

EL MODELO DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ENTRE EL GOBIERNO VASCO Y LAS DIPUTACIONES FORALES. LA LEY DE APORTACIONES PARA EL PERÍODO 1989-1991

Raquel Gutiérrez y
Carlos Lambarri

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. MARCO LEGAL. II. EL MODELO DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS: II. 1. Definición y diseño general del modelo; II.2. El Modelo Vertical de distribución de recursos. III. APORTACIONES DE LAS DIPUTACIONES FORALES: APORTACIÓN GENERAL Y ESPECÍFICAS. IV. CONTRIBUCIÓN DE CADA TERRITORIO HISTÓRICO: DISTRIBUCIÓN DE LAS APORTACIONES ENTRE LAS DIPUTACIONES FORALES: IV. 1. Consideraciones generales; IV.2. Modelo de distribución horizontal. Metodología de cálculo de los coeficientes horizontales; IV3. Cláusula de limitación de los coeficientes de aportación respecto a los del ejercicio anterior;. IV4. Aspectos que caracterizan el cálculo de los coeficientes horizontales. V OPERATIVA DE LAS APORTACIONES. VI. ENCAJE DE LAS HACIENDAS LOCALES EN EL MODELO.

I. INTRODUCCIÓN. MARCO LEGAL

La financiación de los niveles institucionales del País Vasco viene definida por un modelo de distribución de recursos que encuentra su primer enfoque en el Estatuto de Autonomía del País. En efecto, en su artículo 41.1 emerge el sistema de Concierto Económico como el regulador de las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco, debiendo respetar éste —como así efectivamente hace— la asignación de la competencia normativa en cuanto al régimen tributario a las instituciones competentes de los Territorios Históricos, dentro de su territorio, y la de la capacidad exaccionadora y de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos a las respectivas Diputaciones Forales, dentro de cada Territorio Histórico, según estipula el artículo 41.2, a y b.

Quiere esto decir que la recaudación por tributos es competencia de las Diputaciones Forales, dentro de su respectivo territorio, o transcribiendo el artículo 2.2, en parte, del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco, dicha recaudación «corresponderá» (desde el punto de vista competencial) a las respectivas Diputaciones Forales. Esto significa que la fuente de financiación de la Hacienda Pública preponderante por definición, la recaudación de los tributos, se asigna inicialmente a las Diputaciones Forales.

Puesto que debe darse un reparto de competencias entre varios niveles institucionales (las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, los Órganos Forales de los Territorios Históricos y las Entidades de ámbito Municipal), debe procederse a una canalización de recursos desde las Haciendas Forales hacia la Hacienda General del País Vasco y hacia las Haciendas Locales que integran cada territorio. El primero de los flujos viene regulado inicialmente, de manera general, en el propio Estatuto de Autonomía, al decir el artículo 42 que los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos,

entre otros, por «las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco» (apartado a) del mencionado artículo). Igualmente, en el mismo apartado se estipula que será una Ley del Parlamento Vasco la que establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que se concederán y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico. Posteriormente, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (L.T.H.), en la que se especifican las competencias de cada nivel institucional (excluido el municipal) y se ordenan las respectivas Haciendas y se regula la distribución de recursos entre ambas.

El flujo procedente de las Haciendas Forales con destino a las Haciendas Locales no se encuentra regulado de manera general del mismo modo que lo está el que tiene como destino la Hacienda General del País Vasco. A todos los efectos, son las Diputaciones Forales las competentes para la tutela financiera y la distribución de los recursos correspondientes entre las Corporaciones Locales de sus respectivos territorios. Es por ello que estas competencias deben computarse como propias de las Diputaciones Forales dentro del modelo de distribución de recursos que se contempla en la Ley 27/1983. Quedaría pendiente, en definitiva, la aprobación, al nivel que proceda, de nuevas normativas que regulen las relaciones competenciales y financieras entre las Corporaciones Locales del País Vasco y las restantes instituciones del mismo (principalmente los Órganos Forales de los Territorios Históricos, en cuanto al tema de financiación).

Ahondando en la Ley 27/1983, ésta dispone, en su artículo 16, que «Los Territorios Históricos contribuirán al sostenimiento de todas las cargas generales del País Vasco no asumidas por los mismos, a cuyo fin las Diputaciones Forales efectuarán sus aportaciones a la Hacienda General del País Vasco, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley». Dichas aportaciones serán el reflejo del modelo de distribución de recursos cuyos principios generales se estipulan en el Capítulo Segundo del Título Segundo de la Ley.

En concreto el artículo 22.8 expresa que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas aprobará la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones con vigencia para períodos mínimos de tres ejercicios presupuestarios, salvo circunstancias excepcionales que aconsejen su vigencia para uno y dos ejercicios. Dicha metodología se elevará por el Gobierno al Parlamento Vasco como Proyecto de Ley de artículo único que deberá aprobarse o rechazarse en debate y votación de totalidad, sin poder tramitarse enmiendas de ninguna clase. Las leyes así aprobadas son las que han dado en llamarse «Leyes de Aportaciones», que hasta la fecha hacen un total de tres:

- Ley 2/1985, de 15 de febrero, con vigencia exclusiva para el ejercicio 1985.
- Ley 7/1985, de 26 de septiembre, donde se aprueba la metodología aplicable a los ejercicios 1986, 1987 y 1988.
- Ley 9/1988, de 29 de junio, por la que se aprueba la metodología aplicable a los ejercicios 1989, 1990 y 1991.

Esta última Ley se estructura en tres capítulos diferenciados en los que se regula:

El modelo de distribución vertical, en el que se determina la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El modelo de distribución horizontal de determinación de las aportaciones de cada uno de los Territorios Históricos.

La operativa de las aportaciones, en la que se establecen las normas a aplicar en cuanto a los plazos para hacer efectivas las aportaciones, así como la metodología a tener en cuenta para su liquidación.

II. EL MODELO DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

II. 1. Definición y diseño general del modelo

Haciendo abstracción, por el momento, de lo dispuesto en la normativa vigente, podría centrarse inicialmente la cuestión preguntándonos a quién «corresponde» la titularidad de los recursos procedentes del Concierto Económico. Las respuestas podrían ser básicamente dos:

a) A los Órganos Forales, de manera exclusiva, al ser las Diputaciones los órganos competentes para su exacción y recaudación conforme al artículo 2.2 del Concierto Económico.

b) A todos los niveles institucionales que se financian de los mismos; Instituciones Comunes, Órganos Forales y Corporaciones Locales, porque podría pensarse como adecuado el atribuir de una manera directa los ingresos procedentes del Concierto Económico como financiación de las competencias de cada uno; máxime cuando los Órganos Forales únicamente detentan una parte cuantitativamente pequeña del conjunto de las competencias de gasto (incluyendo las transferencias a las Corporaciones Locales, alrededor de una tercera parte del total).

Se trataría, en definitiva, de considerar a la recaudación por tributos concertados como una «bolsa», de la que obtendrían los recursos cada uno de los niveles institucionales.

Evidentemente, podrían darse otros tipos de alternativas (asignación de determinados tributos a determinadas instituciones, p.e.), pero probablemente incurrirían en graves problemas, dado que realmente la recaudación es competencia de las Diputaciones Forales.

La L.T.H. aclara esta cuestión al asignar presupuestariamente a las Haciendas Forales los recursos por tributos concertados procedentes del Concierto Económico (art. 18.1). Es decir, opta por la primera de las alternativas: al declarar que los rendimientos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico son fuentes de recursos de las Haciendas Forales para el adecuado ejercicio y financiación de las competencias que correspondan a sus Órganos Forales, parece deducirse que la titularidad de dichos recursos «corresponde» (desde el punto de vista de asignación económica) a las Haciendas Forales.

Siendo esto así, se articula el mecanismo de aportaciones a las Instituciones Comunes para financiar y ejercitar sus competencias, que pasan a ser fuentes de recursos de la Hacienda General del País Vasco (art. 17.1. L.T.H.)

La segunda cuestión a debatir sería la de los principios que deben regir el mecanismo de dichas aportaciones. Dichos principios podrían ser cifrados para dos ámbitos:

1) En base a qué criterio determinar las necesidades para el sostenimiento de las cargas generales del País Vasco no asumidas por los Territorios Históricos.

2) Si la determinación de las Aportaciones debe responder al criterio de riesgo unilateral o al de riesgo compartido. También aquí podría haber alternativas intermedias.

En cuanto al primer ámbito parece que la respuesta debiera ser el considerar las competencias y/o servicios de los que sea titular cada nivel institucional (art. 22.2. L.T.H.). Una cuestión adicional será la de cómo valorar dichas competencias y servicios en cada ejercicio, a la luz de cómo se decide la asignación del gasto público en general. También en esto la L.T.H. es clara al disponer, en su artículo 14, que la Comunidad Autónoma del País Vasco y cada uno de los Territorios Históricos que la integran gozarán de autonomía financiera y presupuestaria para el ejercicio de sus competencias. Es decir, no se contempla un único estamento competente para marcar la política de gasto público a cada nivel competencial. Así lo expresa el artículo 24.1, al decir que las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos podrán desarrollar su propia política presupuestaria.

Respecto al segundo de los ámbitos podría resumirse diciendo que el riesgo unilateral viene a ser el fijar a priori las aportaciones en un determinado nivel económico, que estaría sujeto a liquidación, pero que no dependería en absoluto de las variables presupuestarias propias de las Diputaciones Forales. La determinación de las aportaciones se haría en función de las necesidades de las Instituciones Comunes para financiar sus competencias, y en ningún caso dependería de la recaudación por tributos concertados. Vendría a ser similar al sistema de cupo previsto en el Concierto Económico para las relaciones financieras entre el País Vasco y el Estado. El riesgo, positivo o negativo, sería íntegramente para las Diputaciones Forales.

Por su parte, el riesgo compartido no consistiría en fijar un determinado nivel económico, sino que lo que se fijaría sería un porcentaje. Dicho porcentaje sería la expresión del reparto competencial. El riesgo sería entonces compartido, puesto que, cuanto mayor fuera la recaudación por tributos concertados, mayores serían a su vez las aportaciones, y menores serían éstas cuanto menor fuera aquélla.

Naturalmente, para ambos criterios pueden argumentarse ventajas e inconvenientes:

a) En el riesgo unilateral, la principal ventaja sería el que los entes competentes para la recaudación de los tributos concertados (las Diputaciones Forales) dispondrían de un incentivo al 100% para llevar a cabo las mismas. La mayor eficacia recaudatoria se asignaría exclusivamente a éstas. Pero el principal inconveniente viene a ser que la distribución competencial dentro del País Vasco no es comparable con la que se da entre éste y el Estado. En las Instituciones Comunes radican las competencias relativas a los principales servicios públicos (básicamente Educación y Sanidad, entre otras), y podría cuestionarse la viabilidad de un criterio que asigne toda la eficacia recaudatoria a un nivel competencial

entre cuyas competencias no se encuentran las de los servicios públicos más importantes.

b) En el riesgo compartido, la principal ventaja sería el que no se presentaría el inconveniente apuntado para el riesgo unilateral: la mayor o menor eficacia recaudatoria redundaría en las competencias atribuidas a ambos niveles. Por su parte, la principal desventaja sería el que ya no se daría un incentivo al 100% para las Diputaciones Forales en su labor recaudatoria.

La L.T.H. regula que los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico se distribuirán entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos (art. 20.1) repartiéndose en consideración a las competencias y/o servicios de los que las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos sean titulares de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente (art. 22.2). Se consagra el principio de riesgo compartido, que posteriormente será desarrollado por las sucesivas Leyes de Aportaciones. Siendo éste el criterio, cabría preguntarse ahora por el alcance final de la atribución de los recursos del Concierto Económico a las Haciendas Forales, como ha sido comentado anteriormente. Quizá dicha atribución o «correspondencia» no tenga un carácter tan incuestionable como inicialmente pudiera parecer.

Por último, una vez definido el modelo como de riesgo compartido, el debate se centra en si las relaciones financieras entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales deben llevarse a cabo entre las primeras y el conjunto de las segundas (relaciones bilaterales entre ambos niveles institucionales) o entre las primeras y cada una de las segundas (relaciones bilaterales entre las Instituciones Comunes y cada uno de los Órganos Forales de los Territorios Históricos; lo que podría llamarse un modelo de relaciones multilaterales). Evidentemente, en cada uno de ellos se utilizaría el criterio de riesgo compartido, tal y como ha sido definido. Sin embargo, dicho criterio tendría una aplicación más plena en el primer caso (relaciones bilaterales) que en el segundo (relaciones multilaterales).

En efecto, en el caso de un modelo de relaciones bilaterales entre los dos niveles en su conjunto el riesgo es compartido en su alcance más pleno, puesto que las cuatro instituciones comparten el riesgo inherente a la recaudación por tributos concertados en uno de los Territorios Históricos. Es decir, una mayor eficacia recaudatoria en uno de los Territorios redonda beneficiosamente tanto en los Órganos Forales del mismo, como en los Órganos Forales de los otros dos, como en las Instituciones Comunes.

Por el contrario, un modelo de relaciones multilaterales entre las Instituciones Comunes y cada uno de los Órganos Forales sería de riesgo compartido entre las primeras y cada una de las segundas, exclusivamente. Es decir, una mayor eficacia recaudatoria en uno de los Territorios redonda exclusivamente en los Órganos Forales del mismo y en las Instituciones Comunes, pero no en los Órganos Forales de los otros Territorios Históricos.

Las ventajas e inconvenientes de ambas alternativas vienen a ser similares a las comentadas en el caso del riesgo unilateral y riesgo compartido.

El artículo 22.2 de la L.T.H., ya citado, viene a definir que el modelo será de relaciones bilaterales entre los dos niveles institucionales, al establecer el reparto de los recursos en virtud de las competencias de cada uno de ellos. Y ello se completa con el artículo 22.6, al regular que la aportación de cada

Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico. Desde luego, esto último no sería de aplicación si el modelo fuera el de relaciones multilaterales.

Como resumen, puede decirse que el modelo de distribución de recursos entre las Instituciones del País Vasco tiene las siguientes características generales:

1) Los recursos procedentes del Concierto Económico se asignan, competencial y presupuestariamente, a las Haciendas Forales.

2) Dichos recursos se distribuyen en función de las competencias de las que sea titular cada nivel competencial.

3) El modelo de reparto atiende al criterio de riesgo compartido.

4) Las relaciones financieras se producen de manera bilateral entre los dos niveles institucionales: las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y el conjunto de los Órganos Forales de los Territorios Históricos.

A continuación se pasa a desgranar y analizar con detalle lo que se ha dado en llamar el modelo vertical de distribución de recursos.

II. 2 El modelo vertical de distribución de recursos

Antes de analizar en profundidad el modelo de distribución vertical de recursos determinado por la actual Ley de Aportaciones (Ley 9/88) haremos una breve referencia a las Leyes anteriores, entre las que se aprecian algunas diferencias.

II. 2.1 Antecedentes: anteriores Leyes de Aportaciones

a) La Ley 2/1985, de 15 de Febrero, con vigencia exclusivamente para el ejercicio 1985, introduce por vez primera un modelo de distribución vertical de recursos que supondrá el antecedente de los modelos aprobados por las posteriores Leyes de Aportaciones. El modelo de distribución de recursos aprobado por la primera Ley de Aportaciones, o lo que es lo mismo, el método de cálculo de la Aportación General que deben de efectuar las Diputaciones Forales al Gobierno Vasco, es el siguiente:

$$\text{Aportación General} = K \cdot [R - D - P]$$

Siendo:

K: Coeficiente de distribución vertical.

R: Recaudación por Ingresos Concertados.

D: Deducciones, que incluye:

— Cupo al Estado

— Financiación Policía Autónoma

— Compensaciones Álava (D.T. 6.º Concierto Económico)

P: Financiación de las políticas recogidas en el artículo 22.3 de la L.T.H.

Mediante la aplicación de este modelo matemático se obtiene la Aportación General a realizar por las Diputaciones Forales para el ejercicio de vigencia de la Ley 2/85.

b) La Ley 7/85, de 26 de septiembre, con vigencia para los ejercicios 1986, 1987 y 1988 mantiene básicamente el modelo propuesto por la Ley anterior, aunque introduce una compensación a favor de las Diputaciones Forales por Ingresos Provinciales sustituidos por el IVA, para paliar la pérdida de recursos que supone para estas Instituciones la entrada en vigor del IVA, ingreso sujeto a reparto, que pasa a sustituir a determinadas figuras tributarias que tenían el carácter de ingresos propios para las Diputaciones Forales y por tanto no estaban sometidas a distribución.

El modelo de distribución vertical vigente durante el período 1986-1988 viene dado por la siguiente fórmula:

$$\text{Aportación General} = K \cdot [R - (D + P + I)]$$

Siendo:

K: Coeficiente de distribución vertical para el trienio

R: Recaudación por Ingresos Concertados

D: Deducciones, que incluye:

— Cupo al estado

— Financiación Policía Autónoma

— Compensaciones Álava (D.T. 6.º Concierto Económico)

P: Realización de las políticas recogidas en el artículo 22.3 de la L.T.H. I: Ingresos Provinciales sustituidos por el IVA

Por consiguiente, la Aportación General de las Diputaciones Forales para cada uno de los ejercicios de vigencia de la Ley, será el resultado de la aplicación de la fórmula en cada caso.

Dado que las dos Leyes de Aportaciones anteriores constituyen los primeros antecedentes de la Ley actual (Ley 9/88), sobre las que ésta última introduce ciertas variaciones y mejoras, esta breve descripción de los modelos de distribución vertical propuestos por la Ley 2/85 y Ley 7/85, resulta adecuada antes de pasar al análisis profundo y detallado de la Ley de Aportaciones vigente en la actualidad, que se analiza en los apartados siguientes.

II. 2.2 La Ley de Aportaciones para el período 1989/1991: Ley 9/88

La Ley 9/88, de 29 de junio, aprueba la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco para los ejercicios 1989, 1990 y 1991.

El Capítulo I del texto de la Ley define el modelo de cálculo a aplicar para la distribución vertical de los recursos, o lo que es lo mismo, para el cálculo de la Aportación General de las Diputaciones Forales, introduciéndose algunas variaciones con respecto a las Leyes anteriores. A lo largo de los distintos epígrafes de este apartado, se analizará paso a paso cada uno de los elementos que definen el modelo de distribución vertical para llegar a su formulación final.

II. 2.2.1 Definición de los ingresos objeto de reparto

El modelo de distribución vertical definido por la Ley 9/88 tiene como base

los recursos procedentes de la gestión del Concierto Económico, que son los que, tras las deducciones y ajustes oportunos, se distribuyen entre la Hacienda General y las Haciendas Forales de la CAPV según los criterios contenidos en la L.T.H.

A este respecto, detalla como ingresos de las Diputaciones Forales afectos al reparto previsto en el artículo 20 de la L.T.H. y los define como (R), los siguientes:

a) Los impuestos directos e indirectos concertados.

b) El canon de superficie de minas y la tasa fiscal de combinaciones aleatorias y de juego.

c) Los recargos de apremio, prórroga e intereses de demora ingresados por hechos imponibles referidos a los tributos concertados.

d) También se incluyen como ingresos sujetos a reparto los intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones Forales por razón de ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio. La Ley 9/88 fija la cuantía previsional de los intereses a computar en 810 millones de pesetas para el primer ejercicio del trienio. Para los restantes ejercicios su cuantía se obtendrá aplicando a la prevista en el año anterior las siguientes ponderaciones:

- el índice de actualización definido por el artículo 8 de la Ley como el cociente entre la previsión de recaudación por ingresos concertados a nivel de la C.A.P.V. para el ejercicio de que se trate y dicha previsión de recaudación para el ejercicio inmediatamente anterior.

- el índice resultante del cociente entre la previsión del tipo de interés neto correspondiente al bruto a acordar con las Instituciones Financieras de la CAPV para el ejercicio de que se trate y dicha previsión para el ejercicio inmediatamente anterior, relativo a la retribución de operaciones pasivas.

Al importe total resultante por los conceptos señalados en los epígrafes a), b), c) y d), se le minorará una cantidad correspondiente a la compensación neta a las Diputaciones Forales por ingresos provinciales sustituidos por el IVA. Ya se ha indicado que esta compensación se debe a que algunas figuras tributarias vigentes con anterioridad a 1986, que tenían el carácter de ingresos propios para las Diputaciones Forales, pasan a ser sustituidos por el IVA a partir de su entrada en vigor, siendo éste un ingreso sujeto a reparto. En concreto, de los tributos que pasaron a ser sustituidos por el IVA (I.G.T.E., Impuesto de Lujo, Desgravación Fiscal a la exportación, Impuesto de compensación de gravámenes interiores y otros) los recargos provinciales correspondientes al I.G.T.E. y al Impuesto de Lujo se asignaban a las Diputaciones Forales, no estando sujetos a reparto. Para evitar la pérdida de recursos que este hecho supondría para las mismas, se aplica esta compensación en la base de cálculo de la Aportación General.

Si bien en los ejercicios anteriores se estimaba la cantidad a compensar por los ingresos sustituidos por el IVA para cada año, la Ley 9/88 fija la compensación en el 6,3% de los ingresos concertados a distribuir excluidos los intereses (por lo tanto, los incluidos en los epígrafes a), b) y c)) para el trienio 1989/1991.

Se ha definido ya por tanto, dentro del modelo de distribución vertical, el conjunto de ingresos a tener en cuenta en el reparto, que se definen como (H), siendo:

$$H = (R - I)$$

Donde:

R : Recaudación por Ingresos Concertados

I : Ingresos provinciales sustituidos por el IVA.

II. 2.2.2 Deducciones a aplicar: Conceptos excluidos del modelo general de reparto

Al volumen total de ingresos a repartir se le aplicarán, según el modelo de distribución vertical definido por la Ley 9/88, una serie de deducciones por diversos conceptos que no se incluyen en el modelo general de reparto. En concreto, se aplican como deducciones (D) las siguientes:

a) Cupo líquido a pagar al Estado, por tratarse de una transferencia al Estado en base a un compromiso a priori de la C.A.P.V. y que depende de variables exógenas al sistema, por lo que está excluido del modelo de distribución interno de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

Con la entrada en vigor de la Ley Quinquenal de Cupo para el período 1987/1991 (Ley 44/88), el cupo líquido de cada ejercicio se calcula a partir del cupo líquido del año base del quinquenio, mediante la aplicación de un índice de actualización que recoge el incremento en la recaudación del Estado por Tributos Concertados no susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas, entre el ejercicio para el cual se calcula el cupo y el año base.

Hay que hacer notar que en el modelo de distribución vertical a aplicar según la Ley 9/88, se aplica como deducción el Cupo líquido, es decir, sin deducir las compensaciones que le corresponden al Territorio Histórico de Álava en virtud de la Disposición Transitoria Sexta del Concierto Económico y que responden a los conceptos de Aeropuerto, Deuda Provincial y Clases Pasivas.

b) La financiación de la Policía Autónoma computada en el cálculo del Cupo líquido a pagar al Estado. En el acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo del 27 de septiembre de 1985, se aprueban los módulos de financiación de la Policía Autónoma, así como la metodología para su cálculo y actualización para ejercicios posteriores. La normativa así aprobada sigue siendo de aplicación a partir de la entrada en vigor de la Ley Quinquenal de Cupo, como se recoge en la Disposición Final de la misma.

En virtud de estos acuerdos, la financiación de la Policía Autónoma en la CAPV se realiza de forma específica desde la Administración del Estado, al reconocerse como una competencia asumida por la Comunidad Autónoma, aunque no tenga un reflejo expreso en el Presupuesto de Gastos del Estado. En virtud de esta consideración, la financiación resultante de la aplicación de la metodología acordada en el seno de la Comisión Mixta de Cupo, se materializa como una deducción en el Cupo líquido a pagar al Estado. Por todo ello, se trata de un concepto excluido del modelo general de reparto, sin que su financiación esté relacionada con la evolución de la recaudación por tributos concertados obtenida en la CAPV.

En la deducción por financiación de la Policía Autónoma se computan tanto la financiación de la Ertzaintza como la del Cuerpo de Miñones dependiente de la Diputación Foral de Álava.

c) La financiación de los traspasos asociados a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social computada en el cálculo del Cupo líquido a pagar al Estado.

Por los Reales Decretos 1536/1987, de 6 de noviembre y 1476/1987, de 2 de octubre, se transfieren a la CAPV las funciones y servicios correspondientes al INSALUD y al INSERSO respectivamente. En el apartado G) de ambos Reales Decretos, referido al régimen presupuestario, se determina la metodología para el cálculo de la financiación que anualmente le corresponde a la CAPV por los servicios traspasados de ambas Entidades Gestoras de la Seguridad Social. Igualmente se prevé que la financiación correspondiente por estos conceptos se hará efectiva a la CAPV por un doble mecanismo:

- Como minoración del Cupo líquido a pagar al Estado.
- Como Transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social a la Hacienda General del País Vasco.

Según se contempla en los Reales Decretos de transferencia, la proporción de una y otra vía de financiación se determina por el porcentaje que, sobre el total de ingresos del Sistema de la Seguridad Social, representan las transferencias con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y las cuotas y otros ingresos del sistema respectivamente.

Hasta 1988 las transferencias de los Presupuestos Generales del Estado se destinaban a la financiación del total del Sistema de la Seguridad Social, sin que pudiera deducirse qué parte de dichas transferencias financiaba a cada una de las Entidades Gestoras del Sistema, de ahí que para el cálculo de los porcentajes de financiación se tuviera en cuenta el total de ingresos del sistema de la Seguridad Social.

Pero a partir de 1989 se produce un cambio de filosofía en la financiación del Sistema de la Seguridad Social, por el cual las transferencias vía Presupuestos Generales del Estado se destinan en su mayor parte a cada Entidad Gestora en concreto y no al total del sistema. Según esto y a partir de este ejercicio, para determinar los porcentajes de financiación vía Cupo y vía transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social por los servicios traspasados, se deberá tener en cuenta la proporción de los Presupuestos de las Entidades Gestoras INSALUD e INSERSO (en vez del Presupuesto total del sistema) que se financia a través de una u otra fuente de ingresos.

La parte correspondiente al porcentaje de financiación determinado por las cuotas y otros ingresos del Sistema, se ingresa directamente en la Tesorería General del Gobierno Vasco como transferencia de la Tesorería General de la Seguridad Social, y su importe se determina de acuerdo con la valoración de los servicios del INSALUD y el INSERSO transferidos acordada para cada ejercicio presupuestario.

En lo que respecta al porcentaje de financiación que viene dado por las transferencias vía Presupuestos Generales del Estado, se hace efectivo a través de una minoración en el Cupo líquido a pagar al Estado, y se articula mediante un ajuste a aplicar en el cálculo del cupo líquido de cada ejercicio presupuestario, recogido en el Artículo 11.4 de la Ley Quinquenal de Cupo. Es, por tanto, esta vía de financiación de las Entidades gestoras INSALUD e INSERSO, la que hay que tener en cuenta al definir el modelo interno de distribución de recursos en la CAPV.

Hay que señalar que el ajuste definido en el Artículo 11.4 supone una garantía de financiación para cada año del importe de la valoración anual vía

cupo asociada al traspaso de las Entidades Gestoras. En efecto, para el resto de las competencias asumidas por la CAPV, su valoración para cada ejercicio presupuestario se actualiza según el índice de actualización definido en la Ley Quinquenal de Cupo para el cálculo del cupo líquido de los años sucesivos del quinquenio. En el caso de la Seguridad Social, al no depender exclusivamente de la evolución del Presupuesto del Subsector Estado, en base al cual se calcula el Cupo, este ajuste adicional supone la financiación de la diferencia correspondiente entre la aplicación del índice de actualización del Cupo líquido y la valoración vía cupo obtenida mediante la aplicación de la metodología recogida en los Reales Decretos de traspaso para el ejercicio concreto de que se trate. Como se deriva de la descripción del sistema de financiación acordado para las Entidades Gestoras de la Seguridad Social traspasadas, la valoración anual correspondiente se realizará en base a la legislación y acuerdos vigentes entre ambas Administraciones. En consecuencia, se trata de un concepto con financiación específica excluido del modelo general de reparto.

II. 2.2.3 Otras minoraciones

De igual forma, según se dispone en el Artículo 5 de la Ley 9/88, se minorará una cantidad para la realización por parte del Gobierno Vasco de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico, y en general para la adopción de medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma, según lo preceptuado por la L.T.H. en su artículo 22.3. Esta minoración se designará como (P).

La Ley de Aportaciones vigente dispone igualmente que la cuantía a destinar al cumplimiento de estas políticas se obtendrá aplicando a la del año anterior un índice de actualización calculado como el cociente entre la previsión de recaudación por ingresos concertados a nivel de la CAPV para el ejercicio al cual corresponde el cálculo y el inmediatamente anterior. Este índice de actualización es el ya definido para los intereses sujetos a reparto y se recoge en el Artículo 8 de la Ley.

A título orientativo, la asignación inicial para 1989 por este concepto ascendió a 1.023,0 millones de pesetas.

La minoración de un importe correspondiente a este concepto, está prevista en la propia L.T.H., que en su artículo 22.3 estipula que «con independencia de la asignación que conceda en favor del Gobierno en razón de los servicios de su competencia, se atribuirá a éste la consignación que en cada momento se estime adecuada para la realización de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico...». Luego es dicha Ley la que establece la financiación de estas competencias como un concepto excluido del modelo general de distribución de recursos.

II. 2.2.4 Formulación del modelo de distribución vertical

Analizados los elementos a tener en cuenta para la distribución vertical, se puede definir el total de recursos a distribuir según la siguiente fórmula:

$$\text{Recursos a distribuir} = H - (D + P)$$

Siendo:

H: Recaudación por Ingresos Concertados (R) menos compensación por Ingresos Provinciales sustituidos por IVA (I)

D: Deducciones: — Cupo líquido al Estado
— Financiación Policía Autónoma
— Financiación vía Cupo de los Traspasos asociados a Entidades Gestoras de la Seguridad Social

P: Realización de las Políticas contempladas en el artículo 22.3 de la L.T.H.

En consecuencia, la Aportación que deberán realizar las Diputaciones Forales para el sostenimiento de las cargas generales de las Instituciones Comunes, consistirá en un porcentaje de los recursos a distribuir definidos según la fórmula anterior. Este porcentaje, a cuyo análisis se dedica el siguiente apartado, es el denominado Coeficiente de Distribución vertical en las Leyes de Aportaciones.

II. 2.3 El coeficiente de distribución vertical: Análisis y metodología de cálculo

La L.T.H. en su artículo 22.2 establece que el reparto de los recursos a distribuir se realizará en consideración a las competencias y/o servicios de los que las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos sean titulares de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

Según esto, el cálculo del coeficiente vertical deberá de consistir en determinar qué proporción de las competencias que le corresponden a la CAPV son atribuidas al Gobierno Vasco y a las Diputaciones Forales. Tomando como base este criterio, se concreta la metodología de cálculo en cada una de las Leyes de Aportaciones aprobadas hasta la fecha.

II. 2.3.1 Antecedentes: Anteriores Leyes de Aportaciones

Antes de pasar el análisis detallado de la metodología de cálculo contenida en la Ley 9/88 vigente en la actualidad, resulta interesante hacer una breve referencia al coeficiente vertical aprobado en las Leyes de Aportaciones anteriores, así como el método de cálculo adoptado para su determinación.

La Ley 2/85, de 15 de febrero, primera Ley de aportaciones vigente tras la entrada en vigor de la L.T.H., fija el coeficiente vertical en el 62,64%, lo que significa que del total de las competencias asumidas por la CAPV, el 62,64% se consideran ejercidas por las Instituciones Comunes por lo que los Órganos Forales tendrán que contribuir en el mismo porcentaje de los recursos a distribuir para el desarrollo de las competencias de carácter general.

Para llegar a determinar el coeficiente se hizo una valoración de las competencias asumidas por la CAPV a nivel de Presupuestos Generales del Estado, aplicándose el cálculo en dos fases:

— En una primera fase, se hizo una valoración de las competencias transferidas a la CAPV durante los ejercicios 1981, 1982 y 1984. Con el fin de homogeneizar temporalmente los datos utilizados en el cálculo, se proyectaron las valoraciones correspondientes a los dos primeros ejercicios señalados hasta 1984 a través del porcentaje de crecimiento experimentado por las distintas secciones de los Presupuestos del Estado,

y se practicaron los ajustes y depuraciones pertinentes a efectos de homogeneizar las cifras a comparar.

— Posteriormente, en una segunda fase de valoración, se distribuyó la valoración de competencias obtenida entre competencias atribuidas al Gobierno Vasco y a las Diputaciones Forales en función de lo establecido por la L.T.H.

Una vez deducidos de las valoraciones obtenidas los ingresos finalistas que corresponden a cada Institución, se obtuvo una distribución de competencias del 62,64% para el Gobierno Vasco y 37,36% para las Diputaciones Forales, por lo que el coeficiente vertical para el ejercicio 1985, período de vigencia de la Ley, se fijó en el 62,64% tal y como se desprendía del cálculo realizado.

Para el trienio 1986-1988, la Ley 7/85 aplica un nuevo método de cálculo distinto al del ejercicio anterior, partiendo de los Presupuestos de Gastos del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

Con ello no sólo se introducía mayor coherencia al considerar valoraciones a nivel de la CAPV y no del Estado, sino que se evitaba el complicado cálculo que conlleva la valoración de competencias a partir de los Presupuestos Generales del Estado, sobre todo teniendo en cuenta el hecho de que los traspasos efectuados correspondían a diferentes ejercicios presupuestarios. Por otra parte, al tomar como base los presupuestos de cada Institución se estaban admitiendo los gastos históricos de cada una de ellas a partir de la distribución correspondiente a 1985. Con esta nueva metodología se atiende a ajustes preferentemente de orden conceptual más que cuantitativo.

La metodología de cálculo del coeficiente vertical aprobada por la Ley 7/85 para el trienio 1986/1988, consiste en determinar a partir de los Presupuestos Generales del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, los gastos correspondientes a cada una de las Instituciones tras los ajustes y deducciones pertinentes. En función de la distribución resultante se calculan los porcentajes correspondientes, obteniéndose un 64,25% y 35,75% para el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales respectivamente. Esto significa que durante el período de vigencia de la Ley 7/85, las Diputaciones Forales contribuyeron a la financiación de los gastos generales de las Instituciones Comunes en un 64,25% de los recursos a distribuir, calculados según el modelo de distribución vertical aprobado para el referido trienio.

II. 2.3.2 El Coeficiente vertical en la Ley actual

La metodología introducida por la Ley 7/85 para el cálculo del coeficiente vertical es la que, con algunas pequeñas variaciones, sirve de base a la aprobada posteriormente por la Ley 9/88 para el trienio 1989/1991.

En esta última, el modelo de cálculo sigue tres criterios básicos, expresados en el propio texto de la Ley:

a) El criterio de riesgo compartido, contenido en todas las Leyes de Aportaciones que se han aplicado hasta la fecha, y al que ya se ha aludido en apartados anteriores de este artículo.

b) Para determinar el gasto público a financiar por cada una de las Instituciones que intervienen en el reparto se parte de los Presupuestos del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. En este caso se toman los Presupuestos correspondientes al ejercicio 1988.

c) Los ingresos correspondientes a las distintas Haciendas de la CAPV se articulan en dos bloques: los ingresos sujetos a reparto según se estipula en el artículo 20 de la LTH y los no sometidos a las normas de distribución y que por lo tanto se consideran ingresos propios de cada Institución.

En este sentido, se considera que los ingresos propios de cada una de las Haciendas financiarán servicios y competencias propios por lo que son los ingresos sujetos a reparto los que se aplicarán para la financiación de competencias comunes, ejercidas por una u otra Institución según la legislación vigente.

Partiendo de estos criterios la metodología que se aplica para el cálculo del coeficiente sigue los siguientes pasos:

a) Tomando como fuente los presupuestos de gastos del Gobierno Vasco y Diputaciones Forales para 1988, se introduce en primer lugar un ajuste presupuestario de homogeneización al existir ciertas partidas en los Presupuestos de las Diputaciones Forales que corresponden a competencias atribuidas por la LTH al Gobierno Vasco.

b) A continuación se minora el importe correspondiente a cada Institución por ingresos propios no sujetos a reparto, por entender que estos ingresos financian gastos específicos en cada uno de los centros gestores y no competencias generales. Como ingresos propios se consideran la deuda pública, los ingresos patrimoniales, las transferencias a los Ayuntamientos por participación en Tributos no concertados y otros como tasas, transferencias del F.C.I., de los Fondos Europeos, etc.

c) Al total de Gastos obtenido al nivel de la CAPV se le aplicarán una serie de deducciones y ajustes:

Como ajuste se deduce la Aportación de las Diputaciones Forales para la financiación de las Sección 50, que recoge los gastos ocasionados por las Lluvias extraordinarias de 1983. Como deducciones se aplican:

- Cupo líquido al Estado.
- Aportaciones de las Diputaciones Forales.
- Ingresos provinciales sustituidos por el IVA
- Financiación de la Policía Autónoma.
- Financiación del coste asociado a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

d) Aplicando estas deducciones y ajustes a los Gastos a financiar calculados para cada Institución, se obtiene una distribución de gastos en función de la cual se distribuirán los ingresos objeto de reparto. Los resultados de este cálculo recogidos en el Anexo I de la actual Ley de Aportaciones, muestran una proporción del 34,86% y el 65,14% para las Diputaciones Forales y Gobierno Vasco respectivamente. Por consiguiente, el coeficiente de distribución vertical para el trienio 1989/1991 queda fijado en el 65,14%.

Del análisis efectuado en este apartado, se desprende ya la formulación del modelo para el cálculo de la Aportación General durante el período de vigencia de la presente Ley, que vendrá dado por:

$$AG = 65,1470 \text{ s}/[H - (D + P)]$$

donde cada uno de los símbolos representa a las variables ya indicadas en los apartados anteriores y AG es la Aportación General a efectuar por las Diputaciones Forales.

II. 2.3.3 Inalterabilidad del coeficiente de distribución vertical y asunción de nuevas competencias

Así como los coeficientes horizontales se calculan para cada ejercicio presupuestario según el modelo de cálculo aprobado por la Ley de Aportaciones en vigor (modelo de distribución horizontal) que se analizará en apartados siguientes, el coeficiente de distribución vertical se calcula y aprueba en el propio texto de la Ley, por lo que es inalterable durante el período de vigencia de la misma.

Por ello, cabe pensar como se articularán las Aportaciones a efectuar por las Diputaciones Forales en el caso de que se produzcan nuevas transferencias de competencias a la CAPV desde la Administración del Estado. Evidentemente según sean estas nuevas competencias atribuidas al Gobierno Vasco o a las Diputaciones Forales por la L.T.H., deberían afectar al coeficiente vertical resultante de la distribución de los Presupuestos de Gastos de cada uno de ellos. No obstante, puesto que dicho coeficiente es inalterable durante el trienio de aplicación de la Ley, será necesario la introducción de un mecanismo adicional que regule la asunción de nuevas competencias así como su distribución según el Órgano al que se atribuya su titularidad.

En efecto, la transferencia de funciones o servicios desde la Administración del Estado a la CAPV, supone la consideración como carga asumida de unas competencias no asumidas hasta esa fecha y por las que, dada esta consideración, se contribuía vía cupo. Según esto, cada transferencia lleva asociado un efecto financiero determinado por la valoración económica que se acuerde en cada caso y que se traduce en una disminución en el Cupo líquido a pagar al Estado por un importe igual al que se calcule en dicha valoración económica, siempre, claro está, que la financiación de dicha competencia se produzca en su totalidad vía cupo. No ocurriría lo mismo en el caso de los traspasos de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social o de otros traspasos futuros que pueden producirse, en los que se articulen diversas vías para la financiación de los servicios traspasados.

De a misma forma, se producirá un efecto adicional sobre el modelo interno de distribución de recursos que, como ya se ha indicado, daría lugar a un recálculo inmediato del coeficiente vertical. Ante la inalterabilidad de éste, la Ley 9/88 en su artículo 10 prevé el modelo a seguir en el caso de que se produzcan nuevas transferencias de competencias durante el período de aplicación de la Ley trienal, dándose un doble efecto:

a) Por una parte se aplica una deducción adicional a las ya especificadas en la descripción del modelo de distribución vertical, por el mismo importe que la minoración en el Cupo líquido a pagar al Estado a que la nueva transferencia de lugar. El efecto de esta deducción es el tratamiento de la financiación de la nueva competencia asumida como un concepto excluido del modelo de reparto, al no haber sido tenida en cuenta en el cálculo del coeficiente vertical que determina la distribución interna de los recursos a repartir. En este sentido, se le aplica el mismo

tratamiento que el resto de los conceptos excluidos (Financiación de la Policía Autónoma, Financiación de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, etc.).

Hay que hacer notar que, puesto que la mayor deducción que se aplica por este concepto coincide en su importe con la minoración practicada en el Cupo líquido, la Aportación General resultante del modelo matemático expuesto no variará, en concordancia con el tratamiento de las nuevas competencias asumidas como un concepto excluido del modelo de distribución.

b) No obstante, dado que las nuevas competencias traspasadas requieren fondos adicionales para su financiación, en el caso que su titularidad corresponda al Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales deberán realizar una aportación suplementaria por este concepto. Esta aportación no tendría lugar si la ejecución de las nuevas competencias fuera atribuida por la L.T.H. a las Diputaciones Forales, que contarían para su financiación con el importe minorado en el Cupo líquido.

Según esto, el modelo de distribución vertical resultante tras el traspaso de nuevas funciones y servicios a la CAPV vendrá determinado por la siguiente fórmula:

$$AG = 64,14\% [H - (D + P + N)]$$

Siendo,

H: Ingresos a distribuir

D: Deducciones

R: Realización de las Políticas contempladas en el artículo 22.3 de la L.T. H.

N: Valoración económica asociada al traspaso de nuevas competencias financiada vía cupo.

El traspaso de nuevas competencias producirá igualmente ciertos efectos en los ejercicios posteriores del trienio, es decir, mientras se mantenga inalterable el coeficiente vertical aprobado en la Ley de Aportaciones. Este efecto se contempla en el artículo 10.,3 de la Ley 9/88, según el cual para cada ejercicio presupuestario se actualizará el valor de las nuevas competencias asumidas según el índice utilizado para la actualización del Cupo líquido aprobado por la Ley Quinquenal de Cupo para el período 1987/1991, que se define como el cociente entre la previsión de recaudación a obtener por el Estado por Tributos Concertados excluidos los susceptibles de cesión a Comunidades Autónomas y dicha previsión en el año base del quinquenio. Mediante este mecanismo se garantiza para cada ejercicio presupuestario la financiación de las nuevas competencias asumidas según la valoración económica asociada a su traspaso.

Una vez agotada la vigencia de la actual Ley de Aportaciones las nuevas competencias traspasadas durante el período de aplicación de la misma se deberán incluir dentro del modelo general de distribución, por lo que se recalculará el coeficiente vertical en uno u otro sentido según cuál de las Instituciones sea la competente para su ejercicio en virtud de la legislación vigente.

En cualquier caso, tratándose de competencias no sujetas a cálculo anual y que se financian al 100% vía cupo es fácil demostrar tanto intuitiva como matemáticamente, que, para el ejercicio de determinación del coeficiente vertical, los recursos totales a percibir por el Gobierno Vasco no varían según una u otra alternativa aunque el mecanismo a aplicar sea distinto. Si se consideran las nuevas competencias como un concepto excluido del modelo general de

distribución, el Gobierno Vasco recibirá una aportación específica de las Diputaciones Forales por este concepto; por el contrario, si se incluyen en el modelo de reparto se producirá un recálculo del coeficiente vertical que dará lugar a una variación en la Aportación General.

Sin embargo, para ejercicios posteriores, los recursos totales a percibir por cada una de las Instituciones no serán los mismos según se considere una u otra vía, por el contrario, se apreciarán ciertas diferencias en los resultados dependiendo de la evolución que experimente la recaudación por tributos concertados en la CAPV y en el Estado para el ejercicio en el que se realice el cálculo.

En el caso de competencias sujetas a cálculo anual, como es la de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, la variación de los recursos totales a percibir dependerá del incremento de los tributos concertados y del de la valoración económica de la competencia correspondiente a cada ejercicio.

III. APORTACIONES DE LAS DIPUTACIONES FORALES: APORTACIÓN GENERAL Y ESPECÍFICAS

En los apartados anteriores ha quedado ya configurado el modelo de distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales para la financiación de las competencias de carácter general ejercidas por cada uno de ellos.

Además de la Aportación General, las Diputaciones Forales deberán aportar los fondos necesarios para la financiación de los conceptos excluidos del modelo de reparto, en la medida en que éstos correspondan a competencias cuya titularidad se asigna a las Instituciones Comunes.

A este respecto, además del pago del Cupo al Estado, que se excluye del modelo general de distribución por tratarse de una transferencia de la CAPV al Estado y que únicamente va al Gobierno Vasco como vía financiera para su ingreso en la Administración del Estado, las Diputaciones Forales efectuarán al Gobierno Vasco aportaciones específicas por los siguientes conceptos:

a) Financiación de la Policía Autónoma por un importe igual al computado en el cálculo del Cupo líquido por la financiación de la Ertzaintza, según la metodología aprobada por la Comisión Mixta de Cupo en su acuerdo del 27 de septiembre de 1985. No se incluye en esta aportación específica la financiación de los Miñones de la Diputación Foral de Álava al ser una competencia ejercitada por esta Institución, por lo que para su financiación se produce un ajuste con el resto de las Diputaciones Forales según el cual Bizkaia y Guipúzcoa aportan a Álava la parte proporcional del coste total por Miñones computado en el Cupo líquido que le corresponda a cada uno de ellos.

b) Financiación de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (INSALUD e INSERSO). Ya se ha indicado en el apartado II.2.2.2. de este artículo al analizar las Deducciones a aplicar en el modelo general de distribución de recursos, que la financiación de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social traspasadas a la CAPV se realiza mediante dos vías, según lo dispuesto en los Reales Decretos de traspaso:

- vía minoración en el Cupo líquido a pagar al Estado.
- vía transferencias de Tesorería General de la Seguridad Social a la Hacienda General del País Vasco.

Dado que las transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social se reciben directamente en la Tesorería General del Gobierno Vasco, es únicamente la parte financiada como minoración en el Cupo líquido la que es objeto de una aportación específica por parte de las Diputaciones Forales. (Como se recordará, es el importe financiado por está vía el que se tiene en cuenta como deducción a aplicar en la definición del modelo general de distribución vertical). Por otra parte, según la distribución competencial establecida por la L.T.H., la titularidad de la competencia correspondiente al INSALUD se atribuye al Gobierno Vasco, mientras que la correspondiente al INSERSO es ejercitada por las Diputaciones Forales, a las que se traspasó por los Decretos 386/1987, 387/1987 y 388/1987 publicados en el Boletín Oficial del País Vasco del 31.12.87. Según se dispone en los mismos, el importe resultante de la valoración de las cargas asumidas por INSERSO para cada ejercicio presupuestario corresponderá a los Territorios Históricos, a excepción de un porcentaje que, en concepto de normativa general y coordinación, se atribuye a las Instituciones Comunes y se calcula como el 2,22% del importe que resulte a favor de la Comunidad Autónoma excepción hecha de las Amortizaciones. Teniendo esto en cuenta, puede deducirse en qué va a consistir la Aportación específica de las Diputaciones Forales al Gobierno Vasco o para la financiación de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social. En efecto, para su cálculo únicamente se tiene en cuenta la financiación vía minoración de Cupo de estas competencias (que es la que se excluye como deducción en el modelo general de distribución) y su importe coincidirá con el importe total resultante de la valoración correspondiente al INSALUD, más el porcentaje del INSERSO atribuido al Gobierno Vasco. El resto del importe correspondiente a la CAPV por INSERSO se atribuye a las Diputaciones Forales para la financiación de las competencias por este concepto.

c) Igualmente existirá una aportación específica para la realización por parte del Gobierno Vasco de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico recogidas en el artículo 22.3 de la L.T.H., donde se estipula que con independencia de la distribución de recursos en función de las competencias de cada Institución se le atribuirá al Gobierno Vasco una asignación específica por este concepto.

d) En el caso de que durante el período de aplicación de la Ley trienal de aportaciones se transfieran a la CAPV nuevas competencias con incidencia de el cálculo del Cupo líquido a pagar al Estado, cuya competencia corresponda a las Instituciones Comunes, se efectuará una aportación específica para la financiación de los nuevos servicios y funciones. Este aspecto se ha detallado ya en el apartado II.2.3.3.

Además de las aportaciones específicas establecidas por las sucesivas Leyes de Aportaciones, a partir del ejercicio 1984, las Diputaciones Forales han efectuado una aportación adicional para la financiación de la Sección 50 de los Presupuestos Generales de la CAPV, que recoge los gastos ocasionados por las lluvias torrenciales de 1983. Aunque se tiene en cuenta este concepto en el acuerdo anual del Consejo Vasco de Finanzas Públicas para la aprobación de las Aportaciones correspondientes a cada ejercicio presupuestario, se trata más bien de una transferencia de las Diputaciones Forales al Gobierno Vasco

en virtud de un convenio de financiación, por lo que no puede considerarse como aportación. Otro concepto por el que contribuyen las Diputaciones Forales sin que tenga el carácter de aportación es la financiación de las Ayudas dirigidas al Tercer Mundo, que se incluye por primera vez en el ejercicio 1990.

IV. CONTRIBUCIÓN DE CADA TERRITORIO HISTÓRICO: DISTRIBUCIÓN DE LAS APORTACIONES ENTRE LAS DIPUTACIONES FORALES

Determinada ya la distribución vertical de recursos entre los dos niveles institucionales de la CAPV, quedará por definir qué proporción del total de los recursos asignados a las Instituciones Comunes deberán ser aportados por cada uno de los Territorios Históricos. La definición de los criterios a aplicar para esta distribución constituye lo que las Leyes de Aportaciones han denominado el modelo de distribución horizontal.

IV. 1 Consideraciones generales

Ya ha quedado definido el modelo como de riesgo compartido en su más plena acepción, al tratarse de un sistema de relaciones bilaterales entre las Instituciones Comunes y el conjunto de los Órganos Forales de los Territorios Históricos. Es decir, los recursos a repartir entre ambos niveles institucionales se determinan a partir de los rendimientos de los tributos concertados obtenidos por las tres Diputaciones Forales en su conjunto en virtud del Concierto Económico y deduciendo de ellos el Cupo líquido a pagar al Estado. La cantidad resultante se reparte de manera proporcional entre los dos niveles en virtud de las competencias y/o servicios asumidos por cada uno de ellos (se distribuye, en definitiva, a porcentaje).

Por lo tanto, las aportaciones a las Instituciones Comunes deben ser efectuadas por el conjunto de los Territorios Históricos. El debate puede centrarse, en consecuencia, en el criterio en virtud del cual se asigna a cada territorio una parte del conjunto de las aportaciones. Y para ello pueden manejarse principalmente dos alternativas:

a) Los que contribuyen son los Territorios Históricos, y lo hacen en función de su capacidad de contribución relativa, que sólo puede ser definida de una manera teórica a través de indicadores económicos de naturaleza estadística. Los indicadores generalmente utilizados son los que miden el concepto de renta del territorio.

b) Los que contribuyen son las Diputaciones Forales, por lo que deberían hacerlo en función de la capacidad de contribución relativa de dichas Instituciones, y no de los Territorios Históricos a los que corresponden. Dicha capacidad de contribución dependerá directamente de la recaudación efectiva por tributos concertados de cada Diputación Foral. No se trataría de una medida «teórica» sino «práctica» de la capacidad de contribución.

La primera de las opciones implica un índice de capacidad de contribución independiente de la proporción que significa la recaudación efectiva en cada territorio respecto al total del País Vasco. Por ello, podría ocurrir que los territorios hicieran frente a unos porcentajes de contribución superiores o inferiores a los que se les asignaría con la recaudación real.

De cualquier manera, en el largo plazo ambas alternativas debieran tender a equilibrarse en su distribución por territorios, ya que, salvo circunstancias estructurales relativas al nivel de esfuerzo fiscal o a la muy distinta composición económica de cada territorio, que en términos generales no se da en el caso del País vasco, podría decirse que el indicador global sintético de la recaudación tributaria no es otro que la renta.

Por otra parte, la aplicación de la segunda alternativa implicaría abandonar el modelo de riesgo compartido con relaciones bilaterales entre las Instituciones Comunes y el conjunto de los Órganos Forales de los Territorios Históricos, ya que éstas pasarían a ser entre las primeras y cada una de las segundas, es decir, multilaterales, tal y como se ha analizado en el apartado anterior. Por ello, si el índice de capacidad se determina en función de la recaudación relativa de cada territorio, éste contribuirá en el porcentaje equivalente a la recaudación en el mismo, respecto al total de la recaudación en el País Vasco. En definitiva, contribuirá en el 65,14% de su propia recaudación.

Vistas las dos alternativas, puede deducirse que la contribución de cada territorio a las cargas generales del País Vasco no debería pasar por una función de la recaudación efectiva de cada uno en cada ejercicio, puesto que conceptualmente quizá ya no se podrá hablar de «contribución de cada Territorio Histórico», tal y como lo determina el artículo 16 de la L.T.H. Además, ello quebrantaría el modelo de relaciones bilaterales que anteriormente hemos definido.

Por ello, el art. 22.6 de la L.T.H. regula que «la aportación de cada Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico».

Este modelo de cálculo de las aportaciones que corresponden a cada territorio en función a la renta del mismo y que se efectúa anualmente de manera automática, se ha visto en la práctica limitado por la cláusula contenida en el artículo 14.3 de la Ley 9/1988, por la que los resultados de los coeficientes de aportación para cada ejercicio no deberán alterar cada coeficiente en más de un 1,5%, positivo o negativo, con relación al valor del mismo en el ejercicio anterior. Se trata de una previsión de seguridad financiera para las Diputaciones Forales.

Para un análisis adicional respecto a la contribución de cada territorio puede tomarse: CARLOS LÁMBARRI, «Metodología de determinación de los coeficientes anuales de aportación de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco», en Revista Vasca de Administración Pública, n.º 24, 1989.

IV. 2 Modelo de distribución horizontal: metodología de cálculo de los coeficientes horizontales

Antes de pasar a la descripción del modelo propuesto en la Ley actual, puede resultar interesante una breve referencia a cómo se ha resuelto el cálculo de los coeficientes horizontales de aportación en el pasado.

IV. 2.1. Antecedentes: anteriores Leyes de Aportaciones.

Desde la entrada en vigor del Concierto Económico (Ley 12/1981, de 13 de mayo), y hasta la aprobación de la primera Ley de Aportaciones, se emplearon diversos

procedimientos para la determinación de los coeficientes de aportación de los Territorios Históricos, basados fundamentalmente en la utilización de variables que midieran la capacidad de contribución de cada uno de ellos.

Así por ejemplo, para 1981 se aplicaron los índices de aportación que figuran en la Disposición Transitoria Séptima del Concerto Económico referidos al cálculo del Cupo provisional a pagar al Estado. Para el cálculo de dichos coeficientes se consideró una actualización del Producto Interior Bruto a coste de los factores del año 1977. Esta definición de la variable renta es sustituida para 1982 por el concepto de Renta Provincial Disponible obtenida a partir del Producto Interior Bruto a coste de factores.

Para 1983 y 1984 deja de considerarse la variable renta como base de cálculo de los coeficientes horizontales de aportación, eligiéndose como criterio de distribución la Capacidad Recaudación de cada Territorio Histórico. Esta variable se calculaba a partir de la distribución porcentual de los tributos concertados, aplicando a cada uno de ellos un indicador económico que explicase el origen de la tributación. Básicamente el criterio aplicado fue el mismo en los dos años, con algunas pequeñas correcciones en cuanto a los indicadores económicos utilizados y su distribución.

En 1985 entra en vigor la primera Ley de Aportaciones (Ley 2/85) en la que por primera vez se incluye la formulación de un modelo de cálculo de los coeficientes horizontales siguiendo las directrices emanadas de la L.T.H., es decir, considerando las variables renta y esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico.

El modelo propuesto en la Ley 2/85 es el siguiente:

$$A_i = K \cdot \frac{Y_i}{EF_i/EF_{CAPV}}$$

Siendo,

A_i : Aportación del territorio i

Y_i : Renta del territorio i

EF_i : Esfuerzo Fiscal del territorio i , definido como el cociente entre la recaudación de tributos (incluidos los municipales) y la renta.

EF_{CAPV} : Esfuerzo Fiscal medio de la Comunidad Autónoma

K : Constante tal que la suma de las Aportaciones de los Territorios Históricos sea igual a la cantidad a entregar al Gobierno Vasco.

Por consiguiente la constante K puede definirse como

$$K = \frac{A_i}{\sum_i \frac{Y_i}{EF_i/EF_{CAPV}}}$$

donde A_i es la aportación total.

Si A_i se expresara en porcentajes, es decir, si se definiera como el coeficiente de Aportación del Territorio i , la constante K vendría definida por:

$$K = \frac{1}{\sum_i \frac{Y_i}{EF_i/EF_{CAPV}}}$$

En la misma Ley se especifican las fuentes y variables estadísticas a considerar para la aplicación del modelo matemático, considerándose para la Renta el Producto Interior Bruto de 1981 estimado por el Banco de Bilbao. Al objeto de homogeneizar el ámbito temporal de esta variable y los datos de recaudación disponibles, que se referían en aquel momento a 1984, se extrapolaron los datos disponibles del Producto Interior Bruto hasta este último ejercicio.

La Ley 7/85, de aplicación durante los ejercicios 1986, 1987 y 1988, introduce un nuevo modelo atribuyendo mayor ponderación a la variable renta que al Esfuerzo Fiscal, en base a lo dispuesto por la L.T.H. que determina la Aportación de cada Territorio «básicamente» en función de la renta. Introduce asimismo un nuevo concepto a tener en cuenta, la Capacidad Recaudatoria, ya utilizada para el cálculo de los coeficientes horizontales en 1983 y 1984.

La fórmula propuesta es la siguiente:

$$A_i = 70 \frac{Y_i}{Y} + 30 \frac{CR_i \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}{\sum_i CR_i \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}$$

donde:

A_i: Aportación de cada Territorio Histórico en porcentaje de la aportación total.

Y_i: Renta del Territorio i

Y: Renta de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

T_i: Recaudación del Territorio i.

T: Recaudación total de los tres Territorios.

CR_i: Capacidad recaudatoria relativa al Territorio i.

En cuanto a las fuentes y variables a utilizar, la Ley dispone que para la renta se utilizará el Producto Interior Bruto a precios de mercado, tomándose el último dato disponible publicado por la Dirección de Estadística, del departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, que pasará a constituirse posteriormente como Instituto Vasco de Estadística (I.V.E.). Asimismo, establece que se tomarán los datos de recaudación correspondientes al último ejercicio presupuestario cerrado en el momento del cálculo y para el resto de los indicadores se considerarán las últimas estimaciones del Instituto Vasco de Estadística o, en su caso, los últimos datos disponibles de las fuentes estadísticas que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas estime más pertinentes. Con esto se pretende dar un mayor automatismo al cálculo de coeficientes, de manera que una vez aprobada la nueva metodología y aplicados los datos adecuados en cada caso, se

obtingan de manera automática los coeficientes horizontales para cada uno de los Territorios Históricos.

Esta misma fórmula de cálculo se mantiene en la actual Ley de Aportaciones, con algunas pequeñas correcciones en cuanto a los indicadores y datos a utilizar para su aplicación.

IV. 2.2 La Ley de Aportaciones para el período 1989/91: Ley 9/88

La Ley 9/88 de Aportaciones para el trienio 1989-1991 determina en su Capítulo II el modelo de distribución horizontal a aplicar para el cálculo de los coeficientes horizontales de aportación durante su período de vigencia. A tal efecto, estipula en su artículo 14 que los coeficientes de aportación se obtendrán con arreglo a los siguientes criterios:

- a) el 70% en función de la renta de cada Territorio Histórico.
- b) el 30% en función de la inversa del esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico ponderado por la capacidad recaudatoria. Para expresar matemáticamente el modelo introduce una fórmula idéntica a la aprobada por la Ley 7/85 vigente en el trienio anterior:

$$A_i = 70 \frac{Y_i}{Y} + 30 \frac{CR_i \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}{\sum_i CR_i \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}$$

Cada uno de los símbolos expresados representan las variables ya especificadas en el epígrafe anterior.

Quedan por definir las fuentes y variables estadísticas a utilizar en la aplicación de esta metodología en cada uno de los ejercicios del trienio. A este respecto, en el artículo 15 de la Ley se establecen los siguientes criterios:

a) Para la renta se utilizará el Producto Interior Bruto a precios de mercado de cada Territorio, relativo al total de la Comunidad Autónoma, tomándose el último dato publicado por el Instituto Vasco de Estadística.

b) El esfuerzo fiscal se calcula como el cociente entre la recaudación anual por todos los conceptos tributarios, incluidos los de exacción municipal directa y la renta. Para ello se considerarán los datos de recaudación del último ejercicio finalizado tomando como fuente los presupuestos de Diputaciones y Ayuntamientos. Dado el retraso con que habitualmente se publican las variables estadísticas, en el momento de realizar el cálculo suele presentarse un desfase temporal entre los datos de renta y los de recaudación disponibles. Para evitar este efecto el mismo artículo 15 dispone que deberá de proyectarse el Producto Interior Bruto a través de la tasa de crecimiento monetario estimado de esta magnitud en la Comunidad Autónoma, hasta el ejercicio al que se refieran los datos de recaudación. Esta proyección se realiza únicamente a los efectos del cálculo del Esfuerzo Fiscal.

c) Para el cálculo de la capacidad recaudatoria se asociará a cada concepto tributario un indicador económico que explique el origen de la tributación. Mediante la ponderación de la estructura recaudatoria y de los indicadores económicos elegidos, se determina la capacidad recaudatoria media de cada Territorio Histórico.

A este respecto, la propia Ley fija ya en su Anexo II cuáles son los conceptos tributarios a tener en cuenta en el cálculo, así como el indicador económico asociado a cada uno de ellos. Aunque el procedimiento de cálculo de esta variable sigue siendo el mismo que en el trienio anterior, la Ley 9/88 introduce una mayor simplificación al considerar únicamente en el cálculo los conceptos tributarios con mayor peso relativo en la estructura recaudatoria de la CAPV, es decir, I.R.P.F., Sociedades e I. V.A., aunque considerando por separado cada uno de los conceptos incluidos en estos impuestos y teniendo en cuenta también los impuestos sustituidos por el IVA a fin de lograr mayor homogeneidad el cálculo. Es de destacar, sin embargo, que esta simplificación supone únicamente una mayor sencillez en el cuanto al proceso de cálculo, sin que varíen sustancialmente los resultados finales de la variable capacidad recaudatoria.

Los conceptos tributarios a tener en cuenta para el cálculo de la capacidad recaudatoria, así como los indicadores económicos para cada uno de ellos se detallan en el Anexo II de la Ley y son los siguientes:

CONCEPTO TRIBUTARIO	INDICADOR
Retenciones Trabajo Personal	Sueldos y Salarios
Retenciones de Capital	Intereses y Dividendos
Pagos frac. Profesionales	Rentas de profesionales
Pagos frac. Activ. Empresar.	Beneficios de empresarios
Cuota diferencial I.R.P.F.	Renta familiar disponible + impuestos directos sobre familias
Sociedades	Beneficios reten. Sociedades
IVA interior	$VAB_{pm} - FCB$ empresarial - Exportaciones no energéticas
IVA aduanas + ajustes	Índice de aportación
I.G.T.E.	Valor de la producción en la industria y los servicios destinados a la venta
Bebidas refrescantes	Producción de bebidas alcohólicas
Teléfono	Recaudación
Lujo origen	Producción de bienes gravados con lujo origen
Lujo destino	Matriculación de turismos

En cuanto a las fuentes y variables estadísticas a utilizar en el cálculo, ya definidas respecto a la variable renta, el artículo 15.2 establece que los datos a utilizar para los diferentes indicadores y cálculos serán los últimos publicados por el Instituto Vasco de Estadística y en su caso, de no existir datos publicados por éste, como así sucede en cuanto a algunos de los indicadores determinados

para el cálculo de la capacidad recaudatoria, se prevé que se utilizarán estimaciones efectuadas a tal efecto por el IVE o por otras fuentes estadísticas que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas estime pertinentes. En la práctica, como fuente estadística alternativa se ha considerado para algunos de los indicadores el Banco de Bilbao y concretamente su publicación «Renta Nacional de España y su distribución provincial».

Por último, y como salvaguarda financiera para las Diputaciones Forales, se determina en el artículo 14.3 que los coeficientes resultantes de la aplicación del modelo no deberán alterar cada coeficiente en más de un 1,5%, positivo o negativo, respecto al valor del mismo en el ejercicio anterior, con el fin de no distorsionar de manera brusca la estructura de las aportaciones. Los efectos de la aplicación en la práctica de esta cláusula de limitación pasan a analizarse a continuación.

IV. 3 Cláusula de limitación de los coeficientes de aportación respecto a los del ejercicio anterior

Como ya se introducía en el apartado anterior, la Ley 9/88 establece una cláusula limitadora a la variación de los coeficientes horizontales, estableciendo que éstos no podrán variar en más de un 1,5% positivo o negativo en cada ejercicio con respecto al anterior. Este margen se ha ampliado con respecto a la Ley de Aportaciones vigente en el trienio 1986/1988, en la que la cláusula de limitación era el 1% positivo o negativo, por considerar que de esta forma los coeficientes resultantes se adecuaban más a la situación económica real de cada territorio Histórico.

En efecto, durante el trienio 1986/1988 la aplicación de un límite del $\pm 1\%$ a la variación de los coeficientes horizontales entre uno y otro ejercicio determinó especialmente el coeficiente asignado a Álava, puesto que el cálculo teórico resultante de la aplicación del modelo de distribución horizontal fue notablemente superior al límite en los tres ejercicios presupuestarios. Esto implicaba un reajuste en los coeficientes de los otros dos Territorios Históricos (puesto que la suma de los tres debe ser igual al 100%), hecho que afectaba especialmente a Bizkaia, cuyo coeficiente actuó en todos los casos como compensador de los otros dos.

Por otra parte, puesto que el coeficiente de aportación correspondiente a Álava es el de menor peso específico (por lo que su variación permitida de $\pm 1\%$ será menor en términos absolutos que en el caso de los otros dos), se apreciaban grandes diferencias entre el cálculo teórico y el coeficiente resultante de la aplicación del límite ejercicio tras ejercicio. Debido a esto, la nueva Ley de Aportaciones amplía el límite a aplicar hasta el $\pm 1,5\%$, con el fin de que los coeficientes definitivos sean más acordes al cálculo resultante del modelo establecido en la Ley.

No obstante, a pesar de reducirse las diferencias con respecto al cálculo real tanto en 1989 como en 1990, en el caso de Álava, ha sido necesaria la aplicación del límite superior.

Veamos los resultados a los que se ha llegado en el cálculo de los coeficientes horizontales en ambos ejercicios:

a) Para 1989, por aplicación de la metodología determinada en la Ley se calculan los siguientes coeficientes:

Álava:	15,33%
Bizkaia:	51,39%
Guipúzcoa	33,28%

Sin embargo, teniendo en cuenta los coeficientes correspondientes a 1988 y en aplicación de la cláusula de limitación, los coeficientes definitivos para 1989 deberán estar comprendidos entre los siguientes valores determinados por el límite:

	COEFICIENTE 1989	LIMITE + 1,5 %	LIMITE - 1,5 %
ALAVA	14,42	14,64	14,20
BIZKAIA	52,49	53,28	51,70
GUIPUZCOA	33,09	33,59	32,59

Se observa que únicamente el coeficiente correspondiente a Guipúzcoa se sitúa dentro de los límites fijados, mientras que Álava excede el coeficiente superior y Guipúzcoa el inferior.

Los coeficientes definitivos se fijaron de la siguiente manera: para Álava se aplicó el límite superior, al ser el cálculo teórico superior a éste; para Guipúzcoa el cálculo teórico, al estar comprendido entre los límites y para Bizkaia el cálculo del coeficiente se realizó por diferencia entre el 100% y la suma de los otros dos. Según esto, los coeficientes resultantes fueron:

	1989
Alava	14,64 %
Bizkaia	52,08 %
Guipúzcoa	33,28 %

b) Para 1990 se plantea una nueva situación por primera vez desde la aplicación de las Leyes de Aportaciones, llegándose al siguiente resultado teórico a partir de la aplicación de la fórmula:

Alava	15,28 %
Bizkaia	51,84 %
Guipuzcoa	31,88 %

Teniendo en cuenta los coeficientes aplicados en 1989, los límites entre los que deberán situarse los correspondientes a 1990 son los siguientes:

	COEFICIENTE 1989	LIMITE + 1,5 %	LIMITE - 1,5 %
ALAVA	14,64	14,86	14,42
BIZKAIA	52,08	52,72	51,30
GUIPUZCOA	33,28	33,78	32,78

Como se desprende de estos resultados, el coeficiente teórico correspondiente a Álava sobrepasa su límite superior, mientras que los correspondientes a Bizkaia y Guipúzcoa se sitúan entre ambos límites, disminuyendo con respecto al ejercicio anterior. En este caso, de aplicarse la solución adoptada en ejercicios anteriores, es decir, considerar como definitivos los coeficientes comprendidos entre ambos límites, se presenta un problema de ajuste, puesto que la suma de los tres coeficientes no sería igual al 100%, ya que el coeficiente correspondiente a Álava no puede exceder de su límite superior. Para la aplicación del ajuste necesario en este caso caben múltiples alternativas, con la salvedad de que todas ellas deberán respetar la evolución de los territorios a los que se aplica, de manera que, si según el cálculo teórico resultante de la fórmula los coeficientes deben de disminuir respecto al ejercicio anterior (tal como sucede en este caso para Bizkaia y Guipúzcoa), esta evolución deberá mantenerse una vez aplicado el ajuste.

En la práctica la solución adoptada consistió en distribuir la diferencia de lo que Álava puede aumentar su coeficiente entre 1989 y 1990 en virtud de esta cláusula limitadora (por consiguiente la diferencia entre el coeficiente 1989 y el límite superior 1990), entre los otros dos territorios. Dicha distribución se realizó en términos relativos, considerando las diferencias entre el coeficiente real para 1989 de cada uno de los Territorios Históricos y su teórico para 1990, respecto de su coeficiente real para 1989.

Los resultados definitivos fueron:

	1989
Álava	14,86%
Bizkaia:	52,02%
Guipúzcoa:	33,12%

Hay que hacer notar que la aplicación práctica de la cláusula de limitación regulada por el artículo 14.3 de la Ley 9/88 puede implicar diversas interpretaciones que no van a ser objeto de análisis en este estudio. Para una mayor profundización del tema puede consultarse el ya citado artículo «Metodología de determinación de los coeficientes anuales de aportación de las Haciendas Forales a la Hacienda del País Vasco», donde se analizan detalladamente las posibles alternativas que pueden presentarse en la práctica, así como las soluciones a aplicar en cada caso.

IV. 4 Aspectos que caracterizan el cálculo de los coeficientes horizontales

A lo largo de esta exposición se ha procedido a la descripción del modelo de distribución horizontal contenido en la Ley 9/88, así como de su aplicación práctica hasta la fecha. A continuación resumimos a señalar los principios básicos que caracterizan el modelo y que pueden resumirse en cuatro: automatismo, inalterabilidad, plazo límite de aprobación y neutralidad.

Estas características han sido ya suficientemente argumentadas en el artículo citado anteriormente, por lo que solamente haremos una breve referencia a cada una de ellas.

a) Automatismo

La L.T.H. en su artículo 22.8 dispone que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas aprobará la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones de los Territorios Históricos para períodos mínimos de tres ejercicios presupuestarios, que se aprobará por el Parlamento en forma de ley.

Recogiendo estos preceptos y según se ha visto a lo largo del contenido de este estudio, la Ley de Aportaciones determina y concreta la metodología a aplicar para el cálculo de las Aportaciones de los Territorios Históricos en cada ejercicio, así como las variables, datos y fuentes estadísticas a tener en cuenta en cada caso.

Esto significa que, durante el período de aplicación de la Ley de Aportaciones, se produce un proceso automático de cálculo de las aportaciones a efectuar por los Territorios Históricos y de sus coeficientes horizontales, que se repite para cada uno de los ejercicios de vigencia de la Ley, y que es aprobado en cada caso por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

Este automatismo es el garante de la adopción de acuerdos en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, ya que, al estar tan claramente delimitada la metodología de cálculo en la propia Ley, evita que cada una de las partes proponga en cada ejercicio la utilización de datos diversos, lo que conduciría a una dinámica de continua modificación de la metodología a aplicar.

b) Inalterabilidad

Los coeficientes horizontales para cada ejercicio, tras ser calculados y aprobados, deben considerarse como definitivos; de otra forma, el cálculo definitivo estaría sujeto a modificaciones sucesivas de todas y cada una de las variables a tener en cuenta a medida que fuesen publicándose nuevos datos, llegándose a una dinámica de variación de coeficientes que imposibilitaría incluso la liquidación definitiva de las aportaciones al existir siempre un último dato publicado distinto al utilizado en el cálculo.

La interpretación de la Ley debe ser, lógicamente, la de un cálculo único de resultados definitivos, como la única vía para garantizar la estabilidad económica y financiera de las Instituciones afectadas, así como una seguridad normativa.

c) Plazo concreto de aprobación

En el texto de la Ley 9/88 no se fija expresamente ningún plazo límite para el cálculo de las aportaciones; sin embargo, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 16, éstas deberán fijarse con anterioridad a la elaboración de los Presupuestos del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales para cada ejercicio, de forma que ambas Instituciones incluyan las aportaciones por los diversos conceptos resultantes de la aplicación de la metodología establecida por Ley.

Por otra parte, la Ley 31/1983 de Régimen Presupuestario de Euskadi, en su artículo 64, dispone que el Gobierno presentará el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales ante el Parlamento con anterioridad al 1 de noviembre del ejercicio anterior. Esto significa que el cálculo de las aportaciones deberá realizarse con anterioridad a esta fecha de forma que, una vez aprobadas por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, pudieran incluirse en el Proyecto de Presupuestos antes de su aprobación. Además de esto debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 29.1 de la L.T.H., en el que se señala el plazo máximo de los quince primeros días naturales del mes de octubre de cada año para la fijación de las aportaciones para el ejercicio siguiente. Aunque el punto 4 de este mismo artículo establece que una vez aprobada la Ley trienal de Aportaciones no se aplicará el procedimiento señalado en el punto 1, puede deducirse que el plazo máximo de aprobación de las aportaciones sea el 15 de octubre de cada año.

d) Neutralidad

Puede detectarse en la aplicación de la Ley 9/88 un principio claro de neutralidad, ya que los coeficientes horizontales se determinan en función de diversas variables (básicamente la variable renta) estimadas en función de indicadores macroeconómicos de naturaleza estadística. Este tipo de indicadores son neutros a priori, puesto que son simplemente indicativos de la capacidad contributiva de cada Territorio Histórico, sin que se tenga en consideración situaciones específicas de cada uno de ellos respecto al resto. Por todo ello, los resultados en cada ejercicio dependerán exclusivamente de la evolución que experimenten las variables que intervienen en el cálculo y que de ninguna forma pueden predeterminarse.

V. OPERATIVA DE LAS APORTACIONES

La Ley 9/88 destina su Capítulo III a determinar la operativa de las Aportaciones relativa a la fijación de plazos y demás aspectos a tener en cuenta para su aplicación práctica.

A este respecto, la L.T.H. señala expresamente en el artículo 25.1 que las aportaciones se harán efectivas en seis plazos iguales, fijando éstos dentro de la primera quincena de los meses de febrero, abril, junio, julio, octubre y noviembre de cada año. Asimismo en el artículo 26 dispone que el Consejo Vasco de Finanzas podrá establecer los criterios a tener en cuenta para la liquidación de las aportaciones de las Diputaciones Forales. Estos criterios son los que se fijan, entre otros, en la Ley de Aportaciones.

En la práctica el pago del plazo correspondiente al mes de julio dentro de la fecha límite establecida por la Ley ha planteado problemas financieros en algunos casos, dada la proximidad temporal del plazo inmediatamente anterior, correspondiente a junio.

La mecánica a seguir para el pago de las Aportaciones se regula en los artículos 16 y 17 de la Ley 9/88. Así, establece que para el cálculo inicial de las aportaciones de cada ejercicio se aplicará la previsión de ingresos aprobada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas a los efectos de la elaboración de los Presupuestos Generales del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

Las aportaciones resultantes se harán efectivas en los plazos determinados por la L.T.H.

Antes de la finalización de cada ejercicio y en el momento del pago del último plazo, es decir, en la primera quincena del mes de noviembre, se efectúa una preliquidación en base a una estimación de recaudación calculada según las recaudaciones reales obtenidas durante los diez primeros meses del año, con el objeto de que las aportaciones iniciales pagadas durante el ejercicio se adecuen lo más posible a las aportaciones definitivas, que no podrán calcularse hasta que esté cerrado el ejercicio al que se refieren.

Esta liquidación definitiva se realiza dentro del mes de febrero del ejercicio siguiente, para lo cual se consideran los datos reales de recaudación obtenida durante el ejercicio al que se refieren las Aportaciones, así como los valores reales de los índices de actualización utilizados en el cálculo inicial. Las aportaciones resultantes de esta liquidación se consideran definitivas para el ejercicio.

No obstante, a partir de los acuerdos de la Comisión Mixta de Cupo que han dado lugar a las Leyes Quinquenales para el período 1982/1986 y 1987/1991, se prevé que la liquidación del Cupo de cada ejercicio se efectuará en el mes de mayo del ejercicio siguiente. En esta liquidación se determinarán los valores definitivos de algunos de los conceptos tenidos en cuenta en el cálculo de las aportaciones, tales como la Policía Autónoma, la financiación de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y el propio Cupo líquido a pagar al estado. Puesto que en el mes de mayo de cada ejercicio, las aportaciones del ejercicio anterior están ya definitivamente liquidadas, este efecto se regula en el artículo 17.3 de la Ley de Aportaciones determinando que las diferencias en las Aportaciones que puedan derivarse de la liquidación del Cupo a pagar al Estado se incorporarán a las aportaciones del ejercicio en curso.

Descrito en su totalidad el modelo interno de distribución de recursos entre las Instituciones de la CAPV, la Ley 9/88 en su Disposición Adicional Primera deja abierta la posibilidad de que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas proponga las modificaciones metodológicas pertinentes, tanto en el modelo de distribución vertical como en los coeficientes horizontales, en caso de que se produjeran circunstancias de carácter excepcional que incidieran sobre ellos.

VI. ENCAJE DE LAS HACIENDAS LOCALES EN EL MODELO

En el actual modelo de distribución de recursos entre las Instituciones del País Vasco, diseñado en la L.T.H. y aplicado en las sucesivas Leyes de Aportaciones, no se incorpora de manera plena y expresa el nivel municipal, puesto que únicamente se refiere a las Instituciones Comunes y a los Órganos Forales de los Territorios Históricos. Pero esto no quiere decir que las Haciendas Locales no participen de los recursos procedentes del Concierto Económico. Desde luego que lo hacen, pues la capacidad de financiación propia (básicamente a través de los tributos locales) escasamente puede alcanzar la mitad de las necesidades presupuestarias del conjunto de los municipios del País Vasco.

Ahora bien, dicha participación se lleva a cabo de una manera indirecta, puesto que el ámbito de la financiación municipal es una competencia de los Órganos Forales, al amparo de la normativa vigente (el Concierto Económico y la propia L.T.H.). Por tanto, el porcentaje que corresponde a las Diputaciones Forales en el reparto de los recursos (el 34,86% en el trienio 1989-1991) lleva ya incluida la valoración competencial correspondiente a las facultades relativas

a la financiación de los municipios incluidos en su ámbito territorial. Dichos recursos integran el presupuesto propio de cada Diputación Foral, siendo ésta la que decide qué importe de los mismos destina a los municipios de su territorio y en función de qué criterios son asignados a cada uno.

No se produce, por lo tanto, una inclusión expresa del nivel municipal en el modelo de distribución de recursos, diseñado en la L.T.H.

Sin embargo, la Ley 9/88, de Aportaciones para el trienio 1989-1991, da un paso adelante en este aspecto al señalar su Disposición Adicional Segunda que, sin perjuicio de las facultades competenciales que corresponden a los Órganos Forales de los Territorios Históricos en cuanto a la financiación municipal, éstos deberán aplicar el criterio de riesgo compartido al establecer anualmente la participación de los Entes Locales en los ingresos concertados correspondientes a los Territorios Históricos, conforme a las recomendaciones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Lo que significa que el nivel municipal pasa a formar parte del modelo, aunque no en la fase de distribución de recursos entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales, atendiendo al criterio básico general del mismo: el riesgo compartido.

Pero el criterio de riesgo compartido no se aplica al conjunto de los recursos del País Vasco, sino específicamente al reflejo de los mismos en los presupuestos propios de la Diputación Foral de la que financieramente dependan. En efecto, la recomendación que efectúa el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, en la misma sesión de aprobación del texto del acuerdo que posteriormente se convirtió en la Ley 9/88, es del siguiente tenor literal:

«El Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los Órganos Forales de los Territorios Históricos, a los efectos de la utilización del criterio de riesgo compartido al establecer anualmente la participación de los Entes Locales en los ingresos concertados correspondientes a los Territorios Históricos, sin perjuicio de la participación que les corresponda en ingresos no concertados, que la cuantía a destinar para cada uno de ellos a los Entes locales en concepto de financiación incondicionada alcance como mínimo el 50% de los recursos procedentes de sus ingresos concertados, una vez realizadas las compensaciones, deducciones y minoración que correspondan, de acuerdo con el siguiente detalle:

— Recaudación por ingresos concertados (Ri) menos compensación por ingresos provinciales sustituidos por el IVA (Ii), Hi

- Deducciones. D:
- Cupo líquido al Estado
- Financiación Policía Autónoma
- Financiación vía Cupo por traspasos asociados a Entidades Gestoras de la Seguridad Social

— Financiación por nuevos traspasos en el trienio

— Realización políticas art. 22.3 L.T.H., Pi

— Aportación General a las Instituciones Comunes, AGi

— Recursos disponibles: $Hi - (Di + Pi) - AGi$

El subíndice i indica que el importe de cada concepto será el efectivamente correspondiente a cada Territorio Histórico.»

Como puede apreciarse, el riesgo compartido se aplica a los recursos que «efectivamente» le quedan disponibles a cada Diputación Foral, lo cual es lógico puesto que las Haciendas municipales dependen financieramente de éstas. Si el riesgo compartido se aplicara a la totalidad de los recursos pudiera ocurrir que una Diputación Foral tuviera que asignar a los municipios de ella dependientes unos recursos proporcionalmente mayores o menores a los disponibles para ella. Para que esto último fuera aplicable tendría que modificarse el status competencial de dependencia financiera del nivel municipal respecto a los Órganos Forales de los Territorios Históricos contemplado en la normativa vigente, lo cual en la actualidad resulta poco probable y quizá hasta desaconsejable.

Es indudable, sin embargo, que la incorporación del nivel municipal al modelo de distribución de recursos, desde el punto de vista financiero, se hace necesaria, pero presumiblemente su realización deba venir dada por un desarrollo y mejora de la normativa introducida al respecto en la vigente Ley 9/ 88, de Aportaciones para el trienio 1989-1991.