

EL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Juan José Zornoza Pérez

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Carlos III de Madrid

Los problemas de la financiación de las comunidades autónomas es cierto que continúan siendo, como ayer dijo el profesor Tornos, un reto que hay que afrontar para articular definitivamente este complejo Estado en que se ha convertido el Estado español.

Pero igual que decía ayer el profesor Tornos en términos más generales, creo que hay que partir de una afirmación difícilmente cuestionable a mi entender: la de que en materia de articulación de un sistema de financiación autonómica, el sistema español ha sido ya un éxito como lo ha sido en general la construcción del Estado autonómico.

Ha sido un éxito incuestionable a pesar de que yo haya sido bastante crítico en todos mis trabajos sobre esta materia y en la mayoría de mis intervenciones, como lo seré también en la de hoy, respecto de muchos de los aspectos de esa articulación. Porque es muy difícil en el breve espacio que llevamos recorrido desde la aprobación de la Constitución, alcanzar soluciones que hayan funcionado con el equilibrio que lo han hecho las soluciones españolas.

Era muy difícil, a partir de un estado seriamente centralizado como lo era el Estado español en 1978, generar un estado tan ampliamente descentralizado como lo es en los momentos actuales. Era y es tremendamente difícil dar una solución financiera adecuada para que las Comunidades Autónomas dispongan de recursos suficientes para financiar sus competencias y al mismo tiempo se respeten las exigencias de la solidaridad. Por eso, con independencia de las críticas que luego tendré que verter en esta materia, creo

que el sistema español ha funcionado. Que ha funcionado bien sobre todo si tenemos presentes los riesgos que todo este país ha asumido a la hora de construir este complicado modelo de estado, aún en construcción. Y me interesa resaltar esta última idea porque una de las principales dificultades para la articulación de un sistema de financiación para las Comunidades Autónomas es el carácter abierto del proceso autonómico; el hecho de que el proceso de traspaso de competencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas haya sido un proceso abierto y dinámico que todavía seguramente no podemos dar definitivamente por cerrado y hay que tener presente, que cuando las comunidades autónomas siguen asumiendo competencias y servicios, es muy difícil establecer un sistema de financiación cerrado. ¿Por qué? Pues porque el sistema de financiación autonómico tiene un carácter marcadamente instrumental, porque el sistema de financiación de las comunidades autónomas tiene una función que es la de permitir que las Comunidades Autónomas puedan financiar de manera suficiente las competencias y servicios que tienen asumidos, de manera que sólo podremos establecer la financiación que cada Comunidad Autónoma necesita en función de cuáles sean las competencias y servicios que tenga asumidos. Lo que significa que no podemos establecer un sistema de financiación cerrado, hasta que no hayamos cerrado –si es que eso resulta posible– el Estado autonómico. Y seguramente mi colega Joaquín Torros les dijo ayer que es imposible el cierre del Estado autonómico, que el Estado autonómico es un Estado en permanente construcción; que en él, el reparto de competencias no tiene porque quedar previamente determinado de forma absoluta, sino que siempre cabe algún margen para la redistribución de determinado tipo de competencias. Por eso también es muy difícil que se establezca un sistema de financiación absolutamente cerrado. Y de ahí que la Constitución española dijese muy pocas cosas respecto al sistema de financiación autonómico.

La Constitución establecía fundamentalmente dos tipos de determinaciones en esta materia: En primer lugar se reconocían los derechos históricos de los territorios formales, lo que implicaba –en la lectura que de esos derechos históricos se ha hecho (que yo he de decir que no comparto)–, el mantenimiento de los sistemas de concierto económico foral para los territorios históricos integrados en la comunidad del País Vasco y de Navarra.

Esto suponía la existencia de un sistema de financiación muy determinado, el de concierto, con la contribución a través del siste-

ma de cupo que seguramente todos conocen, para los territorios históricos integrados en la Comunidad del País Vasco y para la Comunidad Foral de Navarra. ¿Pero qué suponía para las restantes Comunidades Autónomas?

Para ellas representaba otro sistema de financiación distinto, en relación con el cual la Constitución se limitaba a decir que tenía que ser un sistema que garantizase la autonomía, la solidaridad y la coordinación entre las haciendas de las Comunidades Autónomas y del Estado. Y además, que ese sistema de financiación daría lugar a que las Comunidades Autónomas obtuviesen sus recursos mediante las vías previstas en el artículo 157.1 CE (impuestos estatales cedidos, recargos sobre impuestos del Estado, otras participaciones en impuestos del Estado, tributos propios –impuestos, tasas o contribuciones especiales–, crédito público, el propio patrimonio, sus propios ingresos de derecho privado, etc.), pero nada más se decía respecto de esas regiones o comunidades de régimen común.

Respecto de los territorios de régimen común no se decía nada más, porque se afirmaba que en su caso una ley orgánica establecería el procedimiento para el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas respecto de esos recursos que les he mencionado.

A eso se añadía una última garantía: para garantizar la solidaridad entre todos los territorios integrados en el Estado, se constituía un Fondo de Compensación Interterritorial y se preveía que se pudiesen efectuar dotaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado para garantizar un nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales.

Queda así apuntado el primer problema: la fractura del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en dos regímenes diferenciados: regímenes de concierto y convenio por un lado, régimen común por el otro.

La coexistencia de dos modelos de financiación tan radicalmente diversos en el seno de una misma organización estatal es tremendamente problemática y eso lo saben ustedes seguramente mejor que yo. ¿Por qué? Porque en el modelo de régimen común las Comunidades Autónomas carecían de competencias normativas para la ordenación de su sistema fiscal, mientras que en los regímenes forales de concierto y convenio, las Comunidades Autónomas

tienen competencias normativas para la ordenación de su sistema fiscal.

Mediante el sistema del concierto, los territorios del País Vasco y la Comunidad Foral Navarra acuerdan con el Estado que los principales impuestos sean impuestos concertados y en la mayor parte de los casos, en las figuras significativas, impuestos concertados de normativa autonómica. Esto es, impuestos concertados en los que los territorios forales, las Diputaciones Forales de los territorios históricos o el Parlamento Foral Navarro tienen la capacidad de establecer sus propias regulaciones dentro de los límites que marca el concierto.

Esta capacidad de diferenciación de los territorios forales respecto del territorio estatal, tiene un riesgo y un riesgo muy evidente y es, para empezar, que en términos técnicos genera “efectos frontera”. O sea, que las empresas localizadas en territorios limítrofes con los de esas comunidades forales o los territorios históricos del País Vasco (casualmente la Comunidad de La Rioja es una de ellas) pueden verse afectadas en cuanto a las decisiones de establecimiento por parte de las empresas o de localización de recursos por la existencia de dos regímenes fiscales que pueden ser distintos.

Regímenes fiscales distintos que en zonas del territorio bien comunicadas, con infraestructuras y buena comunicación física, pueden determinar que las decisiones empresariales de localización de recursos obedezcan a razones fundamentalmente fiscales. Naturalmente, las decisiones empresariales de localización de recursos, no se toman nunca por decisiones o razones exclusivamente fiscales, pero cuando la decisión de localización no se ve afectada por otros factores, porque las infraestructuras son comunes, el marco laboral es el mismo o el marco mercantil es el mismo; cuando todo es igual salvo una distancia de cinco o diez kilómetros, es evidente que el factor fiscal entra seriamente en consideración, eso es lo que se denomina efecto frontera y ese efecto frontera genera competencia fiscal. Las Comunidades que disponen de la capacidad de hacerlo, pueden sentir la tentación y más que la tentación, pueden incluso pecar y caer en el pecado de tratar de competir por la captación de recursos mediante la adopción de medidas fiscales. Y esto, insisto, es un dato de partida derivado de la admisión de dos sistemas de financiación radicalmente distintos, en que las competencias tributarias son asimétricas, las competencias de los territorios del País Vasco y de la Comunidad Foral Navarra son notablemente más

amplias que las de los restantes territorios que, en consecuencia, no podrán competir.

Pero es que, además, esa competencia fiscal, aunque fuera posible, tampoco sería deseable y sería siempre sesgada. ¿Por qué? Porque no hay otra competencia fiscal que la competencia fiscal a la baja, nadie compite fiscalmente incrementando la presión fiscal; porque entonces no compites, lo que estás haciendo es perder en la batalla de la competencia; por lo tanto ese tipo de decisiones de la competencia fiscal, siempre tienen el mismo sentido y siempre terminan produciendo perjuicios a todas las Comunidades, a todos los competidores, porque esa es una competencia en la que solo gana el cliente y el cliente son las empresas que se movilizan en sus recursos desde unos lugares a otros.

Por eso, esa coexistencia entre dos modelos de fiscalidad radicalmente diversos, entre dos modelos de financiación radicalmente diversos, no puede ser a mi entender positivamente valorada y además he de añadir que si se profundiza en el carácter de los derechos históricos amparados en la Disposición Adicional de la Constitución, difícilmente se encuentra un rastro de un concierto económico que alcance los niveles de competencias que en la actualidad tienen asignados el País Vasco y Navarra en materia fiscal. Los derechos históricos no tienen nada que ver, absolutamente nada que ver, con el ámbito de competencias que en los conciertos hoy se reconocen a esos territorios. Pero vamos a dejar esos territorios y vamos a las regiones de régimen común, a las Comunidades Autónomas de régimen común. ¿Cómo se han financiado esas Comunidades Autónomas?

Pues se han ido financiando en la medida en que lo ha ido requiriendo su configuración como tales comunidades; se han ido financiando conjugando distintos modelos adecuados al grado de desarrollo competencial que las Comunidades Autónomas iban alcanzando; por eso desde antes de la aprobación de la Constitución ya existió un régimen de financiación, el régimen de financiación de los denominados regímenes preautonómicos de la Generalitat de Cataluña restablecida, etc.; de aquellas Comunidades Autónomas que eran consideradas como nacionalidades históricas y en las que se restablecieron las instituciones de autogobierno existentes en el periodo republicano, en la II República.

Ese modelo de financiación de los entes preautonómicos era un modelo muy sencillo en cuyas características no tiene ningún sentido entrar; fundamentalmente lo que se hacía era construir el ente preautonómico sobre la base de las instituciones provinciales preexistentes para que con sus recursos se pudieran financiar unas necesidades que eran muy incipientes, que no eran necesidades exageradas.

A partir de ahí, cuando tras la aprobación de la Constitución, se empiezan a aprobar Estatutos de Autonomía, en primer lugar los de las nacionalidades históricas y en el ámbito de las comunidades de régimen común, el Estatuto de Cataluña que es el que marca el inicio del proceso, se comienza a poner en marcha un sistema de financiación que ya tiene que permitir que entidades constituidas como tales comunidades autónomas, puedan atender a la financiación de los servicios y competencias que empezaban a asumir, ¿y cómo se había que hacer eso? Pues eso había que hacerlo conjugando los recursos que decía el artículo 157 CE; el Estatuto de Cataluña lo que hizo fue establecer que esos recursos estarían a la disposición de la Generalidad de Cataluña y muy poco más, ¿y en qué consistió ese poco más? En establecer un régimen transitorio, y ese régimen transitorio consistió en garantizar que a medida que se fueran traspasando servicios y competencias, la Comunidad Catalana recibiría transferencias desde el Estado que le permitieran cubrir el coste efectivo de los servicios y competencias transferidos. Esa garantía de que la Comunidad Autónoma recibiría por lo menos una cantidad equivalente al coste efectivo de los servicios y competencias que había asumido, se incorporó después a la Ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980 y constituiría la piedra angular sobre la que se construyó el modelo de financiación del denominado periodo transitorio.

Tras el estatuto catalán se fueron aprobando los restantes estatutos de las restantes comunidades autónomas y en todos ellos, como consecuencia de la influencia que el estatuto catalán había ejercido en la LOFCA, se contenía la misma garantía: cada Comunidad Autónoma debía percibir el coste efectivo de los servicios y competencias que se le habían transferido. ¿Cómo lo percibía? Pues por tres vías distintas.

En primer lugar cuando se transferían servicios y competencias, se transfería la capacidad de recaudar las tasas que se exigían como consecuencia de la prestación de esos servicios y competen-

cias. Si se transfería a una Comunidad Autónoma la competencia para transferir licencias para el establecimiento de campings, por poner un ejemplo en materia de turismo, la tasa que se exige al señor que solicita la licencia para poner un camping pasaba a ser una tasa que cobraba la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, los impuestos estatales cedidos a las Comunidades Autónomas y en tercer lugar la participación en los ingresos del Estado, así como las tasas anejas a los servicios y competencias transferidos que no merecen ningún comentario.

Sí merece la pena decir dos palabras respecto de los impuestos estatales cedidos y respecto de la participación en los ingresos del Estado, ¿porqué?

Primero, para aclarar qué eran en la Constitución y en la LOFCA los impuestos estatales cedidos. Su denominación lo dice todo, eran impuestos del Estado cuya recaudación se cedía a las Comunidades Autónomas que, además, podían asumir por delegación la competencia para su gestión, liquidación, inspección etc. O sea, que los impuestos eran del Estado y los regulaba exclusivamente el Estado, la recaudación se atribuía a las Comunidades Autónomas en función de distintos puntos de conexión, la residencia, el lugar donde se llevase a cabo la escritura notarial, lo que fuera, la recaudación del impuesto era autonómica, el impuesto lo regulaba el Estado y lo gestionaba la Comunidad Autónoma, pero solo por delegación porque la competencia de gestión también era estatal. ¿Y qué impuestos se cedían? Se cedían el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en algunas de sus modalidades y los tributos sobre el juego. Estaba prohibida la cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la cesión del Impuesto sobre Sociedades que nunca se planteó. Y era posible, pero nunca se cedieron, la cesión de los impuestos generales sobre el consumo en su fase minorista y de los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista (como estos dos impuestos tienen un nombre muy largo nos los vamos a quitar de en medio) ya desde 1980 ¿Por qué? Esos impuestos nunca se cedieron, porque no existían. Tras el establecimiento del IVA, y tras la regulación de los impuestos especiales desde 1980, esos impuestos como tales impuestos susceptibles de cesión, nunca han existido. Los impuestos especiales son impuestos de fabricación, con lo cual no hay fase minorista; ¿y el IVA? Pues el IVA español no tiene fase minorista,

la fase minorista, cuando se puede, se ve sustituida por los regímenes especiales, pero ninguno de los regímenes especiales existentes es en sentido estricto una fase minorista, luego no se puede plantear la cesión de esos impuestos por lo menos en los momentos actuales, mientras la LOFCA diga que se cede el impuesto general sobre las ventas en su fase minorista. Porque esa fase minorista, como digo, no existe: en los impuestos sobre consumos específicos no existe y en los impuestos especiales esa fase minorista tampoco existe. Como esa es una constante, nos quitamos de en medio esas dos figuras que no hacen más que molestar, que siguen estando en los estatutos, en la LOFCA y en la LOFCA modificada en 1996, como impuestos susceptibles de cesión pero no efectivamente cedidos.

De manera que resumo: los impuestos cedidos son impuestos del Estado, que los regula y tiene la competencia para gestionarlos, aunque la puede delegar, pero cuya recaudación es de la Comunidad Autónoma. Y se ceden en esa Comunidad patrimonios, sucesiones, transmisiones patrimoniales, tributos sobre el juego, cada uno con sus distintas modalidades.

Participación en ingresos del Estado: la participación de ingresos del Estado es la garantía de impuestos distintos, ¿por qué? Pues porque como la Constitución, los estatutos, la LOFCA, habían dicho, usted se financia con esos recursos y luego los estatutos y la LOFCA habían dicho que garantice el coste efectivo con esos recursos había que garantizar el coste efectivo.

Y si tenemos tres recursos: tasas, tributos cedidos y participaciones, y dos de ellos están predefinidos, ¿cómo podemos hacerlo? Tenemos que garantizar el coste efectivo; de ese coste efectivo resto lo que sé que las Comunidades Autónomas van a percibir por tasas; resto lo que sé que las Comunidades Autónomas perciben por impuestos cedidos y lo restante es lo que yo tengo que darle ¿Y cómo se lo doy? Pues solo se lo puedo dar por mayor participación en impuestos del Estado, de manera que la participación en los ingresos del Estado, se convierte en la garantía del coste efectivo, y eso es así porque lo dice la disposición transitoria 1ª de la LOFCA. Y lo dice con absoluta garantía. Aunque este primer modelo transitorio tuvo diversos problemas técnicos que no tiene sentido que analicemos en una exposición de estas características.

Al cumplirse cinco años desde su establecimiento, que se hicieron coincidir con los cinco años desde la aprobación del Esta-

tuto catalán, se produjo el cambio de modelo. Ese cambio se produce en virtud de unos acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera del año 1986 que dan lugar al “primer” modelo definitivo.

Pensarán ustedes: ¿cómo?, ¿qué es eso? Si es modelo definitivo será modelo definitivo, no el primero. Bueno, pues no; es el “primer” modelo definitivo, es el primero de los modelos una vez superado el periodo transitorio, pero finalizado el periodo transitorio ha habido por lo menos tres modelos más.

¿En qué consistía ese primer modelo? Exactamente en lo mismo que había consistido el modelo transitorio: las Comunidades Autónomas se financiaban mediante sus tasas, los propios impuestos que algunas establecieron (el impuesto tiene una reconocida importancia en términos cualitativos y cuantitativos: impuestos sobre tierras infrautilizadas como en Andalucía, Extremadura o, posteriormente, Asturias; impuestos, denominados cánones sobre el consumo del agua; y en una época posterior, impuestos sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente por emisiones contaminantes; después se sumó el impuesto sobre el bingo). De manera que el modelo definitivo de financiación era exactamente igual, solo hay que añadirle un par de cosas: El Fondo de Compensación Interterritorial y las subvenciones de autogobierno, subvenciones destinadas a permitir que las Comunidades Autónomas pusieran en marcha sus propias instituciones de autogobierno. ¿Por qué? Pues porque como estas no se les transferían, ¿con qué las financiaban? Había que concederles recursos suplementarios a esos efectos.

Pero este primer modelo definitivo básicamente funcionaba igual: la financiación total que debía percibir cada comunidad era la suma de las tasas afectas a los servicios transferidos, de los impuestos estatales cedidos y de la participación en los ingresos del Estado. Ahora ya recalco una idea sobre la participación: La LOFCA, que regula esa participación en su artículo 13, se refiere a un porcentaje de participación en todos los ingresos del Estado de manera que hay un porcentaje que se calcula sobre una única base, dato que conviene retener a efectos de la exposición posterior. Ese modelo definitivo no era más que una prolongación del método del coste efectivo ¿y qué problemas produjo?

Pues en aquél momento, había uno que se detectó muy claramente. El coste efectivo de los servicios no se había calculado, ni

existían bases estadísticas ni datos fiables. El coste efectivo se negoció, no se calculó. Y claro, como se negoció, depende de como le hubiera ido a cada Comunidad la negociación el estar obteniendo una financiación suficiente o no. Lo que produjo serios problemas porque había Comunidades que se financiaban suficientemente, incluso en exceso, mientras que otras tenían unos problemas financieros horribles. Y como además sus ciudadanos, como era una administración más próxima que la Administración estatal les estaban demandando constantemente servicios y para reforzar la imagen institucional de esas Comunidades en lugares donde no existía ninguna tradición autonomista era necesario que tuvieran una alta presencia, incurrían en niveles elevados de gasto. ¿Cómo los financiaban? En ese momento empieza a crecer la deuda pública autonómica, en ese momento la deuda pública de las Comunidades Autónomas empezó a ser un elemento recurrente de la financiación. Pero insisto, al margen de ese problema derivado de que el coste efectivo no había sido correctamente establecido y por lo tanto el modelo definitivo arrastraba los problemas derivados del cálculo del coste efectivo.

Así pues, los recursos financieros eran básicamente los mismos, el Fondo de Compensación Interterritorial había comenzado a operar y planteaba un problema añadido: como se sabía que las Comunidades Autónomas no tenían financiación suficiente, porque el coste efectivo se había calculado mal, las inyecciones de recursos que se querían proporcionar se canalizaban por vía del Fondo de Compensación Interterritorial. Y por eso en los primeros años de su funcionamiento desde 1983, todas las Comunidades Autónomas eran destinatarias del Fondo de Compensación Interterritorial. Pero decían “esto es bárbaro”; o sea, montamos un fondo para redistribuir al servicio de la solidaridad y resulta que todos reciben; estamos todos fatal, pero incluso aunque estemos todos fatal cuando se trata de redistribuir habrá que darles a unos y no a otros. Lo que significaba que el Fondo no cumplía su función y que el modelo de financiación no estaba funcionando de forma correcta.

Tampoco le voy a dar mucha importancia a esto, porque si lo hiciera y sería quizás mi función al hacer análisis jurídico, tendría que decir que todos estos recursos de los que he estado hablando han funcionado al margen del Derecho. Han funcionado en base a acuerdos políticos, pero no sobre la base del régimen jurídico que estaba previsto en la LOFCA. Que es lógico, como los acuerdos de financiación autonómica eran objeto de interpretaciones extensas,

correctivas, piadosas, esto es, se ha vulnerado en numerosísimas ocasiones, pero mientras las cosas funcionaban, no pasaba nada. Acabó el segundo periodo quinquenal (el primero hasta 1983, el segundo 1987-1991), ¿y qué había cambiado desde que se aprobó el primer modelo definitivo hasta esa fecha? Bueno, pues en esa fecha se había puesto ya de manifiesto un problema que era un problema serio: las Comunidades Autónomas (si me permiten la expresión que es muy gráfica) se habían convertido en una especie de gigantes Papá Noel que además tenían la ventaja de que no venían solo el 24 de diciembre, sino que venían todo el año.

Las Comunidades Autónomas, en efecto, eran fundamentalmente agentes de gasto. Atendían las necesidades de sus ciudadanos con cargo al gasto público que realizaban, pero no reclamaban a sus ciudadanos ningún tipo de ingresos. Me dirán, pero si tenían la capacidad de asumir por delegación la competencia de gestión de los impuestos cedidos... Pues fíjense, a pesar de eso las Comunidades Autónomas fueron tan listas que solo recaudaban en periodo voluntario, solo recaudaban si los ciudadanos pagaban voluntariamente. Cuando había que perseguir al ciudadano a través de la recaudación ejecutiva porque el ciudadano se resistía, era la Agencia Estatal de Administración Tributaria la que recaudaba.

Por consiguiente, las Comunidades Autónomas ofrecían a los ciudadanos su cara amable y no ofrecían la cara de reclamar ingresos con los que financiar ese gasto ¿Y eso que genera? Genera irresponsabilidad. No estoy diciendo que el gasto sea irresponsable, que se gaste en lo que no se debe, estoy diciendo que genera irresponsabilidad en el sentido político del término, porque el ciudadano imputa la responsabilidad de la presión fiscal que soporta al Estado y atribuye el beneficio que recibe del gasto público a la Comunidad Autónoma. O sea, se distorsiona el mercado de atribución de responsabilidades políticas y eso genera irresponsabilidad en el gasto; genera una propensión natural al incrementalismo presupuestario, que es nociva en términos de la eficaz asignación de recursos. Por resumirlo en dos palabras que seguramente conocerán: genera irresponsabilidad fiscal. ¿Y cuál es la demanda? Corresponsabilidad fiscal.

Pues bien, en 1991 se hace necesario negociar un nuevo modelo de financiación y siempre en el mismo órgano, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Un órgano respecto al cual ya conviene decir un par de cosas:

es un órgano exclusivamente intergubernamental, en el que está representado el Gobierno de la Nación y los gobiernos autonómicos. Es un órgano regulado en el art. 3 LOFCA, de carácter consultivo, cuyos acuerdos tienen según el reglamento de régimen interno del Consejo el carácter de meras recomendaciones. Y sin embargo, es el órgano que decide en materia de financiación autonómica. ¿Y cómo es eso? Pues porque todo el sistema de financiación autonómica se ha montado al margen del Derecho, de manera que uno encuentra Leyes de Presupuestos Generales del Estado que se remiten a los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera que no han sido objeto de publicación. Ese es, por cierto, un ejemplo de leyes secretas, porque su contenido es indeterminable, porque se determina con remisión a un acuerdo que tiene en sí mismo el carácter de simple recomendación y solo adquiere valor normativo por remisión, pero que no ha sido objeto de publicación. O sea, en términos jurídicos, espléndido...

Pero cerremos el paréntesis de la crítica jurídica y volvamos a cómo era el sistema de financiación. En 1991 no hubo acuerdo sobre como establecer un sistema que mejorase el nivel de responsabilidad fiscal de las comunidades ¿y qué es lo que se hizo? pues más de lo mismo, se prolongó prácticamente el modelo de 1986 con alguna corrección, una, importantísima, el Fondo de Compensación Interterritorial pasó a ser un fondo de solidaridad se vinculó a los fondos regionales europeos y no todas las comunidades autónomas eran beneficiarias; pasaron a ser beneficiarias del fondo de compensación interterritorial solo las comunidades autónomas que eran beneficiarias de fondos regionales con lo cual el fondo pasó a ser un fondo redistributivo, pero salvo esa modificación la financiación autonómica ¿de dónde procedía? de las tasas afectas, de los tributos cedidos y de la participación en los ingresos del Estado, pero como ese acuerdo de 1991 había dejado insatisfechos a todos, se constituyó un grupo de estudio. Los grupos de estudio también tienen en esta materia una largísima historia que no les voy a contar ahora; pero ese grupo de estudio el caso es que acordó en 1992 el elevar una recomendación para que se estableciera un procedimiento tendente a conseguir la corresponsabilidad fiscal y ese procedimiento se aprobó mediante los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1993, ¿en qué consistió ese procedimiento? bueno pues ese procedimiento consistía en un invento espectacular, la participación en los ingresos del Estado se iba a desdoblarse en dos tramos: un tramo de participación de cada comunidad autónoma en los ingresos en su comunidad, o sea en los ingresos territoriales del

IRPF del impuesto sobre la renta de las personas físicas, ese tramo podía ser hasta el 15% de la recaudación de los ingresos territoriales del IRPF, si la comunidad autónoma tenía excesos podía ser del 10 o del 5 incluso podía ser del 0 si tenía excesos del todo, pero podía ser del 10 o del 5 ¿por qué? pues porque había comunidades autónomas como la de Madrid que con el 5 ya se salían del mapa, porque eran ingresos del IRPF en su territorio y todavía las comunidades autónomas no habían asumido las competencias en la educación con lo cual sus necesidades de gasto no eran elevadísimas, y junto a ese tramo de participación en el 15% de la recaudación territorial del IRPF había un tramo de participación en los ingresos generales del Estado. Fíjense dos palabras respecto a este modelo, de lo que se trata es de aumentar la corresponsabilidad, o sea de que las comunidades autónomas tengan parte en la exigencia de recursos a sus ciudadanos fíjense en qué recurso se emplea, la participación en ingresos del Estado, respecto a las comunidades autónomas no dicen nada. Si me permiten la expresión, aunque sea muy vulgar, se limitan a poner el cazo; bueno pues en eso consistió el primer mecanismo de corresponsabilidad fiscal; claro como eso no era corresponsabilidad fiscal de ningún tipo había con una expresión muy de la época para visualizarla, ¿y qué se hizo para visualizarla? pues poner una casilla nueva en la declaración del IRPF para que los ciudadanos nos enfadásemos cuando teníamos que calcular además de la cuota el 15% de la cuota, y nos daba lo mismo calcularlo porque no pintaba nada, era solo para que supiéramos que el 15% era para la comunidad autónoma (menuda visualización). Lo que quiero decirles formulándolo en términos más serios es que para corresponsabilizar las comunidades autónomas se eligió un recurso financiero absolutamente inadecuado, porque no ha dado lugar a ningún tipo de corresponsabilidad porque las comunidades autónomas no tenían ninguna responsabilidad en la recaudación del IRPF que era un impuesto regulado exclusivamente por el Estado y gestionado exclusivamente por el Estado. ¿Que se hizo para añadir algo? pues se constituyó un órgano de participación de las comunidades autónomas en la agencia estatal de la administración tributaria. Me podrían decir hombre eso ya es corresponsabilizarse. No porque no era un órgano decisorio, no era un órgano ejecutivo era un órgano puramente consecutivo o sea para decirlo en plata no pintaba nada de manera que no había ninguna corresponsabilidad fiscal. Finalmente una característica de este modelo mejor dicho, dos, primera: este modelo tenía topes de manera que el 15% del IRPF en el territorio de cada comunidad autónoma daba lugar a que la comunidad autónoma recibiera una financiación pero limitada por arriba

y por abajo ¿con qué finalidad? pues para evitar que algunas comunidades autónomas pudieran obtener una recaudación excesiva como consecuencia del rápido crecimiento de su economía que se tradujera en un rápido crecimiento de IRPF, y; ¿por qué por abajo? pues para garantizar que ninguna comunidad autónoma iba a perder si la economía en su región no iba bien en el ejercicio que fuera; en todo caso, segunda característica: este sistema fue aceptado por todas las comunidades autónomas menos la comunidad autónoma de Extremadura, y la comunidad autónoma de Galicia que interpuso recurso de inconstitucionalidad por considerar que este sistema era contrario a la solidaridad, a la igualdad y a no sé cuantas cosas más. Este sistema nació con una vocación transitoria, solo iba a aplicarse en los ejercicios de 1994 y 1995 y en su caso ya se vería que pasaba en 1996. Se preguntarán ¿y por qué? pues por una razón fácilmente comprensible, porque no se sabía lo que iba a pasar, no se sabía como se iba a poder aplicar y no se sabían sobretodo cuales iban a ser sus resultados. Llegó 1996 y como no había acuerdo para el cambio de sistema se prorrogó ese sistema hasta el ejercicio siguiente, se produce el cambio de gobierno, una nueva mayoría parlamentaria y en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de Septiembre de 1996 se llega a un acuerdo para el nuevo modelo de financiación, el hoy vigente, y ese nuevo modelo de financiación supone un cambio radical en cuanto a los modelos anteriormente existentes, un cambio radical no en cuanto a las figuras utilizadas para financiar a las comunidades autónomas sino en cuanto al significado de esas figuras. Voy por partes: primero ¿de donde procede la financiación de las comunidades autónomas?: de las tasas afectas a los servicios transferidos, de los impuestos cedidos y de la participación en ingresos del Estado ¿qué es lo que cambia? Pues cambian dos cosas muy importantes: una los impuestos cedidos que si se acuerdan eran impuestos del Estado establecidos y regulados por el Estado cuya recaudación corresponde a las comunidades autónomas pasan a ser impuestos compartidos. Me dirán ¿y eso de impuestos compartidos qué es? ¿dónde están en la constitución? En ningún sitio, no busquen, no están ni en la Constitución, ni en la LOFCA ni en ningún sitio. ¿Qué es lo que se ha hecho? pues lo que se ha hecho es introducir lo que en la doctrina alemana llaman una mutación constitucional; se ha alterado el concepto constitucional de impuesto cedido y el impuesto cedido ya no es un impuesto que el Estado establece y regula y cuya recaudación se atribuye a la comunidades autónomas; es un impuesto que el Estado estableció, regulan las comunidades autónomas total o parcialmente y como regla parcialmente con lo cual son impuestos del Estado, pero cuya

regulación comparten el Estado y las comunidades autónomas en proporciones variables y cuya recaudación es como regla de la comunidad autónoma; ¿porqué como regla? pues porque hay un impuesto cedido, el IRPF, en el que la recaudación también es compartida, el 15% para las comunidades autónomas el 85% para el estado, aunque ese 15% puede llegar a ser según la LOFCA el 30%, de manera que ha habido un cambio radical en cuanto a la concepción de los impuestos estatales cedidos. Ya son algo más que impuestos estatales cedidos, son impuestos compartidos porque aunque su establecimiento y su titularidad siga siendo estatal, su regulación es parcialmente autonómica y en cuanto a la participación en los ingresos del Estado ¿qué es lo que ha ocurrido? pues lo que ha ocurrido es que se consagra la fragmentación en dos tramos de lo que la LOFCA considera un porcentaje de participación en los ingresos del Estado, ahora ya no hay por mucho que la LOFCA se empeñe un porcentaje en los ingresos tributarios del Estado, ahora hay dos porcentajes uno fijo y otro variable, el fijo del 15, 10 o 5 en el IRPF y el otro variable en el resto de los tributos estatales no cedidos de manera que por arte de magia de uno pasamos a dos porcentajes que ya no se calculan sobre una base sino sobre dos bases. De antemano renuncio a hacer la crítica jurídica de ese modelo, porque me llevaría más tiempo del que dispongo y he de añadir que a mi entender no puede ser favorable. Tengo la impresión de que ese modelo tiene algunos vicios de inconstitucionalidad porque ni se ha atendido a los planteamientos que su implantación hubiera supuesto desde el punto de vista de las fuentes del derecho, ni se ha respetado la LOFCA que es una norma que integra el bloque de la constitucionalidad eso no significa que el modelo en cuanto tal sea inconstitucional y conviene que lo aclare, lo que estoy diciendo es que ese modelo no se ha implantado siguiendo el orden constitucional de fuentes del derecho, que para que ese modelo fuera constitucional tendría que haberse atribuido seguramente utilizando las técnicas de las leyes marco de forma correcta y no como se ha hecho, la competencia de regular los tributos estatales cedidos a las comunidades autónomas y creo que se ha hecho mal y segundo tendría que haberse modificado el artículo 13 de la LOFCA y lo que no entiendo es porqué no se ha hecho, porque se ha modificado la LOFCA en otros aspectos y se podría haber modificado también en este, seguramente no se ha hecho, añadido, porque hay algún estatuto de autonomía que tendría que haber sido también modificado, porque este modelo de financiación que estoy exponiéndoles fue descartado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en 1982 porque seguramente decía la memoria del Consejo de Política Fiscal y

Financiera hubiera requerido no solo de la modificación de la LOFCA, sino también de algún estatuto de autonomía entre ellos el de Cataluña y a buen entendedor pocas palabras bastan, pero prescindiendo de estos problemas jurídico-formales, que son problemas menores ¿qué supone el nuevo modelo? pues si se fijan el nuevo modelo supone una cierta aproximación entre esos dos sistemas de financiación que a través de la constitución están separados: un modelo concierto y convenio en el que las comunidades autónomas o los territorios históricos tienen capacidad normativa; en materia tributaria y otro en el que esas comunidades autónomas no tienen ninguna capacidad normativa una de las virtudes de este modelo sería establecer una cierta aproximación. He de decir que cuando se utiliza ese argumento se está poniendo en una enorme falacia, ¿por qué? pues porque la diferencia de capacidad normativa no se puede valorar en abstracto sino en concreto. Porque ¿respecto a qué figuras tributarias jurídicas tienen capacidad las comunidades de régimen común? y ¿respecto a cuáles las comunidades forales? pues las comunidades de régimen común no tienen capacidad para modificar el impuesto sobre sociedades, ni pueden intervenir en materia de inversiones empresariales en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, con lo cual no pueden adoptar decisiones que determinen la localización de capitales o empresas mientras que las comunidades forales sí que tienen capacidad tanto en una como en otra figura jurídica, de manera que ese argumento de la aproximación, de la convergencia del modelo, es un argumento falaz; sin embargo sí que es cierto que el nuevo modelo supone una mayor autonomía, que las comunidades autónomas tienen mayor capacidad para generar sus propias políticas, aunque sea limitadamente. ¿Limitadamente por qué? primero, porque hay límites dentro de los cuales se puede ejercer la competencia normativa de las comunidades autónomas; por ejemplo, en el IRPF las tarifas solo pueden modificarse en tres puntos arriba o abajo, se pueden modificar en un 20% del 15% que tienen atribuido, con lo cual se traduce en tres puntos, aunque esa ecuación ya no funciona porque como consecuencia de la reforma de IRPF el 15% se ha convertido en una magnitud puramente referencial, ya no es una magnitud exacta; segundo, porque los impuestos cedidos son todos impuestos directos, de manera que las comunidades autónomas no pueden decidir su política fiscal, las comunidades autónomas pueden decidir solo limitadamente ¿por qué? pues porque como no tienen a su alcance todas las figuras del sistema fiscal no pueden establecer cuál es el patrón de la carga tributaria que quieren o sea que no hay una autonomía para decidir la política fiscal propia de cada comunidad y las ganan-

cias en autonomía son ganancias limitadas; segunda consideración: en cuanto al volumen de recursos, en cuanto a la suficiencia ¿qué supone este nuevo modelo? bueno, en el momento de su aprobación, se dieron una enorme cantidad de barbaridades: que si unos iban a ganar no sé cuantos miles de cientos de millones, otros iban a perder no sé cuanto; de eso nada, olvídense, todavía tenemos unas cifras que no son suficientes para hacer una valoración, El gobierno de la nación ha publicado sólo las cifras del ejercicio de 1997 hace unos meses ¿y qué demuestran? pues demuestran lo que era previsible, y lo que era previsible es que quienes más ganan son aquellos que tenían mayor capacidad de crecimiento económico ¿por qué? pues porque los que tenían mayor potencial de crecimiento económico han visto como se incrementaba la recaudación por el IRPF en un territorio y los que ya estaban en los límites de crecimiento económico aunque fueran más ricos pues no ganan mucho, mantienen su participación y punto, de manera que no se ha producido ninguna revolución.

Sin embargo eso es cierto en el IRPF. En impuestos sobre el patrimonio, en impuestos sobre sustituciones en todas esas otras figuras no ha habido ningún cambio, absolutamente ninguno, ¿por qué? pues porque las comunidades autónomas cuando han ejercido su capacidad normativa ha sido siempre a la baja e insisto sobre este dato porque es muy importante a efectos de la conclusión que pienso establecer corriendo para no pasarme del tiempo y es que esa competencia fiscal a la que antes aludía es siempre en el mismo sentido, y que esa responsabilidad fiscal efectiva que ha servido para bautizar este nuevo modelo de financiación es sencillamente falsa.

Este nuevo modelo de financiación no es el modelo de la corresponsabilidad fiscal efectiva, por ese dato y por otro que me permitiré añadir a continuación; en todo caso, la modificación en impuestos cedidos es muy importante y ha supuesto mayor autonomía y una evolución razonable en cuanto a suficiencia en el nivel de recursos sobre todo porque la suficiencia viene garantizada por la participación en el IRPF y la participación en ingresos generales del Estado; tercer aspecto de valoración ineludible: y en términos de solidaridad ¿qué ha supuesto? bueno, pues en términos de solidaridad he de decir que todavía es muy pronto para hacer ningún tipo de valoración ¿por qué? pues porque conocemos los datos de un ejercicio y las garantías del nuevo modelo son garantías quinquenales. Ahora bien desde esa perspectiva sí que se puede avanzar algo y lo que se puede avanzar es lo siguiente: primero los impuestos

estatales cedidos y la participación en el IRPF implican que una muy buena parte de la financiación autonómica procede de impuestos directos, de figuras que gravan capacidades económicas directas y hay que decir que las figuras que gravan este tipo de capacidades, que la riqueza gravada está distribuida en términos desiguales en el territorio, que son la renta y el patrimonio las riquezas gravadas por esas figuras sobre las que se soporta la financiación autonómica y que como la distribución de esas figuras es muy desigual en todo el territorio hay que establecer mecanismos de reequilibrio para que ese nuevo modelo no dé lugar al ensanchamiento de las flechas existentes en términos de riqueza entre las distintas comunidades autónomas; y segundo, que el nuevo modelo de financiación no tiene mecanismos de solidaridad que permitan evitar la producción de esas flechas, por eso tengo la impresión de que ese nuevo modelo de financiación que desde el punto de vista de la autonomía merece una valoración positiva que es posible que en términos de suficiencia cumpla las exigencias y que además desde el punto de vista de la eficiencia económica es posible que sea saludable, desde el punto de vista de la solidaridad necesita un reforzamiento, para que se establezcan mecanismos específicos que garanticen que no se van a ahondar la diferencias existentes entre las distintas comunidades autónomas.

Y termino ya; y ¿cómo puede evolucionarse hacia el futuro? porque yo les prometía un balance y unas perspectivas y ya he dicho que el balance creo que globalmente es positivo sobre todo si se valora la situación española. ¿Qué pasa en cuanto a las perspectivas? Pues en cuanto a las perspectivas la verdad es que yo no puedo ser optimista, ¿por qué? pues porque de lo que se oye hablar permanentemente, lo que se oye pedir, solicitar a los líderes políticos es una profundización en el modelo de la corresponsabilidad fiscal cuando no un nuevo modelo en el que se generalizaría el convenio o el concierto autonómico como técnica de financiación de las comunidades autónomas. Incluso muy recientemente tres catedráticos de la universidad de Barcelona acaban de publicar un trabajo, en el que propugnan un modelo de federalismo fiscal competitivo bueno; pues bien yo voy a expresar mi modestísima valoración a ese respecto: creo que en un Estado de las características del Estado español, que no son los Estados de Norteamérica, ni por población, ni por su extensión territorial, ni por explotabilidad geográfica de recursos, ese tipo de modelos de federalismo político no cabe aplicarlos porque la competencia no es una competencia realmente posible, porque no estamos nunca en un modelo de competencia

perfecta, nos movemos en un modelo en el que esa competencia tiene enormes restricciones desde el punto de vista de otras culturas, situación geográfica y su disponibilidad de recursos humanos, capital humano etc. Por eso a mi me da miedo que este modelo de la corresponsabilidad fiscal que no ha producido ninguna corresponsabilidad fiscal porque ninguna comunidad autónoma ha demandado nuevos esfuerzos a sus ciudadanos salvo dos comunidades autónomas entre ellas (lamentablemente para mis intereses) la de Madrid, que ha llevado un equipo de impuestos sobre las transmisiones patrimoniales onerosas de bienes inmuebles, ninguna comunidad autónoma ha aprovechado para exigir una respuesta fiscal a sus ciudadanos. Todas han trabajado para reducir la presión fiscal ¿por qué? porque todas obtienen compensación por vía de participación en ingresos del Estado lo que implica que el modelo está mal concebido. Avanzar en estas condiciones por el camino de la corresponsabilidad fiscal me parece un tremendo error; si hay corresponsabilidad fiscal debe ser corresponsabilidad fiscal efectiva en la que se calcule sobre qué figuras se aplica la corresponsabilidad fiscal y en todos los casos evitando competencias desleales que puedan generar efectos frontera de los que afortunadamente como está ocurriendo en el caso de la comunidad autónoma de La Rioja va a venir a salvarnos la comunidad económica Europea que es la que por vía de la aplicación de las vías de competencia y considerando que los beneficios fiscales que afectan a la localización de las empresas tienen la consideración de ayudas de Estado en la mayoría de los casos ayudas de Estado contrarias a la regla de la competencia europea, ha dado lugar a que incluso el Tribunal Supremo haya tenido que proclamar que el sistema de beneficios fiscales es un sistema incompatible con la propia función. ¿Por qué? pues porque si la Comisión Europea tanto en el asunto Daewoo como en el asunto Ramondín apunta a la consolidación de ese sistema, un sistema incompatible con las reglas de la competencia, porque genera discriminación entre las empresas establecidas en un territorio y en otro, no hace falta otra prueba de que quienes están más discriminadas, son las empresas de un Estado comunitario como el estado de España no establecidas en ese territorio que ni siquiera tienen derecho a esa compensación que el gobierno de la nación estableció para evitar la colisión frontal de esas reglas del concierto con las reglas del derecho comunitario. Si no es así, es posible que la evolución del sistema de financiación de las comunidades autónomas sea otra, en todo caso (y con esto termino) la construcción del sistema de financiación de las comunidades autónomas no es un problema técnico, no es un problema exclusivamente técnico; necesita

de los aspectos técnicos, pero es un problema de enorme calado político, En mi opinión es el problema central de la construcción del estado democrático de España, por eso no es un problema que se pueda resolver en un órgano de las características del Consejo de Política Fiscal y Financiera, es un órgano necesitado de debate en donde se debaten esas cosas, en el parlamento. Seguramente si me preguntan les diría que en el Senado, configurado como una cámara territorial. Si no me parece urgente y muy fácil hacer depender del debate del estado de las autonomías la solución de esas cuestiones y predeterminar los acuerdos de un órgano que es un órgano gubernativo e ínter gubernativo. En segundo lugar: no solo hay que debatirlo en el órgano parlamentario o en el seno de la sede parlamentaria que le corresponda, sino que es imprescindible alcanzar un elevadísimo nivel de acuerdo político no solo entre los gobiernos regionales y el gobierno central, sino entre las centrales correspondientes, porque aquí se está definiendo el modelo de Estado que vamos a tener en nuestro país en los próximos años.

En el artículo 46 del estatuto de La Rioja se habla del efecto frontera, cuando se dice que a los efectos del efecto frontera el gobierno de La Rioja y el gobierno estatal suscribirán un acuerdo ¿qué sentido jurídico tiene?.

En cuanto a la interpretación de ese precepto yo diría: no se trata de acometer la extensión del concierto; esa cláusula lo que creo entender que pretende es conseguir una compensación para la comunidad autónoma de La Rioja seguramente por ese efecto frontera por vía de la participación en los ingresos territoriales; una compensación que dicho sea de paso iba a ser tremendamente complicado que pudiera establecerse. En toda lógica financiero autonómica hay que conjugar dos vías de actuación que son radicalmente distintas: por un lado está la vía de la relación bilateral entre las comunidades autónomas y el Estado que es insuprimible porque está prevista en la Constitución y en los estatutos incluso en la LOFCA y; por otro lado, la actuación de un orden intermedio que pudiera ser un órgano de coordinación de carácter general como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera y me da la impresión de que ahí lo que se pretendía era generar una expectativa política cuya traducción jurídica concreta va a ser muy difícil que permitiese a la comunidad autónoma de La Rioja negociar que su participación en los ingresos territoriales del IRPF en la medida en que se observase un descenso en la recaudación obtenible a la movilidad geográfica generada por el efecto frontera, se viera compensada mediante un

incremento en la participación de manera que, por ejemplo, para el resto de las comunidades podía ser un 15 y para la comunidad de La Rioja pudiera ser un 17 eso me parece que es difícilmente imaginable en la realidad práctica; en todo caso el nuevo sistema de financiación a través de algunas de sus reglas también ha tratado de poner coto a esa posibilidad de translación de recursos, porque en el IRPF que es el recurso respecto del que se está discutiendo y al que se refiere el artículo 46 del estatuto de La Rioja, existen límites a la posibilidad de cambio de residencia a efectos fiscales hasta el punto de que no se reconocen efectos fiscales a los cambios de residencia cuando se produzcan determinados supuestos de hecho; de todas formas habrá que ver que es lo que ocurre porque eso no es imaginable, que nadie cambie su residencia por una variación en la fiscalidad en IRPF es muy difícil, la piedra de toque de toda esta historia está en la fiscalidad empresarial, mientras las soluciones las tratemos de poner en otro ámbito lo que estamos haciendo es engañar a la gente, eso no sirve absolutamente para nada.

En el anterior modelo de financiación se ha dicho que no había corresponsabilidad fiscal fundamentalmente porque además tenía topes. Yo creo que el nuevo modelo, si la anterior corresponsabilidad era una broma la de ahora es todavía peor en el sentido de que se premia la irresponsabilidad fiscal, pero querría por ser breve decir una cosa que no estoy de acuerdo en la valoración de la evolución fundamentalmente del IRPF y la evolución de la financiación de las comunidades autónomas en los datos que tenemos de 1996 y algo de 1997. Se llega a una conclusión, la conclusión es que las comunidades ricas salen favorecidas normalmente de la evolución del IRPF. Hay datos que demuestran como comunidades supuestamente ricas como es nuestra comunidad en el ámbito de crecimiento económico en cambio la evolución del IRPF es negativo, además habrá que tener en cuenta la evolución del sistema de financiación los cambios introducidos por el Gobierno de la Nación en el IRPF que aminoran esa recaudación que por tanto es negativa para todas las comunidades autónomas. Decir finalmente que en el artículo 46 del estatuto se intenta digamos; buscar compensaciones para esos efectos, sí es cierto que en el ámbito de competitividad fiscal con el impuesto de sociedades nosotros no somos un territorio con capacidad normativa y no hay nada que hacer, solamente una puntualización y ya termino: en esta comunidad hay mucha gente, que tiene su domicilio fiscal especialmente en Navarra y también en Alava solo por motivos fiscales, que están empadronados en Pamplona, Navarra o donde sea y viven aquí.

Me he debido expresar mal porque yo lo que pretendía decir era que creo que he dicho y es cierto que al principio de la implantación del nuevo modelo sí que se dijo que era un modelo que favorecía a las comunidades autónomas ricas, y lo que he pretendido decir es que eso no es necesariamente así a las que favorece es a las que tienen mayor potencial de crecimiento, porque lo que se hace es comparar la recaudación normativa del IRPF con la recaudación real y es la diferencia la que favorece a la comunidad autónoma. Lo que significa que en los lugares en que el IRPF se aplicaba bien, había poco fraude y era una comunidad autónoma de un nivel de renta elevado, el IRPF había alcanzado su techo la manera que la mayor recaudación era muy difícil, mayores ingresos solo podían venir de la eliminación del fraude y una mejor gestión o de un crecimiento del número de residentes que no era fácil que se produjese, mientras que para las comunidades autónomas más pobres que tenían mayor capacidad de crecimiento económico sí que podían verse favorecidas por ese dato; en segundo lugar es cierto que ha impactado de una forma muy notable la reforma del IRPF que ha determinado que ya no se participe en el 15 sino que se participa en unos casos en el 15, en otros en el 16 y pico, en otros en el 14, según los tramos, pero se participa en ese porcentaje sobre una base que es mucho menor, ahí va a haber compensaciones por vía del IRPF y por vía de participación en ingresos del Estado, pero sí que es cierto que se ha aminorado la capacidad de las comunidades autónomas para operar en ese ámbito. En cuanto a las situaciones de personas con domicilios en otras comunidades autónomas yo solo diría una cosa: ese es uno de los problemas que no resuelve este modelo, o mejor dicho lo resuelve a costa de que lo resuelvan ustedes, si la comunidad de La Rioja tiene capacidad de inspección suficiente como para ponerse a comprobar cuantas de esas personas, lo que hay que hacer es verificar cuales son las nóminas de personas o de empresas domiciliadas en La Rioja que se satisfacen a personas con domicilio fiscal fuera de la comunidad autónoma, porque eso será la fórmula de comprobar si se verifica que el centro de intereses económicos está situado en la comunidad de La Rioja y en aplicación de la nueva ley de renta tratar de atraer su fiscalidad a esta comunidad y no a la comunidad navarra. En ese aspecto la regulación actual les favorece, porque les da pie para provocar cambios de residencia fiscal que antes tenían prácticamente imposibilitados y ahora los pueden hacer ¿a costa de qué? a costa de tener unos servicios de inspección que normalmente las comunidades autónomas no tienen.

Aunque no suelen hacerlo los tributaristas voy a reflexionar sobre los efectos beneficiosos del efecto frontera. Si uno estudia la evolución histórica y económica de La Rioja ve que buena parte del desarrollo económico riojano se deriva de los efectos frontera, por ejemplo las instalaciones industriales en La Rioja se derivan inicialmente de los beneficios fiscales de la gran área de expansión industrial de Logroño, que ni siquiera entonces en el concierto vigente en Alava y en el convenio de Navarra se podían aplicar. Por ese motivo vino Ramondín a Logroño, no por otro motivo. En su momento, era una empresa Guipuzcoana y se instaló en Logroño, porque los beneficios fiscales entonces de la gran área de expansión industrial de Logroño eran bastante notablemente superiores a los que existían en el concierto económico de Alava, cierto es que luego tuvieron que ir a pleito y estuvieron durante diez años pleiteando con la diputación y demás y estando hasta que le reconocieron efectivamente los beneficios. La cuestión es más sencilla: el impuesto de sociedades se tributa en Alava y en Navarra, pero la mayor parte de los empleados y de los directivos a los que se refería están domiciliados fiscalmente en La Rioja, es decir: los efectos son complementariamente beneficiosos, se instalan aquí no solamente por las cuestiones fiscales, porque el marco laboral no es el mismo, los sueldos en el caso de Alava y Navarra los convenios medios son el 20 y el 30% salarios superiores a los de La Rioja por tanto hay otra serie de componentes en los que no vamos a entrar, quiero decir que también generan un efecto beneficioso sobre el que a veces no se reflexiona.

Eso es absolutamente cierto, pero el efecto frontera puede generar efectos beneficiosos o perjudiciales que se distribuyen en función de las fuerzas de mercado cuando los competidores actúan en condiciones de igualdad, el problema de este particular efecto frontera fue que en su momento generó un efecto beneficioso para la comunidad de La Rioja ¿por qué? pues porque la comunidad de La Rioja estaba compitiendo en condiciones de desigualdad, mejorando las condiciones que podía ofrecer la diputación foral de Alaba. El problema es que en los momentos actuales esas reglas de competencia están uniformadas por Bruselas, es que las reglas de la competencia impiden esas ayudas de Estado por vía fiscal si no han sido comunicadas, de manera que por ejemplo en el pleito de Ramondín y en las alegaciones que se han presentado ante el tribunal de justicia se alega que la comunidad de La Rioja también está entrando en el mercado de favorecer suelo industrial, de manera que yo no digo que no tenga porque haber competencia, sino digo que

la competencia solo puede existir si los litigantes disponen de las mismas armas, ahora colateralmente es evidente que ese efecto frontera cuando tu ofreces mayor calidad de vida, mayor calidad, mayor no se qué, algún efecto beneficioso tiene que producir, porque es posible que la industria esté en un sitio y los receptores de los rendimientos que esa industria genere estén en otros.