

# LAS APORTACIONES DE LAS DIPUTACIONES FORALES A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO: PRINCIPAL RECURSO DE LA HACIENDA GENERAL DEL PAÍS VASCO (1)

Miren Lierni Cebrián Apaolaza

SUMARIO: I. Introducción. II. Concepto de aportación. III. Contenido de las aportaciones. III.1. La titularidad de los recursos procedentes del Concierto Económico y el término "distribución". III.2. Recursos que van a integrar las aportaciones. III.3. Recursos que no forman parte de las aportaciones. IV. Principios con arreglo a los cuales se realiza la determinación de las aportaciones. IV.1. La distribución vertical. A) Criterios a los que puede responder la determinación de las aportaciones: criterio del riesgo unilateral o criterio del riesgo compartido. 1. El criterio del riesgo unilateral. 2. El criterio del riesgo compartido. 3. El criterio establecido por la L.T.H. B) Imprecisión del criterio utilizado por la L.T.H. IV.2. La distribución horizontal. IV.3. La cláusula discrecional del art. 22 de la L.T.H. IV.4. Normas de procedimiento. V. El Consejo Vasco de Finanzas Públicas. V.1. Composición. V.2. Funciones. VI. Procedimiento de elaboración de la Ley que determina la metodología para la determinación de las aportaciones. VII. Procedimiento de elaboración de la ley que determina las aportaciones anuales. VII. 1. Plazo de aprobación de las aportaciones anuales. VII.2. Plazos para la entrega de las aportaciones anuales. VIII. Las leyes de aportaciones. VIII.1. Características de las leyes de aportaciones. VIII.2. Leyes de aportaciones que han sido emanadas hasta el momento. A) La Ley 2/1985, de 15 de febrero. 1. Características. 2. Metodología aprobada. a) Modelo vertical. b) Modelo horizontal. 3. Liquidaciones. B) La Ley 7/1985, de 26 de septiembre. 1. Características. 2. Metodología aprobada. a) Modelo vertical. b) Modelo horizontal. 3. Liquidaciones. 4. Diferencias con la Ley 2/1985. C) La Ley 9/1988, de 29 de junio. 1. Características. 2. Metodología aprobada. a) Modelo vertical. b) Modelo horizontal. 3. Liquidaciones. 4. Diferencias con la Ley 7/1985. D) La Ley 5/1991, de 15 de noviembre. 1. Características. 2. Metodología aprobada. a) Modelo vertical. a') El coeficiente de determinación vertical. b') La metodología del

---

(1) Este trabajo constituye una parte del capítulo cuarto de mi tesis doctoral titulada *Los recursos de la Hacienda General del País Vasco: análisis tributario*, defendida el 10 de diciembre de 1993 en la Facultad de Derecho de San Sebastián. Pese a estar preparando la publicación íntegra de dicho trabajo de investigación, he considerado oportuno avanzar algunos contenidos, comenzando en este caso por el estudio del principal recurso con el que cuenta la Hacienda General del País Vasco: las aportaciones.

cálculo de coeficiente de distribución vertical. c') Los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto. d') Deducciones procedentes de la metodología del Cupo. e') Deducción especial. f') Otras deducciones. g') Nuevos traspasos de servicios. h') Incremento de la Aportación General señalado en la Disposición Adicional 2.a. i') Las aportaciones específicas. b) Modelo horizontal. 3. Liquidaciones. 4. Diferencias con la Ley 9/1988. VIII.3. Precisiones finales.

## I. INTRODUCCIÓN

Las aportaciones de los Territorios Históricos a la Comunidad Autónoma del País Vasco van a constituir el principal ingreso del que va a disponer la Hacienda General del País Vasco. Así lo deducimos de su permanente colocación a la cabeza de los diferentes listados de ingresos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma que recoge la normativa vigente, tanto el artículo 42 del Estatuto de Autonomía, como el artículo 17 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos de sus Territorios Forales (en adelante L.T.H.), o, asimismo, el artículo 32 del Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (2). La razón de esta prioridad estriba en que el sistema de Concierto Económico atribuye a las Instituciones competentes de los Territorios Históricos todas las competencias sobre los tributos concertados, entre los cuales están incluidos todos aquellos tributos que podrían haber sido cedidos a la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del artículo 11 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante L.O.F.C.A.), en el caso de que no hubiera existido el sistema de Concierto Económico (3).

Por lo tanto, la Comunidad Autónoma del País Vasco, a diferencia de lo que ocurre en el resto de Comunidades Autónomas, no cuenta, entre

---

(2) La Ley 12/1983, de 22 de junio, de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, fue objeto del recurso de inconstitucionalidad n.º 668/83, promovido por el Presidente del Gobierno contra alguno de sus preceptos. Este recurso fue resuelto por la STC 14/1986, de 31 de enero (B.O.E. de 5 de marzo de 1986). Como consecuencia de esta Sentencia, que declaró inconstitucionales algunos preceptos de la Ley 12/1983, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 12/1983, de 22 de junio, de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Finalmente, ambas normas fueron refundidas por el Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo.

(3) En el mismo sentido, FERNANDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: Los Derechos Históricos de los Territorios Forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración Foral Vasca, Ed.: Civitas, 1985, p. 218, afirma que "la peculiar configuración del sistema de conciertos y su articulación sobre una base estrictamente

sus ingresos, con los tributos cedidos por el Estado, puesto que todos ellos se encuentran concertados con los Territorios Históricos.

No obstante, hemos de avanzar que la L.T.H. dispone que los ingresos procedentes de los tributos concertados, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado, se distribuyan entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales.

Por todo ello, no es extraño que sea éste el principal ingreso con el que cuenta la Hacienda General del País Vasco, puesto que la posibilidad de establecer impuestos propios se ve muy limitada.

El artículo 33 del Decreto 1/1988, de 17 de mayo, anteriormente mencionado, está referido, únicamente, a las aportaciones de los Territorios Históricos, disponiendo lo siguiente:

"Las aportaciones de los Territorios Históricos se regirán por lo dispuesto en la normativa reguladora de las relaciones de los mismos con la Comunidad Autónoma y, en lo no previsto en la misma, por lo establecido en las disposiciones referentes a las materias propias de la Hacienda General del País Vasco".

Este artículo remite, en lo referente a las aportaciones, a la normativa reguladora de las relaciones de los Territorios Históricos con la Comunidad Autónoma, función para la cual se dictó la L.T.H. Recordemos que la L.T.H. o Ley 27/1983, de 25 de noviembre, es posterior a la Ley 12/1983, de 22 de junio, de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que es uno de los textos refundidos por el Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo. Hemos de señalar que la remisión hecha, actualmente, por el Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo, en su artículo 33, es la misma que, en su día, realizaba la Ley 12/1983, de 22 de junio, de Principios Ordenadores de la Hacienda del País Vasco, texto hoy refundido. Por lo tanto, la remisión contenida en la Ley 12/1983, de 22 de junio, de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, se produjo cuando todavía no existía normativa sobre las relaciones entre los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, ya se había producido para esas fechas la presentación y retirada de un primer proyecto de L.T.H. y, pocos días después, concretamente, el 30 de junio de 1983 se admitía a trámite en el Parlamento Vasco el segundo proyecto de ley, remitido por el Gobierno Vasco (4), texto del cual emanaría la L.T.H. definitiva.

---

(4) Sobre la génesis de la L.T.H., puede verse TAMAYO SALAVERRIA, Carlos y Virginia: *Génesis de la Ley de Territorios Históricos (Fuentes Documentales)*, Ed.: Diputación Foral de Guipúzcoa, 1985. El 2.º Proyecto de Ley de la L.T.H., lo contiene el Documento 74 del texto señalado y, la admisión a trámite por el Parlamento Vasco, el Documento n.º 75.

En consecuencia, para realizar el estudio de las aportaciones hemos de remitirnos a la L.T.H., puesto que la normativa de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco no contiene una regulación de éstas. No obstante, se indica que, subsidiariamente, y en lo no establecido por la L.T.H., se regirá por lo establecido en las disposiciones referentes a las materias propias de la Hacienda General del País Vasco.

Con respecto al estudio que pretendemos realizar, se ha de advertir que, en numerosas ocasiones, lindaremos con el campo de la Economía Política, lo que obligará a extraer aquellas cuestiones que, desde la perspectiva jurídica, posean interés. En este sentido, prestaremos atención al concepto de aportación; a los recursos que forman parte de ella; a los principios con arreglo a los cuales la L.T.H. establece su determinación; a la composición y funciones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, órgano de indudable relevancia en su determinación; al procedimiento que se sigue para dictar las leyes que aprueban la metodología de determinación de las aportaciones, así como al procedimiento que determina las aportaciones propiamente dichas y, por último, al estudio de las cuatro leyes que hasta la fecha han sido emanadas por el Parlamento Vasco, haciendo hincapié en la última, actualmente en vigor: la Ley 5/1991, de 15 de noviembre. En el ámbito de las leyes denominadas de "aportaciones" pretendo dejar claro cual es el procedimiento para su determinación, en definitiva, cómo se obtiene este recurso de capital importancia para la Comunidad Autónoma.

## II. CONCEPTO DE APORTACIÓN

Las aportaciones pueden definirse como las contribuciones que realizan los Territorios Históricos a la Comunidad Autónoma del País Vasco para el sostenimiento de todas las cargas generales del País Vasco no asumidas por los mismos. Este concepto lo obtenemos del artículo 16 de la L.T.H. (5).

Las aportaciones pueden ser consideradas como un "cupo interno" entre los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco, puesto que su definición no se separa mucho de lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley del Concierto Económico (6), con respecto al cupo establecido entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado.

---

(5) El artículo 16 de la L.T.H. establece lo siguiente: "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".

(6) El artículo 47 de la Ley del Concierto Económico señala que "la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos, como contribución a todas las cargas del Estado que no asume la Comunidad Autónoma Vasca".

El criterio utilizado por el artículo 16 de la L.T.H. es criticado por ALBERDI LARIZGOITIA (7), en el sentido de que, "se trata en este caso de la traslación al ámbito interno del País Vasco de un principio de la metodología del cupo que tiene su raíz en el propio Estatuto de Autonomía. Su aplicación al modelo interno no tiene sentido, pues entre las instituciones vascas lo que existe es una división de competencias, de forma que si siguiendo tal criterio el Gobierno Vasco fijase libremente sus gastos, que serían por supuesto no asumidos, las Diputaciones Forales verían automáticamente determinadas sus aportaciones... el criterio de las cargas no asumidas es un criterio de distribución vertical desequilibrado en lo que hace al modelo interno del País Vasco. Además, en la propia L.T.H. se define —artículo 22.2— la distribución de competencias y/o servicios como base del reparto de recursos (distribución vertical)".

Esta definición de las aportaciones, obtenida de la L.T.H., denota una primacía de los Territorios Históricos con respecto a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que está en plena concordancia con lo señalado en el artículo 6 de la L.T.H. Este artículo está referido a las competencias de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que son establecidas por esta ley de manera casi residual, puesto que entiende que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta aquellas competencias que no se atribuyan a los Órganos Forales de los Territorios Históricos (8).

### III. CONTENIDO DE LAS APORTACIONES

A tenor del artículo 20.1 de la L.T.H., van a formar parte de las aportaciones los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico a que se refiere la letra a), del número 1, del artículo 18 de la L.T.H., una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado, distribuyéndose entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos. Es decir, que formará parte de las aportaciones "el rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios obtengan en virtud del Concierto Económico".

En este punto, hemos creído oportuno analizar separadamente distintos aspectos. En primer lugar, determinar a quien corresponde, en definitiva, la titularidad de los recursos procedentes del Concierto Económico. En segundo y tercer lugar, respectivamente, ver cuales son los recursos que forman parte de las aportaciones y qué recursos son excluidos.

---

(7) ALBERDI LARIZGOITIA, Alberto: "El modelo interno de distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Ekonomiaz* n.º 5/6 y (II) n.º 7/8, 1987, p. 258.

(8) El artículo 6.1 de la L.T.H. dispone lo siguiente: "Es de la competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que, correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la presente Ley u otras posteriores, a los Órganos Forales de los Territorios Históricos".

### **III.1. La titularidad de los recursos procedentes del Concierto Económico y el término "distribución"**

Si nos preguntamos, ¿a qué Institución corresponde la titularidad de los recursos procedentes del Concierto Económico?, podemos encontrar dos respuestas, que según GUTIÉRREZ Y LAMBARRI (9) son las siguientes:

Una primera, de acuerdo con la cual la titularidad de los recursos procedentes del Concierto Económico corresponde "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".

Una segunda, en virtud de la cual la titularidad pertenecería "a todos los niveles institucionales que se financien 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 del gasto".

Esta disyuntiva es resuelta por la L.T.H., cuyo artículo 18.1 a), atribuye plenamente a las Haciendas Forales, entre sus recursos ordinarios, el rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico. Por lo tanto, como afirman GUTIÉRREZ Y LAMBARRI, parece deducirse que la titularidad de dichos recursos "corresponde" a las Haciendas Forales.

Sin embargo, a pesar de la claridad con la que se expresa el artículo 18.1 a) de la L.T.H., en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra dicho texto legal, los recurrentes interpretaron que los términos utilizados por algunos artículos de dicha norma daban a entender que existía una cotitularidad de este tipo de recursos.

Este recurso de inconstitucionalidad, resuelto por la Sentencia 76/1988, de 26 de abril (10) afectó a los artículos 6.1, 14.3, 20, 21, 22, 24.1, 28, 29 y a las disposiciones transitorias 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup> de dicho texto legal. En la impugnación del artículo 20 (11), los recurrentes señalaron 150 que al emplear el término <distribución> (que es precisamente el encabezamiento que utiliza el capítulo II, del Título II de la L.T.H., para referirse al reparto de recursos entre las Diputaciones y la Hacienda General del País Vasco), implica que la Comunidad Autónoma es titular de un derecho directo sobre los impuestos concertados.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico Octavo, de la sentencia anteriormente mencionada, declara que, "no cabe concluir, ni que tal interpretación se derive de forma inmediata y evidente de los mandatos que

---

(9) GUTIÉRREZ, Raquel y LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La Ley de Aportaciones para el período 1989-1991". Revista Vasca de Administración Pública n.º 26, 1990, p. 29.

(10) Sentencia de Pleno. Ponente: Magistrado D. Luis López Guerra. Sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por Luis Fernández Fernández-Madrid, en su propio nombre y en representación de otros 54 Senadores, contra la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, sobre Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos. (B.O.E. de 25 de mayo de 1988).

(11) El artículo 20.1 de la L.T.H. establece lo siguiente: "Los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico a que se refiere la letra a) del número 1 del artículo 18 anterior, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado, se distribuirán entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, determinándose las aportaciones que estas últimas hayan de hacer a la primera, de acuerdo con las normas establecidas en esta ley".

allí se contienen (pues no figura en los artículos que se impugnan declaración alguna, directa o indirecta, relativa a la titularidad que se discute)". Asimismo, continua diciendo el Tribunal Constitucional, en el mismo Fundamento Jurídico, que "de tales términos no se deriva un pronunciamiento sobre la cotitularidad entre la Hacienda General y las Haciendas Forales respecto a los ingresos derivados del Concierto Económico. El término <distribuir> se aplica a un objeto (los ingresos procedentes del Concierto que efectivamente ha de subvenir a las necesidades de las Instituciones Comunes y de las Diputaciones Forales), por lo que ha de ser sometido a un reparto, según unas fórmulas u otras, sin que, por tanto, la referencia a una <distribución> pueda significar más que esa operación de reparto".

Asimismo, los recurrentes hacían referencia a que, según su opinión, de tal planteamiento se deriva por parte de la L.T.H. la transformación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco en una participación de ésta en los ingresos de las Diputaciones, lo que "<aparece como un primer paso para una consideración conjunta de ambas Haciendas que limitará la capacidad de los Territorios Históricos, en contra de lo dispuesto por la Constitución y el Estatuto de Autonomía>".

El Tribunal Constitucional, en el mismo Fundamento Jurídico (octavo) manifiesta que "estas mismas expresiones, tanto <distribución> como <aportación> son las empleadas por el Estatuto de Autonomía en su artículo 42 a), al prever que <una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquellos, se convendrán y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico>". Y termina afirmando que, "los artículos que se impugnan no vulneran los preceptos del Estatuto de Autonomía, por alterar o modificar la naturaleza de las aportaciones de las Diputaciones Forales".

Por lo tanto, creemos, siguiendo la interpretación del Tribunal Constitucional, que los rendimientos obtenidos de los tributos concertados pertenecen

a los Territorios Históricos, como establece textualmente la L.T.H. Los titulares de esos rendimientos son los Territorios Históricos, que a su vez son los titulares del derecho histórico que los origina, el sistema de Concierto Económico. No obstante, es coherente con la nueva creación de un ente supraterritorial —la Comunidad Autónoma del País Vasco—, que estos recursos sean distribuidos entre los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma. Señalemos, asimismo, que la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone de un número mayor de competencias de las que son titulares los Territorios Históricos. Por lo tanto, si en el especial caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi la mayor parte de los recursos están en manos de los Territorios Históricos, aunque sean entes con menores competencias (12), es lógico que parte de esos recursos sean transferidos al ente supraterritorial del cual forman parte y que ostenta mayores competencias.

Vamos a pasar a continuación a indicar qué recursos integran las aportaciones que efectúan los Territorios Históricos a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

### **III.2. Recursos que van a integrar las aportaciones**

Según lo dispuesto por el artículo 20.1 de la L.T.H., van a ser distribuidos los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico a que hace referencia el artículo 18.1 a), es decir, el rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico.

Los impuestos y tasas que obtienen los Territorios Históricos en virtud del Concierto Económico, esto es, aquellos tributos que tienen el carácter de concertados, según la Ley 12/1981, de 13 de mayo del Concierto Económico, son los siguientes: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto General sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre el Valor Añadido, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (13), Impuestos Especiales (14) y, por último, las Tasas señaladas por el Concierto Económico.

---

(12) En este sentido, LAMBARRI GÓMEZ, Carlos y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, José Luis -Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las Relaciones entre las Instituciones del País Vasco. Las Bases del modelo, Ed.: Instituto Vasco de Administración Pública, 1992, p. 33— afirman, entre otros, que "del reparto competencial de la propia L.T.H. se desprende un nivel cuantitativo de competencias sensiblemente mayor para las Instituciones Comunes (alrededor de las dos terceras partes de las competencias, a nivel de valoración económica). Y ésta es otra de las características sustantivas del modelo: el nivel institucional de carácter inferior (los Órganos Forales de los Territorios Históricos) obtienen el 100% de los recursos tributarios procedentes del Concierto Económico cuando únicamente pueden gestionar de manera propia aproximadamente una tercera parte de los mismos (incluyendo en ella la obligada transferencia de recursos a las Haciendas Locales, que puede suponer un 50% de ellos), ya que deben transferir las dos terceras partes —excluyendo previamente el Cupo a pagar al Estado— al nivel institucional de carácter <superior> (las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma)".

(13) Se observa el desdoblamiento de la figura del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

(14) En virtud del artículo 32 de la Ley del Concierto Económico están concertados con el País Vasco todos los impuestos especiales, con excepción de los que gravan los alcoholes etílicos y bebidas alcohólicas y el petróleo, sus derivados y similares.

Asimismo, la Ley 11/1993, de 13 de diciembre, de Adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido y a la Ley de Impuestos Especiales (B.O.E. de 14 de diciembre de 1993), concierta con el País Vasco el nuevo Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.



Sin embargo, de estas últimas, pese a que se hace una referencia genérica a las tasas, no todas van a ser objeto de reparto, sino, únicamente, las tasas fiscales señaladas, expresamente, por las leyes de aportaciones. En la última ley de aportaciones 5/1991, de 15 de noviembre, únicamente se sujeta a reparto la tasa fiscal de combinaciones aleatorias y juego. Tasa que es considerada por un amplio sector doctrinal como un verdadero impuesto.

Es lógico que no se sujeten a reparto las tasas por prestación de servicios que realizan las Diputaciones Forales. De producirse su reparto sería totalmente criticable, por cuanto son tasas que pertenecen especialmente a las Diputaciones Forales. Además, hemos de destacar que la Ley del Concierto Económico no hace referencia a todas estas tasas por servicios realizados, sino, únicamente, a las que sean transferidas a las Diputaciones Forales. Por consiguiente, solamente sobre éstas últimas podría producirse el reparto.

Asimismo, el artículo 20.1, párrafo 2.º, de la L.T.H., establece que:

"Se entenderán incluidos anualmente, dentro de los rendimientos derivados de la gestión del Concierto Económico, y en la cuantía que proceda, según estimación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, los intereses devengados a favor de las Diputaciones Forales por razón de los ingresos fiscales concertados, durante cada ejercicio".

Por lo tanto, hemos de añadir a los ingresos anteriores los intereses producidos por éstos. Estos intereses son los producidos por la denominada "cuenta corriente del Concierto Económico", es decir, cada Territorio Histórico ingresa en una cuenta los ingresos obtenidos por la recaudación de los tributos concertados. Los intereses producidos durante el período del año en curso serán los sujetos a reparto entre la Hacienda General del País Vasco y las Diputaciones Forales. No obstante, en cuanto a la cantidad a sumar se establece que será "en la cuantía que procede, según estimación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas". Esta afirmación parece dar a

entender que es posible que no sean todos los intereses obtenidos los que van a ser objeto de distribución, e incluso, que no en todas la anualidades pueda establecerse el mismo porcentaje.

Esta situación establecida por la L.T.H. es indeterminada y produce incertidumbre, en el sentido de que no se establecen los criterios según los cuales se va a fijar el reparto por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Hubiera sido conveniente, en nuestra opinión, el establecimiento de algún tipo de criterio para determinar, anualmente, qué cantidad o porcentaje de los intereses obtenidos va a ser objeto de distribución, o en su caso, el criterio para determinarlo.

Desde una perspectiva práctica conviene advertir que la composición del Consejo Vasco de Finanzas Públicas puede incidir en tales criterios de reparto. Dicha composición será estudiada en un momento posterior.

### **III.3. Recursos que no forman parte de las aportaciones**

El artículo 20.2 de la L.T.H. establece que:

"Los restantes ingresos ordinarios y extraordinarios de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas Forales, a que se refieren los artículos 17 y 18, no estarán sometidos a las normas de distribución contenidas en la presente Ley, y se considerarán recursos de libre disposición de las respectivas Haciendas, aunque afectos a la financiación de los servicios y competencias propias" (15).

---

(15) Los restantes ingresos de la Hacienda General del País Vasco establecidos en el artículo 17 de la L.T.H. son los siguientes:

"Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma, que establezca el Parlamento Vasco, así como los recargos que éste pudiera implantar sobre los tributos concertados.

Las tasas por utilización de bienes de dominio público pertenecientes a las Instituciones Comunes y por la prestación de servicios de su competencia o la realización de actividades que afecten o beneficien a los particulares.

Las contribuciones especiales que, en su caso, se establezcan como consecuencia de la realización por la Comunidad Autónoma de obras públicas o del establecimiento o ampliación por la misma de servicios públicos.

Las multas o sanciones impuestas por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias.

Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y de otros Entes Públicos.

Los rendimientos procedentes de su patrimonio o ingresos de carácter privado.

Cualquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

Enajenación de inversiones reales.

Variación de activos financieros".

Los restantes ingresos de las Haciendas Forales, recogidos en el artículo 18 de la L.T.H., son los siguientes:

"Las tasas por utilización de bienes de dominio público pertenecientes a los Territorios Históricos y por la prestación de servicios de su competencia o la realización de actividades que afecten o beneficien a los particulares.

El rendimiento de los impuestos propios de las Haciendas Locales cuya exacción se efectúe por las Diputaciones Forales, y las participaciones en ingresos tributarios que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 46 del Concierto Económico, correspondan a las Corporaciones Locales de su respectivo Territorio, todo ello sin perjuicio de la afectación de estos ingresos, prevista en el art. 22 Séptima, de esta Ley.

El rendimiento de los recargos, arbitrios y otros recursos provinciales establecidos o que se establezcan sobre las figuras impositivas de los apartados a), b) y c) anteriores.

Los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado.

Las transferencias y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de otros Entes Públicos.

Cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

Con este artículo, la L.T.H. está reafirmando el hecho de que únicamente van a distribuirse entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales los ingresos procedentes de la gestión del Concierto Económico, o, lo que es lo mismo, la cantidad más importante recaudada por cualquiera de las Haciendas existentes en el seno de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Asimismo, se evita la posibilidad de que pudieran incluirse, en las aportaciones, otro tipo de recursos establecidos por la misma L.T.H., bien para la Hacienda General del País Vasco o para las Haciendas Forales.

Estas previsiones, realizadas por la L.T.H., nos parecen correctas, en el sentido de que se asegure legalmente que los únicos recursos distribuidos entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales serán los procedentes de la gestión del Concierto Económico, así como los intereses que estos generen. Esta situación es debida a que la Hacienda General del País Vasco se ve privada de una serie de recursos de los que dispondrían en el caso de que no existiese la Ley del Concierto Económico. Sin embargo, los Territorios Históricos compensan esa privación de ingresos, compartiendo con la Hacienda General del País Vasco parte de la recaudación generada por la gestión del Concierto Económico.

#### **IV. PRINCIPIOS CON ARREGLO A LOS CUALES SE REALIZA LA DETERMINACION DE LAS APORTACIONES**

El artículo 22 de la L.T.H. define los principios en base a los cuales debe de realizarse la determinación de las aportaciones que han de efectuar las Diputaciones Forales a la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Los principios establecidos por la L.T.H. son ocho. Sin embargo, de los ocho denominados "principios" por el artículo 22 de la L.T.H. hay algunos que no lo son en sí mismos, sino que son normas de procedimiento. Por

---

Enajenación de inversiones reales.

Variación de activos financieros.

Ingresos por endeudamiento y demás variaciones de pasivos financieros".

lo tanto, en este artículo vuelve a existir una deficiente técnica legislativa, como ocurría con el artículo 4 de la Ley del Concierto Económico, puesto que bajo la denominación de principios se encuentran otro tipo de normas.

Antes de pasar al análisis de estos "principios", hemos de señalar que, en el ámbito de la distribución de los recursos entre la Hacienda Autónoma y las Haciendas Forales, existen dos distribuciones diferentes.

A la primera se le denomina "distribución vertical", y hace referencia a la parte de los recursos que corresponde pagar a los Territorios Históricos, globalmente considerados.

La segunda se denomina "distribución horizontal", y se refiere al porcentaje que corresponde pagar a cada uno de los tres Territorios Históricos de la cifra que se obtiene en la distribución vertical.

Por consiguiente, en la primera distribución se obtiene la cantidad que corresponde pagar a los Territorios Históricos frente a la Comunidad Autónoma y, en la segunda distribución, la parte de esa cantidad, inicialmente obtenida, que corresponderá a cada uno de los tres Territorios Históricos.

El artículo 22 se ocupa de otorgar criterios para ambas distribuciones. Pasemos a estudiar, en primer lugar, los criterios que otorga para la denominada "distribución vertical", es decir, para determinar qué cantidad global corresponde pagar conjuntamente entre los tres Territorios Históricos.

#### ***IV. 1. La distribución vertical***

La norma segunda del artículo 22 de la L.T.H. establece lo siguiente:

"El reparto de los citados recursos 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".

Este apartado recoge el criterio en base al cual se van a realizar las aportaciones, que consiste en las competencias y/o servicios de los que sea titular cada uno de los niveles institucionales.

Pero antes de analizar el criterio utilizado por la L.T.H., pasemos a exponer los criterios que, desde un plano conceptual o teórico, son susceptibles de utilización según la doctrina.

#### ***A) Criterios a los que puede responder la determinación de las aportaciones: criterio del riesgo unilateral o criterio del riesgo compartido***

Según LAMBARRI (16), la determinación de las aportaciones puede responder al criterio de riesgo unilateral o al de riesgo compartido, admitiéndose, incluso, alternativas intermedias.

---

(16) LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: La Ley trienal de aportaciones" en *Actas de las II.ª Jornadas de Estudio sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, celebradas en San Sebastián los días 11, 12, 13 y 14 de diciembre de 1990, Ed.: Instituto Vasco de Administración Pública, 1991, p. 1828-1829 y, en GUTIÉRREZ, Raquel y LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La Ley de Aportaciones para el período 1989-1991", Ob. cit., p. 30-31

### *1. El criterio de riesgo unilateral*

El criterio de riesgo unilateral es aquel que viene a fijar, a priori, las aportaciones en un determinado nivel económico, pero sin depender de las variables presupuestarias propias de las Diputaciones Forales. Así pues, 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. El riesgo sería, únicamente, para las Diputaciones Forales.

La ventaja de este sistema, afirma LAMBARRI, sería la de que los entes competentes para la recaudación de tributos concertados, es decir, las Diputaciones Forales, dispondrían de un incentivo del 100% para llevar a cabo tal recaudación. El principal inconveniente es que las competencias relativas a los principales servicios públicos radican en las Instituciones Comunes, y podría cuestionarse la viabilidad de un criterio que asigne toda la eficacia recaudatoria a un nivel competencial entre cuyas competencias no se encuentran la de los servicios públicos más importantes (Educación y Sanidad).

### *2. El criterio del riesgo compartido*

El criterio de riesgo compartido es aquel en el que se fija un porcentaje, que sería la expresión del reparto competencial. El riesgo, en este caso, es compartido, puesto que mayores serán las aportaciones en cuanto más elevada resulte la recaudación de los tributos concertados y, viceversa.

La ventaja de este sistema, señala LAMBARRI, es que, al contrario del riesgo unilateral, la mayor o menor eficacia recaudatoria redundaría en las competencias atribuidas a ambos niveles. Por otro lado, la principal desventaja es que no se daría el incentivo al 100% en la labor recaudatoria de las Diputaciones Forales.

### *3. El criterio establecido por la L.T.H.*

La L.T.H., en el apartado 2 del artículo 22, como hemos señalado anteriormente, recoge el criterio de riesgo compartido, puesto que 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". Se está estableciendo, por lo tanto, un reparto proporcional o porcentual, que además

se establece independientemente del nivel de recursos recaudados por los tributos concertados.

Asimismo, se ha de destacar que el criterio va a aplicarse de acuerdo a las competencias y/o servicios de las Instituciones Comunes, por un lado, y en base a las de los Órganos Forales de los tres Territorios Históricos, globalmente considerados, por otro. En consecuencia, a estos efectos, no se considera aisladamente a cada uno de los tres Territorios Históricos. Por todo lo anterior, según LAMBARRI "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 redunda beneficiosamente tanto en los Órganos Forales del mismo, como en los Órganos Forales de los otros dos, como en las Instituciones Comunes" (17).

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha considerado en la Sentencia 76/1988, de 26 de abril (18), Fundamento Jurídico Décimo, que "el que este acuerdo sea global, esto es, entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos, y no con cada Territorio Foral separadamente representa una opción dentro de las que permite el Estatuto de Autonomía, y resulta acorde con la previsión de unos < criterios de distribución equitativa > [art. 42 a) E.A.P.V.] de las contribuciones de los Territorios Históricos".

### **B) Imprecisión del criterio utilizado por la L.T.H.**

El criterio establecido por la L.T.H., es decir, el de "en consideración a las competencias y/o servicios...", es impreciso, en el sentido de que hay que proceder a una valoración de esas competencias y/o servicios, lo cual no es tarea sencilla. Para ello, este precepto de la L.T.H. (artículo 22, norma segunda) será completado por la metodología que aprobará el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, con carácter trienal, y que se elevará al Parlamento Vasco para su aprobación en forma de Ley, lo que se conoce como las leyes de aportaciones, que estudiaremos, más detalladamente, en otro apartado.

---

(17) Con ello, en palabras de ALBERDI LARIZGOITIA, Alberto—"El modelo interno de distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco", Ob. cit., p. 268— "quiere decirse que en 1985 se rompe con lo que había sido un criterio básico a lo largo de todo el período transitorio, a saber: que las Diputaciones Forales eran titulares exclusivas del componente de financiación asociado al esfuerzo fiscal".

(18) Sentencia de Pleno. Ponente: Magistrado D. Luis López Guerra. Sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por Luis Fernández Fernández-Madrid, en su propio nombre y en representación de otros 54 Senadores, contra la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, sobre Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos. (B.O.E. de 25 de mayo de 1988).

Por supuesto, y aunque la L.T.H. no lo señala expresamente, este precepto está resolviendo la denominada distribución vertical, que recuérdese es aquella mediante la cual se determina la cantidad global que corresponde pagar a los tres Territorios Históricos conjuntamente.

Atendiendo a este criterio de distribución vertical, se obtienen las que se denominan "aportaciones generales". Sin embargo, la L.T.H. establece otro tipo de aportaciones en la norma tercera del artículo 22, donde se indica lo siguiente:

"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, regionales o sectoriales de redistribución, personal y territorial, de la renta y riqueza en el ámbito del País Vasco y, en general, para la adopción de medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma".

En este apartado lo que se establece es una aportación específica para la realización de planificación, promoción y desarrollo económico, por parte del Gobierno Vasco.

Este tipo de aportación va a tener dos características: la primera, que será la cantidad que en cada momento se estime adecuada; en segundo lugar, que es una aportación totalmente independiente de las que se atribuyen en razón a las competencias y/o servicios de los que las Instituciones Comunes y los Órganos forales de los Territorios Históricos sean titulares.

Asimismo, entendemos que la existencia y la cantidad de este tipo de aportación será determinada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, aunque no lo indique la Ley específicamente.

Por lo tanto, existen dos tipos de aportaciones que van a conformar las aportaciones totales. A las primeras (señaladas en el artículo 22.2) podemos denominarlas aportaciones generales, y a las segundas (contenidas en el artículo 22.3) aportaciones específicas.

Asimismo, se ha de señalar que las normas cuarta y quinta del artículo 22 de la L.T.H. establecen los criterios que deberán utilizarse para la distribución vertical de los recursos entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Forales. Estos apartados del precepto disponen lo siguiente:

"Se utilizarán criterios y módulos que, desde el principio de suficiencia presupuestaria procuren una política de gasto corriente global medio por habitante equitativa y solidaria, sin perjuicio de las excepciones que con carácter transitorio pudiere apreciar el Consejo" (norma cuarta).

"Se adoptarán criterios que estimulen el esfuerzo fiscal y procuren la moderación en el crecimiento de los gastos corrientes, tanto en las Instituciones Comunes como en los Órganos Forales" (norma quinta).

Estos dos principios recogen los criterios a los que debe de atender la metodología de obtención de las aportaciones. El primero de ellos, aquel que procure una política de gasto corriente global medio por habitante que además sea equitativa y solidaria, y el segundo, aquel que procure la estimulación del esfuerzo fiscal y la moderación en el crecimiento de los gastos corrientes de las distintas Instituciones.

Estos criterios, como veremos más adelante, se establecerán por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, órgano al que corresponde determinar la metodología de la obtención de las aportaciones.

#### ***IV.2. La distribución horizontal***

En segundo lugar, el artículo 22 de la L.T.H. también se ocupa de la denominada distribución horizontal, es decir, de la parte que corresponderá pagar a cada Territorio Histórico de la cantidad global en que se fija la distribución vertical, o sea, la cantidad global que corresponde pagar a los tres Territorios Forales conjuntamente.

De esta distribución se ocupa la L.T.H., en la norma sexta del artículo 22 de la L.T.H., que establece lo siguiente:

"La aportación de cada Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico. Asimismo, se ponderará necesariamente en forma inversamente proporcional a la relación entre el esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico y el esfuerzo fiscal medio en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

El esfuerzo fiscal refleja la relación existente entre el importe de la recaudación anual por todos los conceptos tributarios, incluidos los de exacción municipal directa, y la renta del mismo año".

Las aportaciones a la Hacienda General del País Vasco deben de efectuarse por los tres Territorios Histórico, y si hasta ahora se han venido estableciendo los criterios para saber la parte que corresponde pagar a los Territorios Históricos, según las competencias y/o servicios de que sean titulares, han de precisarse los criterios a aplicar para determinar el porcentaje que corresponde pagar a cada Territorio Histórico, de aquella cantidad global. Es lo que se llama la distribución horizontal.



Para el profesor LAMBARRI (19) existen dos alternativas:

1. 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.

2. Las 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.

De las dos opciones, el marco legal vigente, es decir, la L.T.H., ha escogido la primera, puesto que establece expresamente que "la aportación de cada Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico".

Según señala LAMBARRI (20), existe un problema en la práctica, al determinar los índices de capacidad de contribución en función de la renta, "por el hecho de que los datos estadísticos de renta tienen un desfase importante respecto al año para el que se calculan las aportaciones". Concretamente, este desfase viene a situarse en torno a los cuatro años. La solución aportada a este problema es la de "tratar de acercar lo más posible los datos estadísticos de renta al ejercicio de que se trate".

En el pasado se utilizaron otros criterios. Así, en 1981, el Producto Interior Bruto al coste de los factores; en 1982, la renta familiar disponible; en 1983 y 1984, la capacidad recaudatoria (21).

### **IV.3. La cláusula discrecional del artículo 22 de la L.T.H.**

Asimismo, el artículo 22 de la L.T.H. incluye, en su norma séptima, una cláusula discrecional, que establece lo siguiente;

"El Consejo, sin perjuicio de lo prevenido en el número 2, del artículo 20, tendrá en cuenta, no obstante, en la forma que proceda, el importe de los ingresos a que se refiere dicho apartado a los efectos de que se procuren la mejor efectividad y aplicación de los principios contenidos en este art. en la distribución de los rendimientos procedentes de la gestión del Concierto".

Este apartado se está refiriendo a los intereses devengados a favor de las Diputaciones Forales, por razón de los ingresos fiscales concertados.

---

(19) LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la Ley trienal de aportaciones", Ob. cit., p. 1845 y, en GUTIÉRREZ, Raquel y LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La Ley de aportaciones para el período 1989-1991", Ob. cit., p. 45. Asimismo, un estudio específico sobre la metodología de coeficientes horizontales, puede verse, en LAMBARRI, Carlos: "La metodología de determinación de coeficientes anuales de aportación de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco", *Revista Vasca de Administración Pública* n.º 24, Mayo-Agosto 1989.

(20) LAMBARRI, Carlos: "La metodología de determinación de los coeficientes anuales de aportaciones de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco", Ob. cit., p. 110.

(21) Criterios fijados en el Anexo II de la Ley 2/1985, de 15 de febrero, por la que se aprueban las aportaciones de las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma.

Como se puede apreciar, se deja un amplio margen de libertad al Consejo Vasco de Finanzas Públicas para cumplir, lo mejor posible, con todos los principios que hemos venido señalando, teniendo en cuenta los ingresos efectivos procedentes de la recaudación de los tributos concertados. Esta libertad está en consonancia con lo que contenía el artículo 20.1-2 de la L.T.H. (22), en el sentido de que estos intereses pueden ser incluidos, en la cuantía que se estime procedente, en la cifra a distribuir entre las Haciendas Forales y la Hacienda General.

Observamos, asimismo, como se otorga una función muy importante al Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Este órgano, como se ve, es fundamental en el campo de las aportaciones, puesto que como hemos adelantado y expondremos posteriormente, juega un papel capital en su determinación.

#### **IV.4. Normas de procedimiento**

Corresponde indicar que el artículo 22 de la L.T.H. incluye, entre sus denominados "principios, dos normas de procedimiento. La primera se encuentra contenida en la norma primera del artículo 22, que establece lo siguiente:

"El reparto de los recursos a distribuir según el artículo 20 anterior, y el consiguiente cálculo de las aportaciones de cada Territorio, se convendrá en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, a tenor del procedimiento que se establece en la presente Ley".

En primer lugar, merece destacarse que el artículo 22 de la L.T.H. fue objeto del recurso de inconstitucionalidad, reiteradamente mencionado, junto con otros artículos. Los recurrentes consideraban que la forma de determinar el importe de las aportaciones supone una contravención de los mandatos estatutarios. Concretamente, la contravención se predicaba respecto a lo dispuesto en el artículo 42 a) del Estatuto, partiendo de la

---

(22) El artículo 20.1-2.º de la L.T.H. establece lo siguiente: "se entenderán incluidos anualmente, dentro de los rendimientos derivados de la gestión del Concierto Económico, Y en la cuantía que proceda, según estimación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, los intereses devengados a favor de las Diputaciones Forales por razón de los ingresos fiscales concertados, durante cada ejercicio".

expresión "se convendrá" en él contenida, que implica que se tiene que dejar margen para que la determinación final de la cuantía de las aportaciones se realice mediante un convenio. En este sentido, para que exista un convenio, es necesaria una concurrencia de voluntades entre las Instituciones Comunes y las del Territorio Histórico, de manera que la aportación de cada una de éstas, sólo puede fijarse con la conformidad expresa de las respectivas Diputaciones Forales.

Los recurrentes continuaban afirmando que esta exigencia estatutaria de una concurrencia de voluntades se vería contradicha por el papel que la L.T.H. asigna, en la determinación de esas aportaciones, al País Vasco y al Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

En primer lugar, ha de resaltarse el hecho de que este apartado 1.º del artículo 22 de la L.T.H. emplea el mismo término "se convendrá" que el artículo 42 a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

El Tribunal Constitucional realiza una interpretación, a partir del artículo 42 a) del Estatuto, del término "se convendrá" en su Sentencia 76/1988, de 26 de abril (23), Fundamento Jurídico 5º, en la que declara lo siguiente: "debe estimarse que la expresión <se convendrá> del artículo 42. a) EAPV supone la exigencia de una concordancia o acuerdo de voluntades entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos. Pues no puede desconocerse que, históricamente, la determinación de las aportaciones de las Haciendas Forales a la estatal ha venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un elemento acordado o paccionado, integrante del núcleo del régimen foral (y en forma casi exclusiva desde la Ley de 21 de julio de 1876) y que constituye, por tanto, parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse pervivencia de la foralidad". Por lo tanto, esta interpretación ha de ser, a su vez, extendida al término "se convendrá" del artículo 20.1 de la L.T.H.

En segundo lugar, cabe decir que será en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, órgano que se crea en la propia L.T.H. y que analizaremos posteriormente, donde se realizará el cálculo de las aportaciones de cada Territorio, aspecto que, precisamente, fue uno de los que se impugnaron por los recurrentes.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico Décimo, de la Sentencia 76/1988, de 26 de abril (24), establece que "en lo que afecta a la composición y procedimiento del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, regulado en el artículo 22 y 28 de la L.T.H. hay que concluir que efectivamente, se respeta la garantía constitucional y estatutaria". Asimismo, señala con respecto a su composición paritaria (representativa de Instituciones Comunes y Órganos Forales) que "posibilita la negociación y acuerdo de las aportaciones de que se trata".

---

(23) Sentencia de Pleno. Ponente: Magistrado D. Luis López Guerra. Sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por Luis Fernández Fernández-Madrid, en su propio nombre y en representación de otros 54 Senadores, contra la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, sobre Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos. (B.O.E. de 25 de mayo de 1988).

(24) Sentencia de Pleno. Ponente: Magistrado D. Luis López Guerra. Sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por Luis Fernández Fernández-Madrid, en su propio nombre y en representación de otros 54 Senadores, contra la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, sobre Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos. (B.O.E. de 25 de mayo de 1988).

La segunda de las normas de procedimiento se encuentra en la norma octava, del artículo 22 de la L.T.H., que dispone lo siguiente:

"El Consejo Vasco de Finanzas Públicas aprobará la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma con vigencia para períodos mínimos de tres ejercicios presupuestarios; salvo que concurran circunstancias excepciones a juicio del Consejo, que aconsejen su vigencia para uno o dos ejercicios.

El Gobierno elevará al Parlamento, para su aprobación, el correspondiente proyecto de ley que incorporará la metodología antes citada que hubiere acordado el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Dicho proyecto, que tendrá forma de ley de artículo único, será aprobado con idéntico régimen que el previsto en, el artículo 29, de la presente ley".

Como podemos apreciar, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas tiene un papel fundamental en la determinación de las aportaciones. Por lo tanto, es necesario analizar previamente la composición del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, antes de pasar al estudio del procedimiento de la determinación de las aportaciones, momento en el que será analizada la regía contenida en último párrafo transcrito de este artículo 22. Remitimos, por lo tanto, su estudio a ese posterior apartado.

Como conclusión al estudio de este artículo 22 de la L.T.H., estamos de acuerdo con la opinión de MEDINA GUERRERO (25), que dice, "de la lectura de este precepto puede fácilmente inducirse que, pese a su pretensión de reducir la discrecionalidad, racionalizando la toma de decisiones al respecto, será en última instancia la negociación política el factor determinante a la hora de fijar el volumen y distribución de las aportaciones. Negociación política que habrá de substanciarse en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas".

---

(25) MEDINA GUERRERO, Manuel: *Los Regímenes Financieros Forales en la Constitución de 1978*, Ed.: Instituto Vasco de Administración Pública, 1991, p. 150.

## V. EL CONSEJO VASCO DE FINANZAS PUBLICAS

### V.1. Composición

El Consejo Vasco de Finanzas Públicas es un órgano creado por la L.T.H. Se dice que a los efectos previstos en el artículo 14.2 de la misma, es decir, para que la actividad financiera de los Territorios Históricos y de su sector público, se ejerza en coordinación con la Hacienda General del País Vasco.

Como hemos podido ir comprobando, la L.T.H. atribuye a este órgano un papel principal en la determinación de las aportaciones y, según LAMBARRI (26), "se erige en un órgano clave dentro del entramado institucional del País Vasco, al constituirse en un punto de encuentro entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos necesario para el adecuado funcionamiento de un modelo de país articulado en torno a distintos niveles institucionales, cuyo principio rector básico es el riego compartido".

Por lo que se refiere a su composición, el artículo 28.2 de la L.T.H. establece que estará integrado por seis miembros, tres designados por el Gobierno y los otros tres por las Diputaciones Forales, uno por cada uno de los Territorios Históricos.

Como podemos apreciar, existe una composición paritaria: tres miembros designados por el Gobierno Vasco, y otros tres en representación de cada uno de los diferentes Territorios Históricos. Según lo señalado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1988, de 26 de abril (Fundamento Jurídico Décimo), "muestra, en cuanto a su composición paritaria, una evidente analogía con la Comisión Mixta prevista en el artículo 41.2 e) entre la Comunidad Autónoma y el Estado para el señalamiento de los cupos resultantes del régimen de Concierto Económico; composición paritaria (en este caso representativa de las Instituciones Comunes y los Órganos Forales) que posibilita la negociación y acuerdo de las aportaciones de que se trata".

El Consejo será presidido por el miembro representante del Gobierno que éste designe. El hecho de que sea un representante del Gobierno el que presida el Consejo Vasco de Finanzas Públicas fue visto por los recurrentes de la L.T.H. como uno de los puntos de impugnación. Sin embargo, esta circunstancia no coloca en situación de inferioridad a los Territorios Históricos porque, como afirma el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 10.º de la tal mencionada Sentencia 76/1988, de 26 de octubre, "la alegación efectuada por los recurrentes consistente en que, al corresponder la Presidencia del Consejo a un miembro representante del

---

(26) LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la ley trienal de aportaciones", Ob. cit., p. 1823.

Gobierno Vasco (artículo 28.5 L.T.H.) éste dispondrá de un voto dirimente en caso de empate, en razón de lo previsto en el artículo 12.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo (con lo que el Gobierno Vasco dispondrá en todo caso de una mayoría en el Consejo, imposibilitando así un procedimiento de pacto o acuerdo) se ve contradicha por los mandatos de la Ley, puesto que ésta, en su artículo 28.5 prevé que <el Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría absoluta de sus miembros, salvo en aquellos supuestos en que la presente ley exija una mayoría cualificada>; lo que viene a excluir la adopción de acuerdos caso de empate según las previsiones del artículo 12.1 L.P.A. La exigencia de una mayoría absoluta supone así que no podrá el Consejo adoptar sus decisiones únicamente sobre la base de la voluntad del Gobierno Vasco, o de los Territorios Históricos, sino que, en cualquier caso, un acuerdo de voluntades será necesario".

Asimismo, actuará de Secretario un funcionario Público de carrera o de empleo del Gobierno Vasco, que no tendrá ni voz ni voto en las deliberaciones del Consejo (artículo 28.3 L.T.H.).

Una vez examinada la composición del Consejo Vasco de Finanzas Públicas y expuesta la opinión del Tribunal Constitucional al respecto, pasamos a exponer las funciones que se atribuyen el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

## **V.2. Funciones**

El artículo 28.1 de la L.T.H. establece las funciones que debe de cumplir el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

La primera de ellas, y la más importante, es la de determinar la distribución de los recursos derivados de la gestión del Concierto Económico, y, por lo tanto, el cálculo de las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General del País Vasco.

Esta primera función ya se establecía en los artículos 22 Primero y 20.1 de la L.T.H. (27).

Como ya hemos señalado en numerosas ocasiones, las aportaciones de los Territorios Históricos son la principal fuente de ingreso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, puesto que dichas aportaciones están integradas, básicamente, por los ingresos obtenidos de la gestión de los tributos concertados, esto es, los ingresos procedentes de la gestión de los principales tributos (I.R.P.F., Sociedades, I.V.A., etc.).

Hemos dicho que las aportaciones están formadas "básicamente" por los ingresos derivados de la gestión de los tributos concertados, porque a ellos

---

(27) Recordemos que el artículo 20.1 de la L.T.H. indica textualmente lo siguiente:

"1. Los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico a que se refiere la letra a) del número 1 del artículo 18 anterior, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado, se distribuirán entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, determinándose las aportaciones que éstas últimas hayan de hacer a la primera, de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley.

Se entenderán incluidos anualmente, dentro de los rendimientos derivados de la gestión del Concierto Económico, y en la cuantía que proceda, según estimación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, los intereses devengados a favor de las Diputaciones Forales por razón de los ingresos fiscales concertados, durante cada ejercicio".

El artículo 22 primero de la L.T.H. establece que:

"El reparto de los recursos a distribuir según el artículo 20 anterior, y el consiguiente cálculo de las aportaciones de cada Territorio, se convendrá en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, a tenor del procedimiento que se establece en la presente Ley".

puede añadirseles, además, las cantidades procedentes de los intereses obtenidos por las Diputaciones Forales, provenientes de los ingresos fiscales concertados. Esta posible inclusión y su concreta cuantía, debe de ser fijada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

La importancia del Consejo Vasco de Finanzas Públicas viene dada, precisamente, por el hecho de que éste órgano va a convenir el reparto de recursos y el cálculo de las aportaciones.

Como ya se ha indicado, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas está formado por tres miembros, cada uno de los cuales representa a un Territorio Histórico, cuyas Instituciones entregarán las aportaciones a la Hacienda General del País Vasco y, por otros tres miembros representantes del Gobierno Vasco, cuyas Instituciones van a percibir las aportaciones.

Asimismo, hemos podido observar cómo el artículo 28.5 de la L.T.H. dispone que los acuerdos se realizarán por mayoría absoluta, lo cual no obliga legalmente a que se produzca un acuerdo unánime de voluntades. Por tanto, puede darse el caso de que alguno de los Territorios Históricos quede en minoría. Es decir, que alguno de los representantes de un Territorio no esté de acuerdo y, no obstante, se llegue a esa mayoría absoluta por el resto de los miembros. Probablemente se ha requerido legalmente para llegar a los acuerdos una mayoría absoluta, y no la unanimidad, por temor a que un acuerdo quede bloqueado por alguno de los Territorios Forales. Esta situación puede ser discutible, aunque estimo que ha sido tomada para que no se puede obstaculizar la periódica fijación de aportaciones.

La segunda de las funciones atribuidas al Consejo Vasco de Finanzas del País Vasco, que contiene el artículo 28.1 de la L.T.H., es la del estudio y formulación de propuestas al Gobierno y a las Diputaciones Forales sobre cualquier materia relacionada con la actividad económica, financiera y presupuestaría del sector público vasco que, a juicio del Consejo, precise de una actuación coordinada.

De este apartado podemos inferir que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas es un órgano de coordinación, puesto que se dice "precisa de una actuación coordinada". La coordinación, como es obvio, se realiza entre el Gobierno y las Diputaciones Forales y en referencia a cualquier actividad económica, financiera o presupuestaria del sector público vasco.

En último lugar, se establecen, como funciones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, todas aquellas enumeradas por la Ley. La L.T.H., a través de su articulado, va atribuyendo competencias al Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Entre otras, podemos señalar, las siguientes:

En primer término, la determinación del tipo de interés que devengarán los anticipos de tesorería solicitados por la Hacienda General del País Vasco a las Diputaciones Forales y los aplazamientos en el pago de las aportaciones solicitadas por las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco (artículo 25.3 L.T.H.).

En segundo término, el establecimiento de los criterios o reglas que se estimen convenientes, para efectuar la liquidación de las aportaciones de las Diputaciones Forales (artículo 26 L.T.H.).

En tercer lugar, la coordinación y armonización entre sí y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma, de la operaciones de crédito con plazo superior a un año (artículo 27.4 L.T.H.) (28).

En cuarto lugar, la adopción de cuantos acuerdos conduzcan a una mayor coordinación entre los Territorios Históricos. La disposición transitoria 3ª, párrafo segundo (29), que recoge esta función, fue uno de los preceptos de la L.T.H. que se impugnó ante el Tribunal Constitucional. Los recurrentes entendían que si se pretende atribuir al Consejo Vasco de Finanzas Públicas la facultad de adoptar acuerdos vinculantes para los Territorios Históricos, ello implicaría una limitación a sus facultades normativas que sólo el Parlamento Vasco puede realizar, según el artículo 42 a) del Estatuto.

No estamos de acuerdo con la opinión expuesta, toda vez que, como considera el Tribunal Constitucional (Sentencia 76/1988, de 26 de abril, Fundamento Jurídico 13º), "del mismo texto literal de la Disposición que se impugna se desprende que la cláusula final, <sin perjuicio de su posterior aprobación por los órganos forales competentes>, salva explícita y suficientemente las competencias de los Territorios Históricos, sin cuyo asentamiento no cabe que resulten vigentes en su ámbito territorial respectivo los mencionados acuerdos. Resulta, por tanto, que no cabe considerar que el Parlamento Vasco haya habilitado al Consejo para adoptar normas vinculantes de coordinación, ni, en consecuencia, para ejercer, ni siquiera transitoriamente, la potestad coordinadora que le reserva el artículo 41.2 a) EAPV".

---

(28) En desarrollo de esta competencia, la disposición adicional 5a de la Ley 5/1991, de 15 de noviembre, por la que se 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 aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, señala lo siguiente: "A los efectos de dar cumplimiento a las previsiones de la L.T.H. en sus artículos 14.2 y 27.4, la coordinación y armonización de la política de endeudamiento y, en general, de la actividad financiera de la Hacienda General del País Vasco y de los Territorios Históricos corresponderán a la institución financiera pública que se establezca para la óptima financiación del sector público, o mientras ésta no sea creada, al Consejo Vasco de Finanzas Públicas".

(29) Precisamente, uno de las primeras decisiones en desarrollo de esta competencia fue el señalado en el punto 7 d) del Acuerdo contenido en la Ley 2/1985, de 15 de febrero, por la que se aprueban las aportaciones de las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma. Este acuerdo hacía referencia a la creación de una Comisión Mixta, cuya función era la de presentar una propuesta de texto de ley de coordinación, armonización y colaboración fiscal.



## **VI. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA LEY QUE DETERMINA LA METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS APORTACIONES**

Como ya se ha expuesto, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas va a ser el órgano encargado de aprobar la metodología de distribución de recursos, así como la determinación de las aportaciones de cada Territorio Histórico.

Una vez el Consejo Vasco de Finanzas Públicas haya tomado una decisión, el Gobierno elevará al Parlamento Vasco, para su aprobación, el proyecto de Ley, que incorpora la decisión tomada al respecto por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

La elaboración de la metodología de determinación tiene que tener en cuenta los principios recogidos por el artículo 22 de la L.T.H., que ya hemos estudiado.

La ley aprobada por el Parlamento Vasco, con forma de artículo único (la misma característica que tiene la Ley del Concierto Económico), tendrá una vigencia mínima de tres años presupuestarios, salvo que concurren circunstancias excepcionales a juicio del Consejo, que hagan conveniente una vigencia para uno o dos ejercicios. Son las denominadas leyes de aportaciones, que analizaremos en un próximo apartado.

En cuanto al proyecto de ley presentado por el Gobierno, el Parlamento Vasco puede aprobarlo o rechazarlo en debate y votación de totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas. Todo este procedimiento es el que se lleva a cabo cuando una ley se tramita con forma de artículo único, y nos recuerda al procedimiento de elaboración de la Ley del Concierto Económico.

Por lo tanto, el Parlamento Vasco tiene dos opciones:

La primera, aprobar la propuesta en su totalidad, lo cual terminaría con la aprobación de la ley.

La segunda, rechazar el proyecto en su totalidad. Si esto ocurre, el Parlamento Vasco debe de devolver el proyecto al Gobierno, indicando los motivos de discrepancia. A partir de ese momento, y en el plazo de quince días, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas debe de elaborar un segundo y definitivo (30) proyecto de ley, que se volverá a remitir al Parlamento Vasco para su aprobación.

---

(30) Pese a que este término puede sorprender, la L.T.H. lo utiliza, puesto que, como se verá, no existe la posibilidad de que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas elabore un nuevo Proyecto de Ley.

Sin embargo, la L.T.H. prevé el hecho de que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas no llegue a un acuerdo, en los quince días, anteriormente señalados. En tal caso, se elevará al Parlamento Vasco, el oportuno informe, con la postura razonada de cada uno de sus miembros.

Recibido este informe, el Parlamento Vasco resolverá las cuestiones discrepantes, es decir, aquellas en las que los miembros del Consejo Vasco de Finanzas Públicas no hayan llegado a un acuerdo. Por el contrario, debatirá y votará en su totalidad y sin posibilidad de enmiendas, los puntos en los que se hubiese llegado a un acuerdo en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

En caso de rechazo, por parte del Parlamento Vasco, de estos puntos, la L.T.H. indica que se producirá una situación similar a la que hemos descrito anteriormente, es decir, se devolvería nuevamente al Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

De todo lo anterior, llegamos a una conclusión, puede darse el caso de que alguna de las partes de la Ley que apruebe la metodología de determinación de las aportaciones no esté aprobada por la vía del artículo único. Concretamente, en el caso de que existan discrepancias en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas y que no se haya llegado a un acuerdo. En este caso, como hemos expuesto, se envía un informe al Parlamento Vasco, con las posturas razonadas de sus miembros y es el Parlamento Vasco el que decide. Es de suponer, que en el caso de que esto ocurra, el Parlamento Vasco debe de decidir entre una de las opiniones razonadas de los miembros del Consejo, es decir, creemos que no debe de tomar, como decisión, una opinión que no se haya vertido razonadamente en el seno del Consejo. Por otra parte, no se dice de qué manera el Parlamento Vasco tomará esta decisión pero, sin duda, puede tomarse con una discusión parlamentaria ordinaria y no por el procedimiento de artículo único. Por lo tanto, creemos que la única garantía es que, al menos, el Parlamento Vasco no emita una solución distinta de las que se le ha aportado por parte del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, sin duda, discrepantes entre sí, pero decididas en su seno.

Los recurrentes de la L.T.H impugnaron también, el apartado 2, del artículo 29, que regula el procedimiento para decidir sobre aspectos sobre los que no hubiera acuerdo en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, en 15 días.

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1988, de 26 de abril, Fundamento Jurídico 11º, establece que "la existencia de una vía para resolver aquellas cuestiones en las que los representantes del Gobierno Vasco y los de los Órganos Forales no hayan conseguido llegar a un acuerdo, aparece como requisito imprescindible para la misma existencia y funcionamiento de la Hacienda General de la Comunidad Autónoma, y para la viabilidad de ésta, que se vería comprometida si, por falta

de acuerdo, quedarán bloqueadas las aportaciones de los Territorios Históricos destinadas a subvenir a necesidades de las Instituciones Comunes del País Vasco. Dada la necesidad de un procedimiento de este tipo, no resulta injustificado que la actualización del régimen foral en este aspecto se haga consistir en encomendar al Parlamento Vasco —compuesto, según previsión estatutaria, por un número igual de representantes elegidos por cada Territorio Histórico— la resolución de esas controversias" y, añade "sin duda, el procedimiento ahora adoptado, al encargar una función similar a un órgano distinto e independiente del ejecutivo viene a suponer, más que una reducción, una garantía añadida al régimen foral históricamente consagrado".

## **VII. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA LEY QUE DETERMINA LAS APORTACIONES ANUALES**

En este momento, creemos preciso destacar la distinción entre dos procedimientos. El primero, el proceso de elaboración de la metodología de determinación de las aportaciones, o lo que es lo mismo, la fijación del método que se va a utilizar para la obtención de las aportaciones. La metodología de distribución de recursos se aprueba, como hemos expuesto, para un período de vigencia de tres años. El segundo procedimiento se dirige a señalar las aportaciones que deben realizar las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco, es decir, la cantidad concreta que se va a entregar anualmente.

El procedimiento viene establecido por el artículo 29 de la L.T.H., y es, básicamente, el mismo que ya hemos indicado anteriormente para la elaboración de la ley que determina la metodología. Sin embargo, hay algunos puntos de diferencia que a continuación examinaremos.

Así, la determinación de las aportaciones va a ser anual. La L.T.H establece que, dentro del plazo máximo de los 15 primeros días naturales del mes de octubre de cada año, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas fijará para el ejercicio siguiente las aportaciones que deberán efectuar las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma. Este acuerdo se elevará al Parlamento Vasco, adjuntándose el informe del Consejo, nuevamente en forma de proyecto de ley de artículo único. Tras ello, se inicia el mismo procedimiento que señalamos, en el punto anterior, para la aprobación de la metodología, por lo que a dicho lugar nos remitimos.

La L.T.H. establece, en el apartado 4.º del artículo 29, que no deberá de cumplirse este procedimiento, "en el supuesto de que se hubiera aprobado la ley a que se refiere el apartado sexto, del número 1 del artículo 22 de esta ley" y, continúa diciendo la L.T.H., "quedará excusado el cumplimiento de lo previsto en los números 1 y 2 de este artículo, pudiendo elaborarse

los Presupuestos del Gobierno y de las Diputaciones Forales en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de dicha ley".

La remisión se efectúa, como se observa, al apartado sexto, del número 1, del artículo 22. Sin embargo, este apartado no hace referencia ninguna ley, sino al criterio en base al cual se determinará la aportación de cada Territorio Histórico. Observamos que el apartado que menciona esa ley es el octavo del artículo 22, que se refiere a la ley que incorpora la metodología de determinación de las aportaciones. Por lo tanto, hemos de entender la remisión del artículo 29.4 hecha al apartado octavo y no al sexto del artículo 22. Por lo que se detecta un evidente error de redacción.

De esta misma opinión parece ser el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 76/1988, de 26 de abril (Fundamento Jurídico n.º 11), al hacer referencia al artículo 29.4, lo relaciona directamente con el artículo 22.8, y no con el artículo 22.1 6º, como establece la L.T.H.

Puesto de manifiesto este error de remisión de la L.T.H., hemos de destacar, por lo tanto, que en el caso de que exista una ley que apruebe la metodología, la determinación de las aportaciones se va a realizar prácticamente de forma automática, siguiendo los pasos que se indiquen en la ley que aprueba la metodología. Así se establece que, en este caso, pueden aprobarse los Presupuestos de Gobierno y de las Diputaciones Forales en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de dicha ley (artículo 29.4 L.T.H.).

Sin embargo, en la práctica, como bien afirma LAMBARRI (31), dicho cálculo "se somete a la aprobación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, aunque este trámite no está expresamente recogido en la normativa legal, siendo una prueba complementaria de la voluntad de automatismo contenida en la propia L.T.H.". En la realidad práctica el Consejo Vasco de Finanzas Públicas suele establecer, previa proposición de las Diputaciones Forales, la cantidad previsible de los ingresos por tributos concertados. Asimismo, se suelen determinar las cantidades destinadas a las aportaciones específicas, como, por ejemplo, la destinada a las políticas del artículo 22.3 de la L.T.H. Sin embargo, todas las decisiones se toman por consenso y, por supuesto, atendiendo a lo señalado por la Ley que determina la metodología en cada período.

Se ha de indicar, asimismo, que la cantidad de ingreso previsible anual que proponen las Diputaciones Forales al Consejo Vasco de Finanzas Públicas, y que éste último aprueba, puede ser alterada durante la anualidad si se demuestra que la cifra no va a ser la prevista. Evidentemente, estos cambios pueden ser al alza o la baja. Por poner un ejemplo, en el año 1986, cuando se implantó el I.V.A., la cifra que en un primer momento se aprobó fue menor que la realmente recaudada; por lo tanto, durante ese año se modificaron las cifras.

---

(31) LAMBARRI, Carlos: "La metodología de determinación de los coeficientes anuales de Aportación de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco", Ob. cit.. p. 98.

De todo lo anterior, podemos inferir que en el caso de que exista una ley de aportaciones, es decir, una ley trienal que aprueba la metodología para la determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Comunidad Autónoma del País Vasco, la L.T.H. establece que no se llevará a cabo el procedimiento que hemos expuesto anteriormente. Sin embargo, en la práctica, sí que interviene el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, pero no el Parlamento Vasco, ganando el procedimiento en celeridad y automatismo. Asimismo, este automatismo, dice LAMBARRI (32), "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".

Con respecto a este procedimiento, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 11.º de la Sentencia 76/1988, de 26 de abril, señala que "supone un mayor automatismo en la fijación de las aportaciones de los Territorios Históricos, en tanto esté en vigor la metodología prevista en la ley de que se trata, en comparación con el sistema que regulan los apartados 1 y 2 del artículo 29 L.T.H., esto es, el acuerdo anual en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y la correspondiente aprobación parlamentaria. No obstante, la forma de elaboración de la metodología (...) y de aprobación en el Parlamento Vasco (...) aseguran el carácter convenido o pactado de esa metodología, con intervención de la representación de los Territorios Históricos en su elaboración y propuesta, mediante el Consejo Vasco de Finanzas Públicas".

El artículo 29 de la L.T.H., que establece el procedimiento que hemos descrito tanto para la determinación de la metodología de las aportaciones como de la cuantificación de estas últimas, fue objeto del recurso de inconstitucionalidad anteriormente señalado.

En lo referente al procedimiento, los recurrentes afirmaban que se hace desaparecer el carácter "pactado" o "convenido" de las aportaciones, al preverse que el Parlamento Vasco sea quien adopte la decisión final sobre las aportaciones, sin intervención alguna de los Territorios Históricos.

El Tribunal Constitucional declara al respecto que "la intervención parlamentaria (...) no afecta así materialmente al acuerdo a que hubieran llegado en el Consejo del Gobierno Vasco y los Territorios Históricos, y no hace desaparecer, por tanto, el carácter acordado o pactado de la distribución de aportaciones, ya que, tanto en uno como en otro supuesto, le está vedado al Parlamento introducir modificaciones, por vía de enmienda, en el acuerdo alcanzado. Por otro lado, el que la decisión final venga integrada formalmente por una Ley del Parlamento Vasco aparece justificado por su misma naturaleza, en cuanto afecta tanto a la Hacienda General Vasca como a los Territorios Históricos, disponiendo pues de una eficacia general y no limitada a un Territorio Histórico concreto".

---

(32) LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la Ley trienal de aportaciones", Ob. cit., p. 1852.

## **VII.1. Plazo de aprobación de las aportaciones anuales**

Tanto el Gobierno Vasco como las Diputaciones Forales necesitan conocer la cifra de las aportaciones anuales para poder elaborar sus Presupuestos Generales.

Así, el artículo 29.3 de la L.T.H. dispone que "el Gobierno y las Diputaciones Forales elaborarán sus Presupuestos respectivos consignando como aportaciones de los Territorios Históricos las que hubiere aprobado el Parlamento Vasco en virtud del procedimiento anteriormente señalado' Es obvio que esto ocurrirá en el caso de que no exista una ley trienal de la metodología sobre determinación de las aportaciones. En el caso contrario, es decir, cuando sí existe esa Ley de aprobación de la metodología de determinación de las aportaciones, aplicaremos lo señalado en el artículo 29.4 de la L.T.H., que establece que se pueden elaborar "los Presupuestos del Gobierno y de las Diputaciones Forales en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de dicha ley".

De todo ello, hemos de concluir destacando la necesidad de conocer las aportaciones anuales para que tanto el Gobierno Vasco como las Diputaciones Forales puedan elaborar sus respectivos Presupuestos.

Para establecer el plazo en el que se deben aprobar las aportaciones anuales deben tenerse en cuenta, a su vez, y previamente los plazos fijados para la presentación de los respectivos proyectos de Presupuestos de estas Instituciones.

Con respecto al Gobierno Vasco, el plazo de presentación de sus Presupuestos Generales será anterior al 1 de noviembre del ejercicio anterior al que se refiere el citado proyecto. Así lo establece la Ley 31/1983, de 20 de diciembre, de Régimen Presupuestario de Euskadi, en su artículo 64 (B.O.P.V. n.º 5, de 11 de enero de 1984).

En cuanto a Álava, se dispone un plazo anterior al 15 de noviembre del ejercicio anterior. Así lo establece la Norma Foral 53/1992, de 18 de diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Álava, en su artículo 46 (B.O.T.H.A. n.º 147, de 30 de diciembre de 1992).

En lo referente a Guipúzcoa, el plazo señalado se cierra con anterioridad al 1 de noviembre del ejercicio anterior a que se refiere el citado proyecto. Así lo establece la Norma Foral 17/1990, de 26 de diciembre, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Guipúzcoa, en su artículo 44 (B.O.T.H.G. n.º 22, de 1 de febrero de 1991 y corrección de errores en el n.º 65, de 9 de abril).

Por lo que respecta a Vizcaya, se establece como límite del plazo la fecha del 15 de noviembre del ejercicio anterior. Así se desprende de la Norma Foral 7/1984, de 5 de octubre, Presupuestaria, en su artículo 44 (B.O.S.V. n.º 297, de 28 de diciembre y Anexo al n.º 299, de 31 de diciembre corrección de errores en el n.º 10, del 12 de enero de 1985).

Por lo tanto, vistos los plazos, ha de ser durante el mes de octubre, como límite, cuando se haya de proceder a la determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales.

La L.T.H. establece en su artículo 29.1, para el procedimiento que se sigue en el caso de que no exista una Ley de aportaciones, el plazo del 15 de octubre de cada año.

Esta fecha está en plena concordancia con las que hemos señalado anteriormente para los Presupuestos Generales de las distintas Instituciones. Este plazo podría aplicarse sin ninguna problemática especial en el caso de que exista una ley de aportaciones, puesto que, como expone LAMBARRI, en la práctica, las aportaciones son aprobadas por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, y esta aprobación se producirá en los 15 primeros días naturales del mes de octubre de cada año.

Para LAMBARRI (33), se trata "de un plazo perfectamente lógico que no podría dilatarse si no se quiere incumplir los plazos de presentación de los Presupuestos, que a su vez deben incluir las aportaciones previamente determinadas".

Hemos de señalar, también, para concluir este apartado, que la L.T.H. prevé el hecho de que no se aprueben los Presupuestos Generales del País Vasco a tiempo.

Así, el artículo 29.5 de la L.T.H. dispone que "la prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco determinará, a su vez, la prórroga de las aportaciones que las Diputaciones Forales venían obligadas a efectuar en el último ejercicio a la Hacienda General del País Vasco en sus mismas cuantías y vencimientos, sin perjuicio de que, una vez aprobados los nuevos Presupuestos, entren en vigor las aportaciones en los mismos contenidos, practicándose en su caso, las oportunas liquidaciones por diferencias".

Con ello, se viene a producir una situación paradójica, puesto que, para la aprobación de los Presupuestos Generales es necesaria la determinación de las aportaciones. Sin embargo, podemos decir que "no entran en vigor", hasta el momento en el que se aprueban los Presupuestos Generales del País Vasco.

De esta manera, aunque los tres Territorios Históricos hayan aprobado sus presupuestos y, entre sus partidas de gastos, aparezca la de las nuevas aportaciones, no serían operativas si no se aprueba la ley de los Presupuestos Generales del País Vasco y, por lo tanto, se seguirían entregando las cantidades del período anterior. No obstante, posteriormente se realizarían las liquidaciones correspondientes, como señala la propia L.T.H. A modo de ejemplo, podemos decir que la Ley de Presupuestos de la Comunidad

---

(33) LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la ley trienal de aportaciones", Ob. cit., p. 100.

del País Vasco para 1991, se aprobó el 30 de mayo del mismo año 1991 [Ley 1/1991, de 30 de mayo (B.O.P.V. n.º 121, de 14 de junio de 1991)] y la del Territorio Histórico de Guipúzcoa a finales de enero del mismo año [Norma Foral 1/1991, de 29 de enero (B.O.T.H.G. n.º 24, de 5 de febrero de 1991)]. Por lo tanto, las aportaciones que ingresó el Territorio Histórico de Guipúzcoa en los dos primeros plazos (febrero y abril) no fueron los que correspondían a 1991, y que, obviamente, ya establecía su Norma Foral de Presupuestos, sino las de 1990, porque la Ley de Presupuestos de la Comunidad no estaba aprobada todavía. Evidentemente, en el momento oportuno se procedió a la liquidación correspondiente.

Sin embargo, la L.T.H. no recoge la previsión de que sean los Presupuestos de algún Territorio Histórico los que no se hayan aprobado a tiempo o, por lo menos, antes del primer plazo de entrega de las aportaciones, en el mes de febrero. Este es el caso que se dio en el Territorio Histórico de Guipúzcoa en el año 1992. Territorio en el que de manera sorprendente e incomprensible no llegaron a aprobarse sus Presupuestos en dicho año.

A la vista de este supuesto concreto, puede surgir la duda de si las aportaciones correspondientes a la Diputación guipuzcoana en 1992, debieran hacerse conforme a las aportaciones de 1991 por no haberse aprobado sus Presupuestos o, por el contrario, entregaría la cantidad establecida por el artículo 24 de la Ley 1/1992, de 28 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1992 (B.O.P.V n.º 30, de 13 de febrero de 1992).

Las Instituciones guipuzcoanas han previsto esta situación. A este efecto dictaron la Norma Foral 12/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (B.O.T.H.G. n.º 246, de 27 de diciembre de 1991). Esta Norma Foral prórroga los Presupuestos de 1991, regulando, además, algunas situaciones concretas y, entre ellas, la referente a las aportaciones. Así, el artículo 2 e), párrafo 4.º señala que "las aportaciones a la Comunidad Autónoma del País Vasco para la financiación de sus Presupuestos Generales y las aportaciones en concepto de Cupo al Estado se regirán por su normativa propia".

Por lo tanto, hemos de entender que se regularán por la ley de aportaciones en vigor, es decir, la Ley 5/1991, de 15 de noviembre, y que se entregarán las cantidades establecidas para 1992, que vienen recogidas en la Ley de Presupuestos Generales del País Vasco,

Las respectivas Normas Forales de régimen presupuestario establecen la prórroga automática de los presupuestos en los casos en que éstos no se aprueben antes del primer día del ejercicio en que hayan de regir. No obstante, suele ser habitual que se dicten Normas Forales que prorroguen expresamente los presupuestos, y que solucionen temas específicos como es el de las aportaciones.



Por el contrario, cabe plantearse qué ocurriría si no se aprueban las aportaciones a tiempo ¿quedarían bloqueadas las leyes de Presupuestos Generales de todas las Instituciones? Esta situación no se ha producido nunca realmente. Sin embargo, estimamos que la respuesta es que no, toda vez que su determinación es casi automática y, pese a que en la práctica sea el Consejo Vasco de Finanzas Públicas el que las apruebe anualmente, la L.T.H. señala, en su artículo 29.4, que sí existe una ley de aportaciones "pueden elaborarse los Presupuestos del Gobierno y de las Diputaciones Forales en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de dicha ley". Por lo tanto, hemos de concluir diciendo que no existiría un bloqueo. No obstante, podría surgir un problema en el caso de que la ley que aprueba la metodología hubiese terminado su vigencia y no se hubiere aprobado la siguiente. Estimamos que se solucionaría la determinación de las aportaciones prorrogando la ley que estaba en vigor hasta ese momento.

## ***VII.2. Plazos para la entrega de las aportaciones anuales***

Las aportaciones que realizan las Diputaciones Forales a la Comunidad Autónoma del País Vasco no son entregadas en bloque. Por el contrario, se establecen seis plazos iguales, que se corresponden con la primera quincena de los meses de febrero, abril, junio, julio, octubre y noviembre de cada año. Así viene establecido en el artículo 25 de la L.T.H.

No obstante, las Diputaciones Forales pueden solicitar de la Hacienda General del País Vasco un aplazamiento en el pago de las aportaciones. Sin embargo, este aplazamiento devengará un interés cuyo tipo será establecido por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

Este aplazamiento, en la práctica, es habitual, puesto que los Territorios Históricos suelen tener problemas de tesorería durante el primer semestre del año, que afectan a los tres primeros plazos. Estos problemas son ocasionados básicamente por dos razones. La primera de ellas, por las devoluciones que ocasionan las declaraciones mecanizadas del I.R.P.F. (34), que obligan a las Haciendas Forales a devolver gran cantidad de dinero a los contribuyentes en un breve período de tiempo. En segundo lugar, por las devoluciones del I.V.A. que se producen en los primeros meses del año. Asimismo, hemos de señalar que si en los primeros años las aportaciones específicas no tenían un plazo, a partir de la segunda ley de aportaciones, la Ley 7/1985, de 26 de septiembre, que aprueba la metodología de determinación de las aportaciones para 1986, 1987 y 1988, estas aportaciones

---

(34) La declaración mecanizada es aquella en la que el contribuyente facilita ciertos datos al servicio de gestión, y éste, en el acto, confecciona la liquidación provisional, notificándosela a su presentador. De manera que si la declaración resulta negativa, la Administración deberá efectuar el pago en el plazo de siete días.

coinciden con los seis plazos de la aportación general, agravando el problema.

Por todos estos motivos suele haber consenso en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas en conceder aplazamientos en sus pagos a los tres Territorios Históricos, destacando, además, que no se estipula interés alguno. Sin embargo, hay otras ocasiones en las que algún Territorio Histórico pide estos aplazamientos por alguna circunstancia especial. En este caso, sí se establece un interés por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

En conclusión, podemos decir que en la práctica se están produciendo estas prórrogas por acuerdo. Por ello, sería conveniente que se contemplaran unos plazos nuevos, o que conservándose los mismos, las tres primeras entregas fueran de menor cantidad que las tres últimas. Sin duda, para poder realizar estos cambios, habría que modificar el artículo 25.1 de la L.T.H. que establece, como se recordará, seis plazos iguales, dentro de la primera quincena de los meses de febrero, abril, junio, julio, octubre y noviembre de cada año para efectuar las entregas. Tales plazos, además, han sido respetados escrupulosamente por todas las leyes de aportaciones dictadas hasta el momento.

Por otro lado, la L.T.H. otorga la posibilidad a la Hacienda General del País Vasco de solicitar adelantos a cuenta de las aportaciones. Sin embargo, la L.T.H. establece que el producto de estos anticipos debe de tener como objetivo la cobertura de los desfases de tesorería que pudieran producirse, como consecuencia de las diferencias de vencimiento de los pagos e ingresos derivados de la ejecución de los Presupuestos del País Vasco.

Estos anticipos han de ser reembolsados en el momento de su vencimiento y, en todo caso, al finalizar el ejercicio presupuestario en que se hayan solicitado. A la cantidad anticipada habrá que añadir, asimismo, el interés cuyo tipo establecerá el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

Sobre este punto, podemos decir que hasta el presente la Hacienda General del País Vasco no ha solicitado ningún anticipo. Esto, en cierta manera, es lógico, toda vez que son, precisamente, los Territorios Históricos los que suelen pedir aplazamientos en el pago. No obstante, quedaría por aclarar si, en el caso de que esta solicitud se hiciera efectiva, debería dirigirse a un Territorio Histórico, en concreto, o a los tres a la vez. Otra cuestión a dilucidar sería si tales anticipos podrían compensarse automáticamente con el importe de las aportaciones, es decir, si la Hacienda General del País Vasco, en lugar de devolver la cantidad podría descontarla de la aportación que le corresponde recibir.

Parece ser que, en principio, y ante el silencio legal, la Hacienda General del País Vasco podrá recabar ese anticipo bien de un Territorio Histórico o de los tres. Sin embargo, lo más acorde con todo el procedimiento de las aportaciones que estamos exponiendo es que se solicite globalmente a los tres Territorios Históricos, y además, en el seno del Consejo Vasco

de Finanzas Públicas, es decir, en presencia de todos los representantes de las distintas Instituciones. Asimismo, estimamos que cada uno de los Territorios debería de aportar, según la cantidad global estimada, la parte que le correspondiera, según el último porcentaje de distribución horizontal que se le hubiera atribuido en el último período.

Por otro lado, y en respuesta a la segunda cuestión, es decir, sobre si el anticipo es o no compensable con las aportaciones que corresponde pagar a cada Territorio Histórico, hemos de señalar que la L.T.H. establece textualmente que "estos anticipos deberán ser reembolsados en el momento de su vencimiento y, en todo caso, al finalizar el ejercicio presupuestario en que se hayan solicitado". Por ello, deducimos que este anticipo no sería compensable.

A continuación vamos a analizar las características generales de las leyes de aportaciones para pasar, en un momento posterior, a exponer cuales han sido sus especialidades y diferencias entre ellas, haciendo especial hincapié en la actualmente en vigor.

## **VIII. LAS LEYES DE APORTACIONES**

Se denominan leyes de aportaciones a aquellas leyes dictadas por el Parlamento Vasco que establecen la metodología aplicable para la determinación de las aportaciones anuales de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco.

### ***VIII.1. Características de las leyes de aportaciones***

En primer lugar, podemos decir que son leyes autonómicas, emanadas por el Parlamento Vasco.

En segundo lugar, que son leyes cuyo contenido material está elaborado por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. (Recuérdese que sus miembros, como se ha dicho, representan a cada Territorio Histórico y al Gobierno Vasco.)

En tercer lugar, cabe destacar que son normas aprobadas por la fórmula de ley de artículo único (artículo 22.8 L.T.H.), de igual modo que el Concierto Económico. Con ello se cumple con lo señalado en el artículo 42 a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que utiliza el término tan debatido "se convendrá".

De esta manera, el proyecto se aprueba o rechaza por parte del Parlamento Vasco en votación de totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase (artículo 29.1 L.T.H.), de forma que, como manifiesta el Tribunal Constitucional, "la intervención parlamentaria no afecta así materialmente al acuerdo a que hubieran llegado en el Consejo el Gobierno Vasco y los Territorios Históricos, y no hace desaparecer, por tanto, el carácter acordado o pactado de la distribución de aportaciones".

Asimismo, el Tribunal Constitucional continúa declarando en el Fundamento Jurídico 11 a) de la Sentencia 76/1988, de 26 de abril, lo siguiente: "el que la decisión final venga integrada formalmente por un ley del Parlamento Vasco aparece justificado por su misma naturaleza, en cuanto afecta tanto a la Hacienda General Vasca como a los Territorios Históricos, disponiendo pues de una eficacia general y no limitada a un Territorio Histórico concreto".

En cuarto lugar, podemos reseñar que las leyes de aportaciones suelen tener carácter trienal. Así lo establece el artículo 22.8 de la L.T.H. que le otorga "vigencia para períodos mínimos de tres ejercicios presupuestarios, salvo que concurren circunstancias excepcionales a juicio del Consejo, que aconsejen su vigencia para uno o dos ejercicios".

Por lo tanto, el carácter trienal es flexible, toda vez que se establece su duración señalando un mínimo de tres años, pero su duración puede ser menor si así lo considera el Consejo Vasco del País Vasco.

## **VIII.2. Leyes de aportaciones que han sido emanadas hasta el momento**

Hasta la fecha han sido dictadas cuatro leyes de aportaciones de las que veremos algunas de sus características diferenciadoras.

### **A) La Ley 2/1985, de 15 de febrero. (B.O.P.V. n.º 44, de 26 de febrero de 1985)(35).**

#### **1. Características**

La vigencia de esta ley fue, únicamente, para 1985. Ya hemos expuesto cómo es posible si así lo estima el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

En este sentido, en el Anexo de la Ley que recoge el Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, el punto 6 declara que, "a juicio del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, se dan las circunstancias excepcionales previstas en la Ley 27/1983, para aprobar la metodología antes mencionada con vigencia exclusiva para el ejercicio de 1985". Sin embargo, en ningún momento del extenso texto de este Acuerdo se establecen cuales son esas circunstancias excepcionales.

Esta Ley no contiene un artículo único, sino que tiene dos artículos, una disposición adicional y una disposición final (36).

---

(35) Un estudio de esta Ley ha sido realizado por ALBERDI LARIZGOITIA, Alberto en "El modelo interno de distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco", Ob. cit., p. 259 y 274. Asimismo, pueden verse algunos aspectos de esta Ley en BELDARRAIN GARIN, Manuel: "El Concierto Económico como conformador de un sistema de financiación autonómico". *Revista Vasca de Administración Pública* n.º 15, Mayo-Agosto 1986; ALONSO RUIZ, Roberto J. Y SASIGAIN SAENZ DE BURUAGA, Francisco J.: "Una síntesis de los modelos de nivelación financiera en la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Revista Herri-Ekonomiaz. Economía Pública* n.º 1, 1988.

(36) ALBERDI LARIZGOITIA, Alberto en —"El modelo interno de distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco", Ob. cit., p. 260, nota n.º 41— dice que, esta ley "se presenta de una manera confusa. En su texto únicamente se cita un Anexo I, pero éste, a su vez, forma parte del Anexo que comprende el acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. El acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas consta de los Anexos A, B, C y D y también de los Anexos I y II, incluyendo este último un Apéndice

Sin duda, el hecho de que no se cumpla la previsión de la L.T.H., en el sentido de que sea una ley de artículo único la que apruebe la metodología, es una grave deficiencia. En su defensa puede decirse que es la primera ley de aportaciones y ha querido sólo destacarse, como excepción, el hecho de que el texto tenga vigencia para 1985, de ahí que el artículo 2.º de la Ley se limite a establecer, únicamente, que "la presente ley de aportaciones tendrá vigencia exclusivamente para el ejercicio de 1985". Sin duda, al legislativo vasco le ha parecido importante destacarlo en un artículo aparte, si bien, perfectamente podía haberlo señalado en el artículo primero, como hace en leyes de aportaciones posteriores.

Lo mismo podemos decir de su disposición adicional, en la que se establece que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, en un plazo de seis meses, debe de elaborar una metodología aplicable a los ejercicios 1986, 1987 y 1988 de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

## *2. Metodología aprobada*

La primera ley de aportaciones debía de establecer el denominado "modelo vertical de distribución", es decir, la cantidad que corresponde pagar a los Territorios Históricos, con referencia a la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta el criterio establecido por la L.T.H. en su artículo 22.2, o sea, en consideración a las competencias y/o servicios de los que las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos sean titulares. Asimismo, tenía que proceder a la denominada "distribución horizontal", esto es, la cantidad que corresponda pagar a cada Territorio Histórico de la obtenida de la distribución vertical. Para su obtención se ha de tener en cuenta el criterio señalado por la L.T.H. en su artículo 22.6, es decir, que el reparto debe hacerse en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico e inversamente proporcional a la relación entre el esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico y el esfuerzo fiscal medio en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

---

Numérico, que a su vez se estructura en cuatro Anexos, denominados unos con la numeración (1 y 4) y otros con números romanos (II y III). Y la cosa no acaba ahí, ya que dentro del Anexo n.º 4 del Apéndice Numérico hay un Anexo I referente al plan de inversiones 1984-1987 de Álava y un Anexo II referente al presupuesto adicional de ese mismo territorio".

### a) *Modelo vertical*

Para llegar a una cifra hemos de partir de la estimación de qué porcentaje de servicios y/o competencias corresponden al Gobierno Vasco y cual a las Diputaciones Forales. Así, esta Ley fijó un porcentaje de un 62,64% del total de las competencias que pertenecen al Gobierno Vasco y un 37,36% pertenecientes a las Diputaciones Forales (37).

A este coeficiente del 62,64% se le va a denominar "**K**".

La Ley, asimismo, y teniendo en cuenta el artículo 20 de la L.T.H., dispone como ingresos de las Diputaciones Forales sujetos a distribución los siguientes:

#### I. Impuestos Directos.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Impuesto sobre Sociedades. Impuesto sobre Sucesiones.

Impuesto sobre el Patrimonio.

#### II. Impuestos Indirectos.

Transmisiones Patrimoniales.

Actos Jurídicos Documentados (38).

Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (excluido el recargo provincial).

Impuestos Especiales:

— Uso de teléfono

— Bebidas Refrescantes (excluido el recargo provincial).

Impuesto sobre el Lujo.

#### III. Tasas Fiscales.

Canon de superficie de Minas. Combinaciones aleatorias y juego.

#### IV. Otros Ingresos.

Incluye los recargos de apremio, prórroga e intereses de demora que se ingresen por hechos impositivos referidos a tributos concertados.

---

(37) El punto 2 del Anexo que contiene el acuerdo establece que "el coeficiente, 62,64%, de distribución de los recursos disponibles ha sido calculado, de acuerdo con la distribución de competencias previstas en la Ley de —Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos—, considerando realizada la transferencia de medios y servicios con efecto de 1 de enero de 1985, proponiendo por ello este Consejo al Gobierno y Diputaciones Forales que se formalicen los oportunos acuerdos en las Comisiones Mixtas de Transferencias con efecto desde la fecha señalada. A las transferencias se imputarán los ingresos directamente afectados a los mismos y los correspondientes al Fondo de Compensación Interterritorial".

Para llegar a la determinación del coeficiente, según GUTIÉRREZ, Raquel y LAMBARRI, Carlos en —"El modelo de distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La ley de aportaciones para el período 1989-1991", Ob. cit., p. 38 y 39—, "se hizo una valoración de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco 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 Comunidad Autónoma del País Vasco 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 Generales 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."

(38) Sin duda, la separación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y de Actos Jurídicos Documentados, se produce porque la Ley del Concierto Económico también los distingue, dedicando al primero el artículo 30 y al segundo el artículo 31. No obstante, esta separación nos parece una incuestionable deficiencia técnica.

V. Intereses por razón de ingresos fiscales concertados. En este apartado, el acuerdo incluye los intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones Forales por razón de ingresos fiscales concertados, durante cada ejercicio.

A la recaudación de estos ingresos por tributos concertados se le va a denominar "**R**".

A estos recursos hay que proceder a efectuar una serie de deducciones. La primera de ellas es la conformada por la cantidad a satisfacer al Estado en concepto de cupo. Así lo establece el artículo 20.1 de la L.T.H. En segundo lugar, la que hace referencia a la financiación de la Policía Autónoma, y en tercer término, la contenida en la disposición transitoria 6.<sup>a</sup>, 1 y 2 del Concierto Económico (39), en favor de la Diputación Foral de Álava.

Según el acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, "se entiende que estas dos partidas no son recursos a distribuir por tener una afectación específica y que, consiguientemente, deben deducirse del total a distribuir".

---

(39) La disposición transitoria sexta del Concierto Económico establece lo siguiente:

"Uno. La Diputación Foral de Álava, del cupo que le corresponda abonar al Estado, deducirá anualmente la suma de trescientos setenta y un millones de pesetas durante el período comprendido entre los años mil novecientos ochenta y uno a mil novecientos ochenta y nueve, ambos inclusive, y la de ciento once millones de pesetas en el año mil novecientos noventa, en virtud de la compensación extraordinaria que tiene reconocida como consecuencia de la cesión al Estado del aeropuerto de Vitoria-Foronda.

Dos. Asimismo, una Comisión Mixta Paritaria Ministerio de Hacienda-Diputación Foral de Álava determinará, antes del treinta de junio de mil novecientos ochenta y uno, la compensación que proceda establecer en favor de la Diputación Foral, en tanto ésta continúe desarrollando competencias y prestando servicios no asumidos por la Comunidad Autónoma Vasca y que en provincias de régimen común corresponden al Estado, así como las normas para la revisión anual de esta compensación en base al calendario de transferencia de competencias al País Vasco.

La determinación y aplicación de esta compensación no afectará a las normas de determinación del cupo para mil novecientos ochenta y uno y años posteriores establecidas en este Concierto, si bien se hará efectiva mediante reducción de los importes de los cupos correspondientes a Álava en virtud del artículo cuarenta y uno, dos, e), del Estatuto de Autonomía".

A estas deducciones se les denomina "**D**".

Asimismo, hay que contemplar la deducción correspondiente a las políticas que se mencionan en el artículo 22.3 de la L.T.H., que recordemos se refieren a las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico, regionales o sectoriales de redistribución personal y territorial, de la renta y riqueza en el ámbito del País Vasco y, en general, para la adopción de medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma. Se le denominará "**P**".

Por lo tanto, la fórmula de la aportación sería:

**K [R-D-P]**

Es decir, el coeficiente que corresponda a la Comunidad Autónoma Vasca, multiplicado por la cantidad que resulta de restar a los ingresos por tributos concertados más los intereses, las deducciones que ya hemos señalado y la correspondiente a la financiación de las políticas recogidas en el artículo 22.3 de la L.T.H.

A partir de esta fórmula podemos apreciar como la cantidad aportada va a depender de la cantidad recaudada y, por lo tanto, va a existir el criterio de riesgo compartido al que hacíamos referencia en otro apartado, puesto que se ha establecido un porcentaje o coeficiente (**K**) que se multiplica por lo recaudado globalmente en los tres Territorios Históricos (restadas las deducciones), y por ello el riesgo, además, tiene un alcance pleno, de manera que las cuatro Instituciones comparten plenamente dicho riesgo.

Cabe señalar, además, que el mismo acuerdo dice: "en la aplicación del modelo en la fase presupuestaria se operará con previsiones de ingresos y cupos. En la fase de liquidaciones con las cifras realmente recaudadas y pagadas".

### *b) Modelo horizontal*

Una vez determinada, mediante el modelo de distribución vertical, la cantidad que corresponde pagar globalmente a los Territorios Históricos, hay que determinar qué porcentaje corresponde a cada uno de los Territorios Históricos. La Ley 2/1985 ocupa su anexo II a esta distribución.

Se han de tener en cuenta los criterios que marca la L.T.H., y, concretamente, el de su artículo 22.6 (40). Siguiendo esos criterios, el Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas establece la siguiente fórmula:

---

(40) Recordemos que el artículo 22.6 de la L.T.H. decía que: "la aportación de cada Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico. Asimismo, se ponderará necesariamente en forma inversamente proporcional a la relación entre el esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico y el esfuerzo fiscal medio en el conjunto de la Comunidad Autónoma" y "el esfuerzo fiscal reflejará la relación existente entre el importe de la recaudación anual por todos los conceptos tributarios, incluidos la exacción municipal directa, y la renta del mismo año".



$$APi = K \times Yi / (EFi / Efcav)$$

**K** = constante.

**Yi** = Renta del territorio i-ésimo.

**EFi** = Esfuerzo Fiscal del Territorio i-ésimo, definido como

**EFi** =

**Tributos Disponibles + Tributos Municipales**

**Renta i**

**Efcav** = Esfuerzo Fiscal medio de la Comunidad Autónoma Vasca.

Aplicando las anteriores fórmulas, que como podemos apreciar siguen los criterios del artículo 22.6 de la L.T.H., resulta que aportará un 14 % aportará un 32,7% aportará un 53,3%

Álava

Guipúzcoa

Vizcaya

### 3. Liquidaciones

El Acuerdo prevé, en su punto 1, que "en el mes de febrero de 1986, se procederá a una nueva liquidación por el importe exacto de la recaudación obtenida del conjunto de ingresos previstos en el anexo de este acuerdo". Y además, que "en el supuesto de que de la tendencia de las recaudaciones mensuales, pueda deducirse que las aportaciones van a superar las cifras consignadas en el párrafo primero de este acuerdo, se procederá a realizar, a partir del mes de junio y bimestralmente, las oportunas liquidaciones complementarias".

Por todo lo anterior, cabe señalar que una cantidad va a ser la que se consigne en los respectivos presupuestos, y otra la que se establezca en la liquidación posterior.

Los plazos de pago serán seis. Los cinco primeros se fijan en una cantidad de 17.000 millones de ptas, y el sexto se calculará mediante la liquidación provisional del modelo establecido (artículo 1 de la Ley).

Asimismo, hay otro pago correspondiente a la aportación de la Policía Autónoma (artículo 1 de la Ley).

En cuanto a la aportación que corresponde a la financiación de las políticas del artículo 22.3 de la L.T.H., se establece una cantidad de 550 millones. Sin embargo, no se señala nada en cuanto a su pago.

Por lo tanto, la Ley 2/1985 estableció un primer modelo de metodología de determinación de las aportaciones. Cabe asimismo destacar que, en principio, el modelo ha seguido los criterios impuestos por la L.T.H. Sin embargo, no es objeto de esta tesis verificar si el modelo legal es el más apropiado desde una perspectiva hacendística. A los expertos en dicha área de conocimiento corresponderá dicho análisis.

**B) La Ley 7/1985, de 26 de septiembre. (B.O.P.V. nº 219, de 28 de octubre de 1985 y corrección de errores en el B.O.P.V. n.º 15, de 24 de enero de 1986) (41).**

*1. Características*

Es una ley aprobada con carácter trienal. Aprueba la metodología de determinación de las aportaciones y los coeficientes de aportaciones de las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aplicables a los ejercicios 1986, 1987 y 1988.

Como ya indicamos, la disposición adicional de la Ley 2/1985, de 15 de febrero, establecía que en un plazo de 6 meses el Consejo Vasco de Finanzas Públicas elaboraría una metodología aplicable a los ejercicios 86, 87 y 88. Esta Ley da cumplimiento a dicha previsión.

El procedimiento que se ha seguido es el establecido por la L.T.H., con forma de artículo único. Por lo tanto, la ley consta de un único artículo al que le sigue el Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, dividido en cuatro partes articuladas y una disposición adicional. La primera parte, referida a la distribución vertical; la segunda, a la variación de aportaciones, la tercera, a la distribución horizontal, y la cuarta, a las liquidaciones. Así mismo, contiene dos anexos, referidos, el primero, al cálculo de intereses afectos a la distribución prevista en el artículo 20 de la L.T.H., y el segundo, al cálculo de coeficientes de distribución vertical. Podemos destacar que la estructura del Acuerdo es más sencilla que la contenida en la anterior Ley.

*2. Metodología aprobada*

La anterior Ley 2/1985 establecía un modelo que ha servido de base al modelo de la Ley 7/85, de 26 de septiembre, puesto que, como expondremos, hay muy pocas variaciones.

*a) Modelo vertical*

El modelo vertical establecido por esta Ley va a ser prácticamente similar al anterior. Así, la fórmula es:

$$K [R-(D+P+I)]$$

**K** = es el coeficiente o porcentaje de las competencias estimadas que

---

(41) Un estudio de esta Ley es realizado, entre otros, por ALBERDI LARIZGOITIA, Alberto: "El modelo Interno de Distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco", Ob. cit., p. 279 y ss. Asimismo, puede verse el análisis de algunos aspectos de esta ley en BELDARRAIN GARIN, Manuel: "El Concierto Económico como conformador de un sistema de financiación autónoma", Ob. Ci.; ALONSO RUIZ, Roberto J. Y SASIGAIN SAENZ DE BURUAGA, Francisco J.: "Una síntesis de los modelos de nivelación financiera en la Comunidad Autónoma del País Vasco", Ob. Cit.

corresponden al Gobierno Vasco. Esta Ley determina que es el 64,25%. El Acuerdo dedica el Anexo II a su determinación (42).

ALBERDI (43) considera que la razón por la que se procedió a una revisión de este coeficiente es "una modificación en las competencias y/o servicios de los que las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos son titulares". Por lo tanto, se trata de mantener la distribución de la Ley anterior pero teniendo en cuenta unas nuevas circunstancias.

**R** = Como en la fórmula contenida en la Ley anterior, es la recaudación por ingresos concertados.

El mismo texto señala que los ingresos de las Diputaciones Forales afectos son:

a) Los impuestos directos e indirectos concertados. Entre ellos, y aunque el texto no lo recoge, se incluye como es lógico el I.V.A., impuesto indirecto concertado que dio origen a la primera modificación de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la Ley 49/1985, de 27 de diciembre.

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

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

d) Los intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones Forales, por razón de ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio. (El Anexo I del Acuerdo se dedica a su cálculo).

**D** = Deducciones, que son en este caso las mismas que las contenidas en la anterior Ley.

— El Cupo al Estado.

— Financiación de la Policía Autónoma.

— Las compensaciones de la disposición transitoria 6.a del Concierto para Álava.

**P** = Realización de las políticas del artículo 22.3 de la L.T.H. Coinciden con las señaladas en la Ley anterior, con la novedad de que la nueva prevé su cuantía, que se obtendrá aplicando, a la del año anterior, la tasa de crecimiento medio del conjunto de gastos presupuestados de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Diputaciones Forales registradas en dicho año, con el límite de incremento que experimenten los impuestos concertados en el mismo ejercicio.

**I** = Ingresos Provinciales sustituidos por el I.V.A.

Es éste el nuevo elemento que el Acuerdo ha incluido en la fórmula de la anterior normativa.

El artículo 7 del Acuerdo se refiere a este nuevo elemento diciendo que "se deducirá de la recaudación concertada una suma, a favor de las Diputaciones Forales, compensatoria de los ingresos provinciales sustituidos por el I.V.A."

---

(42) Para la determinación de este coeficiente se aplica un nuevo método de cálculo distinto al del ejercicio anterior, partiendo de los Presupuestos de Gastos del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales. Según, GUTIÉRREZ, Raquel y LAMBARRI, Carlos en —"El modelo de distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales. La Ley de aportaciones para el período 1989-1991", Ob. cit., p. 39— el modelo "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".

(43) ALBERDI LARIZGOITIA, Alberto: "El Modelo Interno de Distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco", Ob. cit., p. 279.

En cuanto a su cuantía, será el importe alcanzado por dichos ingresos en 1985, incrementado en la tasa de crecimiento que hemos señalado anteriormente, para fijar la aportación correspondiente a las políticas mencionadas en el artículo 22.3 de la L.T.H. Es decir, la tasa de crecimiento medio del conjunto de gastos presupuestados de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Diputaciones Forales registradas en dicho año, con el límite de incremento que experimenten los impuestos concertados en el mismo ejercicio.

La principal razón de esta deducción, en palabras de GUTIÉRREZ y LAMBARRI (44), es que se produce "para paliar la pérdida de recursos que supone para estas Instituciones la entrada en vigor del I.V.A., 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".

ALBERDI (45) destaca, entre estas fuentes de ingreso sustituidas por el I.V.A.: el Recargo provincial del Impuesto sobre el Tráfico de Empresas (Decreto 3314/1966, de 29 de diciembre); el Canon sobre la producción de energía eléctrica (Ley 7/1981, de 25 de marzo, y Real Decreto 854/1984, de 26 de marzo); Tasas y Exacciones parafiscales sobre semillas; Canon de coincidencia de los servicios de transporte por carretera; Exacción Parafiscal sobre financiación agrícola. A esta relación podemos añadir el recargo provincial correspondiente al Impuesto de Lujo que se asignaba a las Diputaciones Forales, tal como indican GUTIÉRREZ y LAMBARRI (46).

Como hemos podido observar, la fórmula de obtención de la distribución vertical es prácticamente similar a la contenida en la normativa anterior,

---

(44) GUTIÉRREZ, Raquel y LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La Ley de Aportaciones para el período 1989-1991", Ob. Cit., p. 33.

(45) ALBERDI LARIZGOITIA, Alberto: "El Modelo Interno de Distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco", Ob. cit., p. 281.

(46) GUTIÉRREZ, Raquel y LAMBARRI, Carlos: "El modelo de Distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La Ley de Aportaciones para el período 1989-1991", Ob. Cit., p. 34.

con el añadido de una nueva deducción por ingresos provinciales sustituidos por el I.V.A.

Asimismo, este acuerdo prevé una posible variación de las aportaciones, de manera que si durante un ejercicio presupuestario se produjeran nuevos trasposos de servicios y medios desde la Administración Central a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, las Diputaciones Forales estarán obligadas a satisfacer una aportación suplementaria, y el mismo criterio se seguirá si son transferidas competencias de la Administración Central a las Diputaciones Forales.

También se contemplaba una aportación suplementaria en el caso de que se hubiera modificado la plantilla de la Policía Autónoma.

### b) Modelo horizontal

La formulación de la distribución resulta más compleja que la dada por la Ley 2/85. Así, ALBERDI (47) afirma lo siguiente: "que para 1986 se propone una mezcla de todas las variables que habían venido siendo utilizadas desde 1981: 1) La renta, que bajo una u otra forma (Valor Añadido Bruto o Renta Provincial Neta Disponible) fue utilizada en 1981 y 1982; 2) La capacidad recaudatoria, utilizada como criterio exclusivo en 1983 y 1984; 3) El esfuerzo fiscal, introducido por la L.T.H. y aplicado junto con la renta en 1985".

Así, los criterios establecidos son dos:

1) El 70% de la aportación total será distribuido en función de la renta de cada Territorio Histórico.

2) El 30% de la aportación se efectuará en función directa de la inversa del esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico ponderada por la Capacidad Recaudatoria del mismo.

La fórmula establecida es la siguiente:

$$A_i = 70 \frac{Y_i}{Y} + 30 \frac{CR_i \frac{T / Y}{T_i / Y_i}}{\sum_{i=1}^3 CR_i \frac{T / Y}{T_i / Y_i}}$$

**A<sub>i</sub>** = Aportación de cada Territorio Histórico, en porcentaje de la aportación total.

**Y<sub>i</sub>** = Renta del Territorio i.

**Y** = Renta de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

**T<sub>i</sub>** = Recaudación del T<sub>i</sub>.

(47) ALBERDI LARIZGOITIA, Alberto: "El Modelo Interno de Distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco", Ob. cit., p. 281.

**T** = Recaudación total de los tres Territorios Históricos.

**CRi** = Capacidad recaudatoria relativa del territorio i.

ALBERDI (48) destaca que introducir la capacidad recaudatoria es una "operación que encuentra escaso amparo legal en la L.T.H. (por no decir que es manifiestamente contraria a la Ley, dado el rigor con que la misma determina los dos únicos conceptos que determinan las aportaciones), pero que estaba motivada por el fallido intento de 1985".

Como hemos podido constatar, y sin ánimo de introducir ningún enfoque hacendístico, podemos apreciar que el modelo horizontal ha variado. No obstante, de cara a los coeficientes que resulten de la fórmula indicada, el Acuerdo establece que "los resultados de la aplicación de esta fórmula, para cada uno de los ejercicios mencionados, no deberán alterar ningún coeficiente en más de un 1%, positivo o negativo, con relación al valor del mismo en el ejercicio anterior, a fin de no distorsionar de manera brusca la actual estructura de aportaciones".

Con esta cláusula se demuestra una excesiva rigidez del sistema, puesto que este límite hace que los resultados puedan no ajustarse a la realidad de los datos que se utilizan en la aplicación de la fórmula.

Sin embargo, según LAMBARRI (49), "esta cláusula tiene su justificación en que las diferencias que existirían entre los coeficientes horizontales que le correspondería a Álava en los primeros años de la década de los 80 y el que le correspondía en el primer año de aplicación pura y simple del modelo de distribución (1986) serían tremendamente importantes desde el punto de vista relativo. Para evitar que ese salto o desfase financiero se produjera repentinamente en un sólo ejercicio, se adoptó la cláusula limitadora, en virtud de la cual el desfase se produce, pero repartido a lo largo de varios ejercicios".

### 3. Liquidaciones

Cada liquidación anual se producirá en febrero del año inmediatamente siguiente (artículo 14 del Acuerdo).

Los plazos de pago seguirán siendo seis, como señala la L.T.H. (artículo 14 del Acuerdo).

En el momento de la última entrega, se procederá a un ajuste preliquidatorio (artículo 15 del Acuerdo).

Asimismo, en los mismos plazos, las Diputaciones Forales llevarán a cabo, mediante seis entregas iguales, las aportaciones relativas a la financiación

---

(48) ALBERDI LARIZGOITIA, Alberto: "El Modelo Interno de Distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco", Ob. cit., p. 294.

(49) LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la ley trienal de aportaciones", Ob. cit., p. 1849.

de la Policía Autónoma y a la financiación de la Planificación Económica del artículo 22.3 de la L.T.H. (artículo 16 del Acuerdo).

Las aportaciones suplementarias serán distribuidas proporcionalmente entre los plazos señalados en el artículo 25 de la L.T.H. aún pendientes de vencimiento en el momento en que el Gobierno Vasco realice la oportuna incorporación de créditos (artículo 11 del Acuerdo).

#### *4. Diferencias con la Ley 2/85*

Por lo que se refiere al modelo vertical, el nuevo texto introduce en la fórmula de obtención un nuevo elemento. Se trata de la deducción por Ingresos Provinciales sustituidos por el I.V.A.

En el modelo horizontal se introducen nuevos elementos en su fórmula. Entre ellos, la capacidad recaudatoria que, como señala un sector doctrinal, parece "en principio»» no ser muy acorde con lo establecido en el artículo 22.6 de la L.T.H., que contiene una formulación bastante clara.

Asimismo, en cuanto a las liquidaciones cabe mencionar que se establecen seis plazos para el pago de la aportación por la Policía Autónoma y la financiación de las políticas del artículo 22.3 de la L.T.H., que no contenía la Ley anterior.

Esta Ley establece, asimismo, frente al silencio de la anterior, que las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial se destinarán a financiar competencias cuya titularidad corresponda a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma.

Esta parece ser la postura más acorde con la L.T.H., que incluye, entre los ingresos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el de las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial [artículo 17 f) L.T.H.]. No obstante, este ingreso no se atribuye a las Haciendas Forales (artículo 18 L.T.H.). Sin embargo, tampoco se ha de dejar al margen que los Territorios Históricos son los que pagan el Cupo entregado al Estado. Asimismo, cabe recordar que la Ley del Concierto Económico en su artículo 50.3 recoge como carga no asumida por el País Vasco, las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial. Por todo lo anterior, lo justo sería que las cantidades recibidas del Fondo de Compensación Interterritorial por la Comunidad Autónoma del País Vasco fueran distribuidas entre los Territorios Históricos, puesto que ellos son los que pagan el Cupo, aunque legalmente es un recurso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en virtud de la Constitución (artículo 157) y de la L.O.F.C.A. (artículos. 4 y 16).

## **C) La Ley 9/1988, de 29 de junio. (B.O.P.V. n.º 154, de 6 de agosto de 1988)(50).**

### *1. Características*

Esta Ley tiene carácter trienal puesto que aprueba la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aplicable a los ejercicios 1989, 1990 y 1991. Con ello sigue cumpliéndose el mandato de la L.T.H., en cuanto a la duración normal que deben de tener las leyes de aportaciones.

El procedimiento que se ha seguido para su elaboración es el establecido por la L.T.H., con forma de artículo único. Le sigue, por ello, como Anexo, el Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, dividido en tres capítulos, dos disposiciones adicionales y una transitoria. El primero de ellos recoge el modelo de distribución vertical; el segundo, el modelo de distribución horizontal, y el tercero, la operativa de las liquidaciones. Asimismo, consta de tres Anexos, referidos, el primero, al cálculo del coeficiente de distribución vertical; el segundo, a la capacidad recaudatoria, mientras el tercero contiene una recomendación en referencia a los Entes Locales.

### *2. Metodología aprobada*

El modelo establecido es, básicamente, el mismo que en las leyes anteriores, con algunas modificaciones que iremos analizando.

#### *a) Modelo vertical*

#### **65,14% sobre H - ( D + P)**

El porcentaje del 65,14% constituye el coeficiente K, que ha aparecido en las formulaciones de las leyes anteriores. Sin embargo, en este Acuerdo no se le denomina K, sino que se establece el porcentaje, sin más. El Acuerdo dedica su Anexo I a la determinación del mencionado porcentaje.

**H** = Conjunto de ingresos a tener en cuenta en el reparto.

Se define **H** como **(R - I)**.

\* **R** = Recaudación por los ingresos concertados.

Así, el artículo 2 del Acuerdo dispone que los ingresos de las Diputaciones Forales afectos al reparto previsto en el artículo 20 de la L.T.H son:

#### *a) Los impuestos directos e indirectos concertados.*

---

(50) Esta Ley ha sido analizada, entre otros, por LAMBARRI, Carlos: "La metodología de determinación de los coeficientes anuales de aportaciones de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco", Ob. cit., y "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la ley trienal de aportaciones", Ob. cit. Asimismo, GUTIÉRREZ, Raquel y LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La Ley de Aportaciones para el período 1989-1991", Ob. Cit.



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

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

d) Los intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones Forales, por razón de ingresos fiscales concertados, durante cada ejercicio (su cuantía viene señalada en el artículo 3 del Acuerdo).

\*I = Ingresos provinciales sustituidos por el I.V.A.

De los ingresos definidos en el punto anterior (**R**), se ha de minorar la cantidad correspondiente a la compensación neta, a favor de las Diputaciones Forales, por ingresos provinciales sustituidos por el I.V.A., que ascenderá al 6'3 % de los ingresos correspondientes a los subapartados a), b) y c) anteriores.

Mientras en la anterior Ley esta deducción se producía teniendo en cuenta la recaudación de esos ingresos, incrementados por la tasa de crecimiento, ya examinada, este nuevo Acuerdo establece un porcentaje fijo, que afectará a todos los ingresos a repartir, excepto a los intereses líquidos señalados en el punto d).

**D** = Las deducciones que se establecen. Son las siguientes:

a) La cantidad a pagar como Cupo líquido al Estado. Hemos de reseñar que la Exposición de Motivos de la Ley ya anticipaba que el Cupo líquido, es decir, entendido antes de la realización de las compensaciones de la disposición transitoria 6.a del Concierto Económico y de las deducciones relativas al ajuste por el I.V.A., constituye uno de los elementos sustanciales para determinar los recursos resultantes a distribuir entre las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco.

Así, el Cupo líquido a pagar al Estado viene establecido por la Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1987/91 (B.O.E., n.º314, de 31 de diciembre de 1988).

Esta Ley establece que el Cupo líquido de cada ejercicio se calculará a partir del cupo líquido del año base del quinquenio, que se obtiene por la aplicación del índice de imputación (el 6,24%) al importe total de las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma, y mediante la práctica de los correspondientes ajustes y compensaciones.

A este cupo líquido base del año 1988 se le aplica el índice de actualización, que es el cociente entre la previsión de ingresos por tributos concertados, excluidos los susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas, y los ingresos previstos por el Estado, calculados sobre los mismos conceptos tributarios, en el año base del quinquenio.

b) La cantidad correspondiente a la financiación de la Policía Autónoma computada en el cálculo del Cupo líquido a pagar al Estado.

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

Esto se debe a las transferencias a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el año 87, por los Reales Decretos 1536/87, de 6 de noviembre, y 1476/87, de 2 de octubre, de las funciones y servicios correspondientes al INSALUD y al INSERSO.

**P** = Financiación de las políticas recogidas en el artículo 22.3 L.T.H. Asimismo, y como la Ley anterior, establece la forma en la que se obtendrá la cuantía, que, a diferencia de la establecida en la anterior norma, en la que se operaba según la tasa de crecimiento, viene determinada por la aplicación, a la cifra prevista para el ejercicio anterior, de un índice de actualización. Dicho índice de actualización consiste en el cociente entre la previsión de recaudación por ingresos concertados [específicamente, los relacionados en los apartados a), b) y c) del artículo 2.1, a nivel de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de que se trate] y dicha previsión para el ejercicio inmediatamente anterior.

Asimismo, como en el caso de la Ley anterior, se prevé que durante un ejercicio presupuestario se produzcan traspasos de servicios de la Administración Central a la Comunidad Autónoma. En este caso, las Diputaciones Forales vendrán obligadas a satisfacer a la Hacienda General del País Vasco una aportación suplementaria, salvo que dichas competencias sean, a su vez, traspasadas a las Diputaciones Forales. También se prevé, en este caso, que se procederá a efectuar una nueva deducción (**D**), que minorara la recaudación por ingresos concertados, por el mismo importe que la minoración que procede efectuar en el Cupo a pagar al Estado en dicho ejercicio. (Esta previsión no la contenía la Ley 7/85).

Se prevén, además, otras dos aportaciones suplementarias, en el caso de que aumente la plantilla de la Policía Autónoma, y en el supuesto de que la cantidad correspondiente a 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, fuera objeto de modificación.

Como se observa, el sistema de distribución vertical es prácticamente similar al de la Ley 7/85, teniendo en cuenta algunas variaciones, como son, la deducción del cupo líquido, las transferencias a la Comunidad Autónoma del País Vasco del INSALUD y el INSERSO, o algunos criterios de determinación de ciertas cantidades, además, de otras menos significativas. Sin embargo, el modelo y la formulación es, básicamente, la misma.

### *b) Modelo horizontal*

Los criterios establecidos para la distribución horizontal son idénticos a los que establecía el anterior Acuerdo:

a) El 70% de la aportación será distribuido en función de la renta de cada Territorio Histórico.

b) El 30% de la aportación se efectuará en función directa de la inversa del esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico ponderado por la capacidad recaudatoria del mismo.

La fórmula establecida legalmente es la siguiente:

$$A_i = 70 \frac{Y_i}{Y} + 30 \frac{CRI_i \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}{\sum_{i=1}^3 CRI_i \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}$$

Además, se indica que los resultados de la aplicación de la fórmula "no deberán alterar ningún coeficiente en más de un 1,5%, positivo o negativo, con relación al valor del mismo en el ejercicio anterior, a fin de no distorsionar de manera brusca la actual estructura de aportaciones". Como podemos observar, se aumenta en medio punto el límite que establecía el anterior Acuerdo. El motivo es, según LAMBARRI (51), que "se aprecian grandes diferencias entre el cálculo teórico y el coeficiente resultante de la aplicación del límite ejercicio tras ejercicio en el caso de Álava que es el Territorio de menor peso específico (por lo que su variación permitida de más/menos 1% será menor en términos absolutos que en el caso de los otros dos)" (52).

En este caso volvemos a destacar, una vez más, la rigidez del modelo que establece este límite.

### 3. Liquidaciones

La liquidación se producirá el mes de febrero siguiente al ejercicio, como ya es habitual (artículo 17.2 del Acuerdo).

Los plazos serán seis, entendiéndose referidos a la aportación general y a las específicas, es decir, Policía Autónoma, financiación de los traspasos asociados a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y a la financiación de las políticas del artículo 22.3 de la L.T.H. (artículo 16.2 del Acuerdo).

En el momento de la última entrega se procederá a un ajuste preliquidatorio (artículo 17.1 del Acuerdo).

Asimismo, las aportaciones suplementarias a que se refieren los artículos. 10 (sobre aportaciones suplementarias por nuevas transferencias),

(51) GUTIÉRREZ, Raquel y LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La Ley de Aportaciones para el período 1989-1991", Ob. cit., Pg.51.

(52) Un estudio de este tema puede verse en, LAMBARRI, Carlos: "La metodología de determinación de los coeficientes anuales de aportación de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco", Ob. cit.

11 (sobre modificación de la plantilla de la Policía Autónoma), y 12 (cuando se modifique la cantidad correspondiente a la financiación de los traspasos asociados a entidades Gestoras de la Seguridad Social computada en el cálculo de Cupo líquido a pagar al Estado), serán distribuidas por partes iguales, entre los plazos señalados en el artículo 25 de la L.T.H. aún pendientes de vencimiento.

#### *4. Diferencias con la Ley 7/1985*

En lo que se refiere al modelo vertical, la fórmula es básicamente la misma. No obstante, en cuanto a las deducciones, se descuenta el Cupo líquido, es decir, computado antes de la realización de las compensaciones de la disposición transitoria 6.<sup>a</sup> del Concierto Económico y de las deducciones relativas al ajuste del I.V.A. Por lo tanto, no se deduce el Cupo al Estado, como se decía en las dos leyes anteriores. En consecuencia, no va a existir una deducción específica sobre compensaciones por la disposición transitoria 6.a, como ocurría anteriormente.

Además, cabe constatar la introducción de una nueva deducción por la financiación de los traspasos asociados a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

Otra diferencia puede observarse en la forma de determinar la cuantía de las deducción por la financiación de las políticas del artículo 22.3 de la L.T.H. Así, si antes se obtenía aplicando a la del año anterior una tasa de crecimiento, en esta ley se establece un índice de actualización regulado en el propio texto normativo.

Por lo que respecta a los ingresos a repartir, la cuantía de los intereses líquidos viene establecida de manera diferente. Mientras en la ley anterior se aplicaba sobre la última cifra una tasa de crecimiento, en el nuevo texto legal se fijan los intereses para el primer año. Para los restantes ejercicios se obtendrán mediante un índice de actualización previsto en la propia ley y, que es el mismo que se emplea en la determinación de las aportaciones especiales del artículo 22.3 de la L.T.H. Asimismo, la minoración por ingresos sustitutivos del I.V.A. se establece por medio de un porcentaje a aplicar a determinados ingresos.

El modelo horizontal es similar al regulado en el anterior texto legal. En palabras de GUTIÉRREZ y LAMBARRI (53), solamente existen "algunas pequeñas correcciones en cuanto a los indicadores y datos a utilizar para su aplicación".

En materia de liquidaciones cabe señalar que se vuelve a guardar silencio respecto a los plazos de pago de las denominadas aportaciones

---

(53) GUTIÉRREZ, Raquel y LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La Ley de Aportaciones para el período 1989-1991", Ob. Cit., p. 49.

específicas, es decir, aquellas que financian la Policía Autónoma, los traspasos asociados a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y las políticas señaladas en el artículo 22.3 de la L.T.H. Entendemos, por ello, que deberán utilizarse los criterios correspondientes a las aportaciones generales.

La disposición adicional 2.a introduce, como novedad, una recomendación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas a los Órganos Forales de los Territorios Históricos, que se contiene en el Anexo III, a fin de que sea utilizada en el establecimiento de la participación anual de los Entes Locales en los ingresos concertados.

Cabe hacer hincapié en que es la primera vez que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas se ocupa en la Ley de aportaciones de las Entidades locales.

En cuanto a su contenido tal recomendación indica, en primer lugar, que se debe de utilizar el criterio de riesgo compartido en el párrafo 1.º de la disposición adicional 2.a, al establecer anualmente la participación de los Entes Locales en los ingresos concertados; y, en segundo lugar, el párrafo segundo "recomienda" que se respete el criterio del Anexo III, donde se dice que "la cuantía a destinar por 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 concertado, una vez realizadas las compensaciones, deducciones y minoración que correspondan, de acuerdo con el siguiente detalle" (54).

## **D) La Ley 5/1991, de 15 de noviembre. (B.O.P.V. n.º 247, de 10 de diciembre de 1991).**

### *1. Características*

Es la norma legal actualmente en vigor.

Es una Ley aprobada con carácter quinquenal, es decir, establece la metodología de determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, y se fijan los coeficientes de aportación de las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996.

Como tuvimos ocasión de exponer al señalar las características de las leyes de aportaciones, la L.T.H. dispone en su artículo 22.8 que tendrán una vigencia para períodos mínimos de tres ejercicios presupuestarios.

La L.T.H. establece un mínimo de duración—tres años—, pero en ningún caso se establece un máximo. Hemos de tener en cuenta, además, que para que se

---

(54) El detalle que da la Ley es el siguiente:

- "Recaudación por ingresos concertados (Ri) menos compensación por ingresos provinciales sustituidos por el I.V.A. (Ii), Hi.
- Deducciones, Di.
- 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.

dicten leyes con una vigencia superior a tres años no es necesario que concurren circunstancias excepcionales a juicio del Consejo, según la L.T.H.; esto sólo tendrá que concurrir cuando su vigencia pretenda ser inferior a los tres años.

El motivo por el que a esta Ley se le otorga un mayor período de vigencia puede ser debido, posiblemente, al hecho de que ya existe una metodología más o menos consolidada en la determinación de las aportaciones, en la que sólo pretenden incluirse escasas variaciones. Otra razón de peso para esta ampliación temporal estriba en el propósito de hacerla coincidir con la ley quinquenal del Cupo 1992/1996 (55).

En línea con esta última explicación, la Exposición de Motivos de la misma dispone lo siguiente: "a partir del ejercicio de 1992 deberá entrar en vigor una nueva ley del Cupo con vigencia para cinco ejercicios presupuestarios, por lo que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas ha acordado que la metodología a aplicar para el cálculo de las Aportaciones sea aplicable durante el quinquenio 1992/96 ampliándose, por tanto, su vigencia con respecto a la Ley 7/85 y 9/88 anteriores con vigencia exclusivamente para tres ejercicios presupuestarios. De esta forma, se hacen simultáneos en el tiempo los distintos procesos de elaboración normativa relativos a la financiación del País Vasco".

El procedimiento que se ha seguido para su elaboración es el establecido en la L.T.H., es decir, con forma de artículo único. A este artículo acompaña un Anexo que contiene el Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, dividido en tres capítulos, siete disposiciones adicionales y una disposición transitoria. El primer capítulo se refiere al modelo de distribución vertical; el segundo, al de distribución horizontal, y el tercero, a la operativa de las aportaciones. A su vez, el Acuerdo contiene dos Anexos: el primero, referido al cálculo del coeficiente vertical, y el segundo, a la capacidad recaudatoria.

## *2. Metodología aprobada*

Recordemos en este momento que la metodología es el procedimiento mediante el cual se van a obtener las aportaciones que van a realizar las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

---

(55) Ley 7/1993, de 16 de abril, que aprueba la metodología de determinación del Cupo en el País Vasco para el quinquenio 1992/1996 (B.O.E. n.º 92, de 17 de abril de 1993).

### a) *Modelo vertical*

Este modelo es el que va a determinar la cantidad total que corresponde pagar a los Territorios Históricos, en consideración a las competencias y/o servicios de los que las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos sean titulares.

El modelo, independientemente de su denominación, es similar al de la Ley anterior. Así, la formulación es:

$$66,30 \% \text{ sobre } [R - (D + P)]$$

Con esta fórmula obtenemos la denominada "aportación general". Analizaremos, a continuación, cada uno de los elementos necesarios para su obtención.

#### a') El coeficiente de determinación vertical

El 66,30% es el denominado coeficiente de determinación vertical. Al estar dispuesto por el texto normativo, es un coeficiente fijo, excepción hecha de que, en el período de vigencia de la Ley 5/1991, se produzcan traspasos de servicios entre la Administración central del Estado y la Comunidad Autónoma, o entre las Instituciones comunes y las Diputaciones Forales.

Como hemos podido observar, el coeficiente de determinación vertical ha ido creciendo poco a poco.

En 1985, el coeficiente era de un 62,64%

En 1986-88, " " 64,25%

En 1989-91, " " " " 65,15%

En 1992-96, " " " " 66,30%

Este crecimiento se ha debido a nuevos traspasos de competencias. Sin embargo, no es éste el caso de la última subida, puesto que una nota del Anexo I de la Ley 5/1991, de 15 de noviembre, advierte que este coeficiente es completamente homogéneo con el anterior, salvo por la incorporación al mismo de la compensación transitoria por el Fondo de Compensación Interterritorial (56), que hasta 1991 venía cobrando íntegramente el Gobierno Vasco, y que, a partir de 1992, supondrá una minoración en el cupo líquido a pagar al Estado, y, por lo tanto, un menor gasto para las Diputaciones.

El Acuerdo prevé, con respecto a esta situación, que en el caso de que se siguiera manteniendo una compensación transitoria a favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por el Fondo de Compensación interterritorial, bien por no haber sido aprobada la Ley quinquenal del Cupo para el período 1992/96, o

---

(56) Conviene indicar que el Acuerdo de 23 de febrero de 1990, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprobó la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial, creó la compensación transitoria como mecanismo provisional para la financiación parcial de los gastos de inversión nueva. Asimismo, merece destacarse que la Comunidad Autónoma del País Vasco no es beneficiaria del Fondo de Compensación Interterritorial desde el ejercicio 1990. Así lo estableció la disposición transitoria tercera de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial (B.O.E. n.º 310, de 27 de diciembre de 1990), así como el artículo 102.4 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (B.O.E. n.º 313, de 31 de diciembre de 1992), el artículo 93.4 de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993 (B.O.E. n.º 313, de 30 de diciembre de 1992), y el artículo 99.4 de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994 (B.O.E. n.º 312, de 30 de diciembre de 1993).

bien, habiendo sido aprobada ésta, se siguiera manteniendo la misma compensación en el Cupo líquido a pagar al Estado (57), dicho importe se minorará de la deducción correspondiente por la cantidad a pagar como Cupo líquido al Estado. (art. 5.2 del Acuerdo).

b') La metodología del cálculo del coeficiente de distribución vertical

En cuanto a la forma de cálculo del coeficiente, cabe indicar que, a diferencia de las leyes anteriores en las que se establecían los criterios de su determinación, la vigente ley realiza un cuadro, que contiene gráficamente la forma de obtención del resultado. Hemos de destacar que se establece, básicamente, el sistema recogido en las dos leyes anteriores con pequeñas modificaciones.

Este sistema, que parte de los Presupuestos de Gastos del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, viene utilizándose desde la Ley 7/85. Recordemos que la primera Ley de aportaciones realizaba, para llegar al coeficiente, una valoración de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en los Presupuestos Generales del Estado.

GUTIÉRREZ y LAMBARRI (58) afirman que con el sistema de Presupuesto de gastos "no sólo se introducía una mayor coherencia al considerar valoraciones a nivel de la Comunidad Autónoma del País Vasco 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 al 1985".

La metodología para el cálculo del coeficiente de distribución vertical se inspira en tres criterios básicos:

---

(57) La Ley por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo en el País Vasco para el quinquenio 1992/96 fue dictada el 16 de abril de 1993, destacando que en ella no se realiza mención alguna a la compensación transitoria.

(58) GUTIÉRREZ, Raquel y LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La Ley de aportaciones para el período 1989-1991". Ob. Cit., Pg.39.



a) Criterio del riesgo compartido; por lo tanto, las Instituciones Comunes, así como los Territorios Históricos, se financian con cantidades variables en función de las recaudaciones obtenidas.

b) Se toma, como indicador representativo de las necesidades del gasto público que debe de ser financiado en cada nivel institucional, el volumen de gasto presupuestario correspondiente a 1991.

c) Los ingresos que integran las distintas Haciendas de la Comunidad Autónoma se articulan en dos grandes bloques: los ingresos a repartir en aplicación del artículo 20 de la L.T.H., y los no susceptibles de reparto. En relación con ellos, se entiende que los primeros deben de ser distribuidos en función del gasto público pendiente de financiación después de afectar los segundos a la financiación de los servicios y competencias propios.

A partir de estos criterios la metodología, es la siguiente:

1. Se toman como fuente los Presupuestos de Gastos de las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco para 1991. Tras este paso, la Ley 9/88 establecía un ajuste homogeneizador. Este ajuste se producía porque las cantidades que recibía la Comunidad Autónoma del País Vasco del Fondo de Compensación Interterritorial no eran repartidas a los Territorios Históricos, de manera que dicha cifra se ingresaba en las arcas de la Hacienda General del País Vasco. Por ello, se produce este ajuste en compensación a lo no recibido por los Territorios Históricos. No ha de sorprender que las cantidades procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial deben también revertir, según este criterio, a los tres Territorios Históricos, puesto que las aportaciones al Fondo se tienen en cuenta en la determinación del Cupo, como ya tuvimos ocasión de exponer en otro apartado, y los que pagan el Cupo son los Territorios Históricos. Por lo tanto, es justo que si la Comunidad Autónoma del País Vasco recibe transferencias procedentes de dicho Fondo, éstas sean repartidas, lo cual de hecho no se producía.

Sin embargo, la nueva Ley no contempla ya este ajuste, debido a que esta situación ya no se produce porque, como ya hemos señalado, la Comunidad Autónoma del País Vasco no recibe cantidades procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial.

2. Posteriormente, la cifra total de gastos presupuestados es minorada por la parte de esos gastos que son financiados por ingresos no sujetos a reparto. La Ley 5/91 señala a estos efectos:

1.º) Los ingresos derivados de Deuda Pública, para cuyo cálculo hay que tener en consideración las cantidades reflejadas en los Presupuestos de las Diputaciones Forales y del Gobierno Vasco.

2.º) Los ingresos patrimoniales, que se calculan por cada una de las Instituciones, tras descontarse de la cantidad total por este concepto la cifra aprobada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas correspondientes a los intereses sujetos a reparto.

3.º) La financiación Municipal, que recoge las transferencias a Ayuntamientos por participación en Tributos no Concertados.

4.º) Fondos de la C.E.E., que la anterior ley integraba en otros apartados, mientras en la nueva Ley tienen un apartado específico.

5.º) Un conjunto residual de diferentes ingresos entre los que la anterior ley citaba, las tasas por prestación de servicios, enajenación de inversiones reales, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial. Recordemos que a partir de 1992 la Comunidad Autónoma del País Vasco no recibe transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, pues la cantidad correspondiente se minora del cupo líquido a pagar al Estado.

No obstante, y aunque manejan los presupuestos del 91, esta compensación transitoria del Fondo de Compensación Interterritorial ya ha sido tenida en cuenta, según dice la nota que acompaña al cuadro que estamos describiendo.

3. Deduciendo, de los gastos presupuestarios totales, los gastos financiados por ingresos no sujetos a reparto, se obtienen los ingresos a financiar, a los que se aplicarán una serie de ajustes y deducciones.

4. En cuanto a los ajustes, se producen cuatro: el primero, contenido también en la Ley anterior, en concepto de las lluvias extraordinarias de 1983; el segundo, por la aportación al tercer mundo; el tercero, por el convenio de Miñones; y el cuarto, por un convenio con el Ayuntamiento de San Sebastián. Son transferencias internas para financiar conceptos al margen del modelo general de reparto.

5. Las deducciones que se aplican son:

1.ª) El Cupo líquido al Estado.

2.ª) La liquidación del Cupo del Estado de 1991.

3.ª) Las Aportaciones a la Comunidad Autónoma del País Vasco, exceptuando los cuatro ajustes realizados.

4.ª) Los Ingresos provinciales sustitutivos del I.V.A.

5.ª) La Financiación de la Policía Autónoma.

6.ª) La Financiación del I.N.S.A.L.U.D. e I.N.S.E.R.S.O.

7.ª) La Financiación de las políticas del artículo 22.3 de la L.T.H.

De esta manera se obtienen los gastos a financiar por cada una de las Entidades, obteniéndose el porcentaje que corresponde a cada una de ellas.

Este coeficiente, a diferencia de los coeficientes horizontales, es inalterable, excepción hecha de la previsión realizada por la propia ley al indicar que "en el supuesto de que durante el período de vigencia se produjeran transferencias de servicios entre la Administración central del Estado y la Comunidad Autónoma o entre las Instituciones comunes y las Diputaciones Forales se estará a lo dispuesto en el art. 10 (59)".

---

(59) El artículo 10 de la ley 5/1991 dispone lo siguiente

"1. Si durante un ejercicio presupuestario se produjeran nuevos traspasos de servicios desde la Administración central del Estado a la Comunidad Autónoma, se procederá a efectuar una deducción adicional a las especificadas en el artículo 3, por el mismo importe que la minoración que proceda efectuar en el Cupo a pagar al Estado en dicho ejercicio presupuestario.

2. Con el objeto de financiar los nuevos traspasos, las Diputaciones Forales vendrán obligadas a satisfacer a la Hacienda General del País Vasco una Aportación Específica suplementaria por cuantía igual a la deducción practicada, salvo que a su vez fuesen objeto de traspaso a las Diputaciones Forales mediante el oportuno acuerdo de las Comisiones Mixtas a las que se refiere la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley 27/1983, en cuyo caso no procederá la Aportación Específica suplementaria por el importe que corresponda.

3. En los ejercicios presupuestarios siguientes del quinquenio, si los hubiere, la cuantía anual de la deducción y de la Aportación Específica suplementaria que proceda se actualizará por aplicación del índice de actualización

*c') Los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto (R).*

Estos ingresos son los procedentes de la recaudación por tributos concertados, durante el ejercicio en curso, independientemente del año de su devengo o generación, es decir:

Los impuestos directos concertados.

Los impuestos indirectos concertados.

La Tasa fiscal de combinaciones aleatorias y juego.

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

La Ley 9/1993, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio de 1994 (B.O.P.V. n.º 252, de 31 de diciembre de 1993), estima que la previsión de recaudación de las Diputaciones Forales para este año, por los tributos concertados, asciende a 685.712.500.000 pesetas.

A estos ingresos procedentes de la recaudación de tributos concertados se les resta la cantidad correspondiente a la minoración neta a favor de las Diputaciones Forales por ingresos provinciales sustituidos por el I.V.A., que ascenderá al 6,3 % del total de aquellos. La cantidad estimada para el año 1993 por este concepto, asciende a 43.199.900.000 pesetas (Ley 9/93, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi).

Recordemos, en este punto, que esta minoración comenzó a realizarse por la puesta en vigor del I.V.A., que sustituyó a tributos que recaudaban las Diputaciones Forales y no estaban sujetos a reparto.

A esta cantidad obtenida de los ingresos señalados, y una vez que se haya efectuado la minoración que se acaba de indicar, provocada por el I.V.A., hemos de añadir los intereses líquidos devengados a favor de las

---

que se utilice para la actualización del Cupo líquido al Estado, según se recoge en la metodología de señalamiento del Cupo prevista en la correspondiente Ley quinquenal.

En el supuesto de que el traspaso no tuviera efectividad desde el uno de enero del ejercicio correspondiente, para los ejercicios presupuestarios siguientes se actualizará la cuantía de la deducción después de efectuados los ajustes oportunos en orden a su consideración anual".

Este mecanismo será analizado posteriormente.

Diputaciones Forales, por razón de ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio.

La Ley establece que la cuantía provisional de estos intereses será de 190 millones para el primer ejercicio. Para los restantes ejercicios se obtendrá aplicando a esa cantidad un índice de actualización. Este índice de actualización se define en el artículo 8 del Acuerdo como "el cociente entre la previsión de recaudación por tributos concertados, en concreto, los recogidos en el artículo 2.1 a) a nivel de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de que se trate y dicha previsión de recaudación para el ejercicio inmediatamente anterior". Sin embargo, para obtener la cuantía de los intereses éste índice de actualización, a su vez, es ponderado "por el índice resultante del cociente entre la previsión del tipo de interés neto correspondiente al bruto a acordar por la Administración de la Comunidad Autónoma con las instituciones financieras de la Comunidad para el ejercicio de que se trate y dicha previsión para el ejercicio inmediatamente anterior".

En 1994, la cantidad por estos intereses asciende a 145.600.000 pesetas (Ley 9/1993, de 22 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad de Euskadi).

#### *d') Deducciones procedentes de la metodología del Cupo (D)*

Estas deducciones son tres:

1.<sup>a</sup>) La cantidad a pagar como Cupo líquido al Estado. Así lo establece la L.T.H., en su artículo 20.1, al decir que "los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, a que se refiere la letra a) del número 1 del artículo 18 anterior, una vez descontado el Cupo a satisfacer al Estado, se distribuirán...".

Según GUTIÉRREZ y LAMBARRI (60) se aplica esta deducción "por tratarse de una transferencia al Estado en base a un compromiso a priori de la Comunidad Autónoma del País Vasco y que depende de variables exógenas al sistema (los Presupuestos Generales del Estado), por lo que esta excluido del modelo de distribución interno de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales".

2.<sup>a</sup>) La cantidad correspondiente a la financiación de la Policía Autónoma, computada en el cálculo del Cupo Líquido a pagar al Estado.

Este concepto tiene una financiación anual específica dentro del Cupo. Por consiguiente, se deduce esta financiación para ser distribuida, posteriormente, entre las Instituciones competentes.

---

(60) GUTIÉRREZ, Raquel y LAMBARRI, Carlos". "El modelo de distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La Ley de Aportaciones para el período 1989-1991", Ob.cit., p. 35.

Según LAMBARRI (61), en el acuerdo de la Comisión Mixta del Cupo del 27 de septiembre de 1985 se aprobaron los módulos de financiación de la Policía Autónoma, así como la metodología para su cálculo y actualización para ejercicios posteriores. En virtud del acuerdo, la financiación de la Policía Autónoma en la Comunidad Autónoma del País Vasco 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. Por ello, la financiación resultante de la aplicación de la metodología acordada en el seno de la Comisión Mixta del Cupo se materializa como una deducción en el Cupo Líquido a pagar al Estado. 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 Comunidad Autónoma del País Vasco.

En esta financiación hemos de incluir no sólo a la Policía Autónoma Vasca o Ertzaintza, sino también al Cuerpo de Miñones dependiente de la Diputación Foral de Álava (62).

Asimismo, hemos de destacar que la nueva Ley 7/1993, de 16 de abril, que aprueba la metodología de determinación del Cupo en el País Vasco para el quinquenio 1992/1996, señala expresamente en su disposición final única, párrafo segundo, que: "Asimismo, seguirá siendo de aplicación a la financiación de la Policía Autónoma lo dispuesto en la normativa vigente".

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

Este concepto, como el anterior, tiene una financiación anual específica dentro del Cupo, por lo que se deduce ésta financiación para, posteriormente, distribuirla entre las Instituciones competentes.

Los Reales Decretos que transfieren a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones y servicios correspondientes al INSALUD y al INSERSO, determinan la metodología para el cálculo de la financiación que, anualmente, le corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco por los servicios traspasados.

Asimismo, se prevé que la financiación se hará efectiva a la Comunidad Autónoma por un doble mecanismo:

\* Como transferencia de la Tesorería General de la Seguridad Social a la Hacienda General del País Vasco, determinándose su importe de acuerdo con la valoración de los servicios del INSALUD y el INSERSO transferidos, acordada para cada ejercicio presupuestario.

\* Como minoración del cupo líquido a pagar al Estado, en lo que respecta al porcentaje de financiación que viene dado por las transferencias vía

---

(61) LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la Ley trienal de aportaciones", Ob. cit., p. 1834.

(62) Cabe destacar que el Decreto Foral del Territorio Histórico de Álava 1064/1992, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Gobierno Vasco-Diputación Foral de Álava, por el que se determinan los servicios, medios personales, bienes, derechos y obligaciones correspondientes a las competencias de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en relación con el Servicio de Miñones (B.O.T.H.A. n.º 147, de 30 de diciembre de 1992), recoge el acuerdo de transferencia desde los Órganos Forales del Territorio Histórico de Álava a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, del Servicio de Miñones de la Diputación de Álava, puesto que la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, procedía a reorganizar la Policía Autónoma Vasca, determinando la subsistencia en el cuerpo único de la Ertzaintza de la Sección de Miñones de Álava.

Presupuestos Generales del Estado. Será, por ello, el importe financiado por esta vía el único que se tendrá en cuenta en la deducción.

Como podemos apreciar, la valoración anual se realiza en base a la legislación y acuerdos vigentes entre ambas Administraciones. Por ello, se trata de un concepto con financiación específica excluido del modelo general de reparto. Así lo señala LAMBARRI (63).

Las cantidades correspondientes a estas tres deducciones serán las que resulten de la aplicación en cada ejercicio con carácter previsional, de lo estipulado en la metodología de señalamiento del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1992/96 acordado en la Comisión Mixta (64).

No obstante, la Ley 5/91 preveía que "mientras no sea aprobada la Ley quinquenal del Cupo para el período 1992/96 tras el oportuno acuerdo de la Comisión Mixta del Cupo, será el Consejo Vasco de Finanzas Públicas el que determina para cada ejercicio las cantidades correspondientes a las deducciones recogidas en el apartado anterior".

Así se realizó durante los años 1992 y 1993, en los que estas cantidades han venido determinadas en la Ley 1/1992, de Presupuestos Generales del País Vasco para 1992 (B.O.P.V. n.º 30/92, de 13 de febrero), y en la Ley 8/1992, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1993 (B.O.P.V. n.º 254, de 31 de diciembre de 1992), respectivamente.

La Ley 5/91 también indica que "si de la Ley quinquenal del Cupo para el período 1992/1996 se desprendieran modificaciones sustanciales que incidieran en las deducciones contempladas en el presente artículo, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas procederá a efectuar las adaptaciones oportunas de las mismas".

---

(63) LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la ley trienal de aportaciones", Ob. Cit., p. 1834 y 1835.

(64) Véase al respecto la Ley 7/1993, de 16 de abril, de aprobación de la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1992/1996.

### *e) Deducción especial (P)*

Esta deducción especial se establece por la cantidad correspondiente a la realización por parte del Gobierno de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico, así como por la adopción de medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma, en cumplimiento del artículo 22.3 de la L.T.H.

La cuantía se obtiene aplicando a la correspondiente previsión para el ejercicio anterior, el índice de actualización que es el cociente entre la previsión de recaudación por tributos concertados [en concreto, los recogidos en el artículo 2.1 a) a nivel de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de que se trate] y dicha previsión de recaudación para el ejercicio inmediatamente anterior.

### *f) Otras deducciones.*

Para los ejercicios de 1993 y 1994 se ha previsto una minoración por la aportación específica que se verán obligadas a pagar las Diputaciones Forales, por la financiación del plan de actuación extraordinaria para empresas industriales en dificultades.

Asimismo, y para el ejercicio de 1994, se determina una deducción correspondiente a la financiación del Fondo de Inversiones Estratégicas, que constituye una nueva aportación específica de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco.

### *g) Nuevos traspasos de servicios*

Como en las leyes anteriores, la Ley 5/91 prevé que si durante un ejercicio presupuestario se producen nuevos traspasos de servicios desde la Administración Central del Estado a la Comunidad Autónoma, se procederá a efectuar una deducción adicional a las especificadas en el artículo 3, por el mismo importe que la minoración que proceda efectuar en el Cupo a pagar al Estado en dicho ejercicio presupuestario.

Por ello, con el objeto de financiar los nuevos traspasos, las Diputaciones Forales vendrán obligadas a satisfacer a la Hacienda General del País Vasco una Aportación Específica suplementaria por cuantía igual a la deducción practicada, salvo que a su vez fuesen objeto de traspaso a las Diputaciones Forales, mediante el oportuno acuerdo de las Comisiones Mixtas a las que se refiere la disposición transitoria primera, apartado 2, de la L.T.H. (65), en cuyo caso no procederá la Aportación Específica. Esta Aportación será renovada, en los ejercicios posteriores, mediante el índice que se utilice para la actualización del Cupo líquido al Estado, según la metodología de la ley quinquenal del Cupo correspondiente.

---

(65) Estas Comisiones Mixtas están formadas por igual número de representantes del Gobierno y de la respectiva Diputación Foral, a fin de proceder a la transferencia de los medios personales y materiales.

*h') Incremento de la Aportación General contenida en la Disposición Adicional 2.<sup>a</sup>.*

Para poder obtener la Aportación General de las Diputaciones Forales al sostenimiento de las cargas generales de las Instituciones Comunes se han de tener en cuenta, como señalamos al iniciar este análisis, todos los elementos estudiados, y su cálculo atiende a la fórmula que ya transcribimos.

Sin embargo, la Ley 5/91 ha añadido un nuevo elemento. En particular, su disposición adicional 2.a establece lo siguiente:

"En cada uno de los ejercicios del quinquenio 1992/1996, la Aportación General regulada en el artículo 6 se verá incrementada en 1350 millones de pesetas en concepto de participación de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma en los rendimientos netos que obtengan las Diputaciones Forales con motivo de la emisión y colocación de la Deuda Pública Especial, por tratarse de ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto asimilables a los recogidos en el artículo 2.1 a).

Dicho importe será aplicado en cada ejercicio presupuestario y no estará sujeto a liquidación".

La Deuda Pública Especial nace de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de la Personas físicas (B.O.E. n.º 136, de 7 de junio de 1991), y concretamente, de su disposición adicional 13.<sup>a</sup>, que junto a la disposición adicional 14.<sup>a</sup> ha dado lugar a la denominada regularización tributaria, que puede realizarse a través de dos medios: en primer lugar, canjeando los Pagarés del Tesoro o Forales, que eran títulos opacos, por títulos de una Deuda Pública Especial, o, en segundo término, realizando declaraciones complementarias. Ambas vías con la finalidad de permitir a los contribuyentes que no cumplieron en su día, debidamente, con sus obligaciones tributarias, cumplir las mismas, pero sin soportar sanciones o intereses de demora como consecuencia de aquél incumplimiento.

La disposición adicional 13.<sup>a</sup>, que establece la primera vía, se refiere al "canje de activos financieros", incluyendo no sólo a los Pagarés del Tesoro sino a "otros títulos de naturaleza análoga emitidos por las Diputaciones Forales del País Vasco o la Comunidad Foral de Navarra".

Ya, antes de esta ley, la Comisión Mixta del Cupo, en sesión de 3 de abril de 1991, firmó, entre otros, un acuerdo referido a la modificación del



régimen actual de los Pagarés Forales y del Tesoro y de los Activos Financieros con retención en el origen, conviniendo además la oportunidad de cancelar la colocación de Pagarés Forales a partir del 31 de mayo de 1991.

Por ello, los tres Territorios Históricos tuvieron que adaptar su legislación a la nueva normativa. Así, Álava mediante el Decreto Foral 445/1991, del Consejo de Diputados, de 11 de junio, por el que se aprueban normas sobre el canje de activos financieros (B.O.T.H.A. de 21 de junio de 1991); Guipúzcoa, mediante Decreto Foral 38/1991, de 11 de junio, sobre regularización de determinadas situaciones tributarias (B.O.T.H.G. n.º 113, de 17 de junio de 1991), y Vizcaya, por Decreto Foral 87/1991, de 21 de mayo, por el que se prevé la regulación fiscal de determinadas situaciones tributarias (B.O.S.V. de 11 de junio de 1991).

Todos estos Decretos Forales, permiten el canje de Pagarés Forales, así como de Activos Financieros Forales con retención en origen emitidos por la Diputación Foral de Guipúzcoa o de otros activos de naturaleza análoga emitidos por las Diputaciones Forales de Álava y Vizcaya, el Estado o la Comunidad Foral de Navarra. Asimismo, establecen las características de esta Deuda Pública Foral Especial, su régimen fiscal y el procedimiento de suscripción.

Como hemos podido observar esta Deuda Pública Foral Especial nace del deseo, por parte de la Administración, de establecer un procedimiento de regularización fiscal. Es por todos sabido el hecho de que las cantidades suscritas en este tipo de Activos Financieros no eran declaradas en su mayor parte.

Por esta razón, la disposición adicional 2.<sup>a</sup> del Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, contenido en la Ley 5/91, incrementa en 1350 millones de pesetas la Aportación General de las Diputaciones Forales a la Comunidad Autónoma del País Vasco con motivo de la emisión de la Deuda Pública Foral Especial. El acuerdo dice que "por tratarse de ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto asimilables a los recogidos en el artículo 2.1 a)", es decir, los procedentes de la recaudación por tributos concertados.

En principio, cabe indicar que no me parece adecuada la terminología utilizada, puesto que la Deuda Pública emitida por las Diputaciones Forales no es, en ningún caso, ingreso derivado de la gestión del Concierto Económico, y, por tanto, no está sujeta a reparto.

No obstante, creemos comprender la intención del precepto, en el sentido de que, en definitiva, con la llamada regulación tributaria se renuncia por los poderes públicos a exigir la deuda tributaria global (las cuotas, sanciones e intereses) que pudieran derivar de la inversión en este tipo de Activos. Por consiguiente, entendemos que este incremento de la Aportación General es una especie de compensación que se otorga a la Hacienda General del País Vasco, por la renuncia que realizan las Haciendas Forales.

Pese a lo anterior, reiteramos que en ningún caso puede decirse que la Deuda Pública Especial es un ingreso derivado de la gestión del Concierto Económico.

Por otro lado, se establece una cantidad fija de 1350 millones de pesetas, que no está sometida a liquidación posterior, lo que supone aproximadamente un 10% de las cantidades canjeadas realmente. En este sentido, se estima que en los Territorios Históricos se han canjeado pagarés torales por importe de 150.000 millones de pesetas (66).

Una vez analizados todos los elementos que integran la metodología de determinación de la aportación general, conviene mencionar, a modo de conclusión, la cantidad que corresponde pagar a los tres Territorios Forales globalmente en el año 1994. Según la Ley 9/1993, de 22 de diciembre, que aprueba los Presupuestos Generales de la Comunidad de Euskadi para 1994, dicha cifra ascenderá a 288.131.900.000 pesetas, en 6 entregas de 48.021.983.333,3 pesetas cada una. Por supuesto, esta es la cantidad que corresponde pagar a las tres Diputaciones Forales. En la distribución horizontal se determinará que parte de ese total corresponde pagar a cada Territorio Histórico.

### *i') Las Aportaciones Específicas*

Las Aportaciones Específicas son aquellas que transfieren las Diputaciones Forales para conceptos excluidos del modelo general de reparto, aunque se contemplan como deducciones o minoraciones de los ingresos objeto de reparto.

Estas Aportaciones son independientes de la Aportación General. No obstante, han de tenerse en cuenta puesto que su financiación hace minorar la cantidad correspondiente a los ingresos sujetos a reparto.

Se establecen tres Aportaciones Específicas:

1. La primera, la financiación de los gastos incluidos en el Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de Policía Autónoma, por el importe de la deducción definida en el artículo 3.1 b), con excepción del importe destinado a la financiación del cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava.

Es una aportación específica que ha existido desde la primera ley de aportaciones, pero que en esta ocasión ofrece una novedad, como es el hecho de que mientras la deducción de los ingresos sujetos a reparto que se realiza por la financiación de la Policía Autónoma, corresponde tanto a la Ertzaintza como a los Miñones, sin embargo, la Aportación Específica no

---

(66) Datos obtenidos del *Noticiero de Carta Tributaria* n.º 157, de 15 de enero de 1992. Asimismo, añadimos que otros 40.000 millones de pesetas en Pagarés Forales han sido canjeados por la Deuda Pública Especial, emitida por el Estado.

va a incluir la cantidad correspondiente a la financiación del Cuerpo de Miñones de Álava, por ser una competencia ejercida por la Diputación Foral (67). Por lo que, según LAMBARRI (68), "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 corresponde a cada uno de ellos".

Asimismo, el Acuerdo prevé, como en leyes anteriores, una posible modificación en la plantilla de la Policía Autónoma, tanto en el número como en destino, una vez acordado con la Administración del Estado el coste de la Policía Autónoma computado en el cálculo del Cupo de cada año. Tales alteraciones dan lugar a un aumento de la deducción a que se refiere el artículo 3.1 b) (a realizar a los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico), así como de la Aportación Específica a que se refiere el artículo 7 a), por la misma cuantía que proceda considerar en el Cupo a satisfacer al Estado.

Una modificación de este carácter se produjo a partir del 1 de enero de 1993, en virtud del Decreto Foral 1064/1992, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Gobierno Vasco-Diputación Foral de Álava, en el que se determinan los servicios, medios personales, bienes, derechos y obligaciones correspondientes a las competencias de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en relación con el Servicio de Miñones.

El Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias Gobierno Vasco-Diputación de Álava, celebrado el 15 de diciembre de 1992, acordó el traspaso, desde los Órganos Forales del Territorio Histórico de Álava a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, del Servicio de Miñones de la Diputación Foral de Álava.

El punto F) de este Acuerdo establece, entre otras cosas, que "la Aportación Específica de las Diputaciones Forales al Gobierno Vasco para financiar los gastos en materia de Policía Autónoma se verá incrementada en el mismo importe que la cantidad computada como deducción del modelo de distribución vertical correspondiente a la financiación del Servicio de Miñones computada en el cálculo del Cupo líquido a pagar al Estado. Todo ello en aplicación de lo dispuesto en la vigente Ley 5/1991, de 15 de noviembre".

Es lógico que aumente la Aportación Específica y, por ende, la deducción de la Aportación General, puesto que este cuerpo de Miñones pasa a ser competencia de la Comunidad Autónoma y, en virtud de ello, la Comunidad Autónoma tiene más gastos a los que ha de hacer frente.

Asimismo, a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto aprobatorio de este Acuerdo, la Diputación Foral de Álava dejará de percibir las cantidades que hasta ahora ha venido recibiendo para la financiación del Servicio de Miñones.

---

(67) En virtud del artículo 17 de la Ley 5/1991, de 15 de noviembre, por la que se 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 aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, "el flujo financiero a favor de la Diputación Foral de Álava en concepto de financiación del cuerpo de Miñones se articulará en el ingreso al Gobierno Vasco de la Aportación Específica recogida en el artículo 7.a). A tal fin, en concepto de dicha Aportación Específica, cada Diputación Foral procederá a ingresar al Gobierno Vasco la cantidad resultante de aplicar el correspondiente coeficiente horizontal al importe total consignado como deducción por financiación de la Policía Autónoma a que se refiere el artículo 3.1 b), minorada, en el importe total consignado para la financiación del cuerpo de Miñones".

(68) LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la ley trienal de aportaciones", Ob. cit., p. 1841.

La cantidad que estima la Ley de Presupuestos de la Comunidad para 1994, por esta aportación específica (69) (Policía Autónoma), asciende a 47.599.300.000 pesetas (70).

2. La segunda Aportación Específica es la financiación de los traspasos asociados a las entidades gestoras de la Seguridad Social, cuando el ejercicio de la competencia corresponde a las instituciones comunes, por la cantidad que, de acuerdo con los Decretos de traspasos, proceda financiarse mediante minoración en el Cupo a pagar al Estado.

LAMBARRI (71) afirma que la titularidad de la competencia correspondiente al INSALUD se atribuye al Gobierno Vasco, mientras que la correspondiente al INSERSO fue transferida a las Diputaciones Forales, a excepción de un pequeño porcentaje (2,22%), correspondiente a la normativa general y a coordinación.

Por lo tanto, el importe de esta Aportación Específica coincide con la valoración correspondiente al INSALUD, más el porcentaje del INSERSO atribuido a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Para el año 1994, esta cantidad se estima en 118.983.400.000 pesetas.

El Acuerdo también prevé el hecho de que se produzcan modificaciones en la cantidad correspondiente a la financiación de los traspasos asociados a entidades gestoras de la Seguridad Social computada en el cálculo del Cupo líquido a pagar al Estado. En este caso, se procederá a modificar la deducción a que se refiere el artículo 3.1 c) (a realizar a los ingresos den vados de la gestión del Concierto Económico), así como la Aportación

---

(69) Se ha de advertir que en esta cifra no está incluida la variación que produce en ella el traspaso del Servicio de Miñones a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, en el momento de la entrega de las aportaciones se realizará el ajuste pertinente.

(70) Obsérvese un aumento considerable de esta Aportación para 1994, puesto que la Ley 8/1992. De 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de Euskadi para 1993, estimaba por esta aportación la cantidad de 39.349.800.000 Ptas., debida, sin duda, y en gran parte, al traspaso del Servicio de Miñones.

(71) LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la Ley trienal de aportaciones". Ob. Cit., p. 1842.

Específica a que se refiere el artículo 7 b), en los términos que procede, por la misma cuantía que se considera en el Cupo a satisfacer al Estado.

3. La tercera de las Aportaciones Específicas es la que hace referencia a la contribución a la realización por parte del Gobierno Vasco de las políticas y funciones recogidos en el artículo 22.3 de la L.T.H., por idéntico importe de la deducción (P) definida en el artículo 4. En 1994 esta cifra asciende a 1.398.500.000 pesetas.

Al margen de estas tres deducciones, puede darse, ocasionalmente, otra más. Se trata de la deducción estipulada para cuando se produzcan nuevos trasposos de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, y estos, a su vez, no se traspasen a las Diputaciones Forales (deducción a la que se ha hecho referencia con anterioridad).

Asimismo, el Acuerdo dispone que, una vez efectuada la liquidación definitiva del Cupo a pagar al Estado, se procederá a incorporar los resultados de la misma dentro de las deducciones definidas en el artículo 3.1, así como a modificar las Aportaciones Específicas en los términos que proceda.

Para los ejercicios 1993 y 1994, se ha acordado, además, una Aportación Específica de 4.500.000.000 Ptas como contribución a la financiación del plan de actuación extraordinaria para empresas industriales en dificultades. Asimismo, y para el año 1994, se prevé una Aportación Específica como contribución a la financiación del Fondo de Inversiones Estratégicas, por importe de 6.390.000.000 pesetas.

Esta última previsión completa el conjunto de las Aportaciones Específicas que, por supuesto, junto con la Aportación General, integran las Aportaciones totales que las Diputaciones Forales tienen que satisfacer a la Hacienda General del País Vasco.

### *b) Modelo horizontal*

Es aquel que nos permite determinar que cantidad de las aportaciones general y específicas corresponde pagar a cada uno de los Territorios Históricos.

Los criterios en base a los cuales se determinan los coeficientes de contribución de cada Territorio Histórico a las Aportaciones son, como en leyes anteriores, los siguientes:

a) El 70% del coeficiente de contribución se obtendrá en función directa de la renta relativa de cada Territorio Histórico.

b) El 30% del coeficiente de contribución se obtendrá en función directa de la inversa del esfuerzo fiscal relativo de cada Territorio Histórico ponderado por la capacidad recaudatoria del mismo.

Por lo tanto, la fórmula sigue siendo:

$$A_i = 70 \frac{Y_i}{Y} + 30 \frac{C_{Ri} \frac{T / Y}{T_i / Y_i}}{\sum_{i=1}^3 C_{Ri} \frac{T / Y}{T_i / Y_i}}$$

donde:

**A<sub>i</sub>** = Coeficiente de contribución de cada Territorio Histórico, en porcentaje de la aportación total.

**Y<sub>i</sub>** = Renta del Territorio i.

**Y** = Renta de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

**T<sub>i</sub>** = Recaudación del territorio i.

**T** = Recaudación total de los tres Territorios.

**C<sub>Ri</sub>** = Capacidad recaudatoria relativa del Territorio i.

Para el cálculo de los coeficientes horizontales se han de utilizar las variables que contempla el artículo 15 del Acuerdo (72).

---

(72) El artículo 15 del Acuerdo establece lo siguiente:

"1. A los efectos de aplicar los criterios de aportación del artículo anterior, las variables a utilizar deberán ajustarse a las definiciones siguientes:

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

b) El esfuerzo fiscal se define, de acuerdo con la Ley 27/1983, como la relación existente entre el importe de la recaudación anual por todos los conceptos tributarios, incluidos los de exacción municipal directa y la renta. Los conceptos tributarios citados son los recogidos en los capítulos I y II de los presupuestos de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos.

Los datos de recaudación utilizados corresponderán a los del último ejercicio finalizado.

Los datos de renta aplicables al cálculo del esfuerzo fiscal serán referidos al mismo año que los de recaudación. A tal efecto, se proyectará el Producto Interior Bruto, a que se refiere el apartado a), aplicándole las tasas de crecimiento monetario de dicha magnitud en la Comunidad Autónoma del País Vasco durante los ejercicios que correspondiere.

La inversa del esfuerzo fiscal deberá necesariamente ser asociada multiplicativamente a la capacidad recaudatoria de cada Territorio.

El cálculo de la capacidad recaudatoria se efectuará partiendo de la estructura recaudatoria de la Comunidad Autónoma del País Vasco en su conjunto, referida a los conceptos tributarios que se recogen en el Anexo II, atribuyendo a cada concepto tributario su parte porcentual en la recaudación total. A cada concepto recaudatorio se le asocia, para cada Territorio Histórico, y en términos porcentuales respecto al total de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el indicador económico adecuado que da origen a la tributación. A partir de estos dos elementos y mediante ponderación del segundo por el primera, se calculo, igualmente en términos porcentuales respecto del total, la recaudación teórica o capacidad recaudatoria media de cada indicador para cada Territorio Histórico.

La suma de los resultados obtenidos para cada uno de los indicadores representa la capacidad recaudatoria de cada Territorio Histórico.

En el Anexo II se detallan los indicadores económicos a utilizar para cada concepto recaudatorio. Cualquier modificación de dichos indicadores deberá aprobarse por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

2. Los datos a utilizar para los diferentes indicadores y cálculos serán los últimos publicados por el Instituto Vasco de Estadística. Caso de no existir datos publicados se utilizarán estimaciones efectuadas a tal efecto por el Instituto Vasco de Estadística o los últimos datos disponibles de aquellas fuentes estadísticas que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas estime más pertinentes".

A diferencia de las últimas leyes, en ésta se elimina el límite de los coeficientes resultantes del modelo de distribución horizontal de un ejercicio respecto a los del ejercicio anterior.

Según LAMBARRI (73), la cláusula de limitación impedía, "en la práctica, la plena aplicación del índice de capacidad de contribución tal como viene definido legalmente. Esto se ha venido produciendo en los años de vigencia de este tipo de mecanismos, puesto que el índice de capacidad teórica del Territorio Histórico de Álava ha sido históricamente bastante superior al límite máximo estipulado".

La eliminación de este límite, probablemente, se ha debido de producir por la existencia de un gran acercamiento entre el coeficiente máximo y el teórico.

Una de las características de los coeficientes horizontales es su inalterabilidad tras ser calculados para cada ejercicio. De lo contrario, el cálculo estaría dependiendo del cambio de cada una de las variables de las que dependen. LAMBARRI (74) señala también como característica de estos coeficientes su neutralidad, puesto que su determinación depende de diversas variables "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 interviene en el cálculo y que de ninguna forma pueden predeterminarse".

Por consiguiente, la Aportación de cada Territorio Histórico a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco se obtendrá aplicando al importe de las Aportaciones General y Específicas, el coeficiente horizontal que corresponde a cada Territorio Histórico.

Este coeficiente, para el año 1994, se estima en los siguientes porcentajes:

Álava	15,43%
Vizcaya	52,34%
Guipúzcoa	32,23%

### 3. Liquidaciones

La liquidación de las aportaciones se produce dentro de la primera quincena del mes de febrero del ejercicio siguiente (artículo 21 del Acuerdo).

---

(73) LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la Ley trienal de aportaciones", Ob. cit., p. 1850.

(74) LAMBARRI, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la ley trienal de aportaciones", Ob. cit., p. 1853.

Seis continúan siendo los plazos de pago de las Diputaciones Forales, por el importe global provisional referido tanto a la Aportación General como a las Específicas (artículo 19 del Acuerdo).

En el momento de la última entrega se procede a realizar un ajuste preliquidatorio (artículo 20 del Acuerdo).

#### *4. Diferencias con la Ley 9/88*

1. Como primera innovación, ya comentada, destaca su carácter quinquenal, a diferencia del trienal correspondiente a las dos leyes anteriores.

2. El modelo vertical, básicamente, es el mismo que en anteriores ocasiones. Sin embargo, hemos de hacer la salvedad de la desaparición de la financiación que suponía el Fondo de Compensación Interterritorial. Dicho Fondo venía siendo un ingreso de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha recibido la compensación transitoria creada como mecanismo provisional para la financiación parcial de los gastos de inversión nueva, que hasta 1991 venía cobrando íntegramente el Gobierno Vasco, y que, a partir de 1992. Supondrá una minoración en el Cupo líquido a pagar al Estado y, por lo tanto, un menor gasto para las Diputaciones Forales.

Asimismo, en lo referente a la obtención de la Aportación General, se ha de destacar el incremento establecido de 1350 millones en la cantidad obtenida por tal concepto, en cada uno de los ejercicios del quinquenio, con motivo de la participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los rendimientos que obtengan las Diputaciones Forales por la emisión y colocación de la Deuda Pública Especial.

3. En el modelo horizontal, el esquema es prácticamente similar, habiéndose eliminado el límite para los coeficientes horizontales, que establecían las leyes anteriores.

4. Hemos de señalar, por otra parte, que esta ley también se ocupa de los Entes Locales. Así, su disposición adicional cuarta, al igual que la ley anterior, establece que "se utilizará el criterio de riesgo compartido al establecer anualmente la participación de los entes locales en los ingresos concertados correspondientes a los Territorios Históricos".

Asimismo, se añade respecto a la norma anterior una recomendación, en el sentido de que se utilicen, entre otros, los criterios de población y esfuerzo fiscal al establecer la participación de cada ente local en los ingresos concertados correspondientes a su respectivo Territorio Histórico.

Por otro lado, se reitera la misma recomendación que en la norma anterior, es decir, que los Órganos Forales de los Territorios Históricos destinarán a los entes locales de ellos dependientes (75), en concepto de

---

(75) Sobre la Hacienda Municipal de Euskadi, puede verse, entre otros, LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, José Luis: "Una aproximación a la cuestión de la Hacienda Municipal de Euskadi", Revista Vasca de Administración Pública n.º 26, Enero-Abril 1990.



participación en la recaudación por tributos concertados, como mínimo el 50% del resultado que se obtenga de acuerdo con el detalle que se da en la propia norma es decir:

$$R_i - (D_i + P_i) - A G_i$$

donde:

**R<sub>i</sub>** = Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto.

**D<sub>i</sub>** = Deducciones procedentes de la metodología del Cupo.

**P<sub>i</sub>** = Deducción especial.

**A G<sub>i</sub>** = Aportación General a Instituciones Comunes.

### **VIII.3. Precisiones finales**

Tras el análisis de las cuatro leyes denominadas de "aportaciones" que hasta la fecha han sido dictadas por el Parlamento Vasco, podemos llegar a las siguientes conclusiones.

En primer lugar, que existen dos tipos de aportaciones: el primero de ellos está formado por las aportaciones generales y, el segundo, por las aportaciones específicas.

Las **aportaciones generales** están formadas por los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, más los intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones Forales, por razón de esos ingresos fiscales concertados.

Sin embargo, para su obtención existen dos tipos de deducciones: el primer tipo lo conforman las deducciones procedentes de la metodología del Cupo (la cantidad a pagar como Cupo líquido al Estado, la cantidad correspondiente a la financiación de la Policía Autónoma, y la cantidad correspondiente a la financiación de los traspasos asociados a entidades gestoras de la Seguridad Social); y, el segundo tipo, lo constituyen las deducciones especiales por la cantidad correspondiente a la realización a cargo del Gobierno de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico del artículo 22.3 de la L.T.H.

Para la obtención de la aportación general se realiza el siguiente computo: sobre la cantidad resultante del procedimiento mencionado, se aplica un porcentaje, actualmente el 66,30%, que es el porcentaje de gastos totales de la Comunidad Autónoma del País Vasco correspondiente a las Instituciones Comunes. En consecuencia, ese es el porcentaje de gastos de las Instituciones Comunes que deben de financiar las Diputaciones Forales. El resto, es decir, el 33,70%, es el porcentaje de gastos de los Territorios Históricos, que deben autofinanciarse ellos mismos.

Además de esa aportación general, los Territorios Históricos dotan a la Comunidad Autónoma del País Vasco de tres **aportaciones específicas**: la

primera, para la financiación de la Policía Autónoma; la segunda, para la cobertura de los traspasos asociados a las entidades gestoras de la Seguridad Social y, en tercer lugar, la contribución a las políticas y funciones derivadas del artículo 22.3 de la L.T.H. (76).

Lo que hasta este momento hemos expuesto corresponde al procedimiento para la obtención de las cifras correspondientes a la denominada "distribución vertical", es decir, la cantidad que corresponde pagar a las tres Diputaciones Forales. Pero, de esa cantidad global se ha de determinar, además, la cantidad que corresponde pagar a cada Territorio Histórico, es la denominada "distribución horizontal".

Para ello, es imprescindible obtener los denominados "coeficientes horizontales", es decir, los porcentajes que corresponden a cada Territorio Histórico. Con este fin se aplica una compleja fórmula matemática, que tiene, entre sus componentes, a la renta del Territorio, a la renta de la Comunidad Autónoma, la recaudación del Territorio, la recaudación de los tres Territorios y la capacidad recaudatoria relativa de cada Territorio. Con estos elementos, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas atiende a las pautas de actuación calificadas como principios en el artículo 22 de la L.T.H.,

Una vez obtenidos los coeficientes horizontales, se aplican sobre la cifra obtenida de la distribución vertical y obtenemos la cantidad que corresponde pagar a cada Territorio Histórico por la aportación general y las aportaciones específicas.

Estas cantidades serán transferidas a la Comunidad Autónoma en seis entregas iguales.

Sin embargo, todas estas cifras son previsionales, porque, en la primera quincena de febrero del ejercicio siguiente, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas práctica la liquidación de las aportaciones, obtenida con los datos reales que las Diputaciones Forales se ven obligadas a remitir al Gobierno Vasco.

Como hemos visto, el sistema es complejo. Sin embargo, si bien no nos corresponde realizar una valoración económica o hacendística, sí que podemos permitirnos señalar que respeta lo dispuesto en la L.T.H., como hemos ido exponiendo, y en definitiva, se atiene a la legalidad vigente. Asimismo, podemos decir que es un sistema bastante consolidado, que permite a la Comunidad Autónoma del País Vasco, ente con un escaso número de recursos propios, financiar el gran número de gastos que le ocasionan las competencias atribuidas que ejerce. A diferencia de los Territorios Históricos que ostentando un menor número de materias sobre

---

(76) Recordemos que en el ejercicio 1993 se incluyó una nueva aportación específica destinada a financiar el plan de actuación extraordinaria para empresas industriales en dificultades. Asimismo, para 1994, además, de mantenerse la aportación anterior, se introduce una quinta aportación específica, cual es, la fijada para la financiación del Fondo de Inversiones Estratégicas.

las que ejercen competencias, sin embargo, disponen de un mayor número de recursos.

Las aportaciones son, sin duda alguna, el principal recurso con el cuenta la Hacienda General del País Vasco. No obstante, no estamos de acuerdo con lo señalado por FERREIRO (77) cuando dice que "la participación de la Comunidad autónoma vasca en los tributos concertados sustituye a los <impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado> de la letra a) del artículo 157.1 de la Constitución..., interpretando el sistema de conciertos como una de las formas de cesión y participación en ingresos originariamente estatales particular y características de ciertos territorios históricos".

En primer lugar, creemos que las aportaciones no sustituyen a los impuestos cedidos. Las aportaciones están formadas por una parte de los ingresos procedentes de la tributación concertada y, hemos de reseñar, que los tributos concertados son un número mayor de los tributos cedidos. Así, están concertados, entre otros, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido, tributos que hasta el momento no han sido cedidos a otras Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, las aportaciones no sustituyen a los recargos sobre impuestos estatales, puesto que la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone, entre sus recursos, de los recargos sobre los tributos concertados, como establece la L.T.H. (artículo 17) y el Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco [artículo 32 c)].

En tercer lugar, y en nuestra opinión, el sistema de Concierto Económico no es una forma de cesión o al menos, no es un sistema de cesión equivalente a la que lleva a cabo la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, llamada precisamente, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas (B.O.E. de 29 de diciembre de 1983). Varias razones justifican esta afirmación: la primera, que los tributos cedidos, como ya hemos indicado, son menos que los tributos concertados; la segunda, porque se cede el rendimiento de ciertos tributos, pero la titularidad de las competencias de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos sigue correspondiendo al Estado, aunque las Comunidades Autónomas se hacen cargo de esas competencias por delegación del Estado —por el contrario, según la Ley del Concierto Económico, los Territorios Históricos tienen atribuidas esas competencias como propias—; la tercera, porque la normativa

---

(77) FERREIRO LAPATZA, José Juan: *Curso de Derecho Financiero Español*, Ed.: Marcial Pons, 14ª edición, 1992, p. 102.

aplicable a los tributos cedidos es la estatal y, sin embargo, la regulación aplicable a los tributos concertados, cuando son de normativa autónoma, es la emanada por los propios Territorios Históricos.

Por todo ello, el Concierto Económico no es una forma de cesión, al menos de una "cesión" como se entiende, actualmente, en el sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas. El Concierto Económico es una forma especial de financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco.