

El nuevo modelo de participación de la Hacienda Municipal Vasca en la Hacienda Autónoma Vasca: el riesgo compartido

José Antonio Arratibel Arrondo
Interventor Territorial
Departamento de Hacienda y Admón. Pública
Gobierno Vasco

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL MODELO INTERNO DE HACIENDA AUTÓNOMA. II.1. Delimitación competencial de las distintas Haciendas. II.2. Colaboración y solidaridad. II.3. Supremacía del Parlamento: fondo de poder de las Instituciones Comunes. II.4. Transferencias y delegaciones internas. II.5. Financiación de la Hacienda Vasca. III. LAS RELACIONES FINANCIERAS DE HACIENDA GENERAL DEL PAÍS VASCO Y LAS HACIENDAS FORALES. III.1. La Ley de aportaciones como fuente normativa de la Hacienda General del País Vasco. A) Los recursos. B) Suficiencia financiera. C) La aportación de cada Hacienda Foral a la Hacienda General. D) Principios que garantizan los recursos a la Hacienda General del País Vasco. E) Procedimientos especiales. F) Conversión de los acuerdos del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. III.1.1 El modelo de distribución de recursos. A) Modelo y coeficiente de distribución vertical. B) El modelo y coeficientes de distribución horizontales. III.1.2. Operativa de las aportaciones. III.1.3. Disposiciones específicas. III.2. Las Haciendas Municipales. III.2.1. Principios articuladores de las Haciendas Municipales. A) Principio de autonomía financiera de los Municipios vascos. B) Principio de tutela general de los Órganos forales. C) Principio de limitación a la tutela financiera de los Órganos forales. D) Principio de integración en el sector público vasco. E) Principio de armonización y coordinación de la actividad financiera y presupuestaria. III.2.2. La introducción de las Haciendas Municipales en el modelo. A) Criterio de riesgo compartido. B) Criterios de población y esfuerzo fiscal. C) Establecimiento de mecanismos que aseguran financiación. IV. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL MODELO FINANCIERO DE LA HACIENDA VASCA. V. PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA. V.1. Respecto al método de distribución de competencias y la Hacienda Municipal. V.2. El intento de apertura de un nuevo proceso constituyente en el País Vasco, la denominada tercera vía. V.3. Acuerdos de gobierno y colaboración parlamentarios de futuro. A) Acuerdos de gobierno. 1. Política presupuestaria. 2. Medidas de actuación. 3. Vertebración de las instituciones vascas. B) Acuerdo de bases de actuación colaboradora en sede parlamentaria para la legislatura 1999-2002. VI. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

Partimos de que la Hacienda Autónoma del País Vasco está constituida por una serie de subniveles hacendísticos a los que el ordenamiento jurídico financiero les atribuye un nivel competencial determinado, esto es:

las Haciendas Forales, la Hacienda Municipal y la Hacienda General del País Vasco.

El artículo 40 del EAPV define la Hacienda Autónoma Vasca como aquella Hacienda de que dispone el País Vasco para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias. No obstante, constatamos que este concepto no ha sido objeto de desarrollo, ni ha sido mencionado por el legislador en ulteriores producciones normativas. De ahí, que mantenga en este trabajo que dicho vacío se colma, únicamente, si entendemos que el concepto de Hacienda del artículo 40 del EAPV hace referencia al concepto integrador de los niveles de hacienda que coexisten en el ámbito competencial de las distintas instituciones del País Vasco, a saber: la Hacienda General del País Vasco, las Haciendas Forales y las Haciendas Locales o Municipales Vascas.

La Hacienda General del País Vasco se configura como la Hacienda propia de la Instituciones Comunes del País Vasco. Sus fuentes normativas generales se encuentran, además de en la CE y la LOFCA, en el Estatuto de Autonomía, Concierto Económico y LTH. Su fuente normativa específica es el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Esta norma determina las materias que integran la Hacienda General del País Vasco y los principios básicos en virtud de los cuales se ha de entender e interpretar la construcción jurídica financiera de las instituciones comunes del País Vasco.

Cada una de las tres Haciendas Forales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa se configuran como las propias de cada uno de los Territorios Históricos. Sus competencias emanan de la Disposición Adicional primera de la CE, del Estatuto de Autonomía, del Concierto Económico y LTH, además de sus fuentes normativas propias contenidas en sus Normas Forales. Se otorga a las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos la capacidad de exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos concertados.

Las Haciendas Locales son las que menor protagonismo jurídico presentan en las normas financieras de la CAPV y, en especial, en la LTH. Vamos a estudiar la Hacienda Municipal desde el punto de vista del principio de tutela de las Hacienda Forales, esto es, tal y como se encuentran reguladas en la actual LTH. Con ello pretendemos analizar, desde un punto de vista crítico, su inserción en el seno de la Hacienda Vasca, ya que entendemos que su participación en la misma ha de ser revisada con

prontitud, con el fin de dotarle un mayor protagonismo. Entendemos que ésta es la vía que se ha abierto tras la aprobación de la última ley de aportaciones. También entendemos que es una vía irreversible y debe ser ampliada en la próxima producción legislativa autonómica, tal y como se ha anunciado por parte de los responsables de la Hacienda Vasca.

El modelo de Hacienda Autónoma actual ha integrado los principios jurídicos tradicionales de las haciendas de cada uno de los territorios históricos, basados en el sistema concertado, y la nueva realidad jurídica derivada de la construcción de las Instituciones Comunes y su Hacienda General. No obstante, en nuestra opinión, se hace necesario la regulación jurídica y desarrollo normativo del artículo 40 del EAPV con el fin de redefinir el papel de la Hacienda Municipal Vasca en el seno de la Hacienda Vasca.

II. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL MODELO INTERNO DE HACIENDA AUTÓNOMA

El Estatuto de Autonomía Vasco adolece de «imprecisión e insuficiencia en lo que atañe a la delimitación interna de competencias y a las relaciones entre la Instituciones Comunes y los Órganos Forales» del País Vasco ¹. Este vacío normativo en materia de competencias, en general, y hacendísticas en particular, ha sido colmado mediante normas específicas que complementan estas lagunas.

Una de estas normas que pasa a formar parte del sistema de fuentes de la Hacienda Autónoma del País Vasco es la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Forales, más conocida como LTH. Es, por tanto, la que regula el marco de relaciones entre estos dos niveles institucionales en materia de Hacienda ².

¹ I. LOJENDIO IRURE, *La disposición adicional primera de la Constitución española de 1978*, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Gobierno Vasco, Oñati, 1994, p. 94. Señala que quizá se debiera a «una cautela de no imponer una regulación rígida y exhaustiva en materia tan delicada».

² Fue modificada por la Ley 5/1993, de 16 de julio, por la que se le añadieron dos párrafos al artículo 7.c).5. Ver C. y V. TAMAYO SALABERRIA, *Génesis de la Ley de Territorios Históricos (Fuentes Documentales)*. Ed. Diputación Foral de Guipúzcoa, 1985. M. C. e I. GALLASTEGI, *Un análisis económico de la Ley de Territorios Históricos*. Ed. Sociedad de Estudios Vascos. Cuaderno de sección Ciencias Sociales y Económicas, n.º 1, 1986. J. A. LASALLE RIERA, «La financiación de la autonomía vasca», en *Financiación de las autonomías e infracciones y sanciones tributarias (XXXII Semana de Estudios de Derecho Financiero)*. ED. IEF, 1986, pp. 201-212. I. J. ETXBERRIA ETXEITA, «Los Territorios Históricos y el Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 23, 1989, pp. 181-194. I. LAMARCA ITURBE, «Algunas reflexiones en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LTH», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 21, 1988, pp. 123-142.

Algunos autores la han calificado como de «Constitución interna del País Vasco»³. Otros ponen el énfasis en que la Ley «cumple una función estatutaria, puesto que es la norma que complementa al Estatuto en todo lo que concierne a la distribución interna de poder, y asimismo determina el régimen económico-financiero interno y las complejas relaciones que se entablan entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas de los Territorios Históricos»⁴.

Para tal fin la LTH utiliza dos instrumentos normativos específicos, que también forman parte de las fuentes normativas de la Hacienda Autónoma del País Vasco, esto es: las leyes de carácter periódico que establecen la metodología de las aportaciones de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco o, en su caso, las leyes anuales de aportaciones, que establecen la cantidad anual que cada Hacienda Foral aporta a la Hacienda General.

Es una norma fundamental en la construcción del Derecho autonómico vasco, pues su finalidad fundamental consiste en la vertebración del modelo interno de relaciones. Este modelo interno de relaciones se ve con la necesidad de compatibilizar: por un lado, los órganos de autogobierno comunes entre los que está el Parlamento Vasco, el Gobierno Vasco y su Lehendakari como máxima representación política e institucional del País Vasco derivado del Estatuto de Autonomía, y, por otro, esta nueva organización institucional debe conjugarse con los regímenes jurídicos privativos de los Territorios Históricos. Por tanto, el armonizar y el equilibrar ambas exigencias estará en el horizonte de esta ley⁵.

No vamos a efectuar un análisis exhaustivo de la Ley, sino que lo que nos interesa es determinar su carácter de fuente normativa general de la Hacienda Autónoma del País Vasco y, en concreto, los principios básicos en que se sustenta el modelo de Hacienda, para, al fin, determinar qué posición ocupa la Hacienda Local Vasca en el seno de la totalidad de la Hacienda Autónoma⁶. La LTH aporta elementos de notable importancia en

³ I. LOJENDIO IRURE, *La disposición adicional primera de la Constitución española de 1978*, op. cit., p. 96.

⁴ R. JIMÉNEZ ASENSIO, «El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 47 (II). Bilbao, p. 149.

⁵ Así se expresa la Exposición de Motivos de la Ley.

⁶ La Ley 27/19983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, consta de tres Títulos. El Título Preliminar se refiere a una serie de disposiciones de carácter general que sitúan el objetivo de la Ley y

relación a la configuración del sistema de fuentes del Derecho de las Instituciones Comunes y de sus Territorios Históricos ⁷.

Siguiendo la estructura marcada por JIMÉNEZ, LAMBARRI y LARREA, entendemos que los elementos que sirven para explicar el complejo sistema de fuentes del Derecho de la Hacienda Autónoma del País Vasco, Comunidad Autónoma Vasca, giran en torno a los siguientes principios:

II.1. Delimitación competencial de las distintas Haciendas

En primer lugar, la delimitación de las competencias entre los dos niveles institucionales se regula expresamente por la LTH, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y el Estatuto (art. 1).

Hay que recordar que el Estatuto asigna a los Territorios Históricos el ejercicio directo de las facultades en el ámbito tributario, por lo que la LTH no hace más que avanzar en el modelo de asignación competencial ⁸. Haciéndose eco de las distintas Normas Institucionales aprobadas

los elementos básicos que la componen. El Título Primero se refiere a la regulación del nivel competencial correspondiente a los dos niveles institucionales, esto es, a las Instituciones Comunes (Capítulo I) y a los Territorios Históricos (Capítulo II). Destaca la supremacía del Parlamento, por ser la única Institución de la CAPV con capacidad para aprobar normas con rango de ley y el principio básico de que el fondo de poder en la CAPV reside en sus Instituciones Comunes. El Capítulo II regula las competencias de los Territorios Históricos. El Capítulo III se refiere a una serie de disposiciones especiales entre las que destaca el mecanismo de transferencia o delegación interinstitucional. El Título Segundo aborda la cuestión de la distribución de competencias entre la Hacienda General y las Haciendas Forales. En primer lugar, se recogen los elementos definitorios de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas Forales. En el Capítulo Segundo se aborda la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales. Se crea el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y la creación por Ley del Parlamento Vasco del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

⁷ R. JIMÉNEZ ASENSIO, «El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como *ordenamiento asimétrico*», o. c., p. 149, considera que la LTH tampoco concreta apenas nada en relación con las fuentes del Derecho de los ordenamientos forales. Y ello es comprensible, puesto que, como vimos, el propio Estatuto recoge diferentes remisiones en favor de los propios Territorios Históricos y de su órganos forales; previsiones que van dirigidas a que sean éstos los que determinen su régimen jurídico. En este sentido, hay que subrayar que cuando entra en vigor la LTH los Territorios Históricos ya habían definido su propio sistema de fuentes a través de la aprobación de sus respectivas Normas Institucionales, lo cual condicionaba, obviamente, todo el diseño que pudiera llevar a cabo la LTH en esa materia. Las Normas Institucionales de los tres Territorios Históricos se encuentran en F. J. EZQUIAGA, y A. SAIZ ARNAIZ, *Legislación política vasca*, Ed. IVAP-HAEE, Oñati, 1990.

⁸ En el Estatuto de Autonomía de 1936 se preveía la posibilidad de atribuir o ceder a las instituciones comunes facultades encomendadas tradicionalmente a las provincias, y al contrario, se asignen facultades a la provincia que nunca ha ostentado, mediante la correspondiente ley de la Asamblea vasca. Tendríamos, pues, dos niveles administrativos: las instituciones comunes, con su Hacienda Regional y las Haciendas locales. DE LA GRANJA dice que las constituciones interiores de cada uno de los territorios hubieran determinado sus facultades y el régimen de relaciones entre sí y con los

por los territorios históricos establece que, de acuerdo con la tradición histórica, las Juntas Generales y las Diputaciones forales son órganos forales de los Territorios Históricos.

El artículo 8.1.a) *in fine* hace una breve referencia a la categoría de las Normas Forales de la Juntas Generales. Se recoge una distinción en este artículo 8 entre potestad normativa y potestad reglamentaria según provengan de las Juntas Generales o de la Diputación Foral ⁹.

II.2. Colaboración y solidaridad

En segundo lugar, las relaciones entre los dos niveles institucionales se basan en los principios de colaboración y solidaridad. (art. 2.1). Además, las Administraciones vascas ejercitan sus competencias de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación (art. 2.2). Se garantiza y reconoce la autonomía de los Municipios Vascos para la gestión de sus intereses privativos y administración de sus recursos (art. 3). Las Instituciones Comunes no pueden establecer discriminaciones en relación con el reconocimiento o atribución de facultades y competencias (art. 4) y en el ámbito de sus competencias el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales pueden suscribir convenios de prestaciones de servicios (art. 5).

La plasmación en el seno de la Hacienda Autónoma la encontramos en el artículo 14.3 de la TH. Recoge una previsión de particular alcance en relación con la articulación de los ordenamientos autonómicos y forales en materia tributaria. Este artículo dispone que,

«Sin perjuicio del ulterior desarrollo por el Parlamento Vasco de las normas de armonización fiscal, coordinación y colaboración entre los Territorios históricos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía, las disposiciones que dicten sus Órganos Forales competentes, en el ejercicio de la potestad normativa reconocido en el Concierto Económico, regularán de modo uniforme los elementos substanciales de los distintos impuestos.»

No obstante, según dispone la Disposición Transitoria tercera, esa previsión sería de aplicación «a partir de la fecha que expresamente se disponga en la Ley que, sobre coordinación, armonización fiscal y colaboración entre los Territorios Históricos, dicte el Parlamento Vasco».

órganos comunes. Los equipara al Estatuto Interior de Cataluña de 1933 y a la actual Ley de Territorios Históricos. J. L. DE LA GRANJA SAINZ, *El Estatuto Vasco de 1936: sus antecedentes en la República, su aplicación en la Guerra Civil*, IVAP, Oñati, 1988.

⁹ I. LOJENDIO IRURE, *La disposición adicional primera de la Constitución española de 1978*, op. cit., pp. 107 y ss.

Parte de la doctrina vio una presunta inconstitucionalidad de este precepto porque afecta al ámbito de autonomía recogido en el EAPV a favor de los Territorios Históricos ¹⁰.

El Tribunal Constitucional no entró a valorar el asunto ya que en la STC 76/1988, en su FJ 12.º, consideró que dado que el precepto se remitía a una Ley posterior y,

«ante el carácter genérico del artículo 14.3, que se refiere sin mayor precisión a *los elementos sustanciales de los impuestos* será la Ley la que habrá de determinar qué se entiende por *elementos sustanciales* que habrán de ser regulados de manera uniforme. El examen de si se ha respetado la garantía institucional del régimen foral en materia fiscal habría de hacerse, pues, respecto a los mandatos de esa ley, sin que quepa un pronunciamiento sobre la cuestión cuando tal ley no constituye objeto del presente recurso, ni ha sido sometida al juicio de este Tribunal».

La referida Ley es la Ley 3/1989, de 30 de mayo, que ha salvado la cuestión estableciendo un concepto general de armonización fiscal que no choca con las facultades normativas de los Territorios Histórico y un Órgano supra-institucional de Coordinación Tributaria de carácter informador sobre los proyectos y disposiciones generales relativos a materias que hayan sido objeto de armonización por Ley del Parlamento Vasco. Nos remitimos al siguiente capítulo donde trataremos esta cuestión.

II.3. Supremacía del Parlamento: fondo de poder de las Instituciones Comunes

En tercer lugar, entre las características que presenta la Ley destacamos la «supremacía del Parlamento Vasco», ya que es la única institución con capacidad para aprobar normas con rango de ley y la expresión del principio de que «el fondo de poder en la Comunidad Autónoma reside en sus Instituciones Comunes» ¹¹.

Este principio viene recogido en la Exposición de Motivos y en el artículo 6.1 al establecer una cláusula residual que juega siempre en favor de la

¹⁰ R. JIMÉNEZ ASENSIO, «El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como *ordenamiento asimétrico*», o. c., pp. 151-152. Señala que el Tribunal Constitucional al examinar este precepto elude examinar la inconstitucionalidad de la ley a través de un sutil argumento. No obstante, el debate carece de importancia efectiva, en cuanto que la Ley del Parlamento Vasco 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración fiscal, se ha limitado a establecer, como no podía ser de otro modo, un concepto de armonización que no está reñido con el reconocimiento del ejercicio de potestades normativas de los territorios históricos en materia fiscal, estableciendo un órgano de coordinación tributaria con la facultad de informar sobre proyectos de disposiciones generales relativos a materias que hayan sido objeto de armonización por Ley del Parlamento vasco.

¹¹ Ver Exposición de Motivos de la LTH.

Instituciones Comunes, en todo aquello que no se encuentre atribuido a los Territorios Históricos por el EAPV, la LTH u otras leyes posteriores ¹². Este artículo omite referirse a la Ley de Concierto Económico siendo a nuestro juicio, como hemos señalado, una norma atributiva de competencias ¹³.

Esta cuestión se recoge en el artículo 6.2 al señalar que «en todo caso, la facultad de dictar normas con rango de ley corresponde en exclusiva al Parlamento. Por tanto, los órganos competentes de los Territorios Históricos no pueden dictar normas con rango de ley. Junto a este principio, admite la existencia de zonas de poder exentas de Ley del Parlamento, por tratarse de materias de competencia exclusiva de los Territorios Históricos enumeradas en el artículo 7.º

II.4. Transferencias y delegaciones internas

En cuarto lugar, se establece a través del artículo 12 una modalidad de leyes que tienen por objeto la transferencia o delegación de competencias de la Comunidad Autónoma a los Territorios Históricos en aquellas materias que no hubieran sido atribuidas por la LTH.

El artículo 13 prevé con técnica complementaria, la posibilidades que el Gobierno Vasco, por propia iniciativa o a solicitud de los territorios Históricos, delegue en la Diputaciones forales, con el alcance y la duración que se establezca en el correspondiente Decreto, la gestión de servicios de su competencia. No obstante, en este supuesto el Gobierno Vasco se reserva, en todo caso, la facultad de dictar Reglamentos de ejecución y establecer las directrices y elaborar los programas de gestión.

II.5. Financiación de la Hacienda Vasca

Por último, se regula la financiación interna de la Hacienda Autónoma del País Vasco. Ya señalamos la reserva de ley recogida en el artículo 42.a) del EAPV, al establecer como ingresos de la Hacienda General

¹² La opción que siguió el Estatuto Vasco de 1936 fue, justamente, la contraria, esto es, se incluyó en el artículo primero del texto estatutario una cláusula de competencia residual, que favorece a los territorios, ya que se entendían atribuidas a las tres provincias las facultades que especialmente no se hubieran atribuido a los órganos del País Vasco.

¹³ Estamos de acuerdo con JIMÉNEZ cuando señala que habrá de tenerse en cuenta la Ley del Concierto ya que, al ser una norma atributiva de competencias y disponer, además, de la cláusula prevista en su disposición adicional tercera, por la que se reconocen determinadas competencias económico-administrativas en favor de los Territorios Históricos, se concluye que la cláusula residual recogida en el artículo 6.1 de la LTH resulta afectada. (R. JIMÉNEZ ASENSIO, «El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como *ordenamiento asimétrico*», o. c., p. 150).

del País Vasco las aportaciones que efectúan las Diputaciones Forales como expresión de la contribución a los gastos presupuestarios del País Vasco y la necesidad de una Ley del Parlamento Vasco para establecer los criterios de distribución equitativa, así como el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las referidas aportaciones de cada Territorio.

Esa reserva de ley se ve colmada en virtud del artículo 16 de la LTH, ya que va ser precisamente esta Ley la que regule las aportaciones de las Diputaciones forales a la Hacienda General del País Vasco. Para ello se crea un órgano específico, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas (CVFP), en el que están representados, paritariamente, dos de los tres subniveles de la Hacienda Autónoma del País Vasco, esto es: la relativa a las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco.

Una de las características generales de este órgano es la importancia decisiva en la elaboración de leyes financieras sin que intervenga directamente en el proceso de formación del órgano los «poderes legislativos» (Parlamento Vasco y las tres Juntas Generales). Esto, unido a que los acuerdos en el seno del Consejo son tramitados ante el Parlamento Vasco como un proyecto de ley de artículo único, sin posibilidad de introducir enmiendas parciales y votándose la totalidad. Por tanto, la Ley del Parlamento Vasco da cobertura legal a un Acuerdo adoptado por los ejecutivos de las Instituciones Comunes y las Forales.

Las normas «paccionadas» resultantes de este específico procedimiento encuentran su base legal última en el reconocimiento de los derechos históricos de carácter económico financiero de los Territorios forales que contiene la CE y concretan el EAPV y el Concierto Económico. La singularidad del sistema hacendístico diseñado por el legislador autonómico se refleja también en el modelo interno de distribución de recursos que se basa en la idea del pacto o acuerdo y en el procedimiento de elaboración. La doctrina ha dicho que la expresión *convenir* contenida en el artículo 42.a) del EAPV ha de ser entendida en ese sentido¹⁴. Por su parte, el Tribunal Constitucional entiende que la expresión *se convendrá* supone,

¹⁴ R. JIMÉNEZ ASENSIO, «El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como *ordenamiento asimétrico*», o. c., p. 153, afirma que «al ser los Territorios Históricos los entes que disponen de un *sistema tributario propio* y una potente hacienda foral derivada del mismo, los flujos financieros de las Instituciones comunes dependen directamente de las aportaciones territoriales. Así pues, la expresión recogida en el artículo 42.a) del Estatuto, relativa a que se deben *convenir* las aportaciones de los Territorios, hay que entenderla en este sentido».

«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 de 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. La actualización que lleva a cabo el artículo 42.a) EAPV supone que la Comunidad Autónoma del País Vasco se sitúa, parcialmente, en la posición que antes ocupaba el Estado, en la medida en que servicios anteriormente estatales han pasado a depender de la Comunidad Autónoma, con la consiguiente necesidad de una financiación sobre la base del acuerdo entre la Instituciones Comunes y los territorios históricos»¹⁵.

De lo que se concluye el apartamiento del Parlamento Vasco en el proceso decisorio de la elaboración del contenido de las leyes de aportaciones financieras de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco. Este proceso recuerda el procedimiento específico de la aprobación de la Ley de Concierto Económico y las Leyes quinquenales de Cupo, ya que ambos tienen en común que se trata de acuerdos políticos entre los ejecutivos intervinientes, adaptando, con posterioridad, una forma de ley con el fin de su incorporación al ordenamiento jurídico¹⁶.

III. LAS RELACIONES FINANCIERAS DE HACIENDA GENERAL DEL PAÍS VASCO Y LAS HACIENDAS FORALES

No está en el ánimo de este trabajo el estudio de la distribución competencial de la Instituciones Comunes y sus Territorios Históricos contenida en el Título Primero de la Ley. Por contra, el capítulo primero del Título Segundo define los principios básicos de carácter estructural que configuran la base sobre la que se sustentan las relaciones interinstitucionales y se articulan los mecanismos de distribución de recursos para hacer frente a la ejecución de las competencias de cada uno de esas instituciones. Estos principios regulan la relación entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales y los podemos clasificar en dos grandes grupos, según afectan a la vertiente de ingresos o a la vertiente de gastos. Analicemos cada uno de estos grupos normativos.

¹⁵ STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 9.º

¹⁶ M. MEDINA GUERRERO, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 474. Carlos LAMBARRI y J. L. LARREA, *El Concierto Económico*, HAEE-IVAP. Oñati, 1991, p. 175.

La articulación interna de la Hacienda Autónoma Vasca tiene un especial punto de referencia en la denominada LTH. En esta Ley se van a recoger los elementos que configuran la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales y los principios básicos del modelo de distribución de recursos en el seno de la Hacienda Autónoma Vasca. Examinando la propia Ley nos topamos con unos principios generales y otros estrictamente financieros orientados a la articulación de ambos niveles de Hacienda.

Así, los principios generales articuladores que han de presidir las actuaciones de los dos niveles de hacienda que integran la Hacienda Autónoma Vasca serán las siguientes: las relaciones entre los dos niveles institucionales se basarán en los principios de colaboración y solidaridad (art. 2.1); las Administraciones del País Vasco actuarán de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación (art. 2.2); las Instituciones Comunes no podrán establecer discriminaciones entre los Territorios en relación con el reconocimiento o atribución de facultades y competencias (art. 4). En el ámbito de sus competencias el Gobierno y las Diputaciones Forales podrán realizar convenios de prestaciones de servicios (art. 5);

Los principios de carácter financiero que se establezcan en la ley están presididos por la idea de la coordinación, armonización y colaboración entre la Hacienda General y las Forales: Autonomía financiera y presupuestaria para el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco y cada uno de los Territorios Históricos que lo integran (art. 14.1); Coordinación de la actividad financiera de los Territorios Históricos y de sus sector público con la Hacienda general del País Vasco (art. 14.2); Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal (art. 14.3); Coordinación de la actividad presupuestaria (art. 15.2); Contribución de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco (art. 16).

III.1. La Ley de aportaciones como fuente normativa de la Hacienda General del País Vasco

Hemos concluido que una de las características de la LTH es la de establecer los mecanismos de financiación y distribución de recursos derivados de la gestión del Concierto Económico entre la Hacienda General y las Haciendas Forales. La competencia de financiación de las Haciendas Municipales es una competencia de los Órganos forales, como veremos. Lo que nos interesa destacar es la metodología de distribución de los recursos derivados de la gestión del Concierto Económico para determinar la posición que ocupan las Leyes periódicas que establecen la metodología de las

aportaciones, o, en su caso las Leyes anuales de aportaciones dentro de las fuentes normativas de la Hacienda Autónoma del País Vasco ¹⁷.

El Título II de la LTH se inaugura con el artículo 14.1, que dispone la autonomía financiera de cada uno de los niveles institucionales que integran la Hacienda Vasca, con arreglo a las distintas normas que la regulan, esto es,

«La Comunidad Autónoma del País Vasco y cada uno de sus Territorios que la integran gozarán de autonomía financiera y presupuestaria para el ejercicio de sus competencias, en el marco del Estatuto de Autonomía, de las disposiciones contenidas en la presente Ley y las demás leyes que le sean aplicables.»

Entre estas leyes están las relativas a la Metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de las Instituciones Comunes, aplicables para un período determinado. El artículo 22.8 de la LTH determina que la vigencia de la metodología aprobada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas tendrá una vigencia para períodos mínimos de tres ejercicios presupuestarios, salvo circunstancias excepcionales que aconsejen su vigencia para uno y dos ejercicios ¹⁸.

Vamos a centrarnos en la última ley aprobada, con el fin de analizar el modelo de distribución de recursos en el seno de la Hacienda Autónoma del País Vasco y la participación de los tres subniveles de hacienda que la integran. Nos servirá de referencia para nuestro análisis. Esta Ley es la Ley 6/1996, de 31 de octubre, de 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 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001, adaptada por Ley 14/1997 a consecuencia de las modificaciones a la Ley del Concierto Económico y a la última Ley quinquenal del Cupo ¹⁹.

¹⁷ El modelo de distribución de los recursos se encuentra estructurado en los siguientes artículos de la LTH: distribución de los recursos derivados del rendimiento de los tributos concertados (arts. 20 y 22.7). La asignación de los recursos en consideración a las competencias y a la suficiencia financiera (arts. 22.2, 3, 4, 5, 7 y 21). La determinación de la contribución de cada territorio histórico (art. 22.5 y 22.6). La operativa de las aportaciones (arts. 25, 26 y 29.5). La adaptación en caso de nuevas competencias (art. 23). La mecánica institucional (arts. 22.1, 22.8, 28, 29.1 y 29.4) y las fuentes estadísticas (Disposición Adicional Primera).

¹⁸ Así, las Leyes publicadas han sido: la Ley 2/1985, de 15 de febrero, en la que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas estimó la necesidad excepcional, por motivos presupuestarios, de aquilatar la vigencia a un año; la Ley 7/1985, de 26 de setiembre, que aprobó la metodología de determinación de las aportaciones para 1986, 1987, 1988 para tres ejercicios presupuestarios; la Ley 5/1991, de 15 de noviembre, que aprobó la metodología de determinación de las aportaciones para los ejercicios presupuestarios de 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996.

¹⁹ Sobre el análisis de la Ley 6/1996, de 31 de octubre: J. A. ARRATIBEL ARRONDO, «Eusko Jaurlaritzako aurrekontuaren finantzaketa: 1997-2001 artean Foru Aldundiek egin beharreko ekarpenen

Los principios básicos que han de tener presentes las Leyes de aportaciones han de ser las siguientes:

A) *Los recursos*

Los recursos derivados de la gestión del Concierto Económico se distribuyen entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales.

Los recursos derivados de la gestión del Concierto Económico (art. 18), según disponen los artículos 20.1 y 22.2 de la LTH, se distribuyen entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales, en consideración a las competencias y/o servicios de los que las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos son titulares de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

Para su cálculo se deberá descontar el Cupo a satisfacer al Estado y se añadirán los intereses devengados a favor de las Diputaciones Forales por razón de los ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio. La cantidad resultante serán los recursos sujetos a reparto. Obtenemos dos consecuencias generales: una, que las Haciendas Municipales no se encuentran mencionadas directamente en el reparto y, segunda, que los ingresos propios ordinarios y extraordinarios de cada una de las Haciendas intervinientes no se integran en el modelo de distribución ²⁰.

araudia», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 48, mayo-agosto 1997. Instituto Vasco de Administración Pública, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, y en «Euskal Herriogasuntza Nagusiaren finantzaketarako arazoak: irtenbide juridiko baten azterketa», L. CEBRIÁN APAOLAZA, «La aportación de los Territorios Históricos a la Comunidad Autónoma del País Vasco en la Ley 6/1996, de 31 de octubre», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 47 (I), enero-abril 1997, pp. 51-78. S. EGUILUZ CERRILLO, «Comentarios a la Ley de Aportaciones 6/1996, para el período 1997-2001», en *Revista ZERGAK*, n.º 10, 1997, pp. 97-108. El artículo 22 del apartado octavo de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, en su apartado octavo, establece que el CVFP aprobará la metodología de distribución de recursos y la determinación de las Aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios, salvo que ocurran circunstancias excepcionales que aconsejen su vigencia para uno o dos ejercicios. Asimismo, el Gobierno elevará al Parlamento, para su aprobación, el correspondiente proyecto de ley que incorporará la metodología antes citada que hubiere acordado el CVFP. En aplicación de dicho precepto, el CVFP, en sesión celebrada los días 7 y 14 de octubre, acordó la metodología aplicable a los ejercicios 1997 a 2001, inclusive.

²⁰ No obstante, el artículo 22.7 de la LTH dispone que el CVFP tendrá en cuenta, en la forma que proceda, el importe de los ingresos a que se refiere dicho apartado a los efectos de que se procure la mejor efectividad y aplicación de los principios contenidos en este artículo en la distribución de los rendimientos procedentes de la gestión del Concierto.

B) Suficiencia financiera

Se establece el principio de suficiencia financiera, recogida en el artículo 22.4, al disponer que se utilizarán criterios y módulos que, desde el principio de suficiencia presupuestaria procure una política de gasto corriente global medio por habitante equitativa y solidaria. Además, se dispone la obligatoriedad de adoptar criterios que procuren la moderación en el crecimiento de los gastos corrientes (art. 22.5).

C) La aportación de cada Hacienda Foral a la Hacienda General

El artículo 22.6 determina la contribución de cada Territorio Histórico, «básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico», e introduce un mecanismo de ponderación «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.

Obtenemos dos conclusiones generales: la primera, la contribución se basa en la renta y, la segunda, el modelo de reparto se basa en el criterio de riesgo compartido, lo que significa que la Hacienda Autónoma del País Vasco se financia con cantidades variables en función de las recaudaciones obtenidas.

Es, por tanto, un reparto proporcional, independiente del nivel de recursos a repartir. Este principio se desarrolla en las Leyes de aportaciones.

D) Principios que garantizan los recursos a la Hacienda General del País Vasco

La LTH establece los principios básicos que se desarrollan en las Leyes de aportaciones:

En primer lugar, el artículo 25.1 de la LTH dispone que las aportaciones se han de efectuar, a favor de la Hacienda General, en seis plazos iguales, dentro de la primera quincena de los meses de febrero, abril, junio, julio, octubre y noviembre de cada año.

En segundo lugar, el artículo 25.2 y 3 posibilita a la Hacienda General del País Vasco solicitar a las Diputaciones Forales anticipos de tesorería, a cuenta de los recursos que haya de percibir de las mismas para la financiación de sus competencias. El objeto es la cobertura de desfases de te-

sorería que pudieran producirse como consecuencia de los vencimientos de los pagos e ingresos derivados de la ejecución de los Presupuestos Generales del País Vasco.

Del mismo modo, las Haciendas Forales pueden solicitar aplazamientos de los pagos, sin perjuicio, en ambos casos, del devengo del interés que señale el CVFP. La aportaciones tienen un carácter inicial de provisionalidad. La liquidación definitiva opera cuando haya transcurrido el ejercicio y el CVFP podrá efectuar establecer las reglas y criterios para dicha liquidación de las aportaciones, según dispone el artículo 26.

Por último, en caso de prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco, el artículo 29.5 garantiza que también serán prorrogadas las aportaciones de las Diputaciones Forales en sus mismas cuantías y vencimientos, sin perjuicio de que se efectúen las oportunas regularizaciones en el momento de la aprobación de los Presupuestos ²¹.

E) Procedimientos especiales

El procedimiento de regularización de las aportaciones en caso de asunción o reversión de competencias.

El artículo 23 de la LTH regula tales situaciones ofreciendo, también, una garantía financiera automática. El procedimiento, básicamente, consistirá en:

En primer lugar, en caso que la CAPV después de la determinación de las aportaciones por el CVFP asumiera competencias y/o servicios a cuyo sostenimiento se viniese contribuyendo vía cupo, las aportaciones en dicho año se verán incrementadas en la misma cuantía en que se reduzca el cupo. Para los ejercicios posteriores una vez determinado por el CVFP, previo informe de Gobierno Vasco, asignará al titular del nuevo servicio y/o competencia los recursos que estime necesarios para la cobertura de los gastos por operaciones corrientes y de capital que el ejercicio de esa competencia lleva aparejada.

²¹ J. A. ARRATIBEL ARRONDO, «Eusko Jaurlaritzako aurrekontuaren finantzaketa: 1997-2001 artean Foru Aldundiek egin beharreko ekarpenen araudia», o. c., pp. 53 a 56 y en «Euskal Herriogasuntza Nagusiaren finantzaketarako arazoak: irtenbide juridiko baten azterketa», en *Revista Jurídica Euskal Legelarien Aldizkaria de la Sociedad de Estudios Vasco-Eusko Ikarkuntza*, n.º 1/97. San Sebastián-Donostia, 1997, pp. 16 y 17.

En segundo lugar, en caso de reversión de competencias al Estado, por acuerdo del Parlamento Vasco, las aportaciones quedarán disminuidas en la misma cuantía en que se incrementase el Cupo al Estado por la reversión.

En tercer lugar, las transferencias de competencias y/o servicios desde la CAPV a todos o alguno de los Territorios Históricos conllevará la reducción de las aportaciones del ejercicio en el que tenga efectividad la transferencia por el mismo importe a que asciendan los créditos asignados en los Presupuestos Generales del País Vasco al Territorio afectado y que estuvieran pendientes de disposición a esa fecha, deduciendo los ingresos no percibidos en esa fecha, derivados del ejercicio de la competencia y/o servicios.

Por último, el incremento o disminución en la aportaciones derivados de los casos anteriores se distribuirá proporcionalmente entre los plazos de pago de Aportaciones que estuvieran pendientes de vencimiento en el momento de efectuarse tales transferencias ²².

F) Conversión de los acuerdos del Consejo Vasco de Finanzas Públicas

Es un órgano de carácter mixto de encuentro, diálogo y pacto entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones forales y, entre sus funciones, el acordar la metodología de distribución de los recursos derivados de la gestión del Concierto y el cálculo de las aportaciones de cada Territorio Histórico a la Hacienda General del País Vasco (art. 22.1). Para ello, se debe acordar o pactar una metodología de distribución que se incorpora en un proyecto de ley de artículo único, tramitado por el Gobierno Vasco ante el Parlamento (art. 22.8), según un procedimiento diseñado en la propia LTH ²³.

²² Los artículos 9, 10, 11 y Disposición Adicional octava de la Ley 6/1996 regulan los asuntos internos de financiación derivados del traspaso de recursos o servicios como: competencias los Fondos Estructurales de las Comunidades Europeas, que tendrán la consideración de ingresos de titularidad de las Instituciones Comunes y de los Territorios Históricos según correspondan, los nuevos traspasos de servicios, las modificaciones en la financiación de la Policía Autónoma y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, traspasos de servicios desde instituciones comunes a los órganos forales derivados de la asunción de competencias con anterioridad a la aprobación de la Ley de Aportaciones y fijación del índice de actualización.

²³ El procedimiento se encuentra regulado, básicamente, en el artículo 29 y consiste en que dentro del plazo máximo de quince primeros días naturales del mes de octubre de cada año, el CVFP fija para el ejercicio siguiente las Aportaciones que deberán efectuar las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la CAPV, elevándose al Parlamento Vasco el correspondiente acuerdo en forma de Proyecto de Ley de artículo único. Estamos ante el supuesto del acuerdo que determina la

III.1.1 *El modelo de distribución de recursos*

Estas características generales se refieren, especialmente, a una parte del modelo de distribución de los recursos conocida por *modelo de distribución vertical*, es decir, las relaciones entre las Instituciones Comunes y el conjunto de los Órganos Forales de los Territorios Históricos, y más concretamente, al porcentaje que corresponde aportar a los Territorios Históricos, globalmente considerados ²⁴.

metodología para calcular las Aportaciones con la periodicidad que se establezca, ya que una vez aprobada la Ley no se tramita anualmente ninguna otra. La fecha de 15 de octubre es una referencia temporal para acordar la aplicación de la Ley para cada uno de los ejercicios en que esté vigente. El Parlamento aprobará o rechazará el Proyecto en debate y votación de totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase. En caso de rechazo, lo devolverá al Gobierno con indicación de los motivos de la discrepancia para que en un plazo de quince días, a partir de la fecha de la devolución para que el CVFP elabore un segundo y definitivo Proyecto de Ley que se deberá tramitar nuevamente ante el Parlamento. Si no se alcanza un acuerdo en el seno del CVFP, en el plazo señalado, se eleva al Parlamento un informe con la postura razonada de sus miembros para que el Parlamento resuelva las cuestiones discrepantes, al mismo tiempo que mediante debate y votación de totalidad aprobará o rechazará los puntos en que sí hubiera existido acuerdo. En caso de rechazo se inicia de nuevo el procedimiento.

²⁴ *El modelo de distribución vertical*. El Capítulo I de la Ley 6/1996, de 31 de octubre, define el modelo de cálculo que se aplica para la distribución vertical de los recursos y en definitiva la Aportación General de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco. Veamos cómo se obtiene la Aportación General para lo cual examinaremos los elementos que integran este modelo de distribución vertical de distribución de recursos. Los elementos a definir son: a). Determinación de los ingresos objeto de reparto (R): el artículo 2.º de la Ley 6/1996, según redacción de la Ley 14/1997, determina los recursos procedentes de la gestión del Concierto económico a distribuir entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales, después de las deducciones y ajustes oportunos. Estos ingresos se corresponden a los fijados en el artículo 20 de la LTH, a saber: Impuestos directos concertados, Impuestos Indirectos Concertados, las 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 y los intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones Forales por razón de ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio. El importe que resulta de estos recursos, excepto los intereses líquidos se les minoran una cantidad en concepto de compensación neta a las Diputaciones Forales por ingresos provinciales sustituidos por el IVA. Los recargos provinciales del IGTE y el impuesto de lujo que tenía carácter de ingresos propios para las Diputaciones, no sujetas a reparto. La compensación se cuantifica en el 6,3 por 100 del total de los recursos citados anteriores al uno de enero de 1997, excepto los intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones por los ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio. b). Deducciones procedentes de la metodología del Cupo (D): a los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto (R) se les debe practicar una deducción, según dispone el artículo 3.º de la Ley 6/1996, según redacción de la Ley 14/1997. En la práctica esta deducción se articula en tres diferentes: la cantidad a pagar como Cupo líquido al Estado y con signo negativo el resultado de las compensaciones financieras prevista en la metodología de señalamiento del Cupo para el quinquenio 1997-2001, la financiación expresa de la Policía Autónoma y la financiación vía cupo de los traspasos en materia de INSALUD e INSERSO. La razón de este desglose se encuentra en que los dos últimos conceptos tienen una financiación anual específica dentro del propio Cupo. En definitiva, las deducciones procedentes de la metodología del Cupo se concretan en: el Cupo líquido a pagar al Estado. Es una transferencia que depende de variables exógenas al sistema de distribución de recursos en la Comunidad Autónoma, excluyéndose, por tanto, del modelo general de reparto. La Financiación de la Policía Autónoma. La cantidad que aparece en el cálculo del Cupo lí-

A estas características hay que añadir las correspondientes al mecanismo que determina la contribución de cada Territorio Histórico en función de la cifra que se obtiene de la distribución vertical, esto es, lo que se ha denominado el *modelo de distribución horizontal* ²⁵.

Veamos cómo actúan ambos modelos de distribución de recursos en la última Ley de Aportaciones, esto es, la Ley 6/1996, de 31 de octubre, de 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 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001 ²⁶. La Disposición Adicional primera de la metodología aprobada contenía la siguiente previsión:

«En el supuesto de que, por cambios introducidos en el Concierto Económico, en el sistema impositivo o derivados de la economía o cualquier otra circunstancia de carácter excepcional, fuese necesario introducir alteraciones sustantivas en el modelo de distribución vertical y/o en los coeficientes de distribución horizontal y/o en el Fondo de Solidaridad, podrá el Consejo Vasco de Finanzas Públicas proponer las modificaciones metodológicas y de cálculo pertinentes. El Gobierno elevará al Parlamento para su aprobación el correspondiente Proyecto de Ley que incorpore las modificaciones que se propongan.»

quido a pagar al Estado. Esta excluido del modelo general de reparto, al no estar su financiación relacionada con la evolución por tributos concertados obtenida en el País Vasco. Y la Financiación vía cupo de los traspasos del INSALUD e INSERSO, cantidades correspondientes a la financiación de estas entidades gestoras de la Seguridad Social, computada en el cálculo del Cupo líquido a pagar al Estado. Deducciones Especiales (P). El artículo 4 de la Ley 6/1996 dispone que se minorarán los recursos sujetos a reparto en la cantidad que el Gobierno Vasco destine a la realización de las políticas de planificación y desarrollo económico y en general para la adopción de medidas tendentes a asegurara la estabilidad política y económica de la CAPV, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.3 de la LTH. Esta cuantía se obtendrá aplicando a la correspondiente previsión para el ejercicio anterior el índice del actualización. C. Recursos a distribuir. Una vez analizados los elementos a tener en cuenta para la distribución vertical, puede determinarse el total de recursos a distribuir = $R - (D + P)$. R: Recaudación por ingresos concertados menos compensación por ingresos provinciales sustituidos por el IVA. D: Deducciones: Cupo líquido a abonar al Estado. Financiación de la Policía Autónoma. Financiación vía Cupo de los traspasos del INSALUD e INSERSO. P: Realización de las políticas contempladas en el artículo 22.3 de la LTH.

²⁵ *El modelo de distribución horizontal*. Una vez definidas las Aportaciones, General y Específicas, derivadas del modelo de distribución vertical, se procede a determinar la contribución de cada uno de los Territorios Históricos. El Capítulo II de la Ley 6/1996 lo denomina modelo de distribución horizontal. Este modelo de distribución de recursos asigna a cada Territorio Histórico un porcentaje, que se aplica al total de aportaciones para obtener el importe de su contribución a los gastos de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma. El artículo 22.6 de la LTH establece que la aportación de cada Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico. También, el artículo 21.6 dice que se ponderará de forma inversamente proporcional a la relación entre el esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico y el esfuerzo fiscal medio del conjunto de la Comunidad Autónoma. El esfuerzo fiscal se define como la relación existente entre el importe de la recaudación anual por todos los conceptos tributarios, incluidos los de exacción municipal y la renta del mismo año.

La Ley 38/1997, de 4 de agosto, aprobó la modificación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, por la que se amplía la potestad del País Vasco, introduciéndose modificaciones en el régimen de los principios de armonización fiscal y de colaboración; en el régimen de exacción de los tributos que gravan los rendimientos obtenidos por no residentes; en el régimen de la normativa aplicable en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; en el régimen de la tributación de los grupos de sociedades, y se integran en el régimen de concierto los Impuestos Especiales de Fabricación.

Asimismo, la Ley 37/1997, de 4 de agosto, aprobó la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001, en la que tienen reflejo financiero las modificaciones del Concierto Económico.

Consecuentemente, y en aplicación de lo previsto en la Disposición Adicional primera anteriormente citada, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, en sesión celebrada el día 5 de septiembre de 1997, acordó las pertinentes adaptaciones metodológicas y de cálculo. Así, entre otras cuestiones, se incorporan al modelo de distribución los ingresos derivados de la gestión de los nuevos tributos concertados, se modifica el coeficiente vertical para recoger las nuevas competencias de los Territorios Históricos respecto a la financiación municipal por participación en estos nuevos ingresos, se incorporan al modelo las compensaciones financieras establecidas en la ley quinquenal de cupo; se definen los criterios para la imputación de éstas y de los nuevos ajustes a la recaudación por los Impuestos Especiales de Fabricación a los Territorios Históricos, y, dada la no disponibilidad en la actualidad de datos fiables sobre la distribución territorial de la recaudación por los Impuestos Especiales de Fabricación, se establece para 1997 la fórmula de cálculo de los ajustes a la recaudación de las Diputaciones Forales por cada uno de ellos, fórmula que podrá ser prorrogada anualmente por acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas, o modificada, en cuyo caso el acuerdo se elevará al Parlamento para su aprobación ²⁷.

²⁶ Un estudio de todas las Leyes de Aportaciones anteriores a la de 1996 lo podemos encontrar en L. CEBRIÁN APAOLAZA, *Los recursos de la Hacienda General del País Vasco: análisis tributario*, IVAP, Oñati, 1994, pp. 256 a 296.

²⁷ Fue objeto de corrección en el *BOPV* n.º 5 de 1998 (/1/1998), advertido error en la publicación de la Ley 14/1997, de 10 de octubre, de adaptación de la Ley de 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 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001 (*BOPV* n.º 196, de 14 de octubre de 1997), al haberse omitido la inserción del Anexo I al Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

A) Modelo y coeficiente de distribución vertical

La LTH en su artículo 22.2 establece que el reparto de los recursos a distribuir se realizará en consideración a las competencias y/o servicios de los que las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos sean titulares de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente. Por tanto, el coeficiente vertical debe determinarse en proporción de las competencias ejercidas por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales respecto del global de competencias del conjunto de la Comunidad Autónoma ²⁸.

La Ley 6/1996, redacción dada conforme a la Ley 14/1997, determina en su artículo 5.º el coeficiente de distribución vertical aplicable para el quinquenio 1997-2001, fijándolo en el 66,25 por 100 para la Hacienda General y 34,75 por 100 para las Haciendas Forales. El crecimiento paulatino que se observa en la tabla es debido a los traspasos de competencias que se han producido en cada momento. No obstante, el artículo 1.º de la Ley 6/1996 estableció el coeficiente de determinación vertical en un 67 por 100. Posteriormente, la Ley 14/1997, de 10 de octubre de 1997, de adaptación de la anterior Ley, dispuso una modificación del coeficiente vertical para recoger las nuevas competencias de los Territorios Históricos respecto a la financiación municipal por participación en los nuevos

EJERCICIOS	COEFICIENTE VERTICAL %	
	Gobierno Vasco	Diputaciones Forales
Ley 2/1985: 1985	62,64	37,36
Ley 7/1985: 1986-1988	64,25	35,75
Ley 9/1988: 1989-1991	65,14	34,86
Ley 5/1991: 1992-1996	66,30	33,70
Ley 6/1996: 1997-2001	66,25	34,75

Fuente: Elaboración propia.

²⁸ La metodología de cálculo del coeficiente vertical aprobada por la Ley 7/1985 para el trienio 1986-1988, consistió 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. Obteniéndose un 64,25 por 100 y 35,75 por 100 para el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, respectivamente. El método introducido por la Ley 7/1985, con algunas pequeñas variaciones, sirvió de base para la Ley 9/1988 para el trienio 1989-1991, quedando fijado en el 65,14 por 100 Gobierno Vasco y 34,86 por 100 Diputaciones Forales. El coeficiente vertical ha crecido ya que los nuevos traspasos han correspondido, en su mayor parte, a las Instituciones Comunes. La Ley 5/1991 determina en su artículo 5 el coeficiente de distribución vertical aplicable para el quinquenio 1992-1996, fijándolo en el 66,30 por 100.

ingresos, se incorporan al modelo las compensaciones financieras establecidas en la Ley quinquenal de cupo ²⁹.

CÁLCULO DEL COEFICIENTE VERTICAL Gastos a financiar en 1997 revisados a raíz de los Acuerdos de la Comisión Mixta de Cupo de 27/05/97	DIPUTACIONES FORALES	GOBIERNO VASCO
1. GASTOS A FINANCIAR CON INGRESOS DERIVADOS DE LA GESTIÓN DEL CONCIERTO.	988.298,1	620.632,8
2. AJUSTES.		-1.000,0
Participación en la Deuda Pública Especial.		-1.000,0
3. DEDUCCIONES.	-806.248,5	-262.272,3
— Cupo Líquido al Estado y compensacio- nes financieras 1997.	-110.901,8	
— Liquidación Cupo 1996.	-4.578,5	
Aportaciones a la CAPV (excepto Proyectos de la D.A. Tercera)		
Ingresos prov sustituidos IVA.	-53.957,0	
Financ. Policía Autónoma.		
Financ. INSALUD e INSERSO.	-16.178,4	
Política art. 22.3 LTH.		
4. GASTOS A FINANCIAR.	182.049,6	357.360,5
5. TOTAL GASTOS A FINANCIAR.	539.410,1	
COEFICIENTE RESULTANTE.	33,75 %	66,25 %

1. La Aportación general

La Aportación General de las Diputaciones Forales al sostenimiento de las cargas comunes se calcula aplicando el coeficiente vertical al total de recursos a distribuir ³⁰.

2. Las Aportaciones específicas

Además de la Aportación General, las Diputaciones Forales contribuyen a la financiación de los conceptos excluidos del modelo de reparto general y contemplados como deducciones de los ingresos objeto de reparto. En la medida que estos conceptos correspondan a competencias asignadas a las Instituciones Comunes.

²⁹ Obsérvese que el artículo 5.º de la Ley 14/1997, de 10 de octubre, se remite a un supuesto Anexo I, que no recoge la Ley, y en el que se debería fijar la metodología seguida para su determinación.

³⁰ Siguiendo la explicación por medio de algoritmos será: Aportación General = AG = 66,25 por 100 $\{(R - (D + P))\}$

Las denominadas Aportaciones Específicas en el artículo 7 de la Ley 6/1996, son las siguientes:

Financiación de la Policía Autónoma por los gastos incluidos en el Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma, a excepción del importe destinado a la financiación del cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava.

Financiación vía Cupo de los traspasos del INSALUD e INSERSO, cuando el ejercicio de la competencia corresponda a las Instituciones Comunes. La LTH dice que la competencia del INSALUD se atribuye al Gobierno Vasco y la del INSERSO es ejercitada por las Diputaciones Forales (excepto el 2,22 por 100 que se atribuye a las Instituciones Comunes en concepto de normativa y coordinación general) ³¹.

Aportación Específica para la realización por el Gobierno Vasco de las políticas y funciones del artículo 22.3 de la LTH, por idéntico importe a la deducción a que nos hemos referido anteriormente.

En consecuencia, las aportaciones totales de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco están constituidas por la suma de la Aportación General y de las Aportaciones Específicas.

B) El modelo y coeficientes de distribución horizontales

El artículo 14 de la Ley 6/1996 especifica que los coeficientes de contribución, con vigencia para los ejercicios del período 1997-2001, se obtendrán conforme a los criterios siguientes: a) El 70 por 100 se obtendrá en función directa de la renta relativa. b) El 30 por 100 se obtendrá en función directa de la inversa del esfuerzo fiscal relativo de cada Territorio Histórico, ponderado por la capacidad recaudatoria del mismo ³².

³¹ ÓRGANO DE COORDINACIÓN TRIBUTARIA DE EUSKADI, *Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca. Ejercicio 1995*, junio 1996, p. 60.

$$^{32} A_i = 70 \frac{Y_i}{Y} + 30\% \frac{CR_i \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}{\sum_3 CR_i \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}$$

A_i = coeficiente de contribución del T. H. i , % s/ aportación total. Y_i = Renta del Territorio Histórico i . Y = Renta de la Comunidad Autónoma del País Vasco. T_i = Recaudación del Territorio Histórico i . T = Recaudación total de los tres Territorios Históricos. Cr_i = Capacidad recaudatoria relativa del Territorio Histórico i .

Para la aplicación de la fórmula se utilizan las variables y datos especificados en el artículo 15 de la Ley 6/1996. Los coeficientes de contribución de cada Territorio Histórico calculados provisionalmente para cada ejercicio no son modificados a lo largo del mismo.

1. Variables a utilizar en el cálculo de los coeficientes

Las variables estadísticas a utilizar en cada ejercicio del quinquenio son para la renta el Producto Interior Bruto a precios de mercado de cada Territorio Histórico relativo al total de la Comunidad Autónoma, según el último dato publicado por el Eustat ³³.

2. La Aportación de cada Territorio Histórico

La aportación de cada Territorio Histórico a las Instituciones Comunes se obtiene por aplicación del coeficiente horizontal correspondiente al Territorio Histórico al importe de las Aportación General y Específicas. Por otra parte, la contribución de cada Territorio Histórico al Cupo líquido a pagar al Estado se determina por aplicación de los correspondientes coeficientes horizontales. Asimismo, la distribución por Territorios Históricos del ajuste a la recaudación por el Impuesto sobre el Valor Añadido previsto en el artículo 51 del Concierto Económico se efectuará en proporción a los coeficientes horizontales. El coeficiente de aportación de

³³ El EUSTAT es un organismo autónomo del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. El esfuerzo fiscal se define, de acuerdo con la LTH, con relación al 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 y de renta utilizados corresponderán a los del último ejercicio finalizado. En cuanto a la capacidad recaudatoria, el cálculo se efectúa partiendo de la estructura recaudatoria del conjunto de la Comunidad Autónoma, atribuyendo a cada concepto tributario su parte porcentual en la recaudación total. A cada concepto se le asocia, para cada Territorio Histórico, y en términos porcentuales respecto al total de la Comunidad Autónoma, el indicador económico adecuado que da origen a la tributación. A partir de estos dos elementos, mediante ponderación del segundo por el primero, se calcula, igualmente en términos porcentuales respecto del total, la recaudación teórica o capacidad de recaudación 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. Los conceptos tributarios a tener en cuenta para el cálculo de esta capacidad, así como los indicadores económicos para cada uno de ellos son:

Retenciones Trabajo Personal	Sueldos y Salarios
Cuota diferencial IRPF	(1)
Retenciones de Capital, Pagos fraccionados y Sociedades	Excedente neto de explotación
IVA Gestión Propia	VAB pm – FBC empresarial – Exportaciones no energéticas + Adquisiciones Intracomunitarias no energéticas
IVA Ajuste	Índice de aportación
I. Especial sobre medios de transporte	N.º turismo matriculados
Total Impuestos Especiales Fabricación (Gestión Propia + Ajustes).	Índice de aportación.

(1) El importe correspondiente a la cuota diferencial del IRPF se atribuirá proporcionalmente a cada uno de los componentes de la recaudación de dicho impuesto.

cada Territorio Histórico se estima en los siguientes porcentajes: Álava 15,31 por 100, Guipúzcoa 31,73 por 100 y Vizcaya 52,96 por 100 ³⁴.

Presupuesto	Coeficiente de aportación (%)		
	AÑO	ARABA	BIZKAIA
1986	14,00	53,30	32,70
1987	14,28	52,71	33,01
1988	14,42	52,49	33,09
1989	14,64	52,08	33,28
1990	14,86	52,02	33,12
1991	15,08	51,98	32,94
1992	15,19	52,87	31,94
1993	15,18	52,88	31,94
1994	15,43	52,34	32,23
1995	14,94	52,86	32,20
1996	14,81	53,77	31,42
1997	15,31	52,96	31,73
1998	15,67	51,98	32,35
1999	15,64	51,76	32,60
2000	15,96	51,32	32,72

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes de Presupuestos Generales de la CAPV.

III.1.2. Operativa de las aportaciones

La LTH señala expresamente en el artículo 25.1 que las Aportaciones se harán efectivas en seis plazos iguales, fijándose éstos dentro de la primera quincena de los meses de febrero, abril, junio, julio, octubre y noviembre de cada año.

En los artículos 18 al 21 de la Ley 6/1996, se regulan diversas cuestiones relativas al pago de las Aportaciones. Así, se establece que para el cálculo inicial de las Aportaciones de cada ejercicio se realizará una previsión de ingresos por tributos concertados aprobada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, a los efectos de elaborar los Presupuestos Generales del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

Antes de la finalización de cada ejercicio, en el último plazo, primera quincena de noviembre, se realiza una preliquidación sobre una estimación de liquidación aprobada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas,

³⁴ Artículo 25 de la Ley 10/1996, de 26 de diciembre de 1996, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

adecuando las aportaciones iniciales pagadas a las aportaciones definitivas, que no pueden ser calculadas hasta el cierre del ejercicio.

La liquidación definitiva se realiza en la primera quincena de febrero del ejercicio siguiente. Se considera la recaudación real obtenida durante el ejercicio de referencia y los valores reales de los índices de actualización utilizados en el cálculo inicial.

III.1.3. Disposiciones específicas

Establecido el modelo interno de distribución de recursos, la Ley 6/1996 incorpora en sus once Disposiciones Adicionales una serie de medidas de contenido diverso que pasamos a analizar:

En primer lugar, la Disposición Adicional primera deja abierta la posibilidad para que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas proponga las modificaciones metodológicas pertinentes, tanto en el modelo de distribución vertical como en los coeficientes horizontales, en caso de que se produjeran circunstancias excepcionales que así lo aconsejaran.

En este sentido, la Ley 38/1997, de 4 de agosto, ha aprobado la modificación el Concierto Económico con la CAPV por la que se amplía la potestad del País Vasco introduciendo modificaciones en el régimen de los principios de armonización fiscal y de colaboración; en el régimen de exacción de los tributos que gravan los rendimientos obtenidos por no residentes; en el régimen de la normativa aplicable en el IRPF; en el régimen de tributación de los grupos de sociedades y se integran en el régimen de concierto los Impuestos Especiales de Fabricación. Además, la Ley 37/1997, de 4 de agosto, aprueba la metodología de determinación del Cupo para el quinquenio 1997-2001, en la que tienen reflejo financiero las modificaciones del Concierto Económico.

Por tanto, se dan las circunstancias prevista en la Disposición Adicional primera y fruto de ello es el Acuerdo del CVFP de 5 de septiembre de 1997 relativo a las adaptaciones metodológicas y de cálculo que han sido recogidas en la Ley 14/1997, de 10 de octubre, de adaptación de la Ley de Metodología de determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la CAPV aplicables a los ejercicios 1997, 2000 y 2001.

En segundo lugar, la Disposición Adicional segunda establece un incremento anual de 1.000 millones de pesetas durante cada uno de los ejer-

cicios del quinquenio 1997-2001 en concepto de participación de las Instituciones Comunes en los rendimientos netos de la Deuda Públicas Especial, al considerarse ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto.

En tercer lugar, la Disposición Adicional tercera recoge supuestos de financiación especial para proyectos conjuntos. Esta financiación tiene un límite en el 3 por 100 del importe que resulte de minorar los ingresos sujetos a reparto en el importe que corresponda a las deducciones procedentes de la metodología del cupo.

En cuarto lugar, la Disposición Adicional cuarta se refiere a la financiación de los entes locales de cada Territorio Histórico. El Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los Órganos Forales la utilización, entre otros, de criterios de población y esfuerzo fiscal al establecer la participación de cada ente local en los ingresos concertados. Igualmente, recomienda a los Órganos Forales de los Territorios Históricos que destinen a sus entes locales, como participación en la recaudación por tributos concertados, como mínimo el 53 por 100 de los recursos disponibles una vez descontada la Aportación General.

En quinto lugar, la Disposición Adicional quinta determina que las funciones de coordinación y armonización de la política de endeudamiento y, en general, de la actividad financiera pública corresponderá a la institución financiera pública que se establezca o, mientras ésta no sea creada, al propio Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

En sexto lugar, la Disposición Adicional sexta constituye una novedad. Se crea un Registro conjunto de todos los bienes y derechos obtenidos como consecuencia de la recaudación de los tributos concertados. Además, regula la incorporación de los resultados de la enajenación o adjudicación con carácter permanente de un activo que figure en el Registro a los ingresos sujetos a reparto, atribuyéndose, además, la consideración de ingresos tributario.

En séptimo lugar, la Disposición Adicional séptima establece determinados deberes de información sobre ingresos y estadísticas tributarias a facilitar por las Diputaciones Forales al Gobierno Vasco. De igual manera el Gobierno Vasco pondrá a disposición de las Diputaciones Forales cuanta información se precisa para la correcta aplicación de la Ley de Aportaciones y de los flujos financieros que se deriven.

En octavo lugar, la Disposición Adicional octava trata de la fórmula de distribuir los recursos en caso de traspasos de servicios desde institucio-

nes comunes a los órganos forales derivados de traspasos de servicios desde la Administración del Estado a la CAPV y la determinación del índice de actualización para la valoración de los traspasos.

En noveno lugar, la Disposición Adicional novena establece un mecanismo de garantía para evitar que, en caso de que al finalizar un ejercicio, se presenten desequilibrios económico-financieros en alguna o algunas instituciones forales, producidas por el diferente peso específico que las mismas tienen en el modelo de distribución de recursos. Esta garantía se concreta en la adopción de las medidas necesarias por parte del CVFP para su corrección.

En décimo lugar, se establece un fondo de solidaridad, de carácter anual, al que contribuyen las Instituciones Comunes y las tres Diputaciones, con objeto de asegurar que, salvo causas derivadas de diferencias normativas o de gestión, la participación relativa de los Territorios Históricos en la recaudación total del País Vasco alcance al menos el 99 por 100 de su coeficiente horizontal, así como otras circunstancias de carácter extraordinario que, a juicio del CVFP, deban atenderse con dicho fondo.

En la reunión del CVFP del 17 de febrero de 1998, se acordó destinar los 5.314 millones del fondo de solidaridad a la Hacienda Foral de Vizcaya para compensar el déficit de recaudación fiscal de ese Territorio en 1997³⁵. Este primer fondo de solidaridad, para el ejercicio de 1997, ha sido sufragado en un 66 por 100 por la Hacienda General del País Vasco (3.520 millones) y en un 34 por 100 por las Haciendas Forales (274 millones Álava, 949 millones Vizcaya y 569 millones Gipuzkoa)³⁶. El segun-

³⁵ El déficit de recaudación fiscal, sobre el previsto, de la Hacienda Foral de Vizcaya alcanzó los 8.525 millones en 1997. Por contra, Gipuzkoa y Álava obtuvieron un superávit de 4.416 millones y 7.291 millones, respectivamente. No obstante, consolidada la recaudación de las tres Haciendas Forales, el superávit fue de 3.182, sobre un total recaudado de 856.000 millones. El informe presentado por el Departamento de Hacienda del Gobierno Vasco a la sesión del 17 de febrero de 1998 del CVFP sobre normativa y gestión de la recaudación de las Haciendas Forales ha determinado que la merma recaudatoria de la Hacienda Foral vizcaína no obedece a razones motivadas por las diferencias normativas existentes entre las tres Haciendas Forales, ni tampoco obedece a errores de gestión de la Hacienda del Territorio de Vizcaya. La razón que esgrime el informe hace referencia al mal comportamiento del IVA y a una serie de factores de coyuntura económica. La problemática en este aspecto es importante ya que el fondo no ha sido creado para cubrir riesgos procedentes de las diferencias normativas de los Territorios Forales, ni para cubrir errores de gestión.

³⁶ La intencionalidad de la inclusión del fondo de solidaridad en la Disposición Adicional décima de la Ley 6/1996 de Aportaciones es que ninguna de las Haciendas Forales quede por debajo del 99 por 100 de los ingresos que al fin y a la postre suponen los fondos que tienen que aportar a la Hacienda General y a la Hacienda Estatal mediante el Cupo. La previsión inicial fue crear un fondo

do fondo de solidaridad para el ejercicio 1998 se ha dotado con 5.405 millones. La Hacienda Foral de Vizcaya ha reclamado al CVFP que ponga en funcionamiento el fondo de solidaridad bajo el argumento de que Bizkaia aporta al sostenimiento de las cargas de las Instituciones Comunes un porcentaje mayor al resto de las Diputaciones. En este sentido, el coeficiente de aportación del Territorio Histórico de Vizcaya en 1998 es del 51,98 por 100, mientras que su recaudación equivale al 50,3 por 100. La diferencia de ambos porcentajes es lo que Vizcaya pretende solicitar en este ejercicio de 1998, ya que argumenta que el mecanismo previsto en la Ley 6/1996 relativo a la diferencia entre la recaudación del territorio y la aportación que le corresponde es superior al uno por 100³⁷. El CVFP en su sesión de 5 de octubre de 1998 ha estimado la argumentación señalada y ha acordado destinar la totalidad de los 5.405 millones del fondo de solidaridad con el fin de compensar las diferencias entre la recaudación y aportación real de la Hacienda de Bizkaia. Por último, se ha fijado en la referida sesión del CVFP el monto del tercer Fondo de Solidaridad, esto es, el correspondiente al 1999 que asciende a 6.320 millones.

III.2. Las Haciendas Municipales

En principio, la LTH se refiere a las relaciones de dos de los subniveles de Hacienda que configuran la Hacienda Autónoma del País Vasco, esto es: la Hacienda General y las Haciendas Forales, tal como se puede leer en la Exposición de Motivos y en el Título II de la propia Ley. No obstante, choca encontrarnos con referencias al ámbito municipal si bien dichas referencias están unidas a las competencias propias de los Territorios Históricos.

No obstante, las bases jurídicas de las Hacienda Municipales del País Vasco se encuentran definidas, a nuestro juicio, en las siguientes normas.

El artículo 10.4 del EAPV atribuye a la CAPV la competencia exclusiva en materia de Régimen Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.19 de la CE, referido a la competencia exclusiva del Estado

algo superior a los 5.000 millones. El acuerdo del CVFP de 17 de febrero de 1998 situó el fondo en los 5.315 millones, lo que supone llegar al 1 por 100 de los recursos disponibles.

³⁷ Estas diferencias se producen por varios factores: en primer lugar, por el hecho de que todas las retenciones de los trabajadores del Gobierno Vasco se efectúan en Álava, por lo que la Hacienda Foral de Álava ingresa el conjunto de las cantidades devengadas a los empleados residentes en Gipuzkoa y Bizkaia, mientras que las devoluciones tienen que efectuarse por las Haciendas de Gipuzkoa y Bizkaia. En segundo lugar, la incidencia de la tributación de las emisiones del Gobierno Vasco. En último lugar, la tributación de los Impuestos Especiales.

sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. En el Título III del EAPV no encontramos referencia a las Haciendas Municipales. La doctrina entiende, no obstante, que la incorporación del sistema concertado del artículo 41 del EAPV como sistema que regula las relaciones financieras entre el País Vasco y el Estado ha de entenderse en sentido amplio, incluyendo al ámbito municipal ³⁸.

Las Haciendas Locales en el Estado descentralizado de las Comunidades Autónomas fueron de una tardía regulación, tal y como veremos más adelante. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), inicia la constitucionalización de las Haciendas Locales con las disposiciones contenidas en su Título VIII ³⁹.

Esta Ley se aplica al País Vasco con algunas excepciones, ya que remite al marco jurídico del Concierto Económico la regulación de las relaciones entre los Territorios Históricos y la Administración del Estado en materia de Hacienda ⁴⁰. Las peculiaridades desde el punto de vista de la Hacienda Vasca se encuentran en el apartado 5.º de esa Disposición Adicional que señala que,

«en materia de Hacienda las relaciones de los Territorios Históricos con la Administración del Estado se ajustarán a lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico».

En el apartado 10.º dispone que,

«el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación de las Diputaciones forales se organizará libremente por éstas en el marco del Concierto Económico».

Respecto al ámbito municipal se dispone que los Territorios históricos continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos del Concierto Económico, sin que pueda significar un nivel de autonomía de las cor-

³⁸ A. FANLO LORAS, «Autonomía Local y régimen local vasco», en *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, Ed. IVAP-HAEE, 1994, pp. 129-160. C. LAMBARRI GÓMEZ, «Especificidades de la financiación local vasca», en *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, p. 165. ÓRGANO DE COORDINACIÓN TRIBUTARIA DE EUSKADI, *Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca. Ejercicio 1995*, junio 1996, pp. 226-233.

³⁹ El Título VIII esta formado por doce artículos (105 a 116) referidos a los recursos de las Haciendas Locales, actividad presupuestaria, fiscalización de las cuentas y la intervención del Tribunal de Cuentas.

⁴⁰ La Disposición Adicional segunda de la LBRL establece que la Ley se aplicará a los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya con una serie de peculiaridades. La razón de tal inaplicación se encuentra en la Disposición Adicional primera de la CE y los artículos 3, 10, 24 y 37 del EAPV.

poraciones locales vascas inferior al que tengan las demás Corporaciones locales, sin perjuicio de la facultad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y la que pueda corresponder a la Comunidad Autónoma.

La parca regulación hacendística de la LBRL se colmó con la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de las Haciendas Locales, lo que modificó el sistema impositivo local a nivel estatal, creando cinco nuevas figuras impositivas. La articulación del texto gira en torno a dos cuestiones generales: los recursos de la Entidades Locales y los presupuestos y el gasto público ⁴¹.

No obstante, el artículo 1.2 dispone una cláusula de salvaguarda de los regímenes forales ya que dispone que ⁴²,

«La presente ley se aplicará en todo el territorio nacional sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra.»

La segunda adaptación que se opera en el Concierto económico tiene, precisamente, su razón en la entrada en vigor de esta Ley y la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. Se suprimieron una serie de impuestos y se sustituyeron por otros nuevos.

En virtud de estas reformas sustanciales en el ordenamiento jurídico tributario del Estado se activa el mecanismo jurídico previsto en la Disposición Adicional segunda del Concierto, consistente en la pertinente adaptación del Concierto a dichas modificaciones. Esta adaptación se caracterizó por tanto por su componente técnica. Quiere esto decir que la adaptación tiene un componente de automatismo, sobre el reconocimiento de la potestad tributaria de la instituciones competentes de los Territorios Históricos para articular el sistema tributario local en su territorio ⁴³.

⁴¹ Los dos objetivos fundamentales que persigue la Ley aparecen reflejados en la propia Exposición de Motivos, esto es: en primer lugar, la atribución a los preceptos contenidos en la misma la naturaleza de las normas básicas. No obstante, respeta los límites establecidos por el sistema jurídico de los regímenes forales. En segundo lugar, la ordenación de un sistema financiero encaminado a la efectiva realización de los principios de autonomía (capacidad de la Entidades Locales para gobernar sus respectivas Haciendas) y suficiencia financiera (financiación a través de los tributos propios y la participación en los ingresos del Estado).

⁴² J. M. BILBAO GARAI, *El Concierto Económico*, texto del Diploma y Master en Hacienda y Finanzas Públicas de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Curso 1994-95. Ed. Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, tomo II, p. 802.

⁴³ ÓRGANO DE COORDINACIÓN TRIBUTARIA DE EUSKADI, *Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca. Ejercicio 1990*, diciembre 1991, p. 20. C. LAMBARRI GÓMEZ, «Especificidades de la financiación local vasca», en *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, p. 172.

La adaptación, una vez incorporada al Concierto, supuso la nueva redacción de la Sección 10.^a en relación a los tributos locales. La referencia a las Haciendas Locales en el Concierto la encontramos, además de en la adaptada Sección 10.^a (arts. 41 a 46), en la Disposición Adicional tercera. Los artículos 41, 42 y 43 establecen una serie de normas de armonización de los tributos locales (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sobre Actividades Económicas y sobre Vehículos de Tracción Mecánica). La característica común es que corresponde a las Instituciones competentes de los Territorios Históricos regular el régimen tributario local y determinar los puntos de conexión correspondientes ⁴⁴.

El artículo 44 redunda en el principio constitucional y estatutario, relativo al proceso de actualización de los derechos históricos de la Disposición Adicional de la CE, en relación a la facultad de las Instituciones competentes de los Territorios Históricos para mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario de los demás tributos propios de las Entidades Locales, atendiendo a normas de armonización, coordinación y colaboración y principios generales establecidos en el propio Concierto. Entre estos principios destacamos la atención a la estructura general del sistema tributario local de régimen común y a los principios que la inspiran respetando las normas de armonización previstas en el artículo cuarto que sean de aplicación en esta materia, que ha sido objeto de reciente modificación ⁴⁵.

Por su parte, el artículo 45 se refiere a las facultades de tutela financiera de las Diputaciones Forales en materia de imposición y ordenación de los tributos y precios públicos de las Entidades Locales Vascas. Estas facultades serán las mismas que en cada momento desempeñe el Estado respecto el régimen común. No obstante, se impone un límite a la tutela financiera de las Instituciones Forales consistente en que ésta no puede significar un nivel de autonomía financiera de las Entidades Locales Vascas inferior al que tengan las de régimen común.

⁴⁴ J. M. BILBAO GARAI, *El Concierto Económico*, o. c., p. 803, señala que el proceso de negociación entre el País Vasco y el Estado para la adaptación del Concierto Económico culminó formalmente con el Acuerdo alcanzado en la Comisión Mixta de Cupo en su sesión de 28 de diciembre de 1988. El Acuerdo incorpora el texto de dicha adaptación. Una vez tramitado el Acuerdo como proyecto de ley de artículo único se aprobó formalmente la Ley 2/1990, de 18 de junio, de Adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, a la Ley Reguladora de Haciendas Locales y a la Ley de Tasas y Precios Públicos.

⁴⁵ Hay que señalar que los artículos 44 y 4 del Concierto han sido recientemente modificados por la Ley 38/1997, de 4 de agosto. La modificación del artículo 44 no es más que una adaptación técnica por la modificación sustancial del artículo 4.º relativo a las normas de armonización fiscal. Estas normas se reducen de doce a cuatro y las analizaremos en los apartados siguientes.

Por último, el artículo 46 hace referencia a las participaciones en favor de las Entidades Locales del País Vasco en los ingresos por tributos no concertados. Serán las Diputaciones Forales las que tienen la facultad de distribuir las cantidades que a tenor de las normas de reparto de carácter general correspondan a las Entidades Locales de su respectivo Territorio Histórico.

La Disposición Adicional tercera tiene una componente hacendística, además de administrativa, de primer orden, que incide plenamente en el ámbito de las Haciendas Locales Vascas. Establece que las,

«Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y el Señorío de Vizcaya tendrán las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 y que, en virtud del proceso de actualización general del régimen foral previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, se consideran subsistentes, sin perjuicio de las bases a que hace referencia el artículo 148.1.18 de la Constitución»⁴⁶.

La doctrina ha señalado que es un hecho irrefutable que el régimen financiero del País Vasco, que se encuentra vigente desde el primer Concierto económico, comprende también las haciendas Locales y más en concreto los tributos propios de los Municipios y Diputaciones. Así pues, la Disposición Adicional tercera del Concierto se configura como una disposición de cierre del proceso de restablecimiento foral en materia económico-financiera ratificando las competencias que las Diputaciones Forales tenían en virtud del artículo 15 del RD de 13 de diciembre de 1906, en especial en materia de régimen local⁴⁷.

Una vez efectuada la adaptación del Concierto se reguló por los órganos competentes de los Territorios Históricos las Haciendas Locales. La construcción jurídica del Sistema Financiero Local Vasco se basó en seis Normas Forales: una como normativa general en materia de Haciendas Locales y cinco que regulan cada uno de los cinco impuestos locales, sin incluirlos en la normativa general⁴⁸.

⁴⁶ El artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 establecía que «Las diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava continuarán investidas, así en el orden administrativo como en el económico, de todas las atribuciones que vienen ejerciendo».

⁴⁷ J. PORRES AZKONA, *Política y Derecho. Los derechos históricos vascos*, IVAP, Oñati, 1992, p. 164, afirma que el Concierto ha dispuesto de «una *vis atractiva* que conlleva, en razón de la autonomía fiscal y financiera, el reconocimiento de potestades administrativas distintas de las económico-financieras. C. LAMBARRI GÓMEZ y J. L. LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, «Las relaciones entre las Instituciones del País Vasco. Las bases del modelo», en *Financiación de las Instituciones y la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Ed. Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Ardule-ritzaren Euskal Erakundea. Gobierno Vasco. Oñati, 1992, pp. 17-18. Los mismos autores en *El Concierto Económico*, 2.ª ed., IVAP, Oñati, 1995, p. 135.

⁴⁸ C. LAMBARRI GÓMEZ, «Especificidades de la financiación local vasca», en *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, pp. 173 y 174, afirma que esto se hizo por un doble motivo: el prime-

Las Normas Forales reguladoras de las Haciendas Locales de cada Territorio Histórico son la Norma Foral 41/89 de Álava, 5/89 de Vizcaya y 11/89 de Guipúzcoa de igual contenido. Las cinco normas forales bajo el principio de armonización correspondientes a cada uno de los cinco impuestos. Así, Impuestos sobre Bienes Inmuebles: Normas Forales 42/89 de Álava, 12/89 de Guipúzcoa y 9/89 de Vizcaya; Impuesto sobre actividades Económicas: Normas forales 43/89 de Álava, 13/89 de Guipúzcoa y 6/89 de Vizcaya; Impuestos sobre vehículos de tracción mecánica: Normas Forales 44/89 de Álava, 14/89 de Guipúzcoa y 7/89 de Vizcaya; Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras: Normas Forales 45/89 de Álava, 15/89 de Guipúzcoa y 10/89 de Vizcaya; Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana: Normas Forales 46/89 de Álava, 15/89 Guipúzcoa y 8/89 Vizcaya.

III.2.1. Principios articuladores de las Haciendas Municipales

Una vez señalado el marco jurídico general donde se asienta la Hacienda Municipal Vasca vamos a analizar la articulación de la misma dentro de la Hacienda Autónoma. La finalidad es determinar no sólo la posición que ocupa en su seno, sino ver las carencias que dicha regulación presenta. Veamos estas referencias para determinar si la LTH sienta algún principio articulador en relación a las Haciendas Municipales. Analizada la LTH encontramos los siguientes principios articuladores con la Hacienda Autónoma Vasca:

A) Principio de autonomía financiera de los Municipios vascos

Dentro de las disposiciones generales de la Ley relativas a los principios que inspiran el modelo de relaciones institucionales, el artículo 3 dispone que la Comunidad Autónoma reconoce y garantiza la autonomía de los Municipios del País Vasco para la gestión de sus intereses privados y la administración de sus recursos.

B) Principio de tutela general de los Órganos forales

El artículo 7 que regula las competencias exclusivas de los Órganos forales sobre el ámbito municipal. Así, observamos estas referencias en los siguiente apartados:

ro para separar la normativa específicamente tributaria, evitando incluirla en un texto de ámbito general, junto con otros aspectos de carácter financiero; en segundo lugar, facilitar la modificación de cualquier aspecto puntual de un tributo local, sin necesidad de modificar en consecuencia la normativa general.

El 2, en relación al régimen electoral municipal y de las Entidades Locales menores;

el 3, relativo a las demarcaciones municipales y supramunicipales, que no excedan de los términos del Territorio Histórico;

el 5, sobre la redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y servicios, asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades Locales;

el 6 hace referencia a las establecidas en el artículo 41 del EAPV y, en general, todas las que tengan atribuidas por la Ley de Concierto Económico y por otras normas y disposiciones de carácter tributario;

el 7, en relación al régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.

C) Principio de limitación a la tutela financiera de los Órganos forales

El artículo 18.1.c) integra entre los recursos de las Haciendas Forales 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 artículo 46 del Concierto Económico, correspondan a las Corporaciones Locales de su respectivo territorio; todo ello sin perjuicio de la afectación de esos ingresos al nivel local correspondiente, es decir, a las participaciones que corresponden a las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado por tributos no concertados.

La Disposición Adicional segunda concreta algo el principio de autonomía financiera de las Haciendas Municipales vascas siempre bajo el límite de la tutela financiera que ejercen las Diputaciones Forales. Señala que,

«las Diputaciones Forales, en el ejercicio de las facultades de tutela financiera, que legalmente les corresponden sobre sus Municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio Histórico por aplicación de la legislación de régimen común, sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones Forales para efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto».

Otro límite a la tutela financiera de los Órganos Forales se encuentra en el mandato del legislador autonómico en relación a los mínimos de inversiones en equipamiento local. Así, establece que,

«las Diputaciones Forales dotarán presupuestariamente los oportunos Planes Forales de Obras y Servicios para atender a las necesidades de inversión y equipamiento local».

D) Principio de integración en el sector público vasco

El artículo 30 hace referencia al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas como el supremo órgano fiscalizador de las actividades económico-financieras del sector público vasco. A estos efectos, dice el apartado 3.a) las Corporaciones Municipales integran el sector público vasco.

E) Principio de armonización y coordinación de la actividad financiera y presupuestaria

El apartado 3.º de la Disposición Adicional segunda extiende la armonización y coordinación de la actividad financiera y presupuestaria establecida para la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales a las Haciendas Municipales.

Respecto a la actividad financiera dispone que las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen concertar los Entes Locales se coordinarán y armonizarán con los Territorios Históricos y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma.

Respecto a la actividad presupuestaria y contable establece que los Entes locales y sus organismos y entidades aplicarán criterios homogéneos a los utilizados por la Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública. Los criterios necesarios para que se produzca la armonización y coordinación financiera y presupuestaria los marca el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

En consecuencia, la LTH proporciona una gran cantidad de elementos definidores de las Haciendas Municipales. No obstante, observamos que la LTH se refiere únicamente a dos de los subniveles de hacienda que conforman la Hacienda Autónoma del País Vasco (Instituciones comunes y forales). Las referencias al nivel municipal se hacen siempre de forma marginal. Pero esto no quiere decir que el modelo financiero de la Hacienda Autónoma del País Vasco incorpore la Hacienda municipal. En este sentido, señalan LAMBARRI y LARREA que «es evidente que de manera implícita la consideración de la financiación municipal a la hora de distribuir los recursos es clara y determinante, pero se realiza por referencia al nivel institucional a quien corresponde garantizar la misma, esto es, a los Órganos Forales de los Territorios Históricos»⁴⁹.

⁴⁹ C. LAMBARRI y J. L. LARREA, *Las relaciones entre las instituciones del País Vasco. Las Bases del modelo*, o. c., p. 43.

A pesar de ello, entendemos que no se niega a las Haciendas Municipales la participación en los recursos procedentes del Concierto, sino todo lo contrario. Es evidente que la financiación propia de las haciendas municipales no cubre las necesidades presupuestarias de los municipios. Lo que ocurre es que la participación, de conformidad con lo dispuesto en el Concierto y la LTH, se hace de forma indirecta, ya que como se ha dicho la financiación municipal es una competencia de los Órganos Forales.

III.2.2. *La introducción de las Haciendas Municipales en el modelo*

En relación a la previsiones que la Ley de Aportaciones de 1996 efectúa a favor de las Haciendas Municipales destacan dos, esto es:

En primer lugar, la Disposición Adicional cuarta de la Ley 6/1996, redacción dada por la Ley 14/1997, establece algunos principios básicos comunes a los tres Territorios Históricos relativos a la financiación municipal.

A) Criterio de riesgo compartido

Dispone que los órganos forales de los Territorios Históricos, sin perjuicio de las facultades de tutela financiera reconocidas en el artículo 46 del Concierto y Disposición Adicional primera y segunda de la LTH, «utilizarán el *criterio de riesgo compartido* al establecer anualmente la participación de los Entes Locales en los ingresos concertados correspondientes a los Territorios Históricos.

La doctrina ha señalado la importancia de este criterio, ya que incorpora al modelo de distribución de recursos entre las Haciendas Forales y las Haciendas Municipales el mismo criterio que el utilizado en el modelo de distribución entre las Haciendas Forales y la Hacienda General del País Vasco. Esto es relevante porque garantiza una coherencia interna a las relaciones de los subniveles de Hacienda que configuran la Hacienda Autónoma del País Vasco ⁵⁰.

B) Criterios de población y esfuerzo fiscal

El Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los órganos forales de los Territorios Históricos la utilización, entre otros, de *criterios*

⁵⁰ C. LAMBARRI GÓMEZ, «Especificidades de la financiación local Vasca», en *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, op. cit., p. 180.

de población y esfuerzo fiscal al establecer la participación de cada Ente Local en los ingresos concertados correspondientes a su respectivo Territorio Histórico.

C) Establecimiento de mecanismos que aseguran financiación

El criterio del riesgo compartido se complementa con una segunda recomendación del CVFP para que los órganos forales destinen, a través de la financiación general y en su caso de los planes específicos de inversión, a los Entes Locales de ellos dependientes, *en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados*, como mínimo el 53 por 100 del resultado que se obtenga, de acuerdo con el siguiente detalle:

- *Ingresos derivados de la Gestión del Concierto Económico sujetos a reparto (R_i)*⁵¹:

Recaudación por tributos concertados menos la compensación por los ingresos provinciales sustituidos por el IVA.

Intereses líquidos por razón de los tributos concertados.

- *Deducciones procedentes de la metodología del Cupo (D_i)*.

Cupo Líquido al Estado y Compensaciones financieras.

Financiación de la policía autónoma.

Financiación vía cupo por traspasos asociados a Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

Financiación por nuevos traspasos en quinquenio, tanto al Gobierno Vasco como a los órganos forales.

- *Deducción especial (P_i)*:

- *Aportación General a las Instituciones Comunes (AG_i)*.

- *Fondo de Solidaridad (F_i)*.

$$\text{Los Recursos disponibles} = R_i - (D_i + P_i) - AG_i +/ - F_i$$

⁵¹ El subíndice *i* indica que el importe de cada concepto será el efectivamente correspondiente a cada Territorio Histórico.

Las conclusiones que podemos obtener de este análisis es que: en primer lugar, el riesgo compartido se aplica a los recursos disponibles a cada Hacienda Foral, ya que las Haciendas Municipales dependen financieramente de aquéllas; en segundo lugar, corresponde a los Órganos competentes de los Territorios Históricos la efectividad de la participación de las Haciendas Municipales en la recaudación por tributos concertados, mediante las correspondientes normas de transferencias y criterios de reparto de fondos.

En segundo lugar, la Disposición Adicional tercera introduce una novedad importante al dar entrada a los Entes Locales Vascos, junto a las Instituciones Comunes y Territoriales, en la aprobación de los futuros proyectos conjuntos.

IV. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL MODELO FINANCIERO DE LA HACIENDA VASCA

Al margen de la problemática que supuso el primer Proyecto de Ley de Territorios Históricos, la aprobación de la norma que articula los niveles de la Hacienda Autónoma del País Vasco ha estado presidida por las diferencias de determinación del modelo interno de la Hacienda Vasca ⁵².

Estas tensiones culminaron con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 55 Senadores del Grupo Popular contra los artículos 6.1, 14.3, 20, 21, 22, 24, 28 y 29 y Disposiciones Transitorias segunda y tercera de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, sobre Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos.

Las cuestiones que el Tribunal Constitucional dirimió han sido fundamentales para el devenir de la Hacienda Autónoma del País Vasco en general y su Hacienda General en particular. Decimos esto porque la STC 76/1988, de 26 de abril, además de desestimar el recurso interpuesto, fijó y aclaró algunos principios sobre los que se sustenta la Hacienda Autónoma del País Vasco y los subniveles que la configuran. En definitiva, lo que se dilucidó fue el equilibrio jurídico entre los Poderes del País Vasco (Instituciones Comunes e Instituciones de los Territorios Forales). Vamos a analizar aquellas cuestiones que han tenido una incidencia destaca-

⁵² Para más información sobre el primer proyecto se puede acudir a la obra de C y U. TAMAYO SALABERRIA, *Génesis de la Ley de Territorios Históricos (Fuentes Documentales)*, Ed. Diputación Foral de Gipuzkoa, pp. 155 y ss.

da en la configuración de la Hacienda Autónoma del País Vasco y, en especial, en la Hacienda General.

De los trece Fundamentos Jurídicos de que consta la sentencia, los siete primeros hacen referencia a una serie de cuestiones previas relativas a la vulneración de la garantía constitucional de los derechos históricos contenida en la Disposición Adicional primera y el fondo de poder a favor de las Instituciones Comunes. Sobre esta materia ya hemos hecho referencia en páginas anteriores a las que nos remitimos.

Entrando en materia propia de la Hacienda Autónoma del País Vasco, clasifica y sienta algunos principios que permiten la consolidación del modelo interno de Hacienda Autónoma y su articulación, esto es:

En primer lugar, se dilucidan dos tipos de cuestiones: en primer lugar, se determina el alcance jurídico de los términos distribución, capacidad financiera conjunta y titularidad de recursos derivados del sistema concertado.

En segundo lugar, se trata de ver si los artículos 20, 21, 22, 24.1, 28, 29 y Disposición Transitoria segunda de la LTH vulneran las disposiciones del Estatuto de Autonomía [especialmente en su art. 42.a)], relativas a la determinación de los ingresos de la Hacienda General del País Vasco procedentes de las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios del País Vasco.

El recurso aduce dos tipos de reproches frente a los preceptos citados. Por un lado, se afirma que la Ley en esos artículos pretende modificar la naturaleza de las aportaciones de las Diputaciones Forales tal como resultan de las previsiones estatutarias: por otra parte, se alega que la forma de determinar el importe de tales aportaciones supone igualmente una contravención de los mandatos estatutarios.

Por lo que atañe a la primera cuestión, se mantiene en el recurso como punto de partida que, de acuerdo con el Estatuto, son las Diputaciones Forales las únicas titulares del producto de los impuestos objeto del Concerto con el Estado, sin que la Hacienda General del País Vasco sea titular de ningún derecho directo sobre los impuestos concertados ni sobre su rendimiento.

Las contribuciones de las Diputaciones Forales al sostenimiento de las Instituciones Comunes del País Vasco son únicamente aportaciones, esto es, gastos que las Diputaciones deben realizar. No obstante, los artículos 20, 21, 22 y 24 de la Ley impugnada introducen un planteamiento distinto; al emplear el término «*distribución*» para referirse al reparto de re-

cursos entre las Diputaciones y la Hacienda General del País Vasco, implicando que la Comunidad Autónoma es titular de un derecho directo sobre los impuestos concertados; refiriéndose, en concordancia, el artículo 24.1 LTH a la distribución de la «capacidad financiera conjunta» concepto ajeno al Estatuto de Autonomía. Según los recurrentes, se deriva de tal planteamiento por parte de la LTH 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».

Ahora bien, y a partir de los términos literales de la norma impugnada no cabe concluir, dice el Tribunal, ni que tal interpretación se derive de forma inmediata y evidente de los mandatos que allí se contienen, ni que tales mandatos estén en contradicción con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía en este respecto ⁵³. Resulta, en consecuencia, señala el Tribunal, que lo que se pide en realidad en el presente recurso es que se proceda a una interpretación de los artículos 20, 21, 22 y 24 de la LTH, y del artículo 42.a) del Estatuto de Autonomía, en relación con la titularidad de los ingresos concertados: pero, en ausencia de contradicción entre lo dispuesto en esos artículos de la LTH y el Estatuto de Autonomía, tal interpretación aparece como innecesaria y ajena a la finalidad del procedimiento de inconstitucionalidad ⁵⁴.

⁵³ Afirma el Tribunal Constitucional en su FJ 8.º que: «si bien la ley emplea expresiones como la de que “los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico (...) se distribuirán entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos” (art. 20.1) o “el reparto de los recursos a distribuir (...) se convendrá en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas” (art. 22.1), 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; y en cuanto a la referencia a la “capacidad financiera conjunta” del artículo 24.1, se trata únicamente de fijar lo que se ha de distribuir, como el mismo artículo 24.1 precisa. Pero es que, además, la ley emplea, junto a las expresiones “distribución” o “distribuir” [en la versión en euskera, *banatuko* (art. 20.1), *banatu* (art. 22.1), etc.] la designación de “aportaciones” [en euskera: *ekarketek*, art. 22; *ekarri*, art. 22.1; *ekarketa* (art. 22.6), etc.] para referirse a la contribución de las Haciendas Forales procedente de los ingresos concertados, y destinada a subvenir a las necesidades de las Instituciones Comunes. Y 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 (eusk. *banaketa*) equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrán y harán efectivas las aportaciones (eusk. *aportazioak*) de cada Territorio Histórico».

⁵⁴ Siguiendo esta línea interpretativa, el FJ 8.º de Tribunal declara que «los artículos que se impugnan no vulneran los preceptos del Estatuto de Autonomía, por alterar o modificar la naturaleza de

En relación a la segunda cuestión, el modelo de financiación de la Hacienda Autónoma del País Vasco se sustenta en la exigencia de una concordancia o acuerdo de voluntades entre las Haciendas Forales y la Hacienda General del País Vasco en el seno del CVFP.

El fundamento del modelo se encuentra en el propio sistema concertado, que implica un elemento paccionado e integrante del núcleo del régimen foral. La forma de elaboración de la metodología de distribución de recursos y aprobación en el Parlamento Vasco aseguran este carácter convenido o pactado con la intervención de las Haciendas Forales en su necesidad de elaboración y propuesta en el seno del CVFP.

En el FJ 9.º se aborda esta cuestión ya que se impugnan un conjunto de disposiciones de la LTH que regulan las aportaciones de éstos a la Hacienda General Vasca, porque, según los recurrentes, la forma de determinar el importe de esas aportaciones supone una contravención de los mandatos estatutarios. Concretamente, la contravención se predica respecto a lo dispuesto en el artículo 42.a) del Estatuto de Autonomía. Se parte de que la expresión «se convendrá» en él contenida, en su segundo inciso («Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico»), implica que, aun pudiendo ser discutible lo que haya que entender por criterios de distribución y normas de procedimiento, éstos tienen que dejar margen para que la determinación final de la cuantía de las aportaciones se realice mediante un convenio: y para que exista convenio es necesaria una concurrencia de voluntades entre las Instituciones Comunes y las del Territorio Histórico, y la aportación de cada una de éstas sólo puede fijarse (se afirma) con la conformidad expresa de las respectivas Diputaciones Forales.

Esta exigencia estatutaria de una concurrencia de voluntades se vería contradicha por el papel que la LTH asigna en la determinación de esas aportaciones al Parlamento Vasco y al Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Los recurrentes distinguen hasta tres procedimientos previstos en la LTH (uno provisional, uno supletorio y otro definitivo) y exponen sus objeciones frente a cada uno de ellos en cada una de sus diversas fases. El Tribunal recuerda que en todos esos procedimientos se lleva a cabo una inter-

las aportaciones de las Diputaciones Forales, sin perjuicio de los remedios jurisdiccionales en su caso procedentes, si en el futuro, por acción de los poderes públicos del País Vasco, una vulneración de ese tipo se llevara a cabo, sobre la base de interpretaciones contrarias a los mandatos constitucionales o estatutarios».

vención previa del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, para fijar, bien «el cálculo de las aportaciones de cada territorio» (art. 22.1) bien «la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma» (art. 22.8); y, posteriormente, una intervención del Parlamento Vasco, para aprobar el acuerdo así alcanzado, en forma de proyecto de Ley de artículo único (art. 29.1) o bien incorporando en una Ley la metodología elaborada por el Consejo Vasco (art. 22.8) o para resolver las diferencias surgidas en el seno del Consejo. El Tribunal examina estas intervenciones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas y del Parlamento Vasco para determinar si se ajustan o no a las previsiones del artículo 42.a) EAPV ⁵⁵.

La actualización que lleva a cabo el artículo 42.a) EAPV supone que la Comunidad Autónoma del País Vasco se sitúa, parcialmente, en la posición que antes ocupaba el Estado, en la medida en que servicios anteriormente estatales han pasado a depender de la Comunidad Autónoma, con la consiguiente necesidad de una financiación sobre la base de un acuerdo entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos. De ello resulta que, para examinar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, el Tribunal entiende preciso comprobar si respetan el elemento de acuerdo que viene garantizado en el Estatuto, reflejando la garantía institucional de la Disposición Adicional primera CE.

En tercer lugar, el Tribunal dictamina en relación a la composición y procedimiento del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, regulado en los artículos 22 y 28 de LTH. Concluye señalando en el FJ n.º 10 que se respeta la garantía constitucional y estatutaria.

El Consejo muestra, en cuanto a su composición paritaria, una analogía con la Comisión Mixta prevista en el artículo 41.2.e) entre la Comuni-

⁵⁵ Para ello, el Tribunal Constitucional en su FJ 9.º se pronuncia sobre las alegaciones del Gobierno y el Parlamento Vasco respecto a la expresión «se convendrá» del artículo 42 a) EAPV. Éstos defendían que dicha expresión no significa que haya de haber un acuerdo de voluntades, sino que, de conformidad con las reglas de la interpretación, ha de entenderse como significado «se dispondrá» o «se resolverá», esto es, dejando al Parlamento Vasco la decisión, por sí mismo, sobre la cuantía y forma de hacer efectivas las aportaciones de los Territorios Históricos. No obstante, esta argumentación no es aceptada por el Tribunal. Éste entiende 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».

dad Autónoma y el Estado para el señalamiento de los cupos resultantes del régimen de Concierto Económico. Esta composición paritaria posibilita la negociación y acuerdo de las aportaciones de que se trata. Los recurrentes alegaron que, al corresponder la Presidencia del Consejo a un miembro representante del Gobierno Vasco (arts. 28.5 LTH), 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. De ahí que entendieran que el Gobierno Vasco dispondrá en todo caso de una mayoría en el Consejo, imposibilitando así un procedimiento de pacto o acuerdo.

No obstante, esta argumentación se vio contradicha por los mandatos de la propia LTH, 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 LPA ⁵⁶.

En cuarto lugar, para resolver sobre la adecuación a los mandatos constitucionales y estatutarios de la intervención del Parlamento Vasco según los artículos 22 y 29 LTH en la fijación de las aportaciones de los Territorios Históricos, adecuación que niegan los recurrentes, el Tribunal examina separadamente, en el F. J. 11.º, las tres modalidades de esa intervención, frente a la que se aduce el reproche de inconstitucionalidad.

Primeramente, los recurrentes estiman que las previsiones del artículo 29.1 hacen desaparecer el carácter «pactado» o «convenido» de las aportaciones de los Territorios Históricos exigida por el artículo 42.a) EAPV, al preverse que sea el Parlamento Vasco quien adopte la decisión final sobre tales aportaciones, sin intervención alguna de los Territorios Históricos. Pero ha de tenerse en cuenta, afirma el Tribunal que,

«el Parlamento se pronunciará precisamente sobre el Acuerdo adoptado por el Consejo, y en cuya adopción han intervenido los Territorios Históricos; el Parla-

⁵⁶ Así, el FJ 10.º señala que «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. 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) EAPV] de las contribuciones de los Territorios Históricos, al hacer depender la aplicación de esos criterios de una decisión común por parte de los Territorios Forales y de las Instituciones Comunes, de forma que se tengan en cuenta tanto los intereses de aquéllos como las necesidades de la Hacienda General del País Vasco».

mento Vasco podrá rechazar el acuerdo en forma de proyecto de Ley de artículo único o aprobarlo en su totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase; y si lo rechazase, deberá el Consejo elaborar «un segundo y definido Proyecto de Ley que se remitirá al Parlamento para su aprobación» (art. 29.1). La intervención parlamentaria (de rechazo o aprobación en el primer examen: de aprobación —sin otras precisiones— en el segundo examen, si se hubiera rechazado anteriormente) 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, 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 Foral Vasca como a los Territorios Históricos, disponiendo pues de una eficacia general y no limitada a un Territorio Histórico concreto. Esta fórmula es similar a la adoptada por el artículo 41.2.e) EAPV con relación al Concierto Económico con el Estado, ya que se prevé la aprobación por ley del cupo correspondiente al régimen de concierto».

Un segundo tipo de intervención del Parlamento Vasco es el recogido en el artículo 29, apartado 2, de la LTH, también impugnado por los recurrentes. Regula este artículo el procedimiento para decidir sobre aquellos aspectos de la determinación de las aportaciones de los Territorios Históricos sobre los que no se hubiera llegado a un acuerdo en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas; y se prevé que sea el Parlamento Vasco quien lleve a cabo la resolución de las cuestiones discrepantes que existieran, decidiendo sobre las demás en la vía prevista en el apartado 1 del mismo artículo, al que nos referimos más arriba. A este respecto, el Tribunal considera 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, quedaran bloqueadas las aportaciones de los Territorios Históricos destinadas a subvenir a las 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. Conviene recordar, además, en este punto, que históricamente, en el Concierto de Álava, se preveía también una fórmula de resolución de discrepancias, que se encomendaba, caso de conflicto entre la Diputación Foral y el Ministerio de Hacienda, a este último, sin perjuicio del propio recurso contencioso-administrativo— artículo 23, Decreto de Concierto Económico de Álava, de 26 de noviembre de 1976. 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».

Una tercera intervención del Parlamento Vasco, y que es igualmente considerada contraria a los preceptos estatutarios por los recurrentes, es la prevista (en relación con lo dispuesto en la Disposición Transitoria segunda) en el apartado 8.º del artículo 22 de la LTH. Según esta Disposición, el Parlamento podrá aprobar, mediante ley de artículo único, y por el procedimiento previsto en el artículo 29 de la LTH, la metodología de distribución de recursos y determinación de aportaciones que acuerde el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, y que el Gobierno Vasco elevará al Parlamento como proyecto de Ley: tal metodología tendrá una vigencia, como mínimo, para un período de tres ejercicios presupuestarios. Como consecuencia, y según dispone el artículo 29.4 de la LTH, no será necesaria la propuesta anual del Consejo de Finanzas y la correlativa intervención parlamentaria reguladas en los apartados 1 y 2 de ese 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». Sin duda este procedimiento 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 LTH, esto es, el acuerdo anual en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y la correspondiente aprobación parlamentaria ⁵⁷.

Finalmente, impugnan en un tercer apartado los recurrentes el artículo 14.3 de la LTH y la Disposición Transitoria tercera de la misma, relativos, el primero, a la armonización fiscal, coordinación y colaboración entre los Territorios Históricos, en relación con el apartado 1.º de la Disposición Transitoria impugnada; y el apartado 2.º de ésta, a la coordinación entre Territorios Históricos. Se funda el recurso en que estos preceptos son inconstitucionales por limitar indebidamente las facultades normativas de los Territorios Históricos en materia tributaria.

En cuanto al artículo 14.3 y el primer apartado de la Disposición Transitoria tercera estiman los recurrentes que son aplicables al legislador autonómico, a la hora de utilizar las posibilidades armonizadoras que le confiere el Estatuto en su artículo 41.2.a), las limitaciones que al legislador estatal impone, para el ejercicio de esas posibilidades armonizadoras, el artículo 150.3 de la Constitución, al existir un concepto común de «armonización» aplica-

⁵⁷ No obstante, afirma el Tribunal que: «la forma de elaboración de la metodología (mediante su discusión y acuerdo en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas) y de aprobación en el Parlamento Vasco (según el art. 29.1 y 2 de la LTH, es decir, en forma idéntica a la prevista para la aprobación de las aportaciones de los Territorios Históricos) 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».

ble a lo previsto en los artículos 150.3 CE y 41.2.a) EAPV. La inconstitucionalidad del artículo 14.3 LTH radicaría, por un lado, en que contiene un mandato de regulación uniforme por parte de los Territorios Históricos de los elementos sustanciales de los distintos impuestos; y por otro, que prevé la futura entrada en vigor de una ley de coordinación, armonización fiscal y colaboración que se configura como permanente y de aplicación continuada, en lugar de consistir en actuaciones excepcionales.

El análisis de la aducida inconstitucionalidad requiere tener en cuenta que la Disposición Transitoria tercera LTH en su primer apartado especifica que «lo preceptuado en el artículo 14.3 de esta Ley será de aplicación a partir de la fecha que expresamente se disponga en la ley que sobre «coordinación, armonización fiscal y colaboración» entre los Territorios Históricos, dicte el Parlamento Vasco, al amparo de lo establecido en el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía». En este sentido, afirma el Tribunal en el FJ 12.º que:

«ante el carácter genérico del artículo 14.3, que se refiere sin mayor precisión a “los elementos sustanciales de los distintos impuestos” será esa ley la que habrá de determinar qué se entiende por “elementos sustanciales” que habrán de ser regulados de manera uniforme. El examen de si se ha respetado la garantía institucional del régimen foral en materia fiscal habría de hacerse, pues, respecto a los mandatos de esa ley, sin que quepa un pronunciamiento sobre la cuestión cuando tal ley no constituye objeto del presente recurso, ni ha sido sometida al juicio de este Tribunal».

Sobre el segundo aspecto a considerar, es decir, los requisitos que deben reunir las normas de armonización fiscal, coordinación y colaboración entre Territorios Históricos que en el artículo 41.2.a) EAPV establece como competencia del Parlamento Vasco, el Estatuto no exige, respecto a tales normas, los requisitos enumerados en el artículo 150.3 CE respecto a las normas armonizadoras allí previstas, a tenor del FJ 13.º Así, el Tribunal considera que:

«Las previsiones de los artículos 150.3 CE y 41.2.a) EAPV difieren tanto en sus términos concretos, como en el régimen y procedimiento de adopción de las disposiciones a que se refiere, como en la naturaleza de los sujetos sobre los que actúan. Si bien los recurrentes estiman que “el intento de regular con carácter general estas intervenciones del Parlamento Vasco puede resultar preocupante” la mera previsión de una futura norma general de este tipo, independientemente de su contenido, no muestra indicios de incompatibilidad con los mandatos del Estatuto de Autonomía, que, por el contrario, prevé, sin especiales requisitos de procedimiento, la existencia de tales normas como supuesto ordinario.»

Tampoco estima el Tribunal la interpretación de los recurrentes en relación a 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 pueda realizar, según el artículo 42.a) del Estatuto de Autonomía. Dice el Tribunal que 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 asentimiento 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) EAP».

V. PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA

El sistema de reparto competencial en el seno de la Comunidad Autónoma Vasca entre las instituciones comunes y las instituciones forales no ha estado exento de polémica ⁵⁸. No obstante, desde un punto de vista jurídico, se han alzado voces en contra del sistema establecido en la LTH. Las opiniones al respecto se han centrado en las siguientes cuestiones:

V.1. Respeto al método de distribución de competencias y la Hacienda Municipal

Algunos autores señalan que el Título I de la LTH reproduce el esquema de distribución de competencias efectuados por la Constitución y los Estatutos de Autonomía «cuyos pésimos resultados están a la vista» ⁵⁹.

⁵⁸ Una de las más graves crisis políticas acaecida en el País Vasco fue a causa del modelo de reparto competencial entre sus órganos institucionales que terminó con el cese del Gobierno autonómico presidido por D. Carlos Garaikoetxea Urriza. I. LOJENDIO IRURE, *La disposición adicional primera de la Constitución española de 1978*, p. 95. Recuerda en este sentido: la discusión provocada por la LTH durante el largo proceso de su elaboración elevó al máximo la tensión política que ya hemos comentado, a pesar de la intención de los autores del Proyecto, expresada por el entonces Presidente del Gobierno Vasco, Garaikoetxea, en la presentación del mismo al Parlamento, de «colocarse en un justo medio adecuado y posible en el momento histórico presente» y de «establecer las relaciones entre Instituciones Comunes... y los Órganos Forales basadas... en los principios de colaboración, solidaridad, eficacia y coordinación». Se trataba de ser fiel al pasado y al presente (...). J. M. EGUIAGARAY URCELAY, «La polémica de la Ley de Territorios Históricos», en *Cuadernos de Alzate I*, pp. 111 y 113. Pero la tensión política no se relajó y determinados sectores de opinión critican la Ley por «su carácter partidista» y «no consensuado», por «no establecer los mecanismos suficientes para asegurar la armonía del conjunto» y porque «el reparto de recursos proveniente del Concierto Económico se produce más por una negociación política que en virtud de criterios objetivos, transparentes y de unánime aceptación».

⁵⁹ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Organización institucional: Estado y Comunidad Autónoma», en *Los Derechos Históricos Vascos*, Instituto Vasco de Administración Pública. Gobierno Vasco.

Plantean que todas las competencias de carácter ejecutivo sobre todas las materias recayesen en las instituciones territoriales, salvo las estrictas y tasadas materias o asuntos que sólo pueden ser gestionados eficazmente en el ámbito comunitario, por ser materias comunes, o por razones de economía de escala, por mantener un equilibrio o nivel idéntico de prestaciones de servicios en todo el territorio de la Comunidad» y las competencias normativas, de planificación, coordinación y alta inspección recayesen en la Comunidad ⁶⁰. También se plantean la necesidad de eliminar la conflictividad derivada de la coexistencia de organizaciones territoriales muy sólidas por la vía de la unificación personal, siempre que sea posible, de los cargos de los diferentes niveles territoriales ⁶¹.

La LTH no incluye en su regulación a los entes municipales. Su tratamiento hubiera evitado las imprecisiones normativas entre el Estatuto de Autonomía y la LTH ⁶². Esta contrariedad se manifiesta en que, por un lado, el artículo 10.4 del EAPV atribuye a la CAPV la competencia exclusiva en materia de Régimen Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 CE. Por otro, la LTH regula el tratamiento de dos niveles institucionales, Instituciones Comunes y Territoriales. Por tanto, se deja fuera el ámbito municipal.

Oñati, 1988, p. 392, «éste es un esquema o sistema que ha sido rechazado por la mayoría de las Comunidades Autónomas en cuanto tasa y constriñe absurdamente sus posibilidades de actuación. (...) Lo negativo no está en el contenido competencial sino en el método de distribución que utiliza».

⁶⁰ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Organización institucional: Estado y Comunidad Autónoma», o. c., p. 398, es la denominada por el autor la estructuración de signo descendente en el plano del ejercicio de las competencias públicas.

⁶¹ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Organización institucional: Estado y Comunidad Autónoma», o. c., p. 396, es la denominada por el autor estructuración de signo ascendente en el plano organizativo.

V. M. SERNA DE LOS MOZOS, «Atribución de competencias y asignación de recursos en la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Estudios Empresariales*, n.º 85, p. 253. San Sebastián, las competencias de las Diputaciones forales debieran ser reducidas a las estrictamente convenientes, que son muy pocas más que las atribuidas a las Diputaciones de Territorio Común (...).

⁶² V. M. SERNA DE LOS MOZOS, «Atribución de competencias y asignación de recursos en la Comunidad Autónoma del País Vasco», o. c., p. 293 (...) Por tanto, parece aconsejable, aun a costa de un nuevo retraso, la elección de la alternativa de una Ley Institucional del País Vasco que aborde los tres niveles de gobierno: Comunidad Autónoma, Territorios Históricos y Municipios; recogiendo el ámbito competencial y el ámbito de financiación institucional. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Organización institucional: Estado y Comunidad Autónoma», o. c., pp. 393 y 394, el artículo 10.4 del Estatuto atribuye a las Instituciones Comunes la competencia genérica sobre el Régimen Local. Al mismo tiempo, el artículo 37 del propio Estatuto y el artículo 7 de la LTH confieren a los Territorios Históricos competencia en una serie de cuestiones concretas como Régimen Electoral Municipal, Demarcaciones y bienes. Otro caso lo tenemos en las evidentes contradicciones de las referencias legislativas. Por ejemplo, la Ley de Concierto otorga amplias potestades en materia de tutela financiera a los Territorios Históricos sobre los ayuntamientos. Al mismo tiempo el artículo 3.º de la LTH garantiza la autonomía municipal.

Un sector doctrinal ⁶³ ha propuesto la elaboración de una Ley Municipal, de manera que se regule específicamente el nivel municipal en el entramado institucional vasco, así como su Hacienda. El modelo de Hacienda Municipal propuesto por este sector doctrinal se basa en el mantenimiento competencial y del sistema articulador vigente, con la única diferencia de dar entrada al nivel municipal. Esto se traduce en que las Haciendas Municipales deberán responder al siguiente modelo:

- **Ámbito Tributario:** la referencia la constituyen las previsiones recogidas en la Ley 3/1989, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, así como las leyes que la desarrollen.
- **Ámbito Financiero:** Incorporación de lo dispuesto en la Ley de Aportaciones y regulación de mecanismos de distribución de recursos entre las Haciendas Forales y las Haciendas Municipales.
- **Ámbito Presupuestario y Contable:** homogeneidad en los criterios utilizados en materia Presupuestaria y Contable. Algún autor ha señalado que sea en el seno del CVFP donde se acuerde el mismo.

En nuestra opinión, la propia LTH dispone el criterio que se debe continuar, ya que el artículo 15.2 y Disposición Adicional 3.^a responden a esta cuestión al señalar que las Diputaciones Forales, así como sus Organismos y Entidades, aplicarán en la forma que determine el CVFP criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, con el fin de obtener, a efectos informativos, la consolidación de todo el sector público vasco.

Otro sector doctrinal ⁶⁴ propone el apartarse del modelo institucional y hacendístico propuesto por la LTH, darlo por superado, y por tanto derogarlo en base por los motivos siguientes: la no inclusión del nivel municipal, la atribución de competencias en la vertiente del gasto es incorrecta, y por el lado del ingreso es desequilibrada y es preciso dar entrada a los tres niveles de hacienda. Ello se materializaría en que una «ley

⁶³ C. LAMBARRI GÓMEZ, y J. LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, «Las relaciones entre las Instituciones del País Vasco. Las bases del modelo», o. c., pp. 79 a 81. M. A. GARCÍA HERRERA, «La Coordinación de los Territorios Históricos», en *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos*, 1985. Ed. EHU-UPV, pp. 709-711.

⁶⁴ V. M. SERNA DE LOS MOZOS, «Atribución de competencias y asignación de recursos en la Comunidad Autónoma del País Vasco», o. c., pp. 527 y 528.

de asignación de recursos del Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos», concretaría con carácter quinquenal, el desarrollo de una nueva Ley Institucional del País Vasco (sustitutoria de la actual LTH) que abordaría la atribución de competencias y la asignación de recursos, a los tres niveles de Gobierno, con criterios que permitan una provisión de bienes públicos racional y eficiente, y ajustar la correspondencia entre gastos e ingresos de cada nivel de Gobierno.

Al margen de las opiniones doctrinales, los partidos políticos han reabierto esta polémica cíclica sobre el modelo institucional y de la Hacienda Vasca ⁶⁵. Las posturas no difieren de las que en el momento de la discusión parlamentaria del EAPV y de la LTH quedaron definidas ⁶⁶.

⁶⁵ Informe sobre el marco institucional interno, elaborado por el PNV y PSE presentado en el Parlamento Vasco en la legislatura 1990-94. En este informe se hace referencia expresa a la necesidad de profundizar en el debate de la financiación municipal en relación con el modelo general de distribución de recursos. Se incorporaría la Hacienda Municipal en las relaciones institucionales entre las Haciendas que configuran la Hacienda Autónoma del País Vasco. Los principios que se establecen en el informe para tal fin son: riesgo compartido, determinación por el CVFP del porcentaje de participación de los Municipios en el resultado de la gestión del Concierto Económico, utilización de las variables de población y esfuerzo fiscal municipal para la distribución de las cantidades que resultan de aplicar el porcentaje de la participación de los Municipios, garantizar a los Municipios su participación en los procesos relativos a su financiación.

⁶⁶ Así, el Grupo parlamentario Eusko Alkartasuna presentó una proposición de ley, el 14 de marzo de 1990, sobre la Constitución Interna Básica de la Comunidad Autónoma. Propuso sin éxito una ley institucional que abarcara también el ámbito municipal. En este proyecto se defendía la integración de los elementos básicos de la autonomía municipal, la planificación de la economía pública, una mayor regulación de las relaciones interinstitucionales y una mayor «disciplina competencial» para evitar disfuncionalidades. El autor del informe, Juan PORRES AZKUNA, propone que con independencia de que el régimen de los ayuntamientos quedara para una ley específica (Ley Municipal) aboga por una reforma que concretara la definición de las competencias de los consistorios y su financiación. No prejuzga el mecanismo de reforma: Ley Institucional o modificaciones en la actual LTH que estaría coordinada con la futura Ley Municipal. La reforma debe evitar conflictos financieros entre las Haciendas Forales y la Hacienda General del País Vasco. Este partido cuestiona que las Diputaciones utilicen remanentes económicos en tiempos de bonanza recaudatoria para invertir en materias que no se encuentran dentro de los planes económicos y objetivos presupuestarios aprobados por las Juntas Generales o el Parlamento Vasco. Son los ejecutivos los que deciden el destino de estos remanentes. El PSE-EE en su III Congreso celebrado en octubre de 1997 aprobó, en la línea defendida desde la discusión de EAPV, la participación de los municipios en el CVFP. Además, al igual que EA e IU-EB defienden esta posibilidad modificando la LTH, pero sin que tal modificación afecte al EAPV. IU-EB ha presentado recientemente una Proposición de Ley en la Mesa de Parlamento Vasco relativa a la «Estructura Institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este proyecto consta de 49 artículos y una Disposición adicional, dos Disposiciones transitorias, una disposición final y una disposición derogatoria. El Título Sexto (arts. 26 a 49) es el relativo a las relaciones financieras entre los tres niveles de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco propone una disminución de la capacidad política con excepción de las materias de carreteras y el apoyo financieros a las Diputaciones. El texto defiende para las Diputaciones vascas competencias en ejecución y gestión de la legislación básica del País Vasco. Entre las medidas que adopta es la supresión de las Juntas Generales a medio plazo y potenciar el estable-

De las opiniones doctrinales y políticas se puede concluir una idea generalizada relativa a la necesidad de incorporación al modelo global de distribución de recursos. Las alternativas jurídicas que se presentan son diferentes, según las diferentes posturas señaladas y se pueden reducir a: en primer lugar, aprobar una Ley Municipal con independencia de la LTH. La primera regularía el ámbito competencial y financiero de los municipios vascos y su Hacienda Municipal. La segunda, se mantendría la regulación competencial y financiera de las Instituciones Comunes y Territoriales y sus respectivas Haciendas; en segundo lugar, aprobar una única Ley Institucional que regule los tres niveles de gobierno institucionales, tanto en la vertiente competencial como el de sus respectivas Haciendas; en tercer lugar, aprobar una única Ley General de Financiación que incorporase los tres niveles institucionales quedando para otros textos legales el ámbito competencial de la cuestión.

En nuestra opinión, la modificación de la LTH supone la modificación de una de las Leyes que completan el EAPV, por lo que su modificación tiene la trascendencia que se deriva de esa especial posición que ocupa dentro del sistema de fuentes del Derecho vasco. Creemos que el actual modelo ofrece un sistema que ha funcionado pero que precisa la participación del ámbito municipal. Esto quiere decir que las bases o principios del modelo son lo suficientemente flexibles como para permitir contar con un modelo abierto⁶⁷. Por ello, entendemos que la aprobación de una nueva norma, la forma sería indiferente, que incluiría a la Hacienda Municipal en plano de igualdad de los otros dos subniveles de Hacienda que conforman la Hacienda Autónoma del País Vasco. En este sentido, entendemos preci-

cimiento de mancomunidades para coordinar servicios. Se mantendría la capacidad recaudatoria de las Haciendas Forales. Recientemente se ha anunciado la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra la posibilidad de enmienda en sede parlamentaria de la Ley de Aportaciones. Esto ha supuesto la reacción contraria de los partidos de Gobierno (PNV-PSE-EE-EA). La propuesta pretende efectuar unos cambios importantes en el modelo financiero y del reparto competencial. Se entiende agotado el modelo de la LTH y señalan las siguientes deficiencias fundamentales: en primer lugar, la distribución competencial y la forma del reparto de los recursos financieros entre las Administraciones públicas vascas han provocado numerosas duplicidades de gasto público. En segundo lugar, la inseguridad jurídica del sistema que se concreta en la gran cantidad de conflictos competenciales entre los diferentes niveles de gobierno de la CAPV. En tercer lugar, la marginación de los municipios en el modelo vigente. En cuarto lugar, la vulneración de la posición institucional del Parlamento Vasco en materia tributaria y la distribución del ingreso público entre las diferentes Administraciones Públicas vascas. El PP recurrió en su momento la LTH por medio de sus senadores, y continúa manteniendo sus postulados a pesar de que la STC 76/1988 zanjó las cuestiones planteadas por estos senadores. Considera preocupantes los desequilibrios económicos interterritoriales y el endeudamiento municipal.

⁶⁷ J. L. LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, «El papel de la Hacienda Pública moderna en la coyuntura del 93», en *Lecciones sobre Hacienda y Finanzas Públicas*, Ed. Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi. Vitoria-Gasteiz, 1995, p. 20.

so que tal norma incluya una determinación clara del concepto estatutario de «Hacienda Autónoma del País Vasco», sin que se deba recurrir a sus tres subniveles para que se materialice. En nuestra opinión, debería recoger, además de su concepto, el contenido, las competencias y los órganos que la integran. Creemos que las nuevas relaciones con instituciones comunes europeas y su naciente Hacienda abren un nuevo ámbito de relación e integración. Para esta nueva relación externa, dada la especificidad de las Haciendas Vascas, la determinación de un concepto global de la Hacienda Autónoma del País Vasco se hace imprescindible. En este ámbito las Instituciones Comunes y su Hacienda General han de jugar un papel integrador y articulador de los subniveles de las Haciendas Vascas.

V.2. El intento de apertura de un nuevo proceso constituyente en el País Vasco, la denominada tercera vía

El movimiento *Elkarri* ha presentado una propuesta de Proposición de Ley «de Principios sobre el alcance y desarrollo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución». El objetivo es mostrar públicamente los déficit del actual sistema institucional y proceder, en suma, a una apertura de un nuevo proceso constituyente en el País Vasco y Navarra, mediante el cual se determine una nueva relación de ambas Comunidades Autónomas con el Estado. Hay que decir que la propuesta no es del todo nueva ya que tiene un origen doctrinal en las ideas defendidas por HERRERO DE MIÑÓN en su obra *Idea de los Derechos Históricos*.

El documento, que consta de IX Antecedentes, basa su propuesta en la superación del marco jurídico de relaciones existentes tanto interna (LTH) como externa con el Estado y la Comunidad Foral Navarra, mediante una reinterpretación del alcance y contenido de la Disposición Adicional primera de la CE ⁶⁸. Por lo que se refiere al texto de la propuesta de Proposición de Ley consta de una exposición de motivos y tres artículos. De la lectura del articulado se desprenden, a nuestro juicio, las siguientes consideraciones:

a) Se propone, básicamente, un nuevo sistema de concertación en torno a los derechos históricos que afecta a las actuales Comunidades Autónomas de raíz foral. Recuerda sobremanera a los fundamentos sobre los que se sustenta el Concierto Económico Vasco o al Convenio Navarro, pero extendido a todos los ámbitos de relación institucional.

⁶⁸ Estos antecedentes se encabezan con las siguientes cuestiones: la necesidad, la posibilidad, la legalidad, la oportunidad, la utilidad, la viabilidad, la coherencia, principio democrático y el momento para este cambio.

b) Desde un punto de vista de técnica jurídica, se pretende, por un lado, la aprobación de una Ley interpretativa de los derechos históricos y, por otro, esta ley reenviaría la regulación de los mecanismos y procedimientos específicos para el perfeccionamiento del nuevo sistema de concertación a otra futura Ley.

c) La cuestión que ya ha sido puesta en evidencia por la doctrina es si puede servir la Disposición Adicional primera de la CE como cauce de alteración del actual *status* institucional del País Vasco y Navarra sin proceder a una reforma del bloque de constitucionalidad. Entendemos que los mecanismos de reforma de la CE se encuentran en el Título X de la CE y a ellos habría que acudir y, por tanto, la Disposición Adicional primera no puede ser considerada como una vía alternativa de reforma constitucional. Lo mismo se puede decir del resto de normas del bloque de constitucionalidad (EAPV y Concierto) ya que sólo pueden ser modificadas por los mismos procedimientos establecidos en sus propias normas ⁶⁹.

V.3. Acuerdos de gobierno y colaboración parlamentarios de futuro

Para conocer el futuro inmediato de la problemática suscitada por la LTH creemos conveniente analizar los acuerdos de gobierno y colaboración parlamentarios que han suscrito diferentes partidos políticos. En ellos se vislumbra las directrices que llevarán a la modificación del LTH u la preparación de la nueva Ley que vertebrará la Hacienda Vasca. Entendemos que estaremos ante una oportunidad para dar contenido al concepto jurídico de Hacienda Autónoma Vasca recogido en el artículo 40 del EAPV. Por tanto, el análisis de estos acuerdos de gobierno y colaboración nos permitirá hacernos una somera idea de todo ello. Veámoslos.

A) Acuerdos de gobierno

El Acuerdo de coalición que suscriben los partidos políticos Partido Nacionalista Vasco y Eusko Alkartasuna para la formación de un gobierno (legislatura 1999-2002), establece en su apartado primero relativo a los compromisos programáticos dos apartados importantes que hacen referencia a la vertebración de las instituciones vascas y sus respectivas Haciendas, esto es:

⁶⁹ Estaríamos de acuerdo con las precisiones efectuadas por R. JIMÉNEZ ASENSIO, «La disposición adicional primera. El descubrimiento de la Constitución (II)», en el *Diario Vasco*, 21-XI-1997, p. 28.

1. Política presupuestaria

Durante la presente Legislatura, el Gobierno desarrollara en materia presupuestaria una serie de actuaciones, entre las que destacamos ⁷⁰:

a) Consolidar los acuerdos alcanzados entre el Gobierno y las Diputaciones Forales para no generar déficit en los Presupuestos de las respectivas instituciones. A tal efecto, aprobará por parte del Consejo Vasco de Finanzas el correspondiente Plan de Estabilidad en el que se recogerán los compromisos de convergencia con la Unión Europea.

b) Elaboración de un Plan Económico para el período 1999-2002.

c) Garantizar esta política de saneamiento de las finanzas manteniendo el nivel de inversión necesaria en formación y calidad de vida para los vascos —inversiones en Sanidad, Educación, Vivienda, Lucha contra la exclusión social, etc.

d) Ajustar la política de subvenciones para incentivar la actividad económica y comercial del Gobierno a la situación de estabilidad económico-financiera que proporciona el proceso de Unión Económica y Monetaria.

e) Desarrollar una política tributaria propia en Euskadi que atienda a la estructura económica y a las necesidades del país. Consolidar el autogobierno en materia fiscal utilizando los nuevos instrumentos derivados de la modificación del Concierto Económico.

⁷⁰ La fundamentación de las medidas concretas en materia financiera y presupuestaria se ven recogidas en la exposición previa a las mismas y que por su interés reproducimos: «El Gobierno, y también las instituciones vascas, han llevado a cabo en los últimos años una política de rigor y seriedad en la administración de los recursos públicos, tal y como exigía el proceso de convergencia hacia la moneda única europea. Los beneficios de esta política presupuestaria han sido evidentes, y entre ellos cabe destacar el de no haber introducido desequilibrios básicos en nuestra economía. Esta política de seriedad se ha llevado a cabo a base de generar ahorro público y contener los gastos, de tal manera que el Gobierno Vasco ha seguido generando un entorno de desarrollo para todos los sectores de actividad económica y social, y ha mantenido el gasto social y la cohesión de la sociedad. Por este motivo, EAJ-PNV y EA consideramos que éste es un camino acertado y por lo tanto a seguir, ya que nunca como hasta ahora nuestro futuro va a depender de las decisiones que en materia económica tomemos en los próximos años.

La situación de ventaja comparativa va a venir determinada por nuestro propio trabajo. Por ello, el Gobierno considera que Euskadi tiene que tener presente que la capacidad de adaptación debe ser permanente. Y ha de tener presente también que debe buscar una gestión seria y competitiva de sus proyectos sean públicos o privados.»

2. Medidas de actuación

Además, el Gobierno considera asimismo que durante la presente Legislatura es necesario impulsar las siguientes medidas o actuaciones:

a) Impulsar el proceso de armonización fiscal en los casos que proceda, acorde con las prescripciones contenidas en la Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal.

b) La consecución de un necesario y amplio acuerdo político y social para crear una Institución Financiera Pública Vasca cuyo objetivo sea racionalizar, coordinar y hacer más eficiente la gestión de los recursos financieros públicos de las instituciones vascas.

c) El logro de acuerdos entre las tres cajas de ahorro vascas para conseguir la creación de una Caja de Ahorros de Euskadi, como fruto de las exigencias del proceso de integración europea y la necesidad de especialización y competencia en un marco cada vez más exigente.

d) Aprobar durante la presente Legislatura una nueva Ley de Entidades de Previsión Social que tienda a generalizar un sistema de previsión social complementario en nuestra comunidad.

3. Vertebración de las instituciones vascas

En el apartado segundo, correspondiente a la organización interna del gobierno y asignación de funciones, se disponen una serie de medidas concretas con el fin de la vertebrar las Instituciones vascas. Éstas son, entre otras, las más importantes para nuestro trabajo:

Los partidos se comprometen a afrontar durante la siguiente Legislatura las siguientes líneas de actuación ⁷¹:

⁷¹ Una sociedad necesita de un referente institucional articulado y vertebrador en el que reflejarse, saber que los poderes públicos que influyen en su realidad económica, social y política, funcionan de manera coordinada, poniendo al ciudadano en primer lugar y con un sentido único de servicio público, que trascienda de las cuestiones competenciales y consagre un modelo interinstitucional flexible y moderno. En este sentido, los partidos que conformamos el Gobierno Vasco entendemos que la construcción interinstitucional interna de Euskadi no ha alcanzado el techo deseado en el que deben situarse las relaciones de poder y reparto competencial que hagan satisfactorio el autogobierno hacia dentro y, por ende, identifiquen e ilusionen plenamente al conjunto de la ciudadanía vasca con sus instituciones de autogobierno. Para EAJ-PNV y EA, la reflexión y las actuaciones sobre la vertebración institucional interna de nuestra Comunidad Autónoma son una prioridad. Es decir, ambos partidos estimamos importante el logro de unas Administraciones Públicas modernas y eficaces que proyecten sobre los ciudadanos una imagen de trabajo concertado y real, de objetivos comunes y compartidos, en beneficio de la sociedad.

- La elaboración de la Ley Municipal de Euskadi

Abordar la regulación institucional del ámbito municipal como hecho inaplazable e imprescindible a la hora de forjar una cohesión interinstitucional, se constituye en una prioridad en opinión de EAJ-PNV y EA.

Tal regulación se debe mover, como mínimo, en los márgenes que han sido establecidos en la Carta Europea de Autonomía Local. Ahora bien, hay otras cuestiones que también deben abordarse. Se trata del concepto de la autonomía local en su variante de tutela financiera y la red de relaciones institucionales que con las instituciones circundantes debe mantener el ámbito municipal.

Por ello, los partidos que forman el Gobierno se comprometen a articular un cúmulo de relaciones financieras interinstitucionales para que los Municipios gocen de la máxima autonomía en la gestión de sus intereses y en el cumplimiento de sus funciones, compatible con la suficiencia financiera que dicha autonomía requiere, y con las responsabilidades a que ello da lugar, en clave de coordinación interinstitucional de políticas públicas y eliminación de desequilibrios territoriales.

Por este motivo, se impulsa la elaboración de una Ley Municipal en la que se propiciará la participación de los Municipios en los foros de decisión de reparto de los recursos provenientes de la gestión del Concierto Económico.

Se estima necesario modificar el tradicional concepto de tutela financiera para con los Municipios, y se prevé desarrollará el principio de autonomía municipal, tratando al poder local como una esfera institucional y administrativa única, con verdadero poder político originario, con capacidad para congestionar las competencias que correspondan a Euskadi, y con suficiencia financiera idéntica a riesgo compartido.

Extender la experiencia de la planificación sectorial a un modelo actualizado de relaciones interadministrativas en el seno de la Comunidad Autónoma.

Planificar conjuntamente sectores de actividad vital o encontrar espacios interinstitucionalmente comunes en muchas competencias y materias ayuda, a juicio de los firmantes, a tener una visión unitaria de la Comunidad Autónoma de Euskadi y, por tanto, los instrumentos de vertebración, cohesión interna, integración social y bienestar colectivo pueden, al margen de propiciar el replanteamiento de conceptos tales

como el principio de subsidiariedad, el peso de lo público y lo privado, etcétera, aparecer con mayor grado de claridad.

Por este motivo, los partidos se comprometen a extender la experiencia de la planificación sectorial a un modelo actualizado de relaciones interadministrativas en el seno de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de tal forma que, trascendiendo el nivel institucional concreto en el que se sitúen las competencias políticas y sectoriales concretas, se fragüen nuevos instrumentos de reparto y relación competencial sectorial entre los tres niveles institucionales actuantes en Euskadi, se estudie la viabilidad de crear foros de actuación sectorial conjunta y puedan instaurarse procesos de sectorización institucional en nuestra Comunidad Autónoma.

- Modificar la LTH

Los resultados de la aplicación del modelo de financiación a las diferentes instituciones de la Comunidad Autónoma Vasca precisan, de una parte, dar cabida a los Municipios en el modelo de financiación a través de su participación en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, a fin de obtener el mayor grado de suficiencia financiera entre los diversos niveles institucionales. Ello requiere la modificación correspondiente en la LTH y el cambio en la Ley de Aportaciones del quinquenio de que se trate.

Por otra parte, la experiencia en la aplicación del actual marco regulador de las relaciones y competencias aconseja abordar el estudio de la LTH desde la óptica de conseguir el funcionamiento más eficiente de los diferentes niveles institucionales y proceder, en su caso, a una eventual redefinición de funciones.

Además y desde un punto de vista más interinstitucional, se procederá a crear el Consejo Vasco de Políticas Públicas, no sólo desde la perspectiva del gasto, sino como espejo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Este nuevo foro de naturaleza interinstitucional actuaría en los casos en que una determinada materia requiera la participación activa de todas las instituciones públicas.

B) Acuerdo de bases de actuación colaboradora en sede parlamentaria para la Legislatura 1999-2002

Además del acuerdo de gobierno, se han fijado acuerdos de colaboración parlamentaria entre los partidos políticos antes mencionados y la

coalición Euskal Herritarrok ⁷². Veamos los acuerdos suscritos en materia de vertebración de la Hacienda Vasca. Éstos se encuentran recogidos dentro de las distintas Iniciativas. Bajo el epígrafe de «Iniciativas y normas sobre los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, sobre política financiera y otras normas de similar naturaleza» se encuentra la creación de la Institución Financiera Vasca.

Los firmantes de este acuerdo comparten la importancia de la racionalización, la coordinación y la eficiencia que debe extraerse a los fondos y recursos públicos de las instituciones vascas. Es por ello que las iniciativas consistentes en crear una Institución Financiera Pública Vasca y promover y facilitar la consecución de que las Cajas de Ahorro vascas creen, mediante fusión, la Caja de Ahorros de Euskadi en el período más breve de tiempo posible, son actuaciones que, por lo menos en su concepción, serán objeto de consenso normativo básico y acuerdo en sus líneas fundamentales.

En particular y por lo que respecta a la entidad financiera pública vasca, resultando cuestión fundamental para su creación la consecución de un necesario y amplio acuerdo político y social entre todas las fuerzas políticas del arco parlamentario, las partes suscribientes coadyuvarán a esta finalidad en los procesos negociadores oportunos.

Bajo el epígrafe de «Iniciativas y normas de coordinación en materia de vertebración territorial y articulación institucional interna de la Comunidad Autónoma Vasca» se recogen las ideas de regulación del ámbito municipal y su régimen completo y las regulaciones relativas a la influencia financiera que esa regulación tiene en las relaciones entre las Instituciones Comunes y las Forales (LTH) ⁷³.

⁷² Este acuerdo fue formalmente roto, a todos los efectos, el día 23 de febrero de 2000.

⁷³ El acuerdo señala expresamente que «En la seguridad de que van indisolublemente unidas las cuestiones relativas a la articulación del territorio como medio físico y de incardinación de servicios esenciales para esta Comunidad Autónoma y la vertebración institucional para que la sociedad vasca tenga un referente y conozca de qué manera los poderes públicos influyen en su realidad económica, social y política, los firmantes del presente Acuerdo enjuician conveniente abordar coordinadamente y mediante los consensos adecuados las iniciativas que se enumeran (...). Entre ellas, la tercera es a la que hemos hecho referencia. El resto se refieren a: «En primer lugar, los desarrollos de las Directrices de Ordenación del Territorio en la vertiente metodológica relacionada con los Planes Territoriales y Sectoriales y los Planes Parciales serán objeto de tratamiento con Euskal Herritarrok con anterioridad a que sean aprobados, en su caso, por el Gobierno. En segundo lugar, los principios rectores del Plan Interinstitucional de Infraestructuras económicas y sociales que se comunicará al Parlamento serán objeto, igualmente, de consulta, al ser un plan de referencia estructuradora y de equilibrio territorial insito. En cuarto lugar y como consecuencia y ampliación del punto anterior, las decisiones que se adopten para ahondar y profundizar en el haz relacional de los diversos territorios de Euskal Herria y que tengan incidencia parlamentaria serán tratadas antes de su aprobación con Euskal Herritarrok.»

VI. CONCLUSIONES

El Estatuto de Autonomía Vasco adolece de imprecisión e insuficiencia en lo que atañe a la delimitación interna de competencias y a las relaciones entre la Instituciones Comunes y los Órganos Forales. Este vacío normativo en materia de competencias, en general, y hacendísticas en particular, ha sido colmado, en parte, por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Forales, más conocida como LTH y que forma parte del sistema de fuentes de la Hacienda Autónoma del País Vasco. Es la norma que regula el marco de relaciones entre estos dos niveles institucionales en materia de Hacienda.

Para tal fin, la LTH utiliza dos instrumentos normativos específicos, que también forman parte de las fuentes normativas de la Hacienda Autónoma del País Vasco, esto es: las leyes de carácter periódico que establecen la metodología de las aportaciones de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco o, en su caso, las leyes anuales de aportaciones, que establecen la cantidad anual que cada Hacienda Foral aporta a la Hacienda General.

La LTH aporta elementos de notable importancia en relación a la configuración del sistema de fuentes del Derecho de las Instituciones Comunes y de sus Territorios Históricos.

Entendemos que los elementos que sirven para explicar el complejo sistema de fuentes del Derecho de la Hacienda Autónoma del País Vasco Comunidad Autónoma Vasca giran en torno a los siguientes principios: delimitación competencial de las distintas Haciendas, colaboración y solidaridad, supremacía del Parlamento: fondo de poder de las Instituciones Comunes, transferencias y delegaciones internas de competencias, financiación global de la Hacienda Vasca.

Por tanto, la articulación interna de la Hacienda Autónoma Vasca tiene un especial punto de referencia en la denominada LTH. En esta Ley se van a recoger los elementos que configuran la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales y los principios básicos del modelo de distribución de recursos en el seno de la Hacienda Autónoma Vasca..

Entendemos que las Leyes de aportaciones se constituyen en fuentes normativas de la Hacienda Vasca por los siguientes motivos:

En primer lugar, establece la distribución de los recursos derivados de la gestión del Concierto Económico entre la Hacienda General del País Vasco,

las Haciendas Forales y Municipales. Aunque de hecho es así, las Haciendas Municipales no se encuentran mencionadas directamente en el reparto.

En segundo lugar, establece el principio de la suficiencia financiera de los distintos niveles de Hacienda que integran la Hacienda Vasca.

En tercer lugar, el deber de aportación financiera a la Hacienda General por parte de las haciendas forales bajo dos premisas: la primera, la contribución se basa en la renta y, la segunda, el modelo de reparto se basa en el criterio de riesgo compartido, lo que significa que la Hacienda Autónoma del País Vasco se financia con cantidades variables en función de las recaudaciones obtenidas.

En quinto lugar, se fijan principios que garantizan los recursos a la Hacienda General del País Vasco (el art. 25.1 de la LTH establece que las aportaciones se han de efectuar, a favor de la Hacienda General, en seis plazos iguales, dentro de la primera quincena de los meses de febrero, abril, junio, julio, octubre y noviembre de cada año, el art. 25.2 y 3, posibilita a la Hacienda General del País Vasco solicitar a las Diputaciones Forales anticipos de tesorería, a cuenta de los recursos que haya de percibir de las mismas para la financiación de sus competencias. El objeto es la cobertura de desfases de tesorería que pudieran producirse como consecuencia de los vencimientos de los pagos e ingresos derivados de la ejecución de los Presupuestos Generales del País Vasco. Del mismo modo, las Haciendas Forales pueden solicitar aplazamientos de los pagos, sin perjuicio, en ambos casos, del devengo del interés que señale el CVFP. La aportaciones tienen un carácter inicial de provisionalidad. La liquidación definitiva opera cuando transcurrido el ejercicio y el CVFP podrá efectuar establecer las reglas y criterios para dicha liquidación de las aportaciones, según dispone el art. 26. Por último, en caso de prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco, el artículo 29.5 garantiza que también serán prorrogadas las aportaciones de las Diputaciones Forales en sus mismas cuantías y vencimientos, sin perjuicio que se efectúen las oportuna regularizaciones en el momento de la aprobación de los Presupuestos).

Por último, la previsión de procedimientos especiales en caso de asunción o reversión de competencias.

La LTH se refiere a las relaciones de dos de los subniveles de Hacienda que configuran la Hacienda Autónoma del País Vasco, esto es: la Hacienda General y las Haciendas Forales, tal como se puede leer en la Exposición de Motivos y en el Título II de la propia Ley. No obstante, choca encontrar-

nos con referencias al ámbito municipal, si bien dichas referencias están unidas a las competencias propias de los Territorios Históricos.

Pero esta negación de las Haciendas Municipales que estuvo en el ánimo del legislador autonómico se ha visto traicionada por varios motivos:

En primer lugar, por la mención expresa a las mismas en el propio cuerpo de la LTH con referencias directas. Así, obtenemos concretamente las siguientes: fija en el artículo 3.º el principio de autonomía financiera de los Municipios vascos para la gestión de sus intereses privativos y la administración de sus recursos. Fija el principio de tutela general de los Órganos forales en su artículo 7, así como el principio de limitación a la tutela financiera de los Órganos forales en su artículo 18.1.c) y Disposición Adicional segunda. Fija el principio de integración en el sector público vasco de las corporaciones Municipales. Fija el principio de armonización y coordinación de la actividad financiera y presupuestaria, en el apartado 3.º de la Disposición Adicional segunda.

Pero esto no quiere decir que el modelo financiero de la Hacienda Autónoma del País Vasco incorpore la Hacienda Municipal. En este sentido, es evidente que de manera implícita la consideración de la financiación municipal a la hora de distribuir los recursos es clara y determinante, pero se realiza por referencia al nivel institucional a quien corresponde garantizar la misma, esto es a los Órganos Forales de los Territorios Históricos.

En segundo lugar, se han dado tímidos pasos a la incorporación de las Haciendas Municipales en el modelo financiero. Entendemos que la Ley 6/1996 de aportaciones efectúa a favor de las Haciendas Municipales destacan dos previsiones en este sentido, esto es:

La Disposición Adicional cuarta de la Ley 6/1996, redacción dada por la Ley 14/1997, establece algunos principios básicos comunes a los tres Territorios Históricos relativos a la financiación municipal: el criterio de riesgo compartido, el criterio de población y esfuerzo fiscal y el establecimiento de mecanismos que aseguran financiación.

No obstante, mantenemos una posición crítica respecto al método de distribución de competencias y la Hacienda Municipal. Su tratamiento específico en la LTH hubiera evitado las imprecisiones normativas entre el Estatuto de Autonomía y la LTH. Esta contrariedad se manifiesta en que, por un lado, el artículo 10.4 del EAPV atribuye a la CAPV la competencia exclusiva en materia de Régimen Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 CE. Por otro, la LTH regula el tratamiento de

dos niveles institucionales, Instituciones Comunes y Territoriales. Por tanto, se deja fuera el ámbito municipal.

Entendemos necesaria bien la elaboración de una ley municipal o bien la reforma en profundidad de la LTH para dar cabida a las Haciendas Municipales. Sea cual fuere la forma jurídica elegida entendemos que deberá responder al siguiente modelo: en el ámbito tributario, la referencia lo constituyen las previsiones recogidos en la Ley 3/1989, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, así como las leyes que la desarrollen. En el ámbito financiero: incorporación de lo dispuesto en la Ley de Aportaciones y regulación de mecanismos de distribución de recursos entre las Haciendas Forales y las Haciendas Municipales. En el ámbito presupuestario y contable: homogeneidad en los criterios utilizados en materia Presupuestaria y Contable. Algún autor ha señalado que sea en el seno del CVFP donde se acuerde el mismo.

En este sentido, entendemos preciso que tal norma incluya una determinación clara del concepto estatutario de «Hacienda Autónoma del País Vasco», sin que se deba recurrir a sus tres subniveles para que se materialice. En nuestra opinión, debería recoger, además de su concepto, el contenido, las competencias y los órganos que la integran. Creemos que las nuevas relaciones con instituciones comunes europeas y su naciente Hacienda abren un nuevo ámbito de relación e integración. Para esta nueva relación externa, dado la especificidad de las Haciendas Vascas, la determinación de un concepto global de la Hacienda Autónoma del País Vasco se hace imprescindible. En este ámbito las Instituciones Comunes y su Hacienda General han de jugar un papel integrador y articulador de los subniveles de las Haciendas Vascas.

Éste parece ser el camino elegido, en lo fundamental, por el actual Gobierno Vasco tal y como se recoge en el acuerdo de coalición que suscriben los partidos políticos que lo sustentan.