un augment del 350,5%- l'esforç fiscal de cada habitant de mitjan), en especial pel que fa a les duanes, el tabac i la sal (Irujo Ametzaga, 2012).

⁷⁹ El seu Títol VI desenvolupava un sistema d'autonomia fiscal local molt moderada per les regions històriques, malgrat no va arribar mai a desenvolupar-se per l'ocupació francesa, que va escurçar la vida del text constitucional i no va permetre un desenvolupament ple de les seves disposicions.

⁸⁰ Cal mencionar, però, que la Constitució de Cadis ignora per complert la foralitat del Regne de Navarra, assimilant-la com una província més (amb la mateixa capacitat federativa que la resta), suprimint de facto "*les institucions del Regne per contradir manifestament la seva* (de la Constitució, sic.) *concepció i règim*" (Cruz Allí Aranguren, 2011).

(s'atorgà també competència legislativa limitada a les regions) i cedí molt limitadament un cert nivell d'autonomia fiscal als municipis, que podrien agregar-se per formar regions i, per tant, l'autonomia fiscal de les regions seria aquella dels municipis exercida conjuntament. Només Catalunya i el País Basc⁸¹ van finalitzar el procés de constitució regional (això és, el desenvolupament institucional regional que comportés l'establiment d'un poder executiu i un poder legislatiu de caràcter propi i autònom, basat en un Estat aprovat i ratificat).

4.3. Encaix modern de l'autonomia fiscal

Tot l'anterior culmina, amb la Transició Democràtica, en el procés de formació autonòmic de les regions històriques que conformen Espanya. Més enllà dels elements específics del desenvolupament modern foral (recordem, en aquest punt, que la Constitució Espanyola no reconeix la realitat històrica pròpia de Catalunya més que nominalment, i.e. no es preveu la incorporació estatutària o legal de cap dels elements estudiats en les pàgines anteriors dels drets històrics de Catalunya⁸²) i d'una evident incoherència en molts elements políticament polèmics (per exemple, el reconeixement de les institucions preautonòmiques i preconstitucionals com la Generalitat de Catalunya o del Govern d'Euskadi, ambdues a l'exili), el disseny constitucional de descentralització en matèria fiscal era, originàriament, molt poc madur (Grisostolo, 2019), i no és sinó mitjançant el desenvolupament legislatiu i jurisprudencial que el model espanyol avança envers un model més complet d'autonomia regional en matèria fiscal⁸³.

Les principals innovacions legislatives en matèria de descentralització de les competències fiscals (Vaquero García, 2014), ordenades cronològicament, són: primer, l'aprovació de la Llei Orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de Finançament de les Comunitats Autònomes, la

⁸¹ El País Basc, però, va aprovar el seu Estatut després de l'inici de la Guerra Civil i quan el sistema institucional republicà ja estava molt debilitat, de manera que en cap cas ens trobem davant d'un exercici ple i efectiu de totes les competències (inclosa la fiscal) de les regions que es van constituir, en part per culpa d'un esforç bèl·lic que va consumir totes les forces d'ambdues administracions regionals.

⁸² Recordem que l'Article 5 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que reconeix que "*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*" ha de ser interpretat, conforme la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, distingint entre els *drets històrics* establerts en la disposició transitòria segona de la Constitució Espanyola (que apliquen a Catalunya en tant que va tenir un Estatut d'autonomia aprovat en el passat) i els *drets històrics* de la disposició addicional primera, que fa referència als territoris forals, en tant que "*el constituent del 1978 no va voler que els drets històrics primers donessin lloc a una actualització*" que comportés "*restablir la vigència de l'Estatut d'autonomia de 1932*" (de Montagut Estragués, 2010)

⁸³ Això no obstant, en el cas de l'ordenament jurídic espanyol, cal distingir correctament l'autonomia fiscal de l'autonomia de gestió fiscal. Fixem-nos que tots els processos són delegats, és a dir, que l'autoritat central estableix nous criteris per la gestió i recaptació dels impostos, que podrà ser a càrrec de les autonomies, però que la disciplina legal és de caràcter eminentment central. Això suposarà de facto una de les principals limitacions del procés de descentralització fiscal a Espanya. Aquest element es desenvolupa, succintament, en l'apartat 4.3.1 d'aquest treball.

LOFCA⁸⁴, que estableix un sistema basat en transferències pressupostàries però que, malgrat tot, no contempla el traspàs de tributs de manera generalitzada (de fet, la reforma hagués fracassat si no fos per l'existència del Fons de Compensació Interterritorial, que va actuar allà on la reforma no va arribar). Addicionalment, les reformes anteriors es van complementar amb l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera de l'any 1987, que establia la participació en ingressos de l'estat com principal mecanisme de finançament autonòmic (i resolvia, parcialment, el defecte principal de la reforma, ja esmentat).

En segon lloc trobem les reformes de la dècada dels anys 90: la primera, l'any 1992, va suposar la cessió del 15% de l'Impost sobre la Renta de les Persones Físiques, l'IRPF, a les finances autonòmiques (calculant-ho en base a l'import generat per les comunitats i els seus residents, respectivament), alhora que s'establia un mecanisme de coordinació de l'endeutament autonòmic que, de facto, en facilitava l'ús per part de les comunitats autònomes; el segon, la Llei Orgànica 3/1996, de 27 de desembre, de modificació parcial de la LOFCA, que va tramitar una bateria de mesures que augmentaven la capacitat legislativa de les comunitats autònomes sobre el seu tram de l'IRPF, sobre l'ISD, sobre l'Impost del Joc i sobre l'Impost de Transmissions (alhora que s'augmenta la participació en ingressos de l'Estat).

En tercer lloc, ja a la dècada dels 2000, trobem successives reformes del règim de transferència de tributs; l'any 2002 s'acorda un avenç substancial⁸⁵ en "*el desenvolupament de la corresponsabilitat fiscal*" (Lago Peñas & Vaquero García, 2016) de les Comunitats Autònomes, i l'any 2009 es pacta un nou marc de finançament autonòmic⁸⁶, que augmenta fins el 58% en la

⁸⁴ Que, al seu torn, comporta aprovar la Llei 30/1983, de 28 de desembre, reguladora de la cessió de tributs de l'Estat a les Comunitats Autònomes, que desenvolupa el sistema establert per la LOFCA i, en virtut de l'article 158 de la Constitució Espanyola (que estableix que "Amb la finalitat de corregir desequilibris econòmics interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat, es constituirà un Fons de Compensació amb destinació a despeses d'inversió, els recursos de la qual seran distribuïts per les Corts Generals entre les Comunitats Autònomes i províncies, en el seu cas"), es crea el Fons de Compensació Interterritorial per compensar aquelles Comunitats Autònomes que, malgrat la reforma, no gaudeixin dels recursos suficients per mantenir el seu sistema institucional i administratiu.

⁸⁵ Suposa, de fet, l'augment del tram autonòmic de l'Impost sobre la Renta de les Persones Físiques fins el 33%, la introducció de les participacions autonòmiques de l'Impost sobre el Valor Afegit (de fins el 35%) i dels Impostos Especials (fins el 40%, en funció de cadascun d'ells), la cessió del 100% dels Impostos sobre l'Electricitat, sobre els Mitjans de Transport i sobre les Ventas Minoristes d'Hidrocarburs (en els últims dos casos, amb capacitat normativa sobre els mateixos), i una millora dels sistemes de cogestió dels tributs cedits, en particular, l'IRPF, l'Impost sobre el Patrimoni, l'Impost de Successions i Donacions i l'Impost de Transmissions Patrimonials i d'Actes Jurídics.

⁸⁶ Elevada a rang de llei mitjançant la Llei 22/2009, de 18 de desembre, *per la que es regula el sistema de finançament de les Comunitats Autònomes de règim comú i Ciutats amb Estatut d'Autonomia i es modifiquen determinades normes tributaries* (anomenada informalment la nova LOFCA).

majoria de casos la cessió a les Comunitats Autònomes de l'Impost sobre la Renta de les Persones Físiques, de l'Impost sobre el Valor Afegit i de la resta d'Impostos Especials.

Malgrat l'anterior, el procés de descentralització modern a Espanya no és lineal (existeixen, doncs, moments en què ja sigui pel desenvolupament legislatiu com per la voluntat política d'alguna de les parts, que el procés no avança, o inclús retrocedeix); després de l'intent de Cop d'Estat del 1981, que algunes fonts interpreten com un cop sobre la taula contra el procés de descentralització per part de l'estament militar (Grisostolo, 2019), es va iniciar un procés de control de l'autonomia territorial en forma, primer, de pactes autonòmics entre les forces polítiques estatals i les forces polítiques autonòmiques que buscaven homogeneïtzar les competències assumides per les Comunitats Autònomes i, segon, l'aprovació de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, de Procés Autonòmic⁸⁷, que limitava de facto els continguts dels Estatuts d'Autonomia en múltiples matèries, inclosa la fiscal, per retornar el poder a l'Estat (Powell, 2001).

4.3.1. Principis jurídics de la descentralització del model constitucional espanyol

El model d'Estat Autonòmic de la Constitució Espanyola, basat en la distribució del poder polític entre els territoris i l'Estat Central, segueix un seguit de criteris i principis que concreten el seu desenvolupament. El primer, el principi d'autonomia, estableix que el límit de la tensió entre centralització i descentralització⁸⁸ és la unitat de l'Estat (Bulgarelli, 2016), establint la literalitat de la Constitució Espanyola que "*les entitats (sic. CCAA) gaudiran d'autonomia per gestionar els seus respectius interessos*". Complementàriament trobem el principi d'unitat, que basa la descentralització sobre la indivisibilitat de la sobirania nacional (en el sentit que ho interpreta A. Bulgarelli en les línies precedents)

Troblem endemés el principi de cooperació, col·laboració i coordinació, que a diferència dels anteriors, té un component de desenvolupament jurisprudencial molt més intens i que s'ha definit repetidament com l'obligació de les Comunitats Autònomes entre si i enfront l'Estat central de lleialtat recíproca. Determinen aquest principi a la pràctica els principis de residualitat i supletorietat, referents a la relació dels diferents ordenaments jurídics (l'Estat i els autonòmics), pel qual, el primer, tot el que no expliciti un Estatut d'Autonomia com a

⁸⁷ El Tribunal Constitucional va declarar que no podia tenir rang de Llei Orgànica, i que 14 dels seus 38 articles eren inconstitucionals. Malgrat això, va poder desplegar els seus efectes pel compromís polític de les forces que la van impulsar -de manera informal-, aconseguint parcialment el seu objectiu.

⁸⁸ El principi d'autonomia es reforça pel principi dinàmic, derivat de la tensió continua entre el centre i la perifèria, de manera que els processos de recentralització i descentralització són variants i tenen tendències diferents durant el temps (García Guerrero, 2008)

competència autonòmica, serà competència estatal i, el segon, que l'Estat tindrà en compte les singularitats autonòmiques quan reguli elements que no estan regulats per la legislació autonòmica però que impacten, d'una manera o altre, en les Comunitats Autònomes.

Malgrat que no té un recolzament literal en la Constitució, el legislador, quan ha desenvolupat el sistema de descentralització de les competències en matèria fiscal ha dissociat, activament, la cessió de l'impost de la seva gestió⁸⁹, existeixi o no un raonament de fons sobre els costos i avantatges de la fórmula de cessió tributaria corresponent, això és, que inclogui la gestió o no; per exemple, l'Impost sobre la Matriculació de Vehicles està cedit a les Comunitats Autònomes, però la gestió és manté centralitzada, de manera que les CCAA tenen poca autonomia per modificar l'impost, però l'Impost de Successions i Donacions està transferit completament, de manera que les Comunitats Autònomes tenen autonòmica completa sobre l'impost, podent inclús eliminar-lo.

Existeixen elements de debat (Lago Peñas & Vaquero García, 2016) sobre l'existència d'una possible competència fiscal nociva (això és, que diferents ordenaments autonòmics compreguin diferents tipus impositius que atrauen i desplacen capital), la qüestió dels subjectes passius o fets imposables que superen els límits forals i autonòmics (de manera que és difícil d'assignar el beneficiari del fet imposable), o *l'anti-foralitat* de la Unió Europea, o més genèricament, l'hostilitat dels Tribunals de Justícia de la Unió Europea respecte models molts asimètrics en l'assignació competencial en matèria fiscal (en més d'una ocasió⁹⁰ ha eliminat tributs forals compromentent l'autonomia fiscal de les regions especials). En aquest treball no s'entra en matèria en cap d'aquests elements per una simple qüestió d'economia del temps; seria impossible tractar-los sense superar els objectius i el plantejament d'aquest Treball de Fi de Grau (malgrat que, això no obstant, si es desenvolupessin aquests elements o altres en un altre treball, tindrien un alt grau de complementaritat entre si)

4.3.2. La Foralitat a la Constitució Espanyola de 1978

La legitimació constitucional moderna (i.e. de la Constitució Espanyola de 1978) de la foralitat dels territoris bascs neix de la doctrina legal (ja comentada àmpliament en les pàgines precedents, fonamentalment relativa a la Disposició Addicional Primera i a l'Article 149.1.8 de

⁸⁹ Que al mateix temps pot referir-se als elements de l'impost fixats per l'Estat però que podrien ser modificats unilateralment pels territoris – aquesta capacitat modificativa dels territoris pot ser més o menys rellevant, qualitativament i quantitativa, desenvolupant-se en tot cas els límits a aquesta facultat en la Llei que regula el referit tribut (Lago Peñas & Vaquero García, 2016)

⁹⁰ La primera i més rellevant, les anomenades “vacances fiscals” al País Basc, consistents en una exempció del pagament de l'IS durant 10 anys que va ser declarada il·legal pel TJUE, donat que la normativa europea prohibeix pressió fiscal diferenciada en relació als beneficis empresarials dins d'un mateix país.

la Constitució Espanyola) i de la jurisprudència. Un dels pares de la Constitució Espanyola i principals coneixedors del sistema foral dels territoris bascs, Herrero y Rodríguez de Miñón, parla de la idiosincràsia particular de l'encaix foral en la Constitució: l'únic gran principi que impregna la foralitat i la seva relació amb la resta d'elements de l'ordenament jurídic Espanyol és el *pactisme*. Els elements fonamentals del pactisme foral, en el cas de la Comunitat Autònoma del País Basc, estan intrigats en el mateix Estatut d'Autonomia: la construcció institucional i política dels territoris bascs (i la seva capacitat per associar-se en comunitats autònomes) busca, en tot moment, “*conservar, (...) restablir i actualitzar la seva organització i les institucions privatives d'autogovern*” de les diferents províncies o territoris. El propi funcionament de la decantació del Concert Econòmic Basc o el reconeixement de la Llei de 1841 en la Llei d'Amillorament del Fur de 1983 donen fe d'aquest caràcter pactista.

Amb caràcter més general (i per tant, que vincula també a l'actual Comunitat Foral de Navarra), cal destacar que la pròpia naturalesa dels drets històrics (en què el subjecte és l'objecte mateix de tals drets, el que entendríem com *iura in se ipsum*) requereix pactar en forma d'unió de voluntats, no de transacció⁹¹, el seu contingut (al tractar-se d'apriorismes formals pel que fa a la seva actualització i desenvolupament). És evident, però, que l'anterior impacta d'una manera o altre en la sobirania (que, recordem, la Constitució Espanyola estableix com única i vinculada estretament a la indissolubilitat de la nació espanyola); la foralitat implica entendre la sobirania com “*la competència de la competència*”, això és, que es competència dels territoris forals l'elecció d'aquelles competències en gaudiran la gestió, quines delegaran en quins ens institucionals, quines es compartiran amb la resta d'institucions presents als territoris forals, i quines es recuperen de les exercides per l'ordenament jurídic “*superior*”, l'Estat. Herrero de Miñón ho resumeix com segueix: “*si la sobirania és decisió, el pacte és codecisió, i per això, qui, en el context de la foralitat, té assegurat el dret a codecidir, de manera que el seu concurs és imprescindible, és cosobirà*”.

La lògica del model de finançament foral és la inversa del model de finançament comú, de la resta de Comunitats Autònomes. En aquestes últimes, l'Estat manté bona part de les competències sobre el sistema tributari, i el finançament de les Comunitats Autònomes depèn de les seves necessitats de despesa, cobertes tant amb recursos tributaris propis com amb transferències procedents del govern central per a garantir que puguin prestar les competències

⁹¹ Per això, podríem resumir el funcionament negocial com a propi i autònom; en altres paraules, “*negociar el que s'ha de decidir, lleialtat al pacte i interpretació i modificació del pacte a càrrec de l'arbitri negocial i acordat de les parts*” (Herrero y Rodríguez de Miñón, 2016).

que tenen atribuïdes, amb independència de la seva capacitat fiscal. El sistema foral, en canvi, es fonamenta en que les hisendes forals recaptin pràcticament tots els impostos en el seu territori⁹², que després transfereixen a l'Estat en la quantitat que li correspongui (en funció del que es pacti, en base al principi negocial) de la despesa l'Administració Estatal en les Comunitats Forals en l'exercici de les competències no transferides.

Si ens traslладem a l'especificitat del que estableixen l'Estat d'Autonomia del País Basc i la Llei Orgànica de Reintegració i Amillorament del Règim Foral de Navarra, respectivament, sobre les competències fiscals (i, necessàriament, sobre les relacions bilaterals entre el País Basc i Navarra, i l'Administració General de l'Estat, que determinen el contingut del Concert), observem *prima facie* que la literalitat del contingut respon més a un model confederal que a un regional, en tant que l'Estat *de facto* renúncia pràcticament absolutament al seu poder tributari en ambdues regions. Succintament, ens trobem en que l'Estatut del País Basc regula el seu propi sistema fiscal a canvi de finançar els serveis de l'Administració General de l'Estat al País Basc. A més, el País Basc es troba en si mateix descentralitzat⁹³, ja que cedeix part de les seves competències a les Diputacions forals, malgrat a la pràctica existeix un grau d'harmonització molt elevat entre les tres normatives (però no amb la resta de l'Estat), amb les excepcions de l'Impost del Patrimoni i l'Impost de Successions i Donacions, que si que té diferències substancials entre Diputacions forals⁹⁴. En el cas de Navarra, ens trobem davant d'un model menys sofisticat que el Basc, que desenvolupa un sistema fiscal propi limitat pels pactes internacionals que hagi subscrit l'Estat amb qualsevol ens, i els principis generals del sistema tributari de l'Estat. Igualment, ha de finançar els serveis de l'Administració General de l'Estat al País Basc. A la pràctica, el règim foral implica tipus impositius generalment més baixos que a la resta de l'Estat (especialment pel que fa al règim fiscal de les empreses) i més

⁹² Només s'exceptuen les cotitzacions a la Seguretat Social, els rendiments de les Duanes i algunes retencions sobre rendiments de capital i de treball pagats per l'Estat.

⁹³ El reconeixement de l'autonomia del País Basc implica un canvi substancial amb la situació preconstitucional, ja que serà el govern del País Basc i no les tres Diputacions Forals el que acordi el Concert amb l'Estat. No obstant això, les Diputacions segueixen sent les titulars de les competències en matèria tributària, tal com estableix l'article 41 de l'Estatut: "*les institucions competents dels Territoris Històrics podran mantenir, establir i regular, dins del seu territori, el règim tributari, atesa l'estructura general impositiva de l'Estat, a les normes que per a la coordinació, harmonització fiscal i col·laboració amb l'Estat es continguin en el propi Concert, i les que dicti el Parlament Basc per a idèntiques finalitats dins de la Comunitat Autònoma*" (Consejo General de Economistas de España, 2020).

⁹⁴ L'Impost sobre la Renta de les Persones Físiques, l'Impost de Societats, l'Impost del Patrimoni i l'Impost de Successions i Donacions van a càrrec de l'administració basca, i l'Impost sobre la Renta dels No Residents va a càrrec de les diputacions forals (malgrat apliquin el mateix règim que l'Estat central). La resta d'impostos, a causa del fort component que tenen de caràcter europeu (i.e. que estan molt influïts per l'ordenament jurídic europeu i successives transposicions en l'ordenament jurídic espanyol) es troben molt harmonitzats amb els de la resta de l'estat.

bonificacions i deduccions sobre les bases imposables dels tributs (principalment sobre inversions i innovació, i amortitzacions). Això no obstant, hi ha veus (Lago Peñas & Vaquero García, 2016) que afirmen que el règim foral implica, també, un problema més o menys greu de falta de coordinació entre les hisendes forals i la hisenda central (amb els problemes que pot suposar això en la persecució dels delictes fiscals, i d'harmonització del sistema fiscal), i l'establiment de beneficis fiscals que podrien vulnerar potencialment el principi constitucional d'equitat (i que en més d'una ocasió s'han declarat il·legals per tribunals europeus, com s'ha esmentat en les pàgines anteriors).

5. CONCLUSIONS

L'objecte d'aquest treball era l'estudi i l'anàlisi de les aproximacions jurídiques a la distribució de competències fiscals entre les unitats territorials de caràcter especial; en definitiva, un estudi comparat dels ordenaments jurídics d'Itàlia i Espanya en el referent a l'autonomia fiscal d'alguns (aquells que tenen una autonomia *especial*) dels seus territoris.

D'aquest estudi n'hem d'extreure forçosament una conclusió doble, com a mínim: en el cas d'Itàlia, la debilitat dels orígens i de l'estructura institucional del sistema regional té un clar reflex en la solidesa (o manca d'ella) de les administracions regionals. Es tracta, en definitiva, d'un sistema construït d'esquenes a les regions (de fet, els governs de dues de les tres regions que fan un ús més actiu de la seva autonomia -el Trentino-Alto Adige/Südtirol i el Friuli Venezia Giulia- van proposar reformes substancials en els seus respectius Estatuts només dues dècades després de la seva creació, i que en el cas de la primera va ser la primera d'un reguitzell de reformes que han anat actualitzant el contingut de la seva autonomia) i que, en aquells casos en què el vincle històric amb una realitat cultural i identitària diferenciada del passat ha sigut més dèbil, no ha resistit el pas del temps i, especialment, les *vaques magres* (com és el cas de les Regions de Sardenya i Sicília)⁹⁵. A la pràctica, ens trobem davant d'un sistema que malgrat constitucionalment tingui una caracterització particular i busqui respectar un sentiment de pertinença més o menys intens, ha tingut un desenvolupament molt distant de la realitat social i política italiana (pensem, per exemple, en què força regions que actualment reclamen una major autonomia fiscal no es troben dins d'aquelles caracteritzades d'*especials*).

⁹⁵ És interessant comparar, en aquest cas, la realitat de Sicília i de Sardenya amb la realitat, per exemple, de Navarra, que malgrat les dificultats econòmiques que van suposar les Guerres Carlines i un Estat de Setge pràcticament continu durant dècades a mitjans del segle XIX (i, particularment, que l'esforç fiscal dels habitants de Navarra s'hagués de multiplicar per 25 en menys de cinquanta anys a conseqüència de l'anterior), va persistir en la defensa dels seus drets forals, també en la seva vessant fiscal.

No és intenció de l'autor insistir en allò que ja s'ha dit, però si bé és cert que el règim constitucional de les regions d'estatus especial contempla l'assumpció de competències com a pròpies de les regions que permetrien desenvolupar un sistema tributari regional molt madur, només ha assolit completament aquesta fita una regió (el Trentino-Alto Adige/Südtirol), i dues en menor mesura (la Vallée d'Aoste i el Friuli Venezia Giulia, aquestes últimes basant el seu sistema, de facto, en tributs estatals dels que no disposen cap capacitat regulativa més enllà de la seva quota), ultra quan era voluntat expressa del constituent desenvolupar un sistema regional més o menys descentralitzat. Tot l'anterior indica que, per motius que es discutiran més endavant, el model regional no ha assolit el grau de maduresa que es podria haver esperat (o que qui el van dissenyar haguessin esperat); un model però, s'ha de reconèixer, que va suposar una innovació en matèria constitucional rellevant (especialment meritori si es té en compte que Itàlia no feia dos anys es trobava parcialment destruïda i amb el seu capital humà seriosament delmat a conseqüència de la Segona Guerra Mundial i la dictadura feixista), desenvolupant elements dispersos preexistents com els que contenia la Constitució de la Segona República Espanyola, amb alguns de nova creació.

És difícil no articular les conclusions de l'estudi de l'ordenament jurídic espanyol, en aquest punt, sense fer referència al model regional italià; podria dir-se, en definitiva, que el sistema autonòmic que desenvolupa la Constitució Espanyola és una versió més refinada (i exitosa, formalment parlant) del regionalisme imperfecte italià. No és aquesta la conclusió de l'autor: si bé és cert que la Constitució Espanyola de 1978 és el primer text constitucional des del segle XIX en emparar i protegir explícitament els drets històrics forals, aquests no formen part del model autonòmic (és més, el seu sistema de fonts i competències deriva d'una realitat legal diferent, reconeguda per la mateixa Constitució i en els desenvolupaments legals i jurisprudencials posteriors); endemés, el constituent pren la decisió d'excloure Catalunya dels territoris amb *drets històrics* (malgrat ja llavors existia sobrada historiografia que apuntalava la realitat objectiva de que, de fet, *existien* -i existeixen- els drets històrics de Catalunya) negant la continuïtat, ni tan sols formal, de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1932, que s'apuntalava sobre aquests (*vid* per a més informació la nota a peu de pàgina 82); els fets de la història recent i actual a Catalunya, als que no s'hi donarà més desenvolupament en aquestes línies, demostren que, almenys, una part de la societat catalana entén com insuficient la solució a la situació catalana descrita en les línies anteriors.

No oblidem, però, que la Constitució Espanyola del 1978 té el seu referent (pel que fa als drets històrics) en el seu antecedent immediat -la Constitució de la Segona República-, de manera

que, de fet, s'avalen modificacions a la foralitat com la mateixa Llei de 1841 (també anomenada Paccionada, malgrat que bona part de l'acadèmia navarresa rebutja que fos un pacte, caracteritzant-la d'imposició); seria pertinent preguntar-se, en aquest punt, la distància formal entre els drets històrics que reconeix la Constitució Espanyola, en la forma que ho fa, i el contingut dels drets històrics si s'haguessin desenvolupat, sobretot a partir del segle XVIII, sobre el principi del pacte i sense imposicions. El caràcter dispositiu de la construcció autonòmica i foral d'Espanya durant i posteriorment a la Transició té limitacions molt clares que, de fet, podrien buidar-ne el contingut; la distinció jurisprudencial entre els drets històrics establerts en la disposició transitòria segona de la Constitució Espanyola (que determinen la continuïtat històrica de determinades regions i l'accés d'aquestes a l'autonomia) i els drets històrics de la disposició addicional primera (que fa referència exclusiva als territoris forals) impossibiliten qualsevol desenvolupament d'una autonomia fonamentada en institucions prèvies a la Constitució i a la Monarquia Borbònica en aquells territoris que, malgrat haver tingut experiències prèvies d'autogovern i, per extensió, d'autonomia fiscal, han quedat exclosos de la protecció i empara de la disposició addicional primera.

A tall de resum, seria un error comparar el sistema autonòmic en bloc amb el sistema de regions especials italianes, en tant que l'esperit del primer respon molt més clarament al desenvolupament de les regions d'estatus ordinari italianes; tampoc seria pertinent, però, buscar una comparació historiogràfica entre les regions d'estatus especial italianes i els territoris forals o amb drets històrics més enllà de l'encaix constitucional modern a ambdues realitats. Si comparem aquest últim element, però sobretot si incloem la perspectiva històrica més contemporània en aquesta comparació, és inevitable observar que les regions que tenen tendència a favor de sistemes d'autonomia fiscal, en particular, i regional en general, tenen més punts en comú, indiferentment del país, que aquelles que tenen tendències contràries.

Diu la màxima aristotèlica que *no hi ha res que ens dugui tan inevitablement a la diversitat com la identitat*; que els Estatuts de les tres regions italianes que han desenvolupat més o menys intensament un sistema d'autonomia fiscal facin referència explícita als seus respectius trets identitaris (sia ja el Títol sencer dedicat a la protecció de la llengua francesa i alemanya a la Vallée d'Aoste, o les referències genèriques a la protecció de la diversitat ètnica i cultural del Trentino-Alto Adige/Südtirol i del Friuli Venezia Giulia) no és casual (o així ho creu l'autor), com tampoc ho és que Sicília i Sardenya, les dues regions especials amb desenvolupaments més passius de la seva autonomia fiscal, no facin cap referència en la seva llei més important, l'Estatut, a les seves llengües, el sicilià i el sard (no és fins la dècada dels 80 i 90 que trobem

els primers desenvolupaments legals de protecció de les llengües regionals, però en cap cas de caràcter estatutari), o a les tradicions històriques i polítiques dels Regnes que els van precedir i que van dominar Itàlia i el Mediterrani (recordem en aquest punt que el Regne de Navarra s'extingeix només 14 anys abans que el Regne de les Dues Sicílies i que el Regne de Sardenya). Igualment, els territoris de l'actual Espanya que més intensament han reclamat el desenvolupament o la recuperació dels seus drets històrics (i també de la seva autonomia fiscal) són els que actualment més vehementment inclouen els seus trets culturals i identitaris en els seus Estatuts o lleis anàlogues.

En definitiva, del que es tracta és d'entendre la identitat en qualsevol forma no tant com una *conditio sine qua non* (la profunditat del treball no permetria una categorització tan absoluta) per l'autonomia fiscal, sinó com el vehicle en què s'articulen les demandes d'autonomia estudiades, i que dona forma a les reclamacions de recuperació, manteniment o desenvolupament d'aquesta. És el pare del realisme americà, Hans Morgenthau, qui parla de la defensa de la pròpia identitat com el principal objectiu de la sobirania, i també com el seu principal element definitori; si això és així (i qui escriu aquestes línies hi coincideix), no és estrany que siguin aquelles unitats territorials amb un sentiment identitari més fort (sense entrar en la seva naturalesa) les que lluiten amb més intensitat per aprofundir (com és el cas del Trentino-Alto Adige/Südtirol), mantenir (com és el cas dels Territoris Bascs) o recuperar⁹⁶ (com és el cas de Catalunya) qualsevol element d'autonomia i d'autogovern, també en matèria fiscal.

⁹⁶ Entenguis l'ús del verb *recuperar* en un sentit poc literal; no existeix a Catalunya una voluntat més o menys majoritària de recuperar el sistema fiscal (o qualsevol altre) en la forma que pogués estar desenvolupat abans dels Decrets de Nova Planta; sí que existeix, però, la persistent realitat de què legislatura rere legislatura, el Parlament de Catalunya té majories més que qualificades que sol·liciten, en una forma o altre, més autogovern i més competències. Això no seria possible, al meu parer, sense l'experiència prèvia de la Catalunya dels segles XIII a XVIII – d'aquí l'ús del verb *recuperar*.

6. BIBLIOGRAFIA

Treballs acadèmics

- Aja, E. (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Amatucci, F. (2010). *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*. Torí, Italia: G. Giappichelli Editore.
- Ambrosini, G. (novembre del 1946). Relazione sulle autonomie regionali, presentata alla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. *Atti della Assemblea Costituente*, (p. 137 i ss.). Roma, Itàlia.
- Antonini, L. (2004). Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale. *Rivista di Diritto finanziario e Scienza delle finanze*, LXIII, 3.I., 400-437.
- Bulgarelli, A. (2016). *Territorialità fiscale e Sussidiarietà degli enti sub-statali. Esperienze comparate nell'ordinamento europeo (Tesi di dottorato)*. Bologna, Itàlia: Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.
- Carrozza, P. (2009). I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie. A P. Carrozza, A. di Giovine, & G. F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato* (p. 763-818). Bari, Itàlia: Laterza.
- Ceretti, P., & Tarli Barbieri, G. (2016). *Diritto regionale*. Torí, Itàlia: G. Giappichelli Editore.
- Consejo General de Economistas de España. (2020). *Panorama de la Ficalidad Autonómica y Fiscal 2020*. Madrid, Espanya: Registro de Economistas Asesores Fiscales REAF.
- Cruz Allí Aranguren, J. (2011). La Interpretación Jurisprudencial y Doctrinal de la Ley de Reforma de los Fueros de Navarra de 16 de Agosto de 1841. *Ius Vasconiae* 9/2012, 327-373.
- Davis, J. a. (2000). *Italy in the nineteenth century: 1796-1900*. Londres: Oxford University Press.
- de Galíndez, J. (1947). *El Derecho Vasco*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Vasca Ekin.
- de Galíndez, J. (1948). Valor de los Fueros Vascos considerados según las circunstancias históricas que les dieron origen. *VIIème Congrès d'Etudes Basques - Euski Ikaskuntzaren VII. Kongresua* (p. 623-638). Biarritz, França: Bibliothèque du Musée Basque de Bayonne.
- de Montagut Estragués, T. (2010). Ruptura i Transició a la democràcia com a fonts de dos tipus de Drets Històrics compatibles per a Catalunya. *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 117-128.
- Desideri, C. (2012). Regionalism and territorial politics in Italy. *Federalism, Regionalism and Territory*. Roma, Italia: Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSIRFA) i International Association of Centers for Federal Studies (IACFS).
- Encyclopaedia Britannica. (2017). *Encyclopaedia Britannica*. Recollit de Risorgimento. Italian history.: <https://www.britannica.com/event/Risorgimento>

- Font i Rius (ed), J. M., de Montagut i Estragues, T., Perelló i Domingo, T., & et al. (1997). *Corts, Parlaments i Fiscalitat a Catalunya: Els Capítols del Donatiu (1288-1384)* (Vol. Textos Jurídics Catalans, Lleis i Costums (II/4).). Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Justícia.
- García Guerrero, J. L. (2008). Lo stato autonomico. Evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni statuti. *Federalismi. Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo.*, 18/2008.
- Gay Escoda, J. M. (1982). La gènesi del Decret de nova planta a Catalunya. Edició de la consulta original del "Consejo de Castilla", de 13 de juny de 1715". *Revista Jurídica de Catalunya*, 7-41.
- Grisostolo, F. E. (2019). *Forma di stato regionale e vincoli finanziari europei. Analisi comparata dell'autonomia finanziaria regionale in Italia e in Spagna (Tesi di dottorato)*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (2016). El pactismo como esencia de la foralidad: perspectivas de futuro en el panorama español. *La cuestión foral ayer y hoy. Presentación de la obra "Escudo de la más constante fe y lealtad (del Muy Noble y Muy Leal Señorío de Vizcaya)"* (p. 79-85). Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra. Composiciones RALI.
- Irujo Ametzaga, X. (2012). Naturaleza de la Ley de 16 de Agosto de 1841 e Implantación del Sistema Constitucional en Navarra. *Iura Vasconiae* 9/2012, 375-429.
- Istituto Nazionale di Statistica. (2017). *Regional accounts: per capita Values*. Roma, Itàlia.
- Jordà Fernández, A. (2016). Els Decrets de Nova Planta per a la Corona d'Aragó. *Memòries de la Reial Acadèmia Mallorquina d'Estudis Genealògics, Heràldics i Històrics*, 69-90.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Regne Unit: Edward Elgar Publishing.
- Lago Peñas, S., & Vaquero García, A. (2016). *Descentralización y Sistema Tributario: Lecciones de la experiencia comparada*. Madrid, Espanya: Fundación Impuestos y Competitividad.
- Marongiu, G. (2001). *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*. Padova, Italia: Casa Editrice Dott. Antonio Milani.
- Mastromarino, A. (2010). *Il Federalismo Disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*. Milà, Itàlia: Guiffrè Editore.
- Mortati, C., Modugno, F., Baldassarre, A., & Mezzanotte, C. (1991). *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Padova, Itàlia: Casa Editrice Dott. Antonio Milani CEDAM.
- Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. (2015). *Síntesis de la legislación de la UE: El principio de subsidiariedad*. Brussel·les, Bèlgica: EUR-Lex.
- Ormrod, W. M. (1996). Les monarchies d'Europe Occidentale à la fin du Moyen Age. A R. (. Bonney, *Les origines de l'État moderne en*

- Europe: Systèmes économiques et finances publiques* (p. 111-150). Paris, França: Presses universitaires de France (PUF).
- Powell, C. (2001). *España en democracia, 1975-2000*. Barcelona: Plaza & Janés Editores.
- Ressa, G. (2015). *Il Sud e l'Unità d'Italia*. Nàpols, Itàlia: Centro Culturale e di Studi Storici "Brigantino - Il Portale del Sud".
- Serra i Puig (dir.), E. (2015). *Els llibres de l'ànima de la Diputació del General de Catalunya (1493-1714)* (Vol. Memòries de la Secció Històrico-Arqueològica, XCIX/1). Barcelona: Institut d'Estudis Catalans - Secció Històrico-Arqueològica.
- Servizio Studi Camera dei deputati. (2020). *Le regioni a statuto speciale*. Roma, Itàlia: Parlamento della Repubblica Italiana: XVIII Legislatura.
- Servizio Studi Camera dei deputati. (2 / juny / 2020). *XVII Legislatura. Camera dei deputati*. Recollit de Temi dell'attività parlamentare: Politica economia e finanza pubblica. Le regioni a statuto speciale.: https://www.camera.it/leg17/465?tema=tl18_le_regioni_a_statuto_speciale
- Sorrentino, F. (2016). Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale. *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*(n. 2), 1-5.
- Suárez Fernández, L. (1981). Las raíces históricas de la pluralidad. A vv.aa., *La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro*. (p. 77-110). Madrid, Espanya: Espasa-Calpe.
- Usunáriz Garayoa, J. M. (2009). Mayorazgo, vinculaciones y economías nobiliarias en la Navarra de la Edad Moderna. *Iura Vasconiae*, 383-424.
- Vandelli, L., de Martin, G., Merloni, F., & Pizzetti, F. (2000). *Il decentramento amministrativo. L'attuazione del d.lgs. 112 del 1998*. Rimini, Itàlia: Maggioli Editore.
- Vaquero García, A. (2014). Reflexión sobre o sistema de financiamento das comunidades autónomas de réxime común: receitas para a comunidade autónoma de Galicia. *Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, Vol. 9, num. 1, 103-121.

Legislació i Jurisprudència de l'ordenament jurídic espanyol

- Constitución Española (*Boletín Oficial del Estado número 311*, de 29 de desembre de 1978).
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado número 239*, del 5 d'octubre de 1979).
- Ley Orgánica 2/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (*Boletín Oficial del Estado número 306*, de 22 de desembre de 1979).
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (*Boletín Oficial del Estado número 236*, d'1 d'octubre de 1980).
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (*Boletín*

- Oficial del Estado número 195*, de 16 d'agost de 1982).
- Llei 30/1983, de 28 de desembre, reguladora de la cessió de tributs de l'Estat a les Comunitats Autònomes (*Boletín Oficial del Estado número 311*, de 29 de desembre de 1983)
- Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (*Boletín Oficial del Estado número 313*, de 28 de desembre de 1996).
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*Boletín Oficial del Estado número 172*, de 20 de juliol de 2006).
- Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (*Boletín Oficial del Estado número 305*, de 19 de desembre de 2009)
- Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny de 2010.
- Acuerdo de la Diputación Permanente del Senado, adoptado en su sesión del día 28 de octubre de 2015, sobre el número de Senadores a designar por cada Comunidad Autónoma en la XI Legislatura (*Boletín Oficial de las Cortes Generales numero 619*, de 30 d'octubre de 2015).

Legislació i Jurisprudència de l'ordenament jurídic italià

- Legge 20 marzo 1865, n. 2248, per l'Unificazione amministrativa del Regno d'Italia (*Gazzetta Ufficiale número 101*, de 27 d'abril de 1865)
- Reggio Decreto 14 settembre 1931, n. 1175, Testo unico per la finanza locale (*Gazzetta Ufficiale número 214*, de 16 de setembre de 1931).
- Costituzione della Repubblica Italiana (*Gazzetta Ufficiale número 298*, de 27 de desembre de 1947)
- Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.2, Statuto speciale della Regione Siciliana (*Gazzetta Ufficiale número 58*, del 9 de març de 1948).
- Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.3, Statuto speciale per la Sardegna (*Gazzetta Ufficiale número 58*, del 9 de març de 1948)
- Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.4, Statuto speciale per la Valle d'Aosta (*Gazzetta Ufficiale número 59*, de 10 de març de 1948).
- Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n.1, Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia (*Gazzetta Ufficiale número 29*, d'1 de febrer de 1963).
- Legge costituzionale 27 dicembre 1963, n.3, Modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione e istituzione della Regione "Molise" (*Gazzetta Ufficiale número 3*, del 4 de gener de 1964)
- Legge 16 maggio 1970, n.281, Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario (*Gazzetta Ufficiale número 127*, del 22 de maig de 1970).
- Decreto Presidente Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, Approvazione del testo

- unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige (*Gazzetta Ufficiale número 301*, de 20 de novembre de 1972)
- Legge 27 novembre 1976, n. 894, Rinnovo delle deleghe di cui agli articoli 1, 6 e 7 della legge 22 luglio 1975, n. 382, sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione (*Gazzetta Ufficiale número 7*, del 10 de gener de 1977)
- Decreto Presidente Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n.382 (*Gazzetta Ufficiale número 234*, del 29 d'agost de 1977)
- Sentenza de la Corte costituzionale italiana n.219/1984, de 25 de juliol de 1984.
- Legge 23 agosto 1988, n.400, Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (*Gazzetta Ufficiale número 214*, del 12 de settembre de 1988)
- Legge 15 marzo 1997, n. 59, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa (*Gazzetta Ufficiale número 63*, del 17 de març de 1997)
- Legge 13 maggio 1999, n.133, Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale (*Gazzetta Ufficiale número 113*, del 17 de maig de 1999).
- Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n.265 (*Gazzetta Ufficiale número 227*, del 28 de settembre de 2000).
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione (*Gazzetta Ufficiale número 248*, del 24 d'octubre de 2001)
- Legge 5 giugno 2003, n. 131, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Gazzetta Ufficiale número 132*, del 10 de juny de 2003)
- Sentenza de la Corte costituzionale italiana n.370/2003, del 23 de desembre de 2003
- Legge 5 maggio 2009, n.42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (*Gazzetta Ufficiale número 103*, del 6 de maig de 2009)
- Legge 23 dicembre 2014, n.190, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilita' 2015) (*Gazzetta Ufficiale número 300*, de 29 de desembre de 2014)
- Legge 30 dicembre 2018, número 145, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (*Gazzetta Ufficiale número 302*, del 31 de desembre de 2018)
- Legge 27 dicembre 2019, número 160, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 (*Gazzetta Ufficiale número 204*, de 30 de desembre de 2019)

7. ANNEXOS

ANNEX 1. Respostes a la pregunta B20, tabulades per Comunitat Autònoma, del Baròmetre de Febrer del 2020 del Centre d'Investigacions Sociològiques. Estudi número 3273.

CIS

Estudio nº3273. BARÓMETRO DE FEBRERO 2020

Febrero 2020

Pregunta B20

¿Cuál de las siguientes frases diría Ud. que expresa mejor sus sentimientos?

	TOTAL	Comunidad autónoma								
		Andalucía	Aragón	Asturias (Principado de)	Baleares (Illes)	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña
Me siento únicamente español/a	15,6	4,3	11,8	10,8	16,7	14,4	10,0	41,7	40,9	10,5
Me siento más español/a que (gentílico C. A.)	5,6	5,4	7,1	1,4	15,2	0,8	5,0	12,9	7,6	4,9
Me siento tan español/a como (gentílico C. A.)	56,5	78,0	68,2	60,8	50,0	56,1	80,0	37,9	39,8	37,9
Me siento más (gentílico C. A.) que español/a	10,8	10,4	2,4	12,2	10,6	15,9	2,5	4,5	1,2	20,5
Me siento únicamente (gentílico C. A.)	5,5	0,4	1,2	6,8	3,0	7,6	2,5	0,8	0,6	19,0
(NO LEER) Ninguna de estas respuestas	5,3	0,9	9,4	8,1	4,5	5,3	-	2,3	8,2	5,6
N.S.	0,2	0,4	-	-	-	-	-	-	0,6	0,2
N.C.	0,8	0,2	-	-	-	-	-	-	1,2	1,3
(N)	(2.957)	(536)	(85)	(74)	(66)	(132)	(40)	(132)	(171)	(448)

	Comunitat Valenciana	Comunidad autónoma								
		Extremadura	Galicia	Madrid (Comunidad de)	Murcia (Región de)	Navarra (Comunidad Foral de)	País Vasco	Rioja (La)	Ceuta (Ciudad Autónoma de)	Melilla (Ciudad Autónoma de)
Me siento únicamente español/a	23,6	3,9	1,0	29,4	8,1	2,4	4,8	30,0	-	20,0
Me siento más español/a que (gentílico C. A.)	3,4	2,6	3,6	9,0	3,5	2,4	3,4	-	-	-
Me siento tan español/a como (gentílico C. A.)	64,3	78,9	64,9	47,0	76,7	31,0	40,4	55,0	100,0	80,0
Me siento más (gentílico C. A.) que español/a	4,0	9,2	23,7	3,2	5,8	16,7	21,2	5,0	-	-
Me siento únicamente (gentílico C. A.)	0,7	3,9	4,6	0,5	1,2	9,5	22,6	-	-	-
(NO LEER) Ninguna de estas respuestas	4,0	1,3	2,1	10,7	4,7	38,1	3,4	10,0	-	-
N.S.	-	-	-	0,2	-	-	0,7	-	-	-
N.C.	-	-	-	-	-	-	3,4	-	-	-
(N)	(297)	(76)	(194)	(402)	(86)	(42)	(146)	(20)	(5)	(5)