

EL MODELO INTERNO DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

ALBERTO ALBERDI LARIZGOITIA
Economista

Palabras clave: Financiación autonómica, recaudación, valoración de competencias, legislación.
Nº de clasificación JEL: E62, H2, H71, H72.

0. INTRODUCCIÓN

Aun cuando la Constitución contiene un buen número de referencias que moldean la financiación de las Comunidades Autónomas (artículos 156, 157 y 158, en particular (1)), en el caso del País Vasco el aspecto más singular y de mayor trascendencia es el recogido en la Disposición adicional primera, según la cual:

«La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

En base a ese reconocimiento constitucional y a los demás preceptos de índole financiera que figuran en la Ley Fundamental — en la medida en que resultan de aplicación a Euskadi—, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre, regula en su Título III las características principales de la organización y funcionamiento de la Hacienda Autónoma. De entre las mismas, hay que mencionar en primer lugar las relativas a la restauración

(1) Véase en ALBERDI LARIZGOITIA (1986a) el apartado relativo al marco constitucional de la financiación autonómica.

del sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenio, cuyo contenido resumimos en los puntos siguientes:

- a) El Concierto regula las relaciones de *orden tributario* entre el Estado y el País Vasco (art. 41.1).
- b) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos pueden *mantener, establecer y regular*, dentro de su Territorio, el régimen tributario (art. 41.2,a).
- c) Se deberá atender a la *estructura general impositiva* del Estado y a las normas sobre coordinación, armonización y colaboración que contenga el Concierto y a las que dicte el Parlamento Vasco dentro de la Comunidad Autónoma (art. 41.2, a).
- d) *La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección* de todos los impuestos, salvo los que integran la Renta de Aduanas y los que se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se llevará a cabo por las Diputaciones Forales (art. 41.2, b).
- e) Se adoptarán las medidas pertinentes para aplicar en territorio foral las *normas fiscales de carácter excepcional* que el Estado decida establecer (art. 41.2, c).

- f) El País Vasco aportará al Estado un *cupo global*, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como *contribución a todas las cargas que no asuma la Comunidad Autónoma* (art. 41.2, d).
 - g) *El cupo se aprobará por ley con la periodicidad que se fije*, sin perjuicio de su actualización anual (art. 41.2, e).
 - h) *Los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico* se señalarán en el marco de una Comisión Mixta (Diputaciones Forales, Gobierno, Estado) (art. 41.2, e).
 - i) La aplicación del Concierto se realizará conforme al *principio de solidaridad* al que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución (art. 41.2, f).
 - j) El primer Concierto Económico se inspirará en el contenido material del Concierto con la provincia de Álava (aprobado por el Real Decreto 2948/1976 de 26 de noviembre) y en él no se concertará la imposición del Estado sobre alcoholes (Disp. final 8.º).
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado.
 - e) El producto de las operaciones de crédito y emisiones de Deuda.
 - f) Cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el propio Estatuto.

De esta enumeración de los ingresos de la Hacienda General del País Vasco hay que destacar la figura de *las aportaciones*, que son la consecuencia directa del establecimiento de un sistema de Concierto con base en los distintos Territorios Históricos. Las aportaciones son, pues, la expresión más clara de la especificidad del sistema de financiación vasco en la órbita de las relaciones internas entre Diputaciones Forales y Gobierno Vasco, a la que en lo sucesivo nos referiremos frecuentemente como *modelo interno*. Pero no se trata sólo de la singularidad de las aportaciones como fuente de ingreso, se trata muy principalmente de su importancia cuantitativa, en cuanto que deben suponer la abrumadora mayor parte de los ingresos totales (2).

Además de las disposiciones relativas al sistema de Concierto, el artículo 42 del Estatuto define cuáles son los ingresos de la Hacienda General del País Vasco. Se completa así el doble nivel característico de la Hacienda Autónoma: primero, la definición de las relaciones globales del País Vasco con el Estado a través del Concierto, y segundo, las relaciones entre las Diputaciones Forales y la Hacienda General del País Vasco.

Los ingresos que menciona el artículo 42 son los siguientes:

- a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco.
- b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establece el Parlamento Vasco.
- c) Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Hasta tal punto es así que en el presente trabajo nos vamos a limitar a su estudio, dejando de lado las demás fuentes de ingreso. En lo que hace referencia a estas últimas, creemos que nuestro proceder se justifica por razones muy variadas: el claro entronque constitucional de la mayoría de ellas hace que hayan sido abordadas en numerosas ocasiones; en algunos casos (impuestos propios) son figuras inexistentes en la práctica; en otros casos su tratamiento se ubica mejor en otros contextos, como es el caso del Fondo de Compensación Interterritorial, íntimamente relacionado con la problemática de la inversión pública; en algunos más, en fin, su simple enunciación casi agota toda ulterior explicación.

No obstante, antes de pasar a analizar el tema central de las aportaciones,

(2) Para entenderlo mejor, se puede decir que las aportaciones juegan en el caso vasco el papel que corresponde a los tributos cedidos y a la participación en los ingresos del Estado en la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.

queremos, precisamente al hilo de la consideración de las otras fuentes de ingreso, mencionar la existencia de un texto legal con importantes implicaciones en la regulación de la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se trata de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de setiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

La LOFCA es, como se ve, una Ley posterior al Estatuto, que además preserva en su integridad el sistema de financiación de la Hacienda Autónoma, ya que en su Disposición Adicional Primera establece que «El sistema fiscal tradicional de Concierto Económico se aplicará en la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía».

Preservado el sistema de Concierto, la LOFCA contiene, sin embargo, un apreciable número de disposiciones que afectan a las fuentes de ingreso, y a materias de carácter general en el ámbito de la Hacienda y el Patrimonio de las Comunidades Autónomas. Será, pues, un punto de referencia indispensable en el estudio de tales materias (establecimiento de impuestos propios, Fondo de Compensación Interterritorial, endeudamiento, etc.), pero no así, como decimos, en lo que constituye el núcleo fundamental del sistema de financiación vasco, tanto en su vertiente externa (cupo) como en la interna (aportaciones).

1. LA METODOLOGÍA DEL CUPO

Para comprender el modelo interno de financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es conveniente tener bien claras las características del sistema de financiación que se deriva de la actual metodología del cupo (MDC). No vamos a extendernos en el marco del presente trabajo en el análisis de la metodología del cupo (3), pero sí que se considera insoslayable recordar los aspectos más esenciales, de forma que el lector tenga en todo momento a mano un esquema interpretativo que le ayude a valorar

(3) El lector encontrará un análisis más detallado en ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1986b).

los propios cauces por los que discurre el modelo de financiación interna.

Prescindiendo de detalles innecesarios, procedemos a caracterizar el sistema partiendo de la definición del cupo

$$C = iCNA - i INC \quad [1]$$

C = cupo al Estado

i = índice de imputación

CNA = cargas no asumidas INC

= ingresos no concertados

La expresión [1] se desprende directamente del contenido de los artículos 50 a 53 de la Ley del Concierto.

Teniendo ahora en cuenta la igualdad básica del presupuesto del Estado, representada por

$$IC + INC + C = CA + CNA \quad [2]$$

IC = ingresos concertados

CA = cargas asumidas

Haciendo uso de [1], fácilmente se llega a la formulación siguiente:

$$C = \frac{i}{1-i} IC - \frac{i}{1-i} CA \quad [3]$$

Expresión que, suponiendo que la recaudación en el País Vasco es IC_{pv} , nos permite definir la capacidad financiera de la Hacienda Autónoma como

$$CF = IC_{pv} - \frac{i}{1-i} IC + \frac{i}{1-i} CA \quad [4]$$

La expresión [4] muestra que la capacidad financiera de la Hacienda Autónoma tiene dos componentes: uno es el índice de renta aplicado a las competencias asumidas valoradas a nivel estatal y el otro es el esfuerzo fiscal medido por diferencia con el propio índice de renta. El primero de los componentes es necesariamente positivo, mientras que el signo del segundo depende de la presión fiscal relativa por los tributos concertados.

La capacidad financiera es, por lo tanto, el producto resultante de la recaudación de unos tributos concertados y del pago del cupo al

Estado, operaciones ambas que tienen su base en las Instituciones de los Territorios Históricos. Es decir, el volumen de financiación de que dispone el País Vasco se encuentra, en principio, en manos de las Diputaciones Forales, debiendo ser posteriormente distribuido conforme a lo que determine una Ley del Parlamento Vasco (art. 42,a del Estatuto).

La esencia territorial del sistema de financiación debe ser enfatizada, ya que aunque nuestra formalización del modelo presenta a éste de modo unitario, en puridad, debiera estar expresado como un sistema de tres ecuaciones, una por cada Territorio Histórico.

Bajo tal perspectiva, si denotamos a los respectivos Territorios Históricos por los subíndices 1, 2 y 3, la formulación de los cupos sería la siguiente (4):

$$\begin{bmatrix} C_1 \\ C_2 \\ C_3 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} (1-i_1) & -i_1 & -i_1 \\ -i_2 & (1-i_2) & -i_2 \\ -i_3 & -i_3 & (1-i_3) \end{bmatrix}^{-1} \begin{bmatrix} i_1 (IC-CA_1) \\ i_2 (IC-CA_2) \\ i_3 (IC-CA_3) \end{bmatrix} \quad [5]$$

De donde se deduce que la capacidad financiera de los Territorios Históricos antes de las aportaciones a la Comunidad Autónoma serían:

$$\begin{bmatrix} CF_1 \\ CF_2 \\ CF_3 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} IC_1 \\ IC_2 \\ IC_3 \end{bmatrix} - \begin{bmatrix} (1-i_1) & -i_1 \\ -i_2 & (1-i_2) \\ -i_3 & (1-i_3) \end{bmatrix}^{-1} \begin{bmatrix} i_1 IC \\ i_2 IC \\ i_3 IC \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} (1-i_1) & -i_1 & -i_1 \\ -i_2 & (1-i_2) & -i_2 \\ -i_3 & -i_3 & (1-i_3) \end{bmatrix}^{-1} \begin{bmatrix} i_1 CA_1 \\ i_2 CA_2 \\ i_3 CA_3 \end{bmatrix} \quad [6]$$

La expresión [6], aunque más compleja, sigue manteniendo las mismas características, sólo que ahora se presentan en un marco de ecuaciones simultáneas.

Ahora bien, en el contexto en el que vamos a trabajar nosotros, los volúmenes de cargas asumidas son coincidentes en todos los Territorios Históricos ($CA_1 = CA_2 = CA_3 = CA$), lo que simplifica notablemente las cosas (5).

(4) Véase: «Multiplicadores de financiación...», op. cit.

(5) En este esquema de ecuaciones simultáneas podría haber encontrado solución el diferente volumen de competencias asumidas por el

En efecto, teniendo en cuenta esa igualdad, la expresión [6] se reduce a otra mucho más sencilla, a saber:

$$\begin{aligned} CF_1 &= IC_1 - \frac{i_1}{1-i} IC + \frac{i_1}{1-i} CA \\ CF_2 &= IC_2 - \frac{i_2}{1-i} IC + \frac{i_2}{1-i} CA \\ CF_3 &= IC_3 - \frac{i_3}{1-i} IC + \frac{i_3}{1-i} CA \end{aligned} \quad [7]$$

Para comprobar que esto es así, bastaría con proceder a la multiplicación de las matrices que forman parte de la expresión [6], teniendo en cuenta que la matriz inversa que premultiplica tanto al vector de los ingresos concertados como al de las cargas asumidas adopta la forma:

$$\begin{bmatrix} \frac{1-i_2-i_3}{1-i} & \frac{i_1}{1-i} & \frac{i_1}{1-i} \\ \frac{i_2}{1-i} & \frac{1-i_1-i_3}{1-i} & \frac{i_2}{1-i} \\ \frac{i_3}{1-i} & \frac{i_3}{1-i} & \frac{1-i_1-i_2}{1-i} \end{bmatrix} \quad [8]$$

Siempre bajo el supuesto de que $i = i_1 + i_2 + i_3$.

La formulación que acabamos de desarrollar, muy especialmente las ecuaciones reflejadas en la expresión [7], constituyen el modelo de base que nos permitirá analizar la distribución de recursos financieros en los diferentes ejercicios. Con este sencillo aparato analítico nos adentramos ya en el examen de la realidad, comenzando por el ejercicio presupuestario de 1981.

2. EL SISTEMA SE PONE EN MARCHA: LA EXPERIENCIA DEL AÑO 1981

El Concierto Económico fue aprobado mediante Ley 12/1981, de 13 de mayo; deforma que, aunque ya estaba bien entrado el año, 1981 debía ser el

Territorio Histórico de Álava, sin necesidad de relegar su consideración a las correspondientes compensaciones a practicar en el cupo líquido. Esta es, desde luego, una posibilidad nunca contemplada en los textos legales.

primer ejercicio presupuestario en que estuviera vigente para las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y para las Diputaciones Forales. Como es conocido, en la propia Ley del Concierto se incluía el cálculo del cupo para 1981, con lo que quedaban definidas las relaciones financieras de ese año entre el País Vasco y el Estado y, por lo tanto, también la capacidad financiera de las Administraciones Vascas, de acuerdo con la descripción del modelo que hemos realizado en el apartado anterior. Quedaba pendiente, sin embargo, la tarea de distribuir aquel volumen de financiación entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales; para abordar esta distribución, vamos a proceder antes al cálculo de la capacidad financiera.

Para determinar la capacidad financiera de acuerdo con la expresión [4] hay un dato ajeno a la metodología del cupo, que es el de la recaudación habida en el País Vasco, pero otro, el de las cargas asumidas, que sí forma parte de la misma. De acuerdo con la Memoria del proyecto de Ley del Concierto, el volumen de cargas asumidas ascendía a 826.440 millones de pesetas, a las que hay que añadir la financiación destinada a las Corporaciones Locales (137.749 millones de pesetas), lo que arroja un valor total de 964.189 millones de pesetas (6). Por otra parte, dado que el índice de imputación utilizado era el conocido valor del 6,24 %, tenemos ya determinado el componente de gasto de la capacidad financiera:

$$iCA = 6,24\% \cdot 964.189 = 60.165,4 \text{ millones de pesetas (7)}$$

(6) El detalle de su distribución puede consultarse en el Anejo I.

(7) Tratándose del año inicial, no resulta procedente utilizar la expresión $i/(1-i)CA$, sino la más sencilla de ICA. Para comprobarlo, basta tener en cuenta que en el año inicial 1981 la igualdad presupuestaria viene dada por

$$IC + INC = CA + CNA$$

luego la definición del cupo como $C=i(CNA - INC)$, la expresión [4] se transformó en

$$CF = IC_{pv} - iIC + ICa$$

De igual manera es fácil de comprobar que la expresión homologa a la [6] anterior vendrá dada por

Además, hay que tener en cuenta que la Disposición Transitoria Séptima de la Ley del Concierto fija la distribución por Territorios Históricos conforme a los porcentajes siguientes:

Álava	12,25947%
Guipúzcoa	32,69219 %
Vizcaya	55,04834%

De donde se deduce que el componente de gasto se distribuye del siguiente modo:

Álava	$i_1 CA = 7.376,0$ millones de ptas.
Guipúzcoa	$i_2 CA = 19.669,4$ millones de ptas.
Vizcaya	$i_3 CA = 33.120,0$ millones de ptas.
C.A.P.V.	$i CA = 60.165,4$ millones de ptas.

Por lo que respecta al componente de financiación asociado al ingreso, o si se prefiere al esfuerzo fiscal, posteriormente haremos referencia al mismo, ya que en principio no fue tenido en cuenta a la hora de determinar las aportaciones al Presupuesto de la C.A.P.V., pero continuemos ahora con la explicación de estas últimas.

Según la Memoria e Informe Económico-Financiero de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1981, en dicho ejercicio se adoptó la fórmula de financiación prevista en la Disposición Transitoria Séptima del entonces existente proyecto de Ley de Territorios Históricos. Las características de la misma eran:

- Utilización de los coeficientes contenidos en la Disposición Transitoria Séptima del Concierto Económico para la distribución horizontal de las aportaciones.
- El volumen de las aportaciones vendrá determinado por la aplicación del índice de imputación del propio Concierto (6,24 %) a la valoración de las cargas asumidas por la Comunidad Autónoma, que se estiman en 675.040 millones de pesetas.

$$\begin{bmatrix} CF_1 \\ CF_2 \\ CF_3 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} IC_1 \\ IC_2 \\ IC_3 \end{bmatrix} - \begin{bmatrix} i_1 IC \\ i_2 IC \\ i_3 IC \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} i_1 CA \\ i_2 CA \\ i_3 CA \end{bmatrix}$$

Véase una explicación más detallada en ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1986b).

c) El volumen de aportaciones del punto anterior deberá ajustarse de acuerdo con los siguientes incrementos y deducciones:

1. Incremento de 2.936 millones de pesetas para sostenimiento de las Instituciones Autónomas.
2. Incremento de 1.000 millones de pesetas destinados a la reestructuración del sector de aceros especiales.
3. Deducción a las Diputaciones Forales de Guipúzcoa y Vizcaya de los gastos de Hacienda y Organismo Jurídico Administrativo.
4. Deducción a la Diputación Foral de Álava de los gastos en competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, que continúa desempeñando (Hacienda, Organismo Jurídico Administrativo, Montes, Carreteras y Miñones).

Dejando de lado los diversos ajustes citados en el apartado c, lo que contrasta con las cifras antes avanzadas para el componente de gasto de la capacidad financiera es la reducida valoración de las cargas asumidas que se tiene en cuenta para calcular las aportaciones.

En efecto, según la propia valoración que sirvió de base para determinar el cupo, una vez deducidas las secciones de Hacienda y Entes Territoriales, las competencias computadas como asumidas ascenderían a 810.179,8 millones de pesetas. Frente a esta cifra, las aportaciones se calculan sobre un total de 675.040 millones de pesetas, que excluidos los servicios de Hacienda arroja un importe de 653.592 millones de pesetas, que es el que figura exactamente en la Memoria de los Presupuestos Generales de la C.A.P.V. para 1982.

¿Cuál es, pues, la explicación de la discrepancia? La respuesta no es sino que para la determinación de las aportaciones se han tomado las valoraciones de las competencias *efectivamente* asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco, tal y como se reitera en diversos lugares

de las Memorias de los Presupuestos (8). Es decir, las aportaciones se acomodan al estado real del proceso de transferencias.

En la práctica, por lo tanto, se ha producido la siguiente división del bloque de competencias asumidas computadas en la determinación del cupo:

Competencias efectivamente asumidas Gobierno Vasco	653.592
Competencias efectivamente asumidas Diputaciones Forales...	175.457
Competencias pendientes de transferir.....	135.140
TOTAL	
	964.189

Tal estado de cosas ha debido de motivar una revisión del cálculo del cupo, ya que si no se habría producido un desajuste en la financiación cuyo efecto sería el acrecentar la capacidad financiera de las Diputaciones Forales (9).

(8) Véase la página 181 de la Memoria de 1983 y también la página 322 de la Memoria de 1984.

(9) A este respecto, hay que tener en cuenta que la Disposición Transitoria Séptima, Tres del Concierto, establece que: «Las competencias computadas como asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco se valoran a los efectos de los cálculos anteriores, en un importe anual, a nivel estatal, de ochocientos veintiséis mil cuatrocientas cuarenta millones de pesetas. El citado importe se ajustará al estado real de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma durante mil novecientos ochenta y uno, conforme a lo previsto en los respectivos Decretos de Transferencia y de acuerdo con la metodología establecida en el artículo cincuenta y cuatro del Concierto».

La diferencia entre esta valoración de 826.440 millones de pesetas y los 964.189 que figuran en nuestro cálculo se deben a que la primera no tiene en cuenta el ajuste previo en concepto de «participaciones Haciendas Locales» por importe de 137.749 millones de pesetas, que minoró el total de gastos del Estado. Dicha cantidad (137.749), junto con la competencia de Hacienda (21.447,8) y la de Entes Territoriales (16.260,2) totalizan los 175.457 millones de pesetas de competencias asumidas por las Diputaciones Forales (véanse páginas 110,112 y 144 de la Memoria del Proyecto de Ley del Concierto Económico, así como la información estadística del Anejo I).

Cuadro n.º 2.1. **Financiación asociada al esfuerzo fiscal en 1981 (*)**

(Millones de pesetas)

	1 Recaudación Diputa. Forales	2 Imputación Recauda. Estado	1-2 Financiación Esfuerzo Fiscal
Álava	18.194,6 (IC ₁)	12.107,6 (i ₁ IC)	6.087,0
Guipúzcoa	34.581,0 (IC ₂)	32.287,2 (i ₂ IC)	2.293,8
Vizcaya	54.340,5 (IC ₃)	54.366,5 (i ₃ IC)	-26,0
TOTAL	107.116,1 (IC _{pv})	98.761,3 (iIC)	8.354,8

(*) La imputación de los ingresos concertados del Estado se hace en base a las cifras preventivas del Presupuesto, que sirvieron de base para la determinación del cupo. IC = Gastos totales - impuestos no concertados - ingresos no tributarios - impuesto de compensación de gravámenes interiores + desgravación fiscal a la exportación - déficit público.

Fuente: Memoria del proyecto de Ley del Concierto Económico, liquidaciones de los presupuestos de las Diputaciones Forales de 1981 y elaboración propia.

Queda por considerar el componente asociado al esfuerzo fiscal para disponer de una visión completa del reparto de la capacidad financiera en 1981, de forma que se pueda hacer explícito el modelo interno subyacente a la formulación adoptada.

En el cuadro n.º 2.1. se presenta una estimación de la financiación de que dispuso el País Vasco a través del esfuerzo fiscal. En su cálculo se mezclan cifras que responden a previsiones presupuestarias con realizaciones efectivas. La razón de ello está en que el cupo se calcula, efectivamente, sobre cifras preventivas, hasta tanto no se proceda a su liquidación, mientras que la otra variable que determina la capacidad financiera es la recaudación real de las Diputaciones Forales.

Conforme a las fuentes manejadas, la financiación vía ingreso supuso en 1981 un total de 8.354,8 millones de pesetas, que se distribuyen de forma muy desigual por Territorios Históricos, presentando incluso un pequeño dato negativo en el caso de Vizcaya.

Como ya se ha expuesto anteriormente, la financiación de las Instituciones Comunes se realizó en base a las competencias asumidas por ellas, luego la financiación asociada al esfuerzo fiscal quedaba enteramente en poder de las Diputaciones Forales.

Llegados a este punto, podemos ofrecer ya una síntesis del modelo de distribución de la capacidad financiera imperante en el año 1981.

La capacidad financiera del Gobierno Vasco (GV) vendría dada por la siguiente formulación:

$$CF_{GV} = i CA_{GV} \quad [9]$$

A su vez, las de las Diputaciones Forales (DF) se podrían enunciar así:

$$\begin{aligned} CF_{DFA} &= IC_1 - i_1 IC + i_1 CA_{DF} \\ CF_{DFG} &= IC_2 - i_2 IC + i_2 CA_{DF} \\ CF_{DFV} &= IC_3 - i_3 IC + i_3 CA_{DF} \end{aligned} \quad [10]$$

Donde los subíndices 1, 2 y 3 representan a los respectivos Territorios

de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y donde además se cumplen las siguientes igualdades que enlazan con el modelo desarrollado en el apartado 1:

$$\begin{aligned}
 i_1 + i_2 + i_3 &= i \\
 IC_1 + IC_2 + IC_3 &= IC_{PV} \\
 CA_{DF} + CA_{GV} &= CA \\
 CF_{GV} + CF_{DFA} + CF_{DFG} + CF_{DFV} &= CF
 \end{aligned}
 \tag{11}$$

En el bien entendido de que en esta formulación de síntesis se prescinde de los ajustes antes mencionados, tales como las aportaciones suplementarias al Gobierno Vasco y las compensaciones a la Diputación Foral de Álava por la asunción de determinados servicios.

3. EJERCICIO DE 1982: LA MODIFICACIÓN PARCIAL DEL MODELO VIGENTE EN 1981

La fórmula adoptada para la financiación del Presupuesto de la C.A.P.V. en 1982 se presenta, en un principio, bajo el signo de la continuidad, pero con algunas modificaciones de cierto alcance. La continuidad se observa en el criterio rector de la determinación de las aportaciones: aplicación del índice de imputación a la valoración de las competencias asumidas. Se repite

también alguna rúbrica adicional de financiación, como es el caso de las financiación de los costes de funcionamiento de las instituciones comunes, pero surge ya una primera diferencia de importancia: la financiación de, los gastos en materia de Policía Autónoma.

Se trata ésta —la Policía— de una competencia cuya fórmula de financiación se había relegado en la Ley del Concierto para ser estudiada posteriormente por la Comisión Mixta de Cupo, quien debía elevar la correspondiente propuesta al Gobierno del Estado. Así sucedió, en efecto, ya que la Comisión Mixta de Cupo adoptó, con fecha 28 de diciembre de 1981, un acuerdo sobre la forma de financiación de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Policía.

Dicho acuerdo fue aprobado mediante Real Decreto 3531/1981, de 29 de diciembre, cumpliéndose así las previsiones del apartado cinco de la Disposición Transitoria Séptima de la Ley del Concierto.

En substancia, el acuerdo contenía dos aspectos: la financiación de los gastos de instalación de la Academia de Policía de la Comunidad Autónoma del País

Cuadro n.º 3.1. **Aportaciones brutas de las Diputaciones Forales al Presupuesto de la C.A.P.V. en 1982**

(Millones de pesetas)

	1982	1981
— Costo de las competencias y/o servicios asumidos del Estado salvo Hacienda: 6,24 % de 802.088 y 653.592 millones de pesetas en 1982 y 1981, respectivamente	50.050,3	40.784,0
— Costo de los servicios de Hacienda asumidos del Estado: 6,24 % de 21.121,7 y 21.448 millones de pesetas en 1982 y 1981, respectivamente	1.318,0	1.338,0
— Costo de sostenimiento de las Instituciones Comunes	3.526,8	2.936,0
— Subvención aceros especiales	—	1.000,0
— Policía	2.174,0	—
TOTAL	57.069,1	46.058,0

Fuente: Memoria de los presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982.

Vasco, cuyo importe se cifraba en 2.291 millones de pesetas, que se deducirían del cupo; y a la cobertura de los gastos de formación y funcionamiento de la Policía Vasca, a cuyo efecto se establecían los módulos correspondientes.

La segunda de las vías de financiación, la de los gastos de carácter variable, operaba mediante elevación a nivel estatal de los gastos calculados, aplicando al efecto el índice de imputación, de forma que el importe obtenido se venía a añadir a la valoración de las cargas asumidas por la C.A.P.V. Una vez desarrolladas plenamente las competencias de la Policía, o alguna función íntegra de las mismas (por ejemplo, Tráfico), la fórmula de financiación se atendería al mecanismo general previsto en el Concierto.

Pues bien, en 1982 comienzan a desarrollarse las competencias de Policía y, consecuentemente, se prevén unas aportaciones de 2.174 millones de pesetas, cantidad estimada en base a los criterios descritos.

Dejando ya el tema de la financiación de la Policía, volvemos al núcleo central de las aportaciones y a su criterio rector: la contribución según el volumen de cargas asumidas.

Conforme a la Memoria del Presupuesto de 1982, el valor de las cargas asumidas por el Gobierno Vasco ascendía en dicho año a 802.088 millones de pesetas, que suponían un incremento del 22,7 % sobre la valoración de 1981. Teniendo en cuenta que las cargas asumidas computadas en la determinación del cupo ascendían a 997.845 millones de pesetas, se deduce que las competencias de Hacienda y Entes Territoriales tenían una valoración de 195.757 millones de pesetas.

De lo expuesto hasta ahora no se desprende ningún cambio en el modelo de distribución, sin embargo éste tuvo lugar, lo que ocurre es que el mismo se ciñó a los índices de imputación, que no han sido objeto de análisis todavía.

Puede pensarse que una modificación de los índices de aportación es un aspecto meramente cuantitativo que no altera el modelo de distribución, aunque tenga evidentes repercusiones en las aportaciones de los Territorios Históricos. En seguida tendremos ocasión de comprobar que no es así, pero primero vamos a ver cuáles son las modificaciones introducidas en los índices.

Cuadro n.º 3.2. **Valoraciones de las competencias asumidas al 31-XII-1981 en base a los presupuestos del Estado para 1982 (*)**

(Millones de pesetas)

Obras Públicas y Urbanismo	123.007
Educación	426.154
Trabajo y Sanidad	94.218
Industria	10.062
Agricultura	92.222
Comercio	2.057
Transportes y Turismo	18.434
Cultura	19.936
Personal de Presidencia del Gobierno y de diversos Ministerios	15.998
TOTAL ASUMIDO	802.088

(*) No se incluyen Hacienda y Entes Territoriales.

Fuente: Memoria de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982.

Cuadro n.º 3.3. Índices de aportaciones a la C.A.P.V. en 1982

	Estimación de la renta provincial neta disponible	Índices definitivamente propuestos y utilizados
Alava	13,74479	13,05763
Guipúzcoa	33,04665	33,31001
Vizcaya	53,20856	53,63236
Comunidad Autónoma	100,00000	100,00000

Fuente: Memoria de los Presupuestos Generales de la C.A.P.V. para 1982. Los coeficientes definitivamente utilizados fueron aprobados por la Ley 11/1982, de 24 de noviembre, y por la Ley 22/1983, de 6 de octubre.

En 1981, tal y como ya ha quedado explicado, se utilizaron como índices de aportación los propios índices que figuran en la determinación del cupo provisional de dicho año. De la Memoria del proyecto de Ley del Concierto se desprende que el índice utilizado (6,24 % para el conjunto del País Vasco) era una actualización de la estimación de la participación vasca en el Producto Interior Bruto al coste de los factores del año 1977. Para dicho año, en efecto, se contaba entonces con una estimación provisional del INE que situaba el ratio en un valor del 6,74 %, que se redujo un 0,5 puntos porcentuales en razón de la especial incidencia de la crisis económica en el País Vasco durante el período 1977-1981.

Pues bien, esa definición conceptual del índice como V.A.B. al coste de los factores, o lo que es lo mismo P.I.B. al coste de los factores, es abandonada en 1982 como criterio de aportación de los Territorios Históricos a la financiación de la C.A.P.V. En su lugar, se propone el concepto de Renta Provincial Neta Disponible, concepto que se obtiene de la secuencia de operaciones que se transcribe seguidamente:

Producto Interior Bruto al coste de los factores

1. *Menos:* Consumo de Capital Fijo

2. *Más/menos:* Saldo neto de renta de los factores.
3. *Más/menos:* Saldo de transferencias corrientes.

A través de la primera operación se pasa a un concepto «neto»; a través de la segunda de un concepto «interior» a un concepto «provincial» (regional o nacional), y a través de la tercera a un concepto «disponible».

Para la obtención de la R.P.N.D. se procedió a extrapolar el dato de 1981 (10), utilizando la recaudación fiscal como variable explicativa y procediendo a estimar la ecuación correspondiente mediante el método de mínimos cuadrados.

El resultado obtenido se reproduce en el cuadro n.º 3.3. En él se aprecia que existe una pequeña diferencia entre las estimaciones obtenidas y los índices definitivamente utilizados. La razón de la misma está en que se redujo la cuota de Álava en un 5 % «a fin de amortiguar el «impacto» que la nueva distribución suponía para dicho Territorio Histórico.

(10) Los datos de 1981, así como la serie histórica utilizada, se tomaron de la publicación «Renta Nacional de España y su distribución provincial», Banco de Bilbao.

Después de haber visto los nuevos índices de aportación, cabe preguntarse si no son ellos mismos los utilizados a efectos de determinar el cupo de cada Territorio Histórico. Entendemos que la respuesta debe ser negativa. La Disposición Transitoria Quinta de la Ley del Concierto prescribe que, en ausencia de Ley del Cupo, se aplique la misma metodología que en 1981 y que se utilice el mismo índice de imputación. Si ha de aplicarse el mismo índice de imputación, en su expresión conceptual e incluso cifrada, es evidente que su distribución por Territorios Históricos (11) no puede responder a un concepto de renta distinto.

Esta coexistencia de índices es precisamente la que justifica nuestra anterior afirmación de que se ha alterado el modelo interno de distribución de recursos. Veamos cuál es la forma en que ahora se presenta.

Tratándose del segundo año de aplicación del Concierto, la capacidad financiera de las Diputaciones Forales antes de realizar las aportaciones a la Comunidad Autónoma viene dada por las ecuaciones contenidas en [7], es decir:

$$\begin{aligned} CF_1 &= IC_1 - \frac{i_1}{1-i} IC + \frac{i_1}{1-i} (CA_{DF} + CA_{GV}) \\ CF_2 &= IC_2 - \frac{i_2}{1-i} IC + \frac{i_2}{1-i} (CA_{DF} + CA_{GV}) \quad [12] \\ CF_3 &= IC_3 - \frac{i_3}{1-i} IC + \frac{i_3}{1-i} (CA_{DF} + CA_{GV}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} CF_{DFA} &= IC_1 - \frac{i_1}{1-i} IC + \frac{i_1}{1-i} CA_{DF} + \left(\frac{i_1}{1-i} - \frac{i_1^*}{1-i^*} \right) CA_{GC} \\ CF_{DFG} &= IC_2 - \frac{i_2}{1-i} IC + \frac{i_2}{1-i} CA_{DF} + \left(\frac{i_2}{1-i} - \frac{i_2^*}{1-i^*} \right) CA_{GC} \quad [15] \\ CF_{DFV} &= \underbrace{IC_3 - \frac{i_3}{1-i} IC}_{\text{FINANCIACION ASOCIADA AL ESFUERZO FISCAL}} + \underbrace{\frac{i_3}{1-i} CA_{DF}}_{\text{FINANCIACION ASOCIADA AL GASTO}} + \underbrace{\left(\frac{i_3}{1-i} - \frac{i_3^*}{1-i^*} \right) CA_{GC}}_{\text{AJUSTE POR DIFERENCIA DE INDICES}} \end{aligned}$$

(11) En realidad, más que hablar de distribución por Territorios Históricos del índice, habría que hablar de tres índices de imputación cuya suma da el índice global de la Comunidad Autónoma. Para

En esta nueva formulación hemos distinguido la distribución de competencias entre Diputaciones Forales y Gobierno Vasco.

Las aportaciones al Gobierno Vasco, realizadas en función de la Renta Provincial Neta disponible, deben cubrir un volumen total de financiación de $i/(1-i)CA_{GV}$, distribuido conforme a los índices señalados en el cuadro n.º 3.3.

Pues bien, designando los índices de cada Territorio Histórico según la R.P.N.D. por i_1^* , i_2^* e i_3^* , es evidente que

$$\frac{i_1^*}{1-i^*} + \frac{i_2^*}{1-i^*} + \frac{i_3^*}{1-i^*} = \frac{i}{1-i} = \frac{i^*}{1-i^*} \quad [13]$$

De tal manera que siendo A_1 , A_2 y A_3 las aportaciones, podemos escribir

$$\begin{aligned} A_1 &= \frac{i_1^*}{1-i^*} CA_{GV} \\ A_2 &= \frac{i_2^*}{1-i^*} CA_{GV} \quad [14] \\ A_3 &= \frac{i_3^*}{1-i^*} CA_{GV} \end{aligned}$$

Ahora, a partir de las ecuaciones reflejadas en [12] y [14] obtenemos la capacidad financiera de las Diputaciones Forales en sentido estricto, que ya antes hemos designado por la notación CF_{DFA} , CF_{DFG} y CF_{DFV} .

comprobar el carácter «territorial» de la metodología del cupo basta repasar el contenido de los artículos 50.4, 51.1 y 51.2 de la Ley del Concierto.

Por su parte, la capacidad financiera del Gobierno Vasco, como ya ha quedado expuesto antes, adoptaría la forma

$$CF_{GV} = \frac{i_1^*}{1-i^*} CA_{GV} + \frac{i_2^*}{1-i^*} CA_{GV} + \frac{i_3^*}{1-i^*} CA_{GV}$$

$$CF_{GV} = \frac{i}{1-i} CA_{GV} \quad [16]$$

El nuevo modelo interno, sintetizado en las expresiones [15] a [16], presenta dos características novedosas respecto al modelo vigente en 1981:

1. Al tratarse del segundo año de Concierto, el Cupo figura de forma expresa como ingreso en el Presupuesto del Estado, lo que supone cierta complejidad adicional en la formalización. Dicha complejidad se deriva de la necesidad de elevar (mediante su división por el factor 1-i) las cifras que corresponden al resto del Estado a valores estatales.
2. La utilización de índices distintos de los del Concierto para la determinación de las aportaciones implica la aparición de un término

de ajuste, que puede tomar valores positivos o negativos para cada Diputación Foral, en función de las diferencias de los índices, pero que arroja una suma cero para el conjunto de la Comunidad Autónoma.

Una vez vistas las características formales del modelo, pasamos a cuantificar sus variables.

En primer lugar, consideramos la financiación que corresponde al Gobierno Vasco.

Teniendo en cuenta que la valoración de las competencias asumidas en base a los Presupuestos del Estado para 1982 era de 802.088 millones de pesetas (véase el cuadro n.º 3.2.), según nuestra formulación

$$CF_{GV} = \frac{i}{1-i} CA_{GV} = 6,6553 \% \times 802.088 =$$

$$= 53.381,3 \text{ millones de pesetas}$$

El primero de los componentes de la capacidad financiera de las Diputaciones Forales, el debido al esfuerzo fiscal,

Cuadro n.º 3.4. Financiación asociada al esfuerzo fiscal en 1982

	1 Recaudación Diput. Forales	2 Imputación Recaud. Estado	1-2 Financiación Esfuerzo Fiscal
Alava	21.792,5 (IC ₁)	15.191,5 $\left(\frac{i_1}{1-i} IC\right)$	6.601,0
Guipúzcoa	42.944,3 (IC ₂)	40.777,2 $\left(\frac{i_2}{1-i} IC\right)$	2.167,1
Vizcaya	76.115,5 (IC ₃)	68.761,6 $\left(\frac{i_3}{1-i} IC\right)$	7.353,9
C.A.P.V.	140.852,3 (IC _{pv})	124.730,3 $\left(\frac{i}{1-i} IC\right)$	16.122,0

Fuente: Estadillos de recaudación de las Diputaciones Forales, Informe Económico-Financiero de los Presupuestos Generales del Estado y propia. (Sobre el procedimiento de elaboración, véase la nota al cuadro n.º 2.1.).

Cuadro n.º 3.5. **Financiación asociada al gasto y ajuste por diferencia de índices** (*)

	1 Financiación asociada al gasto	2 Ajuste por diferencia de índices	1-2 Financiación neta
Alava	$1.992,5 \left(\frac{i_1}{1-i} CA_{DF} \right)$	$-401,2 \left(\frac{i_1}{1-i} - \frac{i_1^*}{1-i^*} \right) CA_{GV}$	1.591,3
Guipúzcoa	$5.348,2 \left(\frac{i_2}{1-i} CA_{DF} \right)$	$-320,9 \left(\frac{i_2}{1-i} - \frac{i_2^*}{1-i^*} \right) CA_{GV}$	5.027,3
Vizcaya	$9.018,5 \left(\frac{i_3}{1-i} CA_{DF} \right)$	$722,1 \left(\frac{i_3}{1-i} - \frac{i_3^*}{1-i^*} \right) CA_{GV}$	9.740,6
Total	$16.359,2 \left(\frac{i}{1-i} CA_{DF} \right)$	0,0	16.359,2

(*) Los índices utilizados son:

$i_1 = 0,76 \%$	$i_1^* = 0,81 \%$	$CA_{DF} = 248.807$ millones de ptas.
$i_2 = 2,04\%$	$i_2^* = 2,08 \%$	$CA_{GV} = 752.038$ millones de ptas.
$i_3 = 3,44\%$	$i_3^* = 3,35 \%$	

Fuente: Informe Económico-Financiero de los Presupuestos Generales del Estado, Memoria de los Presupuestos Generales de la C.A.P.V. y elaboración propia.

ascendía en 1982 a 16.122 millones de pesetas, con una distribución muy desigual en la que destacaba la alta participación de Álava y el estrecho margen por el que la presión fiscal superaba al índice de renta en el Territorio de Guipúzcoa. Sin embargo, si se recuerdan las cifras de 1981, se observa que mientras que Álava y Guipúzcoa experimentan escasas variaciones, el crecimiento del esfuerzo fiscal en Vizcaya es más que notable, suponiendo una financiación adicional de más de 7.000 millones de pesetas.

Sin embargo, en la Memoria del Presupuesto de 1982 (véase cuadro n.º3.1.) se cuantifican las aportaciones de la forma siguiente:

$$CF_{GV} = iCA_{GV} = 6,24 \% \times 802.088 = 50.050,3 \text{ millones de pesetas.}$$

Es evidente que si las competencias que se citan como asumidas, lo estaban en la fecha que se indica (31-12-1981),

esta segunda formulación es incorrecta, ya que desconoce que los valores del Presupuesto (IC y CA entre ellos) deben ser elevados a valores estatales. En otras palabras, la fórmula de determinación de las aportaciones utilizada no se corresponde con la metodología del Cupo y supone una minoración de la financiación del Gobierno Vasco de 3.331,0 millones de pesetas (12).

A diferencia de lo ocurrido con la financiación del gasto del Gobierno Vasco, en el caso de las Diputaciones Forales el cálculo es correcto, merced, sin duda, a que es una consecuencia automática de la propia metodología de determinación del cupo.

El ajuste debido a la diferencia de índices supone un trasvase de financiación de Álava (401,2 millones de

(12) Ello habrá sido así a menos que para calcular la valoración de las competencias se haya procedido previamente a su división por el factor $1-i$, extremo sobre el que no se indica nada en la Memoria del Presupuesto.

pesetas) y Guipúzcoa (320,9 millones de pesetas) a la Diputación Foral de Vizcaya por un importe total de 722,1 millones de pesetas.

No cabe duda de que el sentido final de la introducción de nuevos índices está más en el intento de evitar la petrificación de unas magnitudes distantes en el tiempo, que a la pretensión de introducir alteraciones conceptuales del índice de renta. Ya antes se ha hecho mención a que los índices utilizados en la Ley del Concierto tenían como referencia una estimación preliminar del INE para el año 1977, que fue actualizada a tenor de la evolución económica registrada hasta 1981. Pues bien, es evidente que dicha actualización era necesaria, pero parece también obvio que, o bien ésta se hizo de forma global, o no evaluó correctamente la diversa evolución económica de los Territorios Históricos. Así lo corroborarían las estadísticas posteriores: en 1981, el Valor Añadido Bruto al coste de los factores del País Vasco era el 6,29 % del total estatal, pero su distribución por Territorios Históricos difería notablemente de la utilizada en la Ley del Concierto, ya que arrojaba participaciones del 0,92 %, 2,07 % y 3,30 %, respectivamente, para Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (13).

Lo que no resultaba posible era alterar los índices, tal y como se ha explicado anteriormente, a efectos de determinación del cupo, pues al mantenerse la metodología de 1981 y el índice global del 6,24 %, debía mantenerse su distribución por Territorios. Si la Ley hubiera permitido una alteración de los índices también a efectos de determinación del cupo, todos los componentes de la capacidad financiera de las Diputaciones Forales hubieran resultado afectados, sin producirse tampoco alteración alguna en la capacidad financiera del Gobierno Vasco. En particular, desaparecerían los términos de ajuste y tanto la financiación asociada al esfuerzo fiscal como al gasto quedarían definidos con referencia a los nuevos índices.

En tal caso, la representación formal hubiera sido:

(13) «Renta Nacional de España 1981 y su distribución provincial». Banco de Bilbao.

$$\begin{aligned} CF_{DFA} &= IC_1 - \frac{i_1^*}{1-i_1^*} IC + \frac{i_1^*}{1-i_1^*} CA_{DF} \\ CF_{DFG} &= IC_2 - \frac{i_2^*}{1-i_2^*} IC + \frac{i_2^*}{1-i_2^*} CA_{DF} \\ CF_{DFV} &= IC_3 - \frac{i_3^*}{1-i_3^*} IC + \frac{i_3^*}{1-i_3^*} CA_{DF} \end{aligned} \quad [17]$$

En líneas anteriores se ha desbrozado lo que fue el modelo interno de distribución de recursos en 1982, pero quedan aún algunas precisiones por hacer; las mismas hacen referencia a las compensaciones a Álava y a las cantidades definitivamente ingresadas en concepto de cupo.

En lo tocante a las primeras, nosotros las hemos ignorado conscientemente para evitar interferencias en la descripción del modelo. Ha quedado ya señalado, sin embargo, que la Diputación Foral de Álava presentaba una situación especial en cuanto a la asunción de competencias, ya que desempeñaba competencias propias del Gobierno Vasco y del Estado. Tal estado de cosas debía traducirse, pues, en sendas minoraciones del cupo a satisfacer al Estado y de las aportaciones al Gobierno Vasco.

En 1982, la deducción reconocida a Álava por el Estado en la determinación del cupo era de 1.167,2 millones de pesetas y la minoración de las aportaciones al Gobierno Vasco fue cifrada en 2.913,5 millones de pesetas por la Ley 22/1983, de 6 de octubre. Ambas circunstancias deberían, en consecuencia, ser tenidas en cuenta para llegar a una distribución cifrada definitiva de los recursos financieros.

Una vez tenido en cuenta lo anterior, ¿son realmente definitivas las cantidades obtenidas? La respuesta es negativa, y con su explicación nos introducimos en la segunda de las precisiones anunciadas.

Hemos insistido en más de una ocasión en el hecho de que aún siendo las variables de la metodología del cupo de carácter preventivo (cifras presupuestadas), las mismas se relacionaban con cifras de recaudación (cifras realizadas) y el resultado obtenido (capacidad financiera) se reputaba como definitivo. Ello es así, pues concluido el ejercicio presupuestario las rectificaciones que una liquidación

definitiva del cupo (realizada en base a una metodología aprobada mediante la Ley del Cupo) pudieran suponer quedaban demoradas, de forma que no se puede saber cuándo habían de surtir efectos reales. No obstante lo anterior, hay otra fuente de posibles modificaciones del cupo ingresado y, por lo tanto, de la capacidad financiera. Así, ya antes hemos citado que la financiación de la Policía Autónoma operaba a través de deducciones en el cupo, luego ya tenemos una primera partida que modifica las cifras definitivas. A ella hay que añadir otras minoraciones que se producen como consecuencia de la asunción de nuevas competencias. En efecto, una vez acordada la transferencia de una materia determinada, el correspondiente decreto fija la fecha de efectividad y su valoración en términos de créditos presupuestarios convenientemente periodificados; procede entonces realizar la incorporación de los mismos al presupuesto de la C.A.P.V. y deducir la misma cantidad del cupo a satisfacer al Estado.

De lo dicho se deduce, en consecuencia, que los volúmenes de financiación que hemos calculado son *un mínimo*, que ha debido verse incrementado por la financiación de la Policía Autónoma y por otras transferencias que hayan tenido lugar. Todo ello sin perjuicio del saldo que arroje en su día la liquidación definitiva del cupo, que necesariamente habrá de surtir efectos en el año que se realice.

Hay que tener en cuenta también que las aportaciones para el sostenimiento de las Instituciones Comunes (2.936 millones de pesetas en 1981 y 3.526,8 millones de pesetas en 1982), así como la aportación para la subvención a aceros especiales (1.000 millones de pesetas en 1981) implican una transferencia de financiación de las Diputaciones Forales al Gobierno Vasco que no está expresamente contemplada en los cálculos presentados.

Todas estas modificaciones de las cifras iniciales serán tomadas en consideración en un epígrafe posterior.

4. LA SOLUCIÓN PROVISIONAL ARBITRADA EN 1983

Al afrontarse el ejercicio presupuestario de 1983 continuaba sin aprobarse la Ley

del Parlamento Vasco que debe establecer los criterios de determinación de las aportaciones (artículo 42-a del Estatuto). A la ausencia de la norma citada se venía ahora a añadir una dificultad suplementaria: la falta de aprobación, más aún, la inexistencia siquiera del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1983(14).

Así pues, la falta de presupuesto estatal ponía en cuestión la continuidad del sistema de determinación de las aportaciones seguido en 1981 y 1982, ya que éste descansaba sobre una variable —las cargas asumidas— cuyo conocimiento pasa por la existencia del documento presupuestario.

Según la Memoria de los Presupuestos Generales de la C.A.P.V. de 1983

«...se ha hecho preciso definir un criterio objetivo que, por un lado, permitiera la cuantificación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1983, sin tener que paralizarlo hasta la aprobación del Estado, y que, por otro, respetase, en lo posible, las bases metodológicas de los dos años anteriores. Entre los criterios de actualización posibles se ha elegido el de *la evolución de los tributos concertados en los Presupuestos Generales del Estado*. Este índice, sobre otros posibles, ofrece la ventaja de relacionar la variable básica de financiación del Presupuesto de Gastos del Estado (los impuestos incluidos en el Concierto Económico) con la capacidad de pago de los Territorios Históricos, por aplicación del punto 12 del artículo 4 del citado Concierto.» (15).

La solución propuesta en la Memoria, y llevada a la práctica en el Presupuesto, no puede merecer sino un juicio crítico a la luz del análisis que en este mismo trabajo hemos tenido oportunidad de desarrollar.

En efecto, como hemos resaltado en apartados anteriores, la capacidad financiera del País Vasco depende tanto

(14) Esta circunstancia se debía al cambio de Gobierno producido a consecuencia de las elecciones generales a Cortes, celebradas el 28 de octubre de 1982.

(15) Memoria de los Presupuestos Generales de la C.A.P.V. para 1983, pág. 182.

de la evolución de la recaudación de tributos concertados como de la evolución de las cargas asumidas a nivel estatal; en rigor, depende más de la segunda de las variables, ya que la primera no opera en términos absolutos, sino como diferencial en el caso de una presión fiscal efectiva superior. Si se trataba de respetar «en lo posible las bases metodológicas de los dos años anteriores», no cabe duda de que se debió de haber seleccionado la variable cargas asumidas como base de las aportaciones, pues tanto en 1981 como en 1982 el componente de financiación asociado al esfuerzo fiscal quedó a disposición de las Diputaciones Forales.

Al relacionar la evolución de los tributos concertados con la capacidad de pago de los Territorios Históricos, por aplicación del artículo 4, punto doce de la Ley del Concierto (16), se incurrió, pues, en un doble error: por una parte, porque los ingresos concertados no son la variable básica de la financiación de la C.A.P.V., y, por otra, porque en caso de considerarlos de manera complementaria se debió de tener en cuenta no su evolución en términos absolutos, sino en términos relativos (evolución del diferencial de presión fiscal en el País Vasco y en territorio común).

Una vez sentado el criterio de actualización de las aportaciones, nos adentramos en el examen de su instrumentación práctica. Y nuevamente aquí nos encontramos con la sorpresa de que la tasa de evolución de los ingresos concertados que fue considerada era la del año 1982 respecto a 1981.

Las recaudaciones ajustadas de esos dos años arrojaban el ratio de crecimiento siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Tasa de crecimiento} &= \\ &= \frac{\text{Recaudación ajustada 1982}}{\text{Recaudación ajustada 1981}} = \\ &= \frac{1.971.093}{1.582.330} = 1,24569 \end{aligned}$$

(16) El artículo 4-12 de la Ley del Concierto determina que la aplicación del mismo «no podrá implicar una presión fiscal efectiva global inferior a la que exista en el territorio común».

La necesidad de ajustar la recaudación se derivaba, básicamente, de que la cifra de 1981, a diferencia de la de 1982, incluía la recaudación obtenida en el propio País Vasco (17).

Con ello se introducía un desfase evidente, al ligar la capacidad financiera disponible en 1983 con el crecimiento de los ingresos concertados en 1982. Ya hemos visto que aquella tasa de crecimiento ni siquiera era representativa de la evolución de la capacidad financiera en 1982, luego haciéndola extensible a 1983 se acumulaba error sobre error.

La posible razón de que no se tomase como criterio de actualización la tasa de crecimiento de las cargas asumidas entre 1981 y 1982 puede deberse al confuso comportamiento de las mismas. En efecto, globalmente consideradas, y una vez tenido en cuenta que los nuevos servicios traspasados en 1982 tenían un coste de 498 millones de pesetas (7.489 millones de pesetas a nivel estatal), las cargas asumidas crecieron tan sólo un 4,26 %; siempre según datos de la metodología del cupo provisional. Ahora bien, como ya quedó señalado al estudiar el modelo vigente en 1981, para aquel ejercicio las competencias *efectivamente* asumidas por el Gobierno Vasco estaban valoradas en 653.592 millones de pesetas, por lo que, aunque no contamos con el desglose de la valoración de 1982, se intuye claramente que la tasa de crecimiento debió de ser notablemente superior (18).

La superioridad de un criterio de actualización basado en las cargas asumidas sobre el de los ingresos concertados puede basarse, además, en razones inherentes a la propia dinámica presupuestaria: las políticas fiscales discrecionales pueden incidir más fácilmente sobre las fuentes de ingreso (no sólo en su crecimiento global, sino

(17) Ello explica la divergencia entre la cifra de 1982 aquí citada y la que consta en el Cuadro n.º A.2 del Anejo I.

(18) En el supuesto de que la totalidad de las secciones de Hacienda (38.111 millones de pesetas) y Entes Territoriales (194.098 millones de pesetas) estuviesen asumidas por las Diputaciones Forales, el crecimiento de la valoración de las competencias asumidas por el Gobierno Vasco hubiera sido del 18,4 %.

también en su estructura) que sobre los gastos, que muestran una gran rigidez del comportamiento.

Con lo dicho abandonamos la discusión del criterio de actualización de las aportaciones y pasamos a estudiar la distribución efectiva de recursos del ejercicio de 1983.

Por lo que se refiere al Gobierno Vasco, recordemos que la financiación de las cargas asumidas en 1982 era la siguiente:

$$CF_{GV} = iCA_{GV} = 50.050,3 \text{ millones de pesetas}$$

Si ahora actualizamos dicha cantidad, teniendo en cuenta que $IC_{82}/IC_{81} = 1,24569$,

$$CF_{GV} = 50.050,3 \times 1,24569 = 62.347 \text{ millones de pesetas}$$

Para conocer la capacidad financiera de las Diputaciones Forales deberemos remitirnos nuevamente a la determinación del cupo, que se llevó a cabo en los Presupuestos Generales

del Estado, aprobados muy tardíamente (Ley 9/1983, de 13 de julio).

De los datos del cálculo del cupo para 1985 se deduce que las cargas asumidas aumentaron un 29,95 %, porcentaje superior al que sirvió de base para la actualización de las aportaciones. Claro es que no disponemos del desglose de las mismas entre las correspondientes al Gobierno Vasco y las de las Diputaciones Forales, extremo que nos impide repetir el análisis en los mismos términos que el realizado para 1982.

El primero de los componentes de la capacidad financiera de las Diputaciones Forales, el asociado al esfuerzo fiscal, ascendió en 1983 a 16.888,7 millones de pesetas, cantidad similar a la del año precedente, aunque con una distribución por Territorios Históricos que presenta variaciones, según se puede comprobar en el Cuadro n.º 4.1.

La parte de la capacidad financiera de las Diputaciones Forales derivada de las competencias asumidas la obtenemos por diferencia entre la valoración total, según los datos de la metodología

Cuadro 4.1. Financiación asociada al esfuerzo fiscal en 1983

(Millones de pesetas)

	1 Recaudación Diput. Forales	2 Imputación Recaud. Estado	1-2 Financiación Esfuerzo Fiscal
Alava	26.244,6 (IC ₁)	18.808,9 $\left(\frac{i_1}{1-i} IC\right)$	7.435,7
Guipúzcoa ...	55.650,5 (IC ₂)	50.389,2 $\left(\frac{i_2}{1-i} IC\right)$	5.251,3
Vizcaya	89.422,2 (IC ₃)	85.220,5 $\left(\frac{i_3}{1-i} IC\right)$	4.201,7
C.A.P.V.	171.307,3 (IC _{pv})	154.418,6 $\left(\frac{i}{1-i} IC\right)$	16.888,7

Fuente: Estadillo de recaudación de las Diputaciones Forales. Informe Económico-Financiero de los Presupuestos Generales de la C.A.P.V. y elaboración propia.

Cuadro 4.2. Financiación asociada al gasto en 1983

(Millones de pesetas)

	1 Financiación total vía gasto	2 Aportaciones al Gobierno Vasco	1-2 Financiación neta Diputac.
Alava	$10.503,3 \left(\frac{i_1}{1-i} CA \right)$	9.192,5	1.310,8
Guipúzcoa ...	$28.138,4 \left(\frac{i_2}{1-i} CA \right)$	22.372,8	5.765,6
Vizcaya	$47.588,9 \left(\frac{i_3}{1-i} CA \right)$	36.091,7	11.497,2
C.A.P.V.	$86.230,6 \left(\frac{i}{1-i} CA \right)$	67.657,0	18.573,6

Fuente: Informe Económico-Financiero y Memoria de los Presupuestos Generales de la C.A.P.V. y elaboración propia.

del cupo, y las aportaciones realizadas al Gobierno Vasco (incluido Policía). Los índices utilizados para las aportaciones fueron diferentes de los utilizados en 1982. En efecto, la Ley 24/1983, de 27 de octubre (19) fijó como porcentajes la aportación para el año 1983 los siguientes:

Álava	13,7%
Guipúzcoa.....	33,1 %
Vizcaya	53,2 %

Aunque en el texto de la Ley no se menciona nada al respecto, en el informe que acompañó a la propuesta se señalaba que el criterio elegido fue el de *la capacidad recaudatoria*, entendiéndose ésta por la resultante de asociar a la distribución porcentual de los tributos concertados la distribución territorial de la variable económica que mejor puede explicar su comportamiento (20).

(19) Ley por la que se aprobó el acuerdo de la Comisión Mixta Gobierno-Diputaciones Forales a que se refiere el Artículo 22.4 de la Ley 5/1983, de 23 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma).

(20) Siendo a_j la participación del tributo j ($j = 1...n$) en el total de la recaudación y b_{1j} la

El modelo de distribución subyacente presenta, por lo demás, idénticas características al que haya sido estudiado para 1982.

Al igual que en ocasiones anteriores, hay que advertir que en los cálculos anteriores se ha hecho una distribución básica de la capacidad financiera, por lo que no se han tenido en cuenta algunos apartados específicos como las aportaciones especiales para el sostenimiento de las Instituciones (4.393,4 millones de pesetas), las destinadas a la financiación de la Policía (5.310,0 millones de pesetas), las derivadas de convenios específicos con las Diputaciones (398 millones de pesetas), las compensaciones a la Diputación Foral de Álava (3.629,4 millones de pesetas) y las correspondientes a inversiones de interés general (1.327 millones de pesetas).

Finalmente, hay que llamar la atención sobre el hecho de que en 1983, por primera vez, se incluyó la parte

participación del Territorio 1 en la variable económica asociadas al concepto impositivo, la cuota de dicho Territorio será:

$$\sum_{j=1}^n a_j b_{1j}$$

Cuadro 5.1. **Financiación asociada al esfuerzo fiscal en 1984**

(Millones de pesetas)

	1 Recaudación Diput. Forales	2 Imputación Recaud. Estado	1-2 Financiación Esfuerzo Fiscal
Alava	34.080,9 (IC ₁)	22.719,2 $\left(\frac{i_1}{1-i}\right)$	11.361,7
Guipúzcoa ...	67.350,7 (IC ₂)	60.865,1 $\left(\frac{i_2}{1-i}\right)$	6.485,6
Vizcaya	114.610,2 (IC ₃)	102.937,8 $\left(\frac{i_3}{1-i}\right)$	11.672,4
C.A.P.V.....	216.041,8 (IC _{pv})	186.522,1 $\left(\frac{i}{1-i}\right)$	29.519,7

Fuente: Estadillo de recaudación de las Diputaciones Forales. Informe Económico-Financiero de los Presupuestos Generales de la C.A.P.V. y elaboración propia.

correspondiente a la financiación de la Policía Autónoma dentro de la valoración de las cargas asumidas. Ello implica, pues, que los 23.883,6 millones de pesetas de financiación neta de las Diputaciones debían de nutrir también la correspondiente aportación al Gobierno Vasco, ya que no se producirían ulteriores deducciones del Cupo como en ejercicios precedentes.

5. 1984: LA CONTINUIDAD DE LA FORMULA UTILIZADA EN EL EJERCICIO DE 1983

El diseño de la financiación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1984 constituye una confirmación de la fórmula empleada en el año 1983, con los errores de concepción y las deficiencias que la misma suponía. En efecto, si en 1983 se invocó la inexistencia de Presupuestos Generales del Estado como justificación para utilizar la tasa de crecimiento de los tributos concertados como criterio de actualización de las aportaciones, en 1984 ninguna circunstancia constreñía la elección y libre diseño de un modelo interno de financiación determinado. Sin

embargo, se optó claramente por la continuidad, con un pequeño matiz: ya no era necesario el desfase anual en los datos utilizados, porque se podía utilizar perfectamente la tasa de variación prevista para el propio ejercicio (1984) al que se referían las aportaciones.

Así pues, teniendo en cuenta los datos ajustados de recaudación se procedía a definir la tasa de actualización de la forma siguiente (21):

$$\begin{aligned} \text{Tasa de crecimiento} &= \\ &= \frac{\text{Recaudación ajustada 1984}}{\text{Recaudación ajustada 1983}} = \\ &= \frac{2.806.428}{2.319.993} = 1,20967 \end{aligned}$$

Teniendo en cuenta que las aportaciones eran en 1983 de 62.347 millones de pesetas, en 1984 podemos definir la capacidad financiera del Gobierno Vasco del siguiente modo:

(21) Se siguen observando algunas pequeñas diferencias entre los datos de recaudación utilizados y los correspondientes a la metodología del cupo provisional.

Cuadro 5.2. Financiación asociada al gasto en 1984

	1 Financiación total vía gasto	2 Aportaciones al Gobierno Vasco	1-2 Financiación neta Diputac.
Alava	13.464,7 $\left(\frac{i_1}{1-i} CA\right)$	11.265,0	2.199,7
Guipúzcoa ...	36.072,1 $\left(\frac{i_2}{1-i} CA\right)$	26.098,4	9.973,7
Vizcaya	61.006,7 $\left(\frac{i_3}{1-i} CA\right)$	44.617,7	16.389,0
C.A.P.V.	110.543,5 $\left(\frac{i}{1-i} CA\right)$	81.981,1	28.562,4

Fuente: Informe Económico-Financiero y Memoria de los Presupuestos Generales de la C.A.P.V. y elaboración propia.

$$CF_{GV} = 62.347 \times 1,20967 = 75.419,3 \text{ millones de pesetas}$$

Cantidad que, como en ocasiones anteriores, no incluye más que las aportaciones básicas destinadas a cubrir el coste de los servicios transferidos. Es decir, excluidas las correspondientes a sostenimiento de Instituciones, convenios, Policía, etc.

Además de la tasa de actuación citada, la otra evolución que habría de determinar la capacidad financiera conjunta del País Vasco es la correspondiente a las cargas asumidas. De acuerdo con la metodología del cupo provisional, la valoración de las cargas asumidas ascendía en 1984 a 1.662.309 millones de pesetas, luego incorporaba una tasa de crecimiento del 28,2 % frente al ejercicio precedente.

En base al comportamiento de las variables citadas y a la recaudación efectiva obtenida por las Diputaciones Forales, podemos pasar a cuantificar la capacidad financiera de que dispusieron estas Instituciones en 1984.

La financiación debida al mantenimiento de una presión fiscal efectiva superior al índice de renta ascendió a 29.519,7 millones de pesetas, cantidad que se sitúa muy por encima de la obtenida el año anterior. En términos relativos, Álava continúa gozando de una posición destacada, mientras que Vizcaya registra una notable mejoría (22).

La financiación asociadas al gasto, obtenida por diferencia entre la valoración global de las cargas asumidas y las aportaciones al Gobierno Vasco, ascendía a 35.124,2 millones de pesetas, registrando, por tanto, un fuerte incremento frente a 1983.

En cuanto a los índices utilizados en el cálculo de las aportaciones, hay que tener en cuenta que fueron modificados

(22) Las lluvias torrenciales de agosto de 1983 motivaron numerosos aplazamientos de ingresos, lo que debió suponer una minoración de la recaudación correspondiente a 1983, con el consiguiente efecto de incrementar la de 1984. Este fenómeno ha debido afectar muy sensiblemente a Vizcaya y en menor medida a Álava.

por la ley 3/1984, de 30 de octubre (23). Los valores utilizados fueron los siguientes:

Álava	13,87%
Guipúzcoa	31,76%
Vizcaya.....	54,37 %

El criterio al que los mismos responden es el mismo que el de 1983, es decir, la capacidad recaudatoria; si bien se introdujeron pequeñas modificaciones en su obtención (24).

Por lo demás, existían también en 1984 otros conceptos que modifican los volúmenes de financiación antes calculados. En particular: 5.314,4 millones de pesetas de aportación al sostenimiento de las Instituciones, 602,7 millones de pesetas por nuevas competencias asumidas en 1982, 1.605,2 millones de pesetas por inversiones de interés general, 774,6 millones de pesetas por nuevas competencias asumidas en 1983, 4.390,3 millones de pesetas de compensaciones a la Diputación Foral de Álava, 6.700 millones de pesetas de aportación extraordinaria para sufragar los gastos de la catástrofe de agosto de 1093 y 6.561,8 millones de pesetas de financiación prevista en materia de Policía Autónoma.

Los conceptos citados implican una redistribución de financiación entre Diputaciones y Gobierno Vasco incluido el relativo a la Policía Autónoma, ya que al igual que en 1983 su financiación se previó dentro del propio mecanismo de determinación del cupo.

6. RESUMEN DEL PERIODO 1981-1984

La finalidad del análisis desarrollado a lo largo de los anteriores apartados ha sido el clarificar las características del modelo interno de distribución de recursos vigente en cada uno de los

(23) Ley por la que se aprobó el acuerdo de la Comisión Mixta Gobierno-Diputaciones Forales a que se refería el artículo 32, apartado 4, de la Ley 30/1983, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1984.

(24) Básicamente, pequeñas correcciones en las variables económicas consideradas y utilización de la distribución de la recaudación del propio País Vasco en lugar de la del territorio común.

ejercicios de 1981 a 1984. Por ello, se ha prescindido de detalles accesorios y sólo se han tenido en cuenta las peculiaridades propias de cada ejercicio presupuestario en la medida en que afectaban substancialmente a la definición del modelo.

Hemos tenido también ocasión, en los diversos apartados, de mencionar la ausencia de consideración de partidas determinadas que, o bien aumentaban los volúmenes de financiación (Policía, por ejemplo) o bien incidían en su distribución desde una perspectiva institucional (Compensaciones, por ejemplo).

Pues bien, una vez respondida la pregunta crucial: ¿cómo financia cada tipo de institución las competencias asumidas en virtud del desarrollo del Estatuto de Autonomía?; queda la labor de dotar al análisis de un rigor tal que convierta los datos manejados en un puntual reflejo de la realidad. A tal fin, hemos considerado todas aquellas pequeñas modificaciones que inciden en la distribución inicial de la capacidad financiera. Las mismas responden a una tipología muy variada: así, tenemos aportaciones al sostenimiento de las Instituciones Comunes que no financian una competencia determinada, aunque constituyan una necesidad evidente para el funcionamiento del autogobierno; aportaciones específicas de un año (subvención al sector de aceros especiales en 1981); otras motivadas por acontecimientos excepcionales (catástrofe de agosto de 19P3); otras destinadas a financiar inversiones de interés general; algunas debidas al propio desarrollo del proceso estatutario (nuevas transferencias); y, en fin, las ya mencionadas compensaciones a Álava; por no citar sino las partidas que afectan a las Diputaciones Forales, ya que más adelante habrá ocasión de referirnos a las del Gobierno.

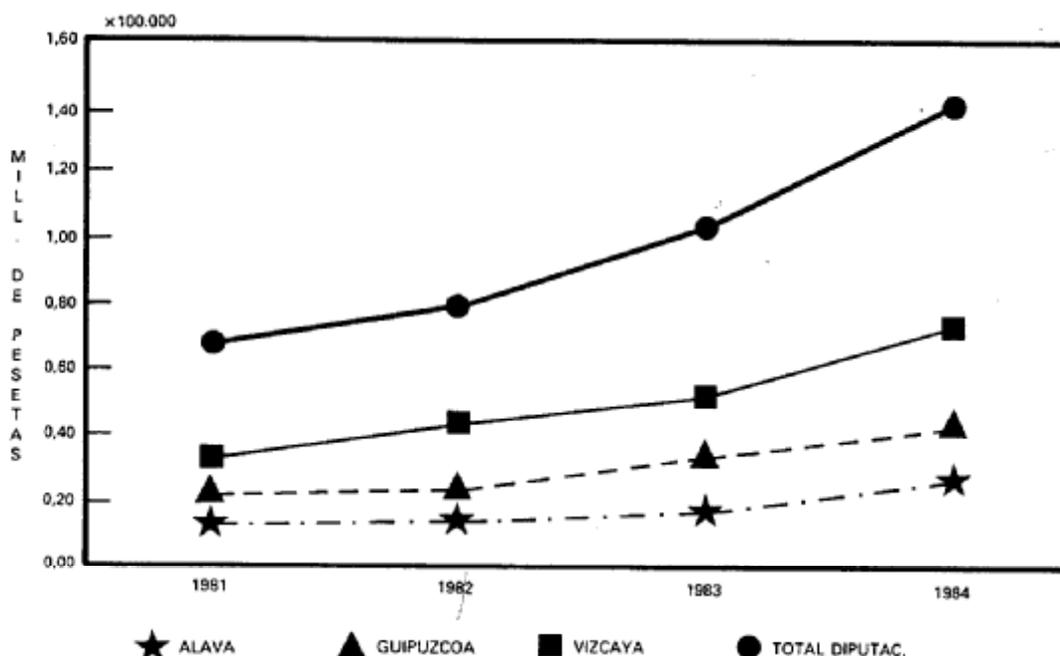
En el cuadro n.º 6.1. se muestra un primer resumen de la capacidad financiera correspondiente a cada una de las Diputaciones Forales. Los conceptos utilizados guardan correspondencia con los desarrollados en el análisis año a año; pero queremos recordar que la capacidad financiera vía gasto se define, al igual que la del esfuerzo fiscal, con referencia a las variables de la metodología del cupo y que,

Cuadro n.º 6.1. Capacidad financiera de las Diputaciones Forales en el periodo 1981-1984

(Millones de pesetas)

	DIPUTACION FORAL DE ALAVA				DIPUTACION FORAL DE GUIPUZCOA				DIPUTACION FORAL DE VIZCAYA			
	1981	1982	1983	1984	1981	1982	1983	1984	1981	1982	1983	1984
1. CAPACIDAD FINANCIERA INICIAL	13.462,9	14.727,7	17.939,0	24.826,4	21.936,1	23.866,2	33.389,8	42.557,7	33.093,8	43.937,6	51.790,6	72.679,1
— Via esfuerzo fiscal	6.087,0	6.601,0	7.435,7	11.361,7	2.293,8	2.167,1	5.251,3	6.485,6	-26,0	7.353,9	4.201,7	11.672,4
— Via gasto	7.375,9	8.126,7	10.503,3	13.464,7	19.699,3	21.699,1	28.138,4	36.072,1	33.119,8	36.583,7	47.588,9	61.006,7
(De la cual, de competencia foral)	2.376,0	1.591,3	1.310,8	2.200,4	6.336,1	5.027,3	5.765,6	9.973,7	10.668,9	9.740,6	11.497,3	16.389,0
2. APORTACIONES AL GOBIERNO VASCO	5.359,8	6.995,9	9.794,4	12.002,1	14.293,1	17.846,6	23.827,0	27.786,3	24.067,1	28.734,6	38.49,0	47.507,2
— Aportaciones ordinarias	4.999,9	6.535,4	8.541,5	10.460,6	13.333,2	16.671,8	20.636,9	23.953,2	22.450,9	26.843,1	33.168,6	41.005,5
— Aportaciones Policia	—	—	651,0	804,4	—	—	1.735,9	2.145,2	—	—	2.923,1	3.612,2
— Aportaciones sostenimiento Instituciones	359,9	460,5	601,9	737,1	959,9	1.174,8	1.454,2	1.687,9	1.616,2	1.891,5	2.337,3	2.889,5
3. OTROS AJUSTES	-2.225,9	-3.690,1	-4.608,6	-4.333,1	326,9	—	608,0	3.209,6	550,5	—	978,9	5.160,6
— Subvención aceriales	122,6	—	—	—	326,9	—	—	—	550,5	—	—	—
— Nuevas competencias asumidas 1982	—	—	65,0	78,6	—	—	166,0	200,8	—	—	267,2	323,2
— Nuevas competencias asumidas 1983	—	—	—	106,1	—	—	—	256,4	—	—	—	412,1
— Inversiones interés general	—	—	173,3	209,6	—	—	442,0	534,7	—	—	711,7	860,9
— Gastos catástrofe agosto-83	—	—	—	917,9	—	—	—	2.217,7	—	—	—	3.564,4
— Compensación específica Alava	-1.477,5	-2.522,9	-3.629,4	-4.390,3	—	—	—	—	—	—	—	—
— Compensación Alava en cupo al Estado	-371,0	-1.167,2	-1.217,5	-1.255,0	—	—	—	—	—	—	—	—
4. CAPACIDAD FINANCIERA DEFINITIVA	10.329,0	11.421,9	12.753,2	17.157,4	7.343,1	6.019,6	8.954,8	11.561,8	8.476,2	15.203,0	12.382,7	20.011,3
(4 = 1 - 2 - 3)												

Gráfico n.º 1. Capacidad financiera inicial



consecuentemente, la capacidad financiera vía gasto de competencia foral se obtiene residualmente de sustraer al total las aportaciones realizadas al Gobierno Vasco para financiación de las cargas asumidas por éste.

A partir de ahí, para obtener la capacidad financiera definitiva (CFD) es preciso considerar todas las partidas que ya hemos citado y, sobre todo, la opción fundamental por la cual se ha decantado el modelo en los cuatro años considerados: *la financiación asociada al esfuerzo fiscal engrosa íntegramente los fondos a disposición de las Diputaciones Forales*. Es cierto, sin embargo, que la financiación de algunas partidas como las anteriormente mencionadas debe provenir necesariamente de la financiación obtenida vía esfuerzo fiscal, luego, según la importancia de las mismas, se operará también una distribución de dicho tramo de financiación (25).

(25) En el caso más señalado —aportaciones para el sostenimiento de las Instituciones Comunes— puede ocurrir que las mismas resulten financiadas en parte vía gasto, al considerar como

Pasando ya a analizar las cifras concretas, debemos resaltar en primer lugar el extraordinario crecimiento de la capacidad financiera inicial (CFI) en el período que se contempla para todos los Territorios Históricos; crecimiento que supone en términos generales que en 1984 se doblan las cifras de 1981, siempre con ligeras variaciones según el Territorio: el crecimiento es en Álava del 84,4 %, en Guipúzcoa del 93,7 % y del 119 % en Vizcaya. Tal trayectoria en el conjunto del período se manifiesta, sin embargo, en crecimientos interanuales bastante desiguales y además diferenciados según los Territorios. En general, el crecimiento fue muy bajo el primer año, con la excepción de Vizcaya, bastante regular en 1983 (21,81 % en Álava y 17,87 % en Vizcaya, destacando Guipúzcoa, 39,90 %). muy fuerte en 1984 en Vizcaya (40,33 %) y en Álava (38,40 %) y más moderado en Guipúzcoa (27,45 %).

asumidas las partidas homónimas que figuran en los Presupuestos del Estado con destino a las demás Comunidades Autónomas.

Gráfico n.º 2. Capacidad financiera inicial 1981

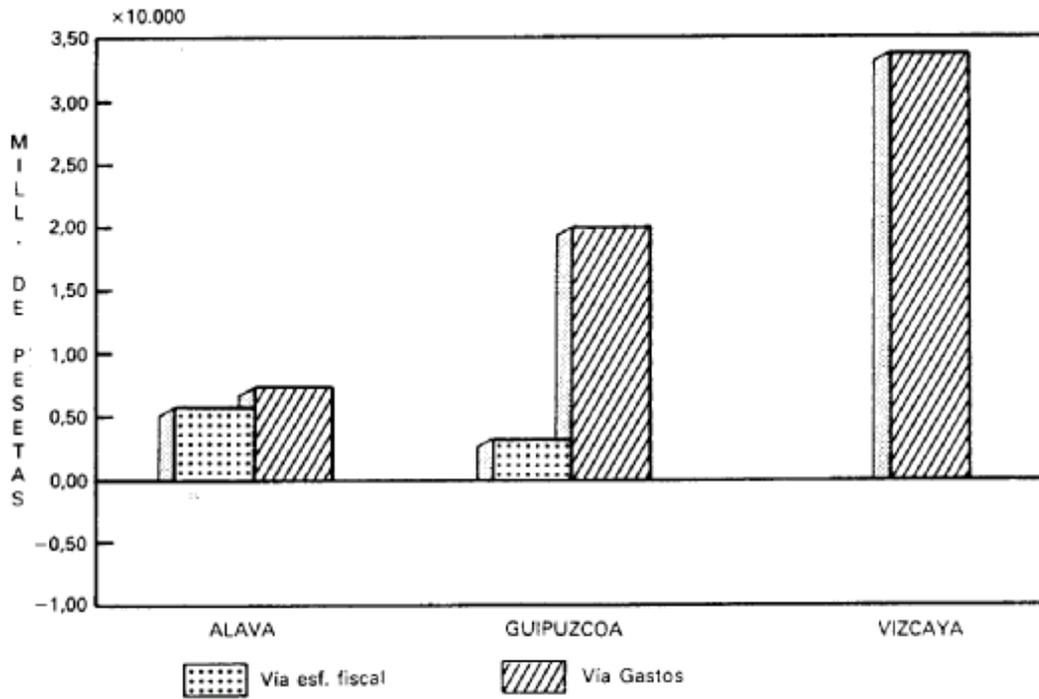


Gráfico n.º 3. Capacidad financiera inicial 1982

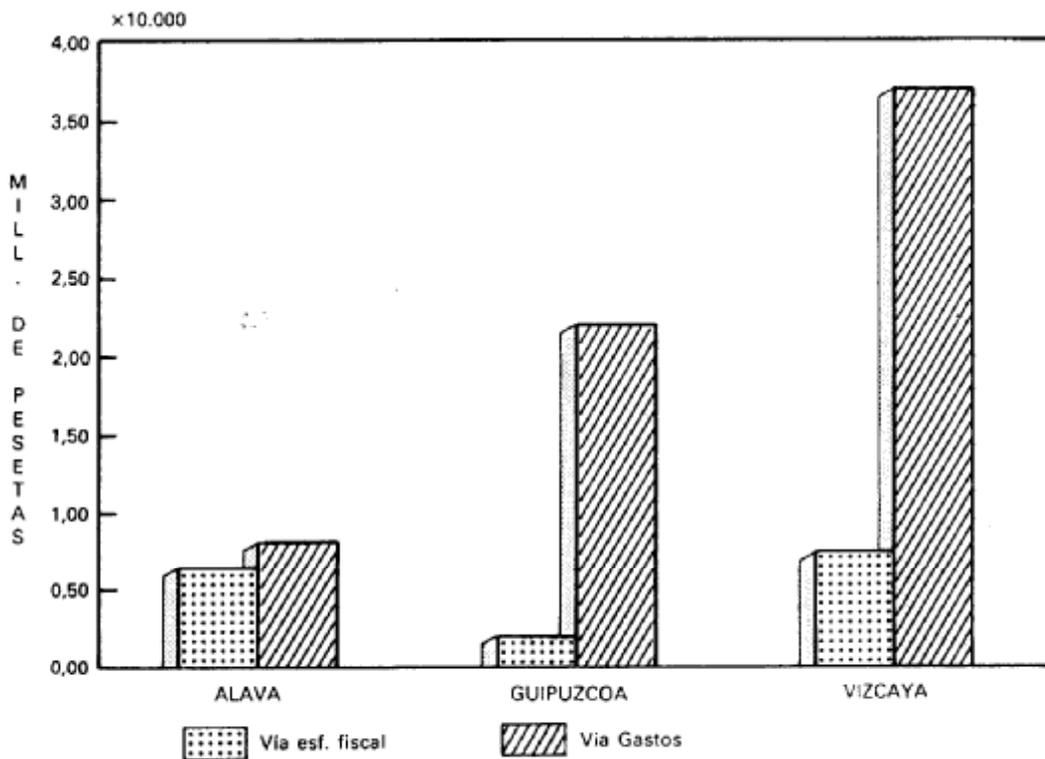


Gráfico n.º 4. Capacidad financiera inicial 1983

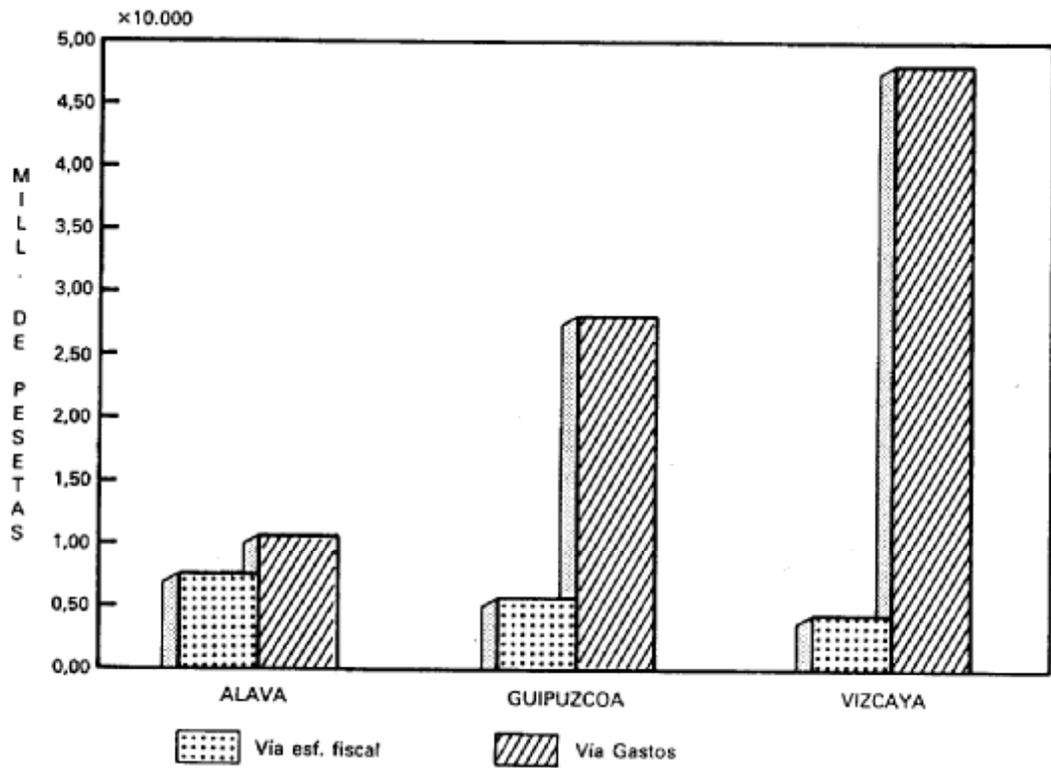
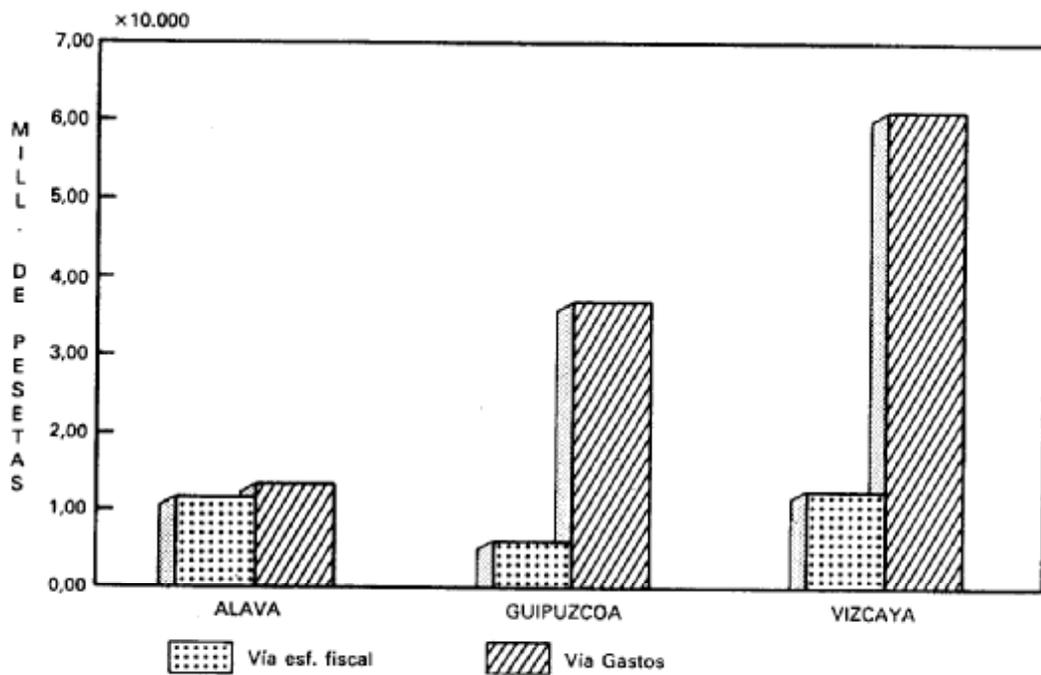


Gráfico n.º 5. Capacidad financiera inicial 1984



Cuadro n.º 6.2. **Evolución de los porcentajes de aportación de los Territorios Históricos**

	1981	1982	1983	1984
Álava	12,25947	13,05763	13,7	13,87
Guipúzcoa	32,69219	33,31001	33,1	31,76
Vizcaya	55,04834	53,63236	53,2	54,37
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Las disparidades observadas reflejan en buena medida peculiaridades propias de cada territorio y también alguna circunstancia externa de gran incidencia. Entre las peculiaridades hay que citar la distinta composición de la CFI según los ejercicios y según los Territorios. En Álava, el componente esfuerzo fiscal supone siempre un porcentaje mayor del 40 % sobre la CFI total, en Guipúzcoa dicha cuota se sitúa entre un 10 y un 15 %, y en Vizcaya presenta porcentajes similares a los de Guipúzcoa, aunque con dos comportamientos anómalos en los años 1981 y 1983. El comportamiento del esfuerzo fiscal en 1981 en Vizcaya, que arroja incluso un signo negativo, es sorprendente y puede deberse a las especiales circunstancias del primer año de Concierto (26). En el año 1983, por su parte, se produjeron las lluvias torrenciales, cuyos catastróficos efectos motivaron la concesión de aplazamientos de las obligaciones tributarias; de ahí que la recaudación de 1983 esté infravalorada y la de 1984 recoja el efecto del diferimiento de los ingresos.

En cuanto a las aportaciones al Gobierno Vasco, sus variaciones se deben al desarrollo de nuevas competencias (Policía), a las tasas de crecimiento fijadas para las mismas, que

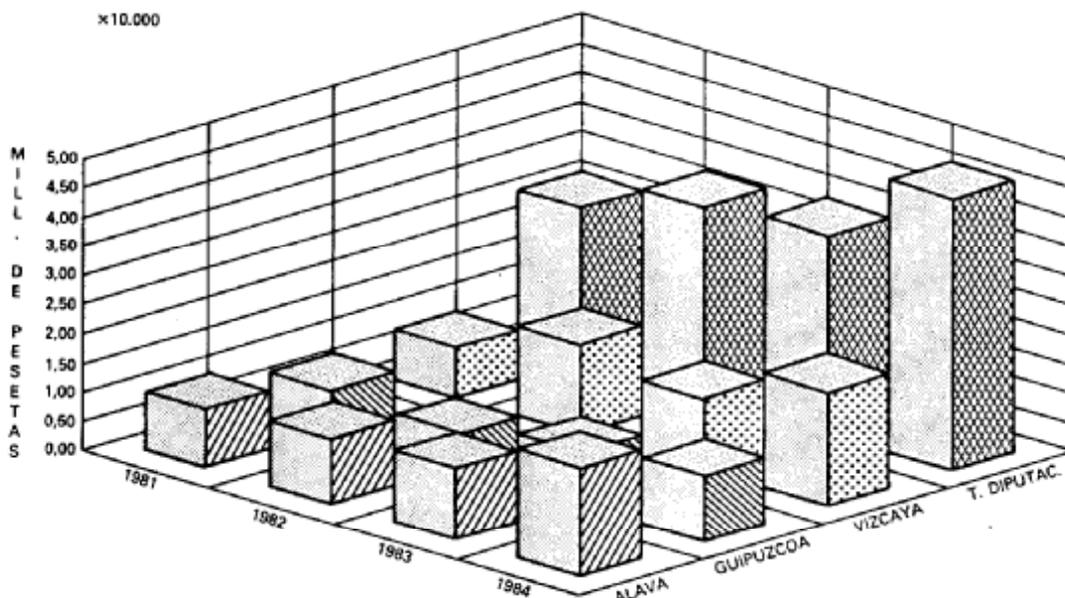
(26) La cifra de recaudación se ha tomado de la liquidación del Presupuesto de la Diputación Foral, por lo que en todo caso, de haberse producido un error, éste hubiera tenido lugar en la imputación a Vizcaya y de los impuestos concertados durante el año o quizás se deba a desfases en la contabilización.

ya han sido objeto de comentario, y, en lo que a su distribución por Territorios se refiere, a las modificaciones de los porcentajes de aportación. Debido a la evolución de los porcentajes de aportación, que se refleja en el cuadro n.º 6.2., las aportaciones han crecido más intensamente en Álava (30,52 %, 40,00 % y 22,54 %) que en Guipúzcoa (24,85 %, 33,15 % y 16,61 %) y en Vizcaya (19,39 %, 33,73 % y 18,42 %).

Además de las aportaciones, hay que considerar otros ajustes de cara a obtener la capacidad financiera definitiva (CFD). Estos son de escasa importancia, a excepción de las compensaciones efectuadas a la Diputación Foral de Álava. El ejercicio de competencias, bien correspondientes al Estado bien correspondientes al Gobierno Vasco, supone un incremento de financiación para Álava que va de 2.348,5 millones de pesetas en 1981 a 5.645,3 millones de pesetas en 1984.

El aspecto que más llama la atención de la CFD es el estado comparativo de los niveles que alcanza en el año de partida. Teniendo en cuenta las competencias adicionales ejercidas por Álava, la CFD se sitúa en niveles similares en todas las Diputaciones Forales (7.980,5 millones de pesetas en Álava, 7.343,1 en Guipúzcoa y 8.476,2 en Vizcaya), a pesar de las enormes diferencias de dimensión económica de los respectivos Territorios. Comparando la CFD con el volumen de gasto de competencia foral, que, recordamos, se ha obtenido a partir de la valoración de cargas asumidas computadas en la

Gráfico n.º 6. Capacidad financiera definitiva



determinación del cupo y de las aportaciones al Gobierno Vasco, resulta que Alava cuenta con un importante excedente en el año inicial, mientras que el de Guipúzcoa era muy reducido y Vizcaya presentaba incluso signo negativo (-2.192,7 millones de pesetas).

Ahora bien, en este punto es necesario retomar el análisis del cupo del año 1981, que ha sido abordado en el apartado 2. Allí señalábamos ya que dada la valoración de las competencias de las Diputaciones Forales, que ascendía a 175.457 millones de pesetas, y la valoración de las competencias *efectivamente* asumidas por el Gobierno Vasco (653.592 millones de pesetas), se tendría que haber producido una revisión del cálculo del cupo, ya que si no se habría acrecentado la capacidad financiera de las Diputaciones Forales de forma impropia. La cuestión es: ¿se produjo la revisión del cupo de acuerdo con la valoración de las competencias asumidas de forma efectiva? La respuesta parece que tiene que ser negativa, ya que el cupo previsto en la Ley del Concierto ascendía a 38.596 millones de pesetas y sabemos que el que fue efectivamente ingresado

ascendía a 37.287 millones de pesetas (27). Si la revisión se hubiera producido, el cupo ingresado, en ningún caso, se hubiera situado por debajo de la cifra señalada en la Ley del Concierto.

Esta interpretación es la que justifica la forma en que se presentan los datos del cuadro n.º 6.1. De lo contrario, habría que haber hecho constar en el mismo como financiación vía gasto de competencia foral unas cantidades equivalentes al 56,5 % de las realmente consideradas.

Todas las precisiones hasta ahora realizadas son, pues, previas a cualquier examen de la trayectoria de la CFD. Si, por ejemplo, en el caso de Vizcaya efectuamos la corrección indicada de las competencias de ámbito foral, la CFD se multiplicaría por 5,2 entre 1981 y 1984, en lugar de por 2,36, tal y como se refleja en el cuadro n.º 6.1.

Obviando las precisiones comentadas, vamos a comentar la evolución a partir del nivel existente en 1981. Para el conjunto del período, se da un elevado

(27) «Estadísticas Presupuestarias y Fiscales 1981». Ministerio de Hacienda.

Cuadro n.º 6.3 **Diferencias entre los índices de aportación al Gobierno Vasco y los índices de imputación del Concierto**

	1982	1983	1984
ALAVA	0,79816	1,44053	1,61053
GUIPUZCOA	0,61782	0,40781	-0,93219
VIZCAYA	-1,41598	-1,84834	-0,67834

crecimiento en la CFD de todas las Diputaciones; pero destaca especialmente el de Vizcaya, 136 %, seguido a distancia del de Álava, 66,11 %, y, finalmente, del de Guipúzcoa, 57,45 %. Naturalmente, dada la situación de partida, las tasas de crecimiento mencionadas no consiguen sino amortiguar levemente la desproporción que mostraban Vizcaya y Guipúzcoa respecto de Álava. Téngase en cuenta que, aún descontando las mayores competencias ejercidas por Álava, su CFD igual prácticamente a la de Guipúzcoa en 1984 (11.512,1 millones de pesetas frente a 11.561,8 millones de pesetas), mientras que la de Vizcaya están sólo un 16,6 % mayor.

Como ya ocurriera con la CFI, en términos de evolución interanual, se registran grandes irregularidades en el comportamiento de la CFD. El punto más bajo del crecimiento en Vizcaya se da en 1983—nuevamente bajo el influjo de las lluvias torrenciales—, en Guipúzcoa es 1982 el peor año, con un descenso del 18,02 %, y Álava registra una evolución más sostenida en todos los años, con un tirón mayor—incremento del 34,53 %— en 1984.

No queremos finalizar el análisis individualizado de cada una de las Diputaciones Forales sin hacer una nueva referencia a las diferencias de índices utilizados en los cálculos de las aportaciones del Gobierno Vasco y en el Cupo al Estado a partir de 1982. Ya hemos avanzado la opinión de que el texto del Concierto implica, a nuestro juicio, que el mantenimiento del índice

global (6,24 %) supone también el de su distribución, el de los *índices* de imputación de los Territorios Históricos. Vamos a considerar, sin embargo, cuáles hubieran sido los efectos sobre la CFD si se hubieran utilizado unos únicos índices, válidos tanto para determinar el Cupo como las aportaciones, y que éstos hubieran sido, naturalmente, los utilizados a efectos de calcular estas últimas.

Tal supuesto tiene interés porque, de cualquier manera, en algún momento se ha de producir la definición conceptual de los índices de imputación, siendo de esperar que, cuando la misma se produzca, la distribución interna del índice del País Vasco esté más próxima a los valores utilizados en el cálculo de las aportaciones que a los correspondientes a la determinación del cupo (28).

Las implicaciones de tal supuesto se pueden contemplar en el cuadro n.º 6.4. Las mismas se traducen en una redistribución de financiación entre Territorios de 2.030,6, 3.362,0 y 3.545,4 millones de pesetas, respectivamente, en 1982, 1983 y 1984. La redistribución en los dos primeros años opera a favor de Vizcaya drenando recursos a Guipúzcoa y a Álava, mientras que en el tercero serían Guipúzcoa y Vizcaya las beneficiadas y Álava el Territorio financiador de la redistribución.

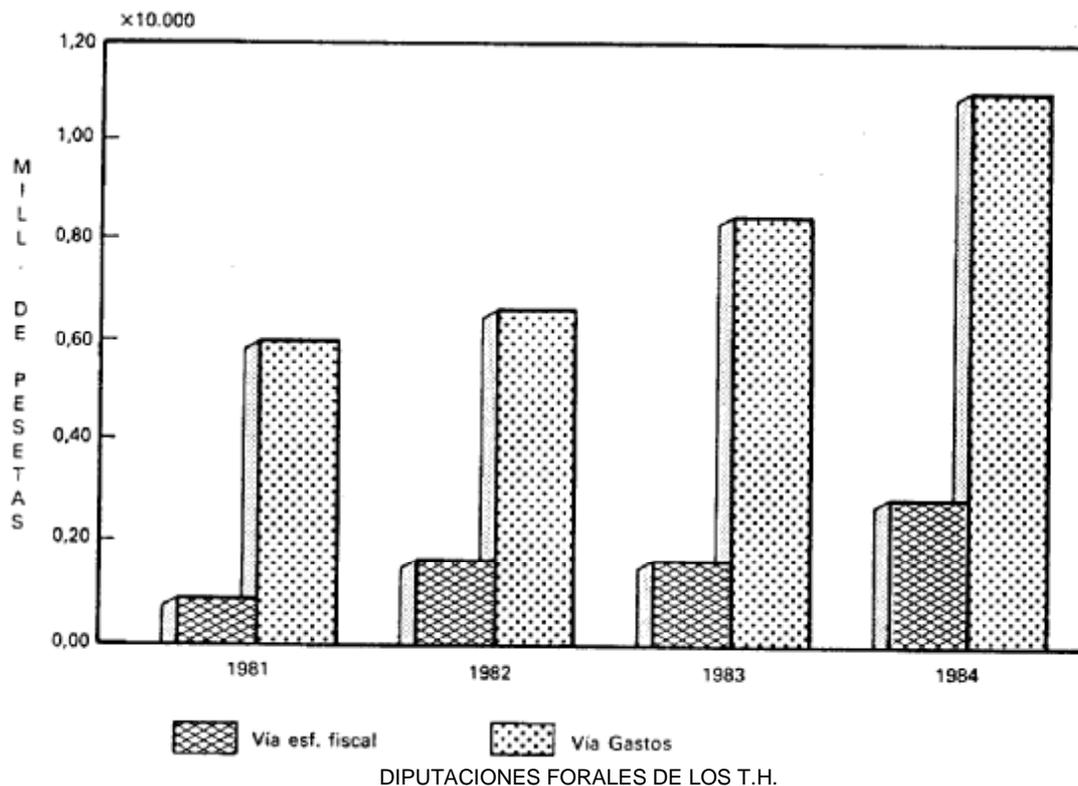
(28) Hay que hacer notar que en nuestro supuesto se mantiene el valor global del índice.

Cuadro n.º 6.4. **Efectos sobre la capacidad financiera de la utilización de unos únicos índices de imputación**

(Millones de pesetas)

		1982	1983	1984
ÁLAVA	Vía esfuerzo fiscal	-999,4	-2.089,8	-3.085,4
	Vía gasto	130,6	267,6	460,0
	Total	-1.130,0	-2.366,4	-3.545,4
GUIPÚZCOA	Vía esfuerzo fiscal	-799,6	-928,9	1.682,9
	Vía gasto	-101,0	-75,7	266,3
	Total.....	-910,6	-1.004,6	1.949,2
VIZCAYA	Vía esfuerzo fiscal	1.799,0	3.018,7	1.402,5
	Vía gasto	231,6	343,3	193,7
	Total	2.030,6	3.362,0	1.596,2

Gráfico n.º 7. **Capacidad financiera inicial**



Cuadro n.º 6.5. **Capacidad financiera definitiva bajo el supuesto de utilización de unos únicos índices de imputación**

(Millones de pesetas)

	1981	1982	1983	1984	1984/1981
Alava	10.329,0	10.291,9	10.416,8	13.612,0	31,78 %
Guipúzcoa	7.343,1	5.109,0	7.950,2	13.511,0	84,00 %
Vizcaya	8.476,2	17.233,6	16.044,7	21.607,5	154,92 %

La CFD de cada Diputación Foral (cuadro n.º 6.5.), partiendo de las mismas proporciones de 1981, registra una evolución distinta bajo el supuesto que contemplamos. Vizcaya ve crecer su CFD a una tasa más elevada que antes —154,92% versus 136%—, en tanto que Guipúzcoa pasa a ocupar el segundo lugar, con un incremento del 84 %, y Alava el tercero, con un crecimiento del 31,78%, con lo que se invierten prácticamente las posiciones que estos dos últimos Territorios ocupaban en los cálculos anteriores.

A lo largo del período 1981-1984, la Diputación Foral de Álava habría dispuesto de un volumen de financiación de 44.649,7 millones de pesetas, la de Guipúzcoa de 33.913,3 millones de pesetas y la de Vizcaya de 63.362 millones de pesetas.

Una vez pasada revista a cada una de las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos, es el momento de considerar su evolución conjunta, poner ésta en relación con la del Gobierno Vasco y, en definitiva, con la de la Comunidad Autónoma en su totalidad.

La CFI de las Diputaciones Forales se dobla entre los años 1981 y 1984, período para el que alcanza un crecimiento del 104,4 %. Su evolución interanual es mucho más regular que la registrada por las Diputaciones individualmente consideradas; así las tasas interanuales de crecimiento son del 20,45 %, 24,94 % y 35,82 %, para 1982, 1983 y 1984, respectivamente.

En cuanto a la distribución de la CFI, el componente asociado al esfuerzo fiscal crece a un ritmo más elevado, con la excepción de 1983, cuyas causas ya se han explicado, de forma que si en 1981 este componente representaba un 11,76 % de la CFI, en 1984 alcanza un 20,71 %. El otro componente, el asociado al gasto, crece, a tenor de lo anterior, a ritmos más reducidos y también más desiguales: el crecimiento de todo el período, que es del 83,73 %, parte de una tasa muy modesta en 1982, 10,37 % para alcanzar valores más acordes con la evolución de la CFI en los años 1983 y 1984, 29,84% y 28,19 %, respectivamente.

En lo que respecta al gasto de competencia foral, debemos recordar aquí las observaciones hechas anteriormente, tanto relativas a su forma de cálculo como a las circunstancias específicas del ejercicio de 1981. Así, salvando dicho año, su crecimiento es bastante coherente con el del gasto total, oscilando su cuota de participación entre un 20 y un 25 %.

Las aportaciones al Gobierno Vasco, al igual que la CFI, se doblan durante los cuatro años analizados, siendo su tasa exacta de crecimiento del 99,67 %. Su evolución anual ya ha sido objeto de examen detallado en apartados anteriores, que tenían por objeto esclarecer los criterios de determinación de las aportaciones en cada ejercicio. Hay que precisar, sin embargo, que en esa evolución de las aportaciones tiene una incidencia destacada la asunción de competencia en materia de Policía

Cuadro n.º 6.6. Capacidad financiera de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1981-1984

(Millones de pesetas)

	DIPUTACIONES FORALES DE LOS TT. HH.				GOBIERNO VASCO				COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO			
	1981	1982	1983	1984	1981	1982	1983	1984	1981	1982	1983	1984
1. CAPACIDAD FINANCIERA INICIAL	68.519,8	82.531,5	103.119,4	140.063,2	—	—	—	—	68.519,8	82.531,5	103.119,4	140.063,2
— Via esfuerzo fiscal	8.354,8	16.122,0	16.888,7	29.519,7	—	—	—	—	8.354,8	16.122,0	16.888,7	29.519,7
— Via gasto	60.165,0	66.409,5	86.230,7	110.543,2	—	—	—	—	60.165,0	66.409,5	86.230,7	110.543,5
(De la cual, de competencia foral)	19.381,0	16.359,2	18.573,7	28.563,1	—	—	—	—	19.381,0	16.359,2	18.573,7	28.563,1
2. APORTACIONES AL GOBIERNO VASCO	43.720,0	53.577,1	72.050,5	87.295,6	43.720,0	53.577,1	72.050,5	87.295,6	—	—	—	—
— Aportaciones ordinarias	40.784,0	50.050,3	62.347,1	75.419,3	40.784,0	50.050,3	62.347,1	75.419,3	—	—	—	—
— Aportaciones Policía	—	—	5.310,0	6.561,8	—	—	5.310,0	6.561,8	—	—	—	—
— Aportaciones sostenimiento Instituciones	2.936,0	3.526,8	4.393,4	5.314,5	2.936,0	3.526,8	4.393,4	5.314,5	—	—	—	—
3. OTROS AJUSTES	-1.348,5	-3.690,1	-3.021,7	4.037,1	-1.369,3	-2.632,2	-4.568,0	-14.495,8	-2.717,8	-6.322,3	7.589,7	-10.458,7
— Subvención acerías	1.000,0	—	—	—	—	1.000,0	—	—	—	—	—	—
— Nuevas transf. asum. 1981	—	—	—	—	-874,8	—	—	—	-874,8	—	—	—
— Nuevas transf. asum. 1982	—	—	498,2	602,6	—	-440,2	-498,2	-602,6	—	-440,2	—	—
— Nuevas transf. asum. 1983	—	—	—	774,6	—	—	-340,1	-774,6	—	—	-340,1	—
— Inversiones interés gral.	—	—	1.327,0	1.605,2	—	—	-1.327,0	-1.605,2	—	—	—	—
— Gastos catástrofe agosto-83	—	—	—	6.700,0	—	—	—	-6.700,0	—	—	—	—
— Compensación específica Alava	-1.477,5	-2.522,9	-3.629,4	-4.390,3	1.977,5	2.522,9	3.629,4	4.390,3	—	—	—	—
— Comp. Alava en cupo al Estado	-371,0	-1.167,2	-1.217,5	-1.255,0	—	—	—	—	-371,0	-1.167,2	-1.217,5	-1.255,0
— Fondo de Compens. Interterr.	—	—	—	—	—	-3.539,7	-4.303,3	-5.211,3	—	-3.539,7	-4.303,3	-5.211,3
— Otros ingr. (C.3, Rent., Conc.)	—	—	—	—	772,0	-1.175,2	-1.728,8	-3.992,4	-772,0	-1.175,2	-1.728,8	-3.992,4
— Incorporación créd. Policía	—	—	—	—	-700,0	—	—	-700,0	—	—	—	—
4. CAPACIDAD FINANCIERA DEFINITIVA (4 = 1 - 2 - 3)	26.148,3	32.644,5	34.090,6	48.730,5	45.089,3	56.209,3	76.618,5	101.791,4	71.237,6	88.853,8	110.709,1	150.521,9

Autónoma a partir de 1983. Excluidas las dotaciones destinadas a financiar la Policía, el crecimiento de las aportaciones entre 1981 y 1984 es del 87,51 %. Tanto las aportaciones ordinarias como las correspondientes a Policía deben incluirse en lo que hemos denominado CFI-vía gasto, mientras que las aportaciones para el sostenimiento de las Instituciones Comunes deben financiarse, al menos en parte, a través del componente de la CFI asociado al esfuerzo fiscal.

Quedan, finalmente, otras pequeñas aportaciones o deducciones producidas en las relaciones financieras entre las Diputaciones Forales, el Gobierno Vasco y el Estado. Entre ellas, la más destacada es la deducción practicada por Álava, tanto en el cupo como en las aportaciones, cuya justificación ya ha sido explicada. Un segundo bloque está formado por las incorporaciones de créditos al presupuesto de la Comunidad Autónoma como consecuencia de la asunción de nuevas transferencias de servicios (29). Su importancia es, como se puede ver, muy reducida: en 1981 fueron 874,8 millones de pesetas, en 1982 fueron 440,2 millones de pesetas y 340,1 millones en 1983.

Estos volúmenes, en el año en que se incorporan al presupuesto, no producen efecto alguno en la capacidad financiera de las Diputaciones, pues traen como consecuencia una deducción en el cupo de importe equivalente. Pero en el año siguiente, convenientemente actualizados y periodificados, tienen que añadirse a las aportaciones de las Diputaciones al Gobierno Vasco, de forma implícita, si se incluyen en la valoración de las cargas asumidas (caso del año 1982), o de forma expresa, si se procede a actualizar meramente las aportaciones del año anterior (caso de los años 1983 y 1984).

Además de las partidas citadas, hay otras de tipo puntual que responden a circunstancias muy concretas, entre las que destacan las aportaciones extraordinarias destinadas a financiar las actuaciones puestas en marcha para hacer frente a las consecuencias de

(29) La relación completa de los Decretos de incorporación figura en uno de los Anejos del presente trabajo.

las lluvias torrenciales de 1983, cuyo importe asciende a 6.700 millones de pesetas en 1984.

Como consecuencia de todo lo anterior, la CFD de las Diputaciones experimentó durante el período 1981-1984 un crecimiento del 87,51 %, con un punto de bajo crecimiento situado en 1983, cuya explicación está en el estancamiento de la CFI vía esfuerzo fiscal, y con una tasa de crecimiento máxima del 42,94 % en el último año considerado.

En conjunto, las Diputaciones Forales han retenido a lo largo de los años considerados unos porcentajes de financiación, medidos por el ratio CFD/CFI, que oscilan entre un 33% y un 39%.

La financiación del Gobierno Vasco está ya explicada en gran medida, pues su fuentes de ingreso no son sino la contrapartida de las diversas aportaciones de las Diputaciones Forales. Existen, no obstante, algunos ingresos adicionales que acrecientan la capacidad financiera del Gobierno Vasco; tal es el caso del Fondo de Compensación interterritorial y de las tasas y otros ingresos propios. Por lo que se refiere al FCI, hemos incluido la parte del mismo que gestiona el Gobierno Vasco, y, en cuanto a las tasas y otros ingresos, se han incluido los ingresos presupuestados por el capítulo 3 y también el producto de las rentas y concesiones del capítulo 5. La procedencia de incluir estos últimos ingresos parece clara, pues son en sí mismos fuentes de financiación ligadas a los servicios transferidos.

En 1981 hay, además, una partida de 700 millones de pesetas correspondiente a Policía Autónoma, que se incorporó al presupuesto y fue deducida del cupo.

Una vez realizados los ajustes citados, obtenemos la CFD del Gobierno Vasco, que se mueve en un orden de magnitud sensiblemente superior a la de las Diputaciones Forales. Partiendo de 45.089,3 millones de pesetas, alcanza los 101.791,4 millones de pesetas en 1984; es decir, registra un crecimiento del 125,75 %. Para valorar esa tasa de crecimiento de forma adecuada hay que tener en cuenta el carácter extraordinario de algunas de las aportaciones y también la asunción de nuevas transferencias de

Cuadro n.º 6.7. **Distribución de la capacidad financiera definitiva entre Diputaciones Forales y Gobierno Vasco**

(Porcentajes)

	1981		1982		1983		1984	
	DDFF.	G.V.	DDFF.	G.V.	DDFF.	G.V.	DDFF.	G.V.
Capacidad financiera definitiva	37,7	62,3	36,1	63,9	30,5	69,5	33,7	66,3
Capacidad financiera inicial-vía gasto	35,5	64,5	28,4	71,6	25,7	74,3	29,8	70,2

servicios, particularmente los relativos a la Policía.

La CFD de la Comunidad Autónoma está dada por la suma de la de las Diputaciones Forales y la del Gobierno Vasco, luego su comportamiento no es sino un puntual reflejo de la de dichos Entes.

En concreto, su crecimiento ha sido del 111,29 % durante los cuatro años, con tasas interanuales bastante regulares, siendo la de 1984, 35,96 %, la más elevada de todas ellas. En términos absolutos ha pasado de 71.237,6 millones de pesetas en 1981 a 150.521,9 millones de pesetas en 1984.

Para concluir este resumen del período 1981-1984, vamos a realizar algunos comentarios sobre la distribución de la CFD de la Comunidad Autónoma entre Diputaciones Forales y Gobierno Vasco.

Si comparamos la distribución efectiva de la CFD entre Diputaciones y Gobierno Vasco con la distribución de la CFI vía gasto entre el de competencia foral y el de competencia del Gobierno, obtendremos una idea representativa de la adecuación entre medios financieros y servicios a desarrollar por cada tipo de Institución (30).

(30) Para realizar tal comparación hay que corregir convenientemente los datos de la CFI y la CFD. En particular, la CFI vía gasto de competencia foral hay que incrementarla con las

El cuadro n.º 6.7. ilustra claramente la situación comparativa de esas dos distribuciones. Del mismo se desprende que la cuota participativa de las Diputaciones Forales en la CFD supera sistemáticamente, en torno a 5 puntos porcentuales por lo general, a la cuota correspondiente al gasto público cuya titularidad han asumido (31); dándose, lógicamente, la situación contraria en el caso del Gobierno Vasco.

Así pues, concluimos el análisis del modelo interno de distribución de recursos en el período 1981-1984 con una constatación de gran alcance, como es *la falta de correspondencia de los medios financieros asignados a cada uno de los niveles institucionales con la distribución de las cargas asumidas por cada uno de los mismos*. Esta falta de adecuación no implica necesariamente insuficiencia financiera para alguna de

compensaciones específicas a Álava practicadas en el cálculo de las aportaciones al Gobierno Vasco, la CFD de las Diputaciones debe ser minorada por el importe de las compensaciones de Álava en el cupo al Estado y, finalmente, la CFD del Gobierno Vasco debe ser corregida por el importe de los ingresos atípicos (subvenciones aceriales, inversiones de interés general y gastos catástrofe de 1983) y de las incorporaciones de créditos.

(31) No hay que olvidar que dicha cuota se obtiene como residuo entre el total de gastos asumidos (metodología del Cupo) y los gastos asumidos (real o hipotéticamente) por el Gobierno Vasco, reflejados por las aportaciones de las Diputaciones Forales.

Gráfico n.º 8. Distribución de la capacidad financiera entre Diputaciones Forales y Gobierno Vasco

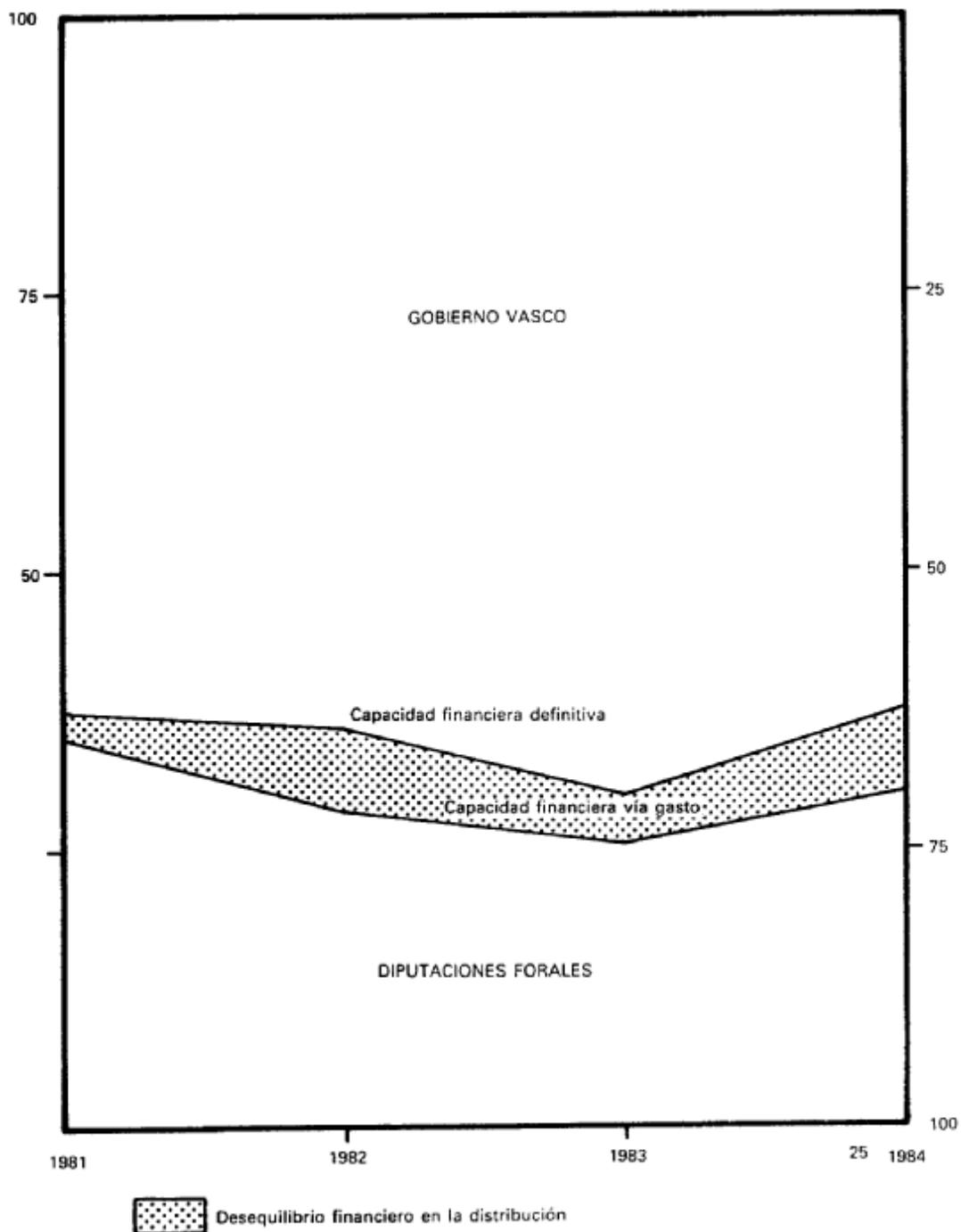
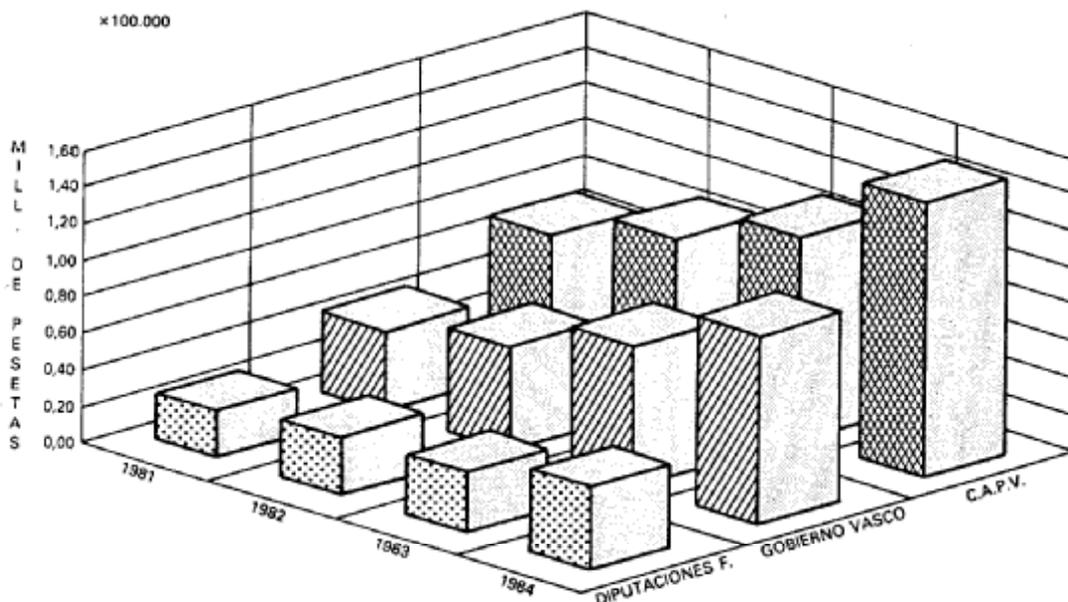


Gráfico n.º 9. Capacidad financiera definitiva



las Instituciones (para el Gobierno Vasco, en nuestro caso), aunque ésta puede entenderse que se haya llegado a producir en un plano «teórico» (32); más bien significa una desigual distribución de los fondos financieros suplementarios que proporciona el Concierto Económico.

Ni que decir tiene que el carácter desequilibrado del modelo se debe, en lo fundamental, a la opción realizada en favor de que la capacidad financiera asociada al esfuerzo fiscal beneficie íntegramente a las Diputaciones Forales. A esa razón fundamental pueden añadirse también eventuales desajustes producidos tanto en la instrumentalización práctica de la metodología del cupo como en la de las aportaciones al Gobierno Vasco.

Con 1984 se cierra un período transitorio en el que la ausencia de la Ley que menciona el artículo 42.a) del Estatuto de Autonomía abrió las puertas a la provisionalidad, a la improvisación

(32) Por ejemplo, cuando se actualizan las aportaciones con una tasa de crecimiento inferior a la que experimentan las cargas asumidas en la metodología del Cupo.

de un modelo distinto en cada ejercicio presupuestario, con las consecuencias que hemos tenido ocasión de constatar.

El proyecto inicial de Ley de Territorios Históricos del año 1981 trataba de hacer frente tanto a la distribución de competencias como a la de recursos financieros. Su no tramitación significó el diferir la resolución de las dos cuestiones —diseño del Sector Público y distribución de recursos—, que sólo muy tardíamente y de forma separada acabarían siendo abordadas en 1983 y 1985. A finales del año 1983 fue aprobada la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos», pero la distribución de competencias contenida en la misma no se hizo realidad sino en 1985. Por otra parte, aunque dicha Ley contenía los principios que debían regular la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales (capítulo segundo), fueron necesarias leyes de desarrollo y concreción de los mismos. Así, primero se adoptó una solución provisional para 1985 (Ley 2/1985, de 15 de febrero)

y luego se aprobó ya una metodología para el trienio 1986-1988 (Ley 7/1985, de 26 de setiembre), de conformidad con las propias prescripciones de la Ley de Territorios Históricos (L.T.H.).

Interesa destacar aquí las implicaciones del período transitorio en todo este desarrollo posterior. La distribución de la capacidad financiera en los años 1981, 1982, 1983 y 1984 sirvió para crear y consolidar una estructura de gasto que luego habría de ser validada por leyes posteriores: en 1985 se tomó el ejercicio de 1984 como referencia para la distribución vertical del gasto público y los consiguientes recursos financieros, y en la metodología del trienio 1986-1988 se tomó, a su vez, 1985 como año de referencia.

En otras palabras, la actual distribución de recursos financieros está fuertemente condicionada por el modelo vigente en el período transitorio. Una vez estudiado éste contamos con antecedentes suficientes para adentrarnos en los ejercicios posteriores.

7. EL NUEVO MODELO DE LA LEY DE TERRITORIOS HISTÓRICOS

Como ya se ha mencionado, la L.T.H. data de finales del año 1983, pero su aplicación práctica no se produjo hasta 1985; de ahí que en el ejercicio anterior no ejerciera ninguna influencia en la distribución vertical de la financiación, que continuó realizándose con la provisionalidad característica del período transitorio.

Desde el punto de vista competencial, la L.T.H. supone una notable modificación del diseño del Sector Público Vasco, tal y como puede comprobarse en uno de los anejos que contiene una completa descripción de las competencias de que son titulares las Instituciones Comunes y las Diputaciones Forales. Más allá de la vertiente política y legal, a nosotros nos interesa el reflejo económico, la traducción a términos presupuestarios y financieros de esa redistribución llevada a cabo por la L.T.H. Dentro de esta perspectiva, el punto de referencia más inmediato lo constituyen los Decretos que sancionaron los trasposos de servicios entre Administraciones.

Son, en efecto, los trasposos de servicios, y no los títulos competenciales, los que tienen reflejo financiero y a ello debemos de atenernos. En nuestro caso, los Decretos llevan fecha de 5 marzo de 1985 (33) y, aunque con peculiaridades según los Territorios Históricos, podemos resumirlos diciendo que las Instituciones Comunes traspasan servicios (34) en materia de Cultura; Asistencia Social; Agricultura; Urbanismo; Carreteras y Caminos; Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas; y Transportes a las Diputaciones Forales. Estas últimas traspasan a las Instituciones Comunes servicios en materia de Enseñanza, Sanidad y Transporte.

Los correspondientes Decretos contienen el detalle de los medios humanos y materiales que se traspasan con los servicios, pero no una valoración económica completa de los mismos. Podría haberse elegido la vía de valorar puntualmente cada servicio, pero ello, además de suponer una gran complejidad, parece escasamente justificado en un caso como el que nos ocupa, en el que paralelamente se opera una distribución vertical de recursos en atención a las cargas asumidas por las diversas Instituciones. Nada justificaba que la redistribución de medios financieros motivada por la L.T.H. se hiciera al margen de la distribución global de recursos, por lo que parece natural que la primera de las cuestiones acabase siendo remitida a la solución de la segunda.

No vamos a realizar, pues, un análisis jurídico, ni siquiera económico, del *diseño del sector público vasco* que realiza la L.T.H. (35), sino que pasaremos directamente a examinar

(33) Publicados en el B.O.P.V. n.º 51, del 6 de marzo de 1985.

(34) En ocasiones, incluso en las propias normas que comentamos (vgr.: Decretos 34, 42 y 53, de 5 de marzo de 1985), se emplea el equívoco término de «traspaso de competencias», cuando es evidente que el título competencial se atribuye por ley (ordinaria u orgánica) independientemente de que se haya o no producido el traspaso de los servicios correspondientes. Es muy posible que en el presente trabajo se haya deslizado también ese error terminológico.

(35) Un análisis de la Ley de Territorios Históricos desde el punto de vista económico se encuentra en GALLASTEGUI, M. CARMEN, y GALLASTEGUI, INMACULADA (1986).

su Título Segundo, que ordena la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, y muy particularmente el Capítulo Segundo, que trata sobre la distribución de recursos entre ambas Haciendas.

El estudio del contenido financiero de la L.T.H., además de paso obligado, nos conducirá a considerar los detalles de su plasmación real en el ejercicio de 1985 y, finalmente, a la ley reguladora de la *metodología* de determinación de las aportaciones para el trienio 1986-1987-1988.

7.1. Los principios de la L.T.H. en materia de Hacienda

Muy brevemente vamos a pasar revista a los principios inspiradores de la L.T.H. en materia financiera, para adentrarnos en el tema fundamental, que es la distribución de recursos. La L.T.H. consagra los principios de autonomía financiera y presupuestaria de la Comunidad Autónoma y de sus Territorios Históricos, de coordinación entre las haciendas de la primera y los segundos; de armonización fiscal, coordinación y colaboración entre los Territorios Históricos; de homogeneidad en los criterios seguidos en materia contable y presupuestaria por las Instituciones Comunes y las Diputaciones Forales, y, finalmente, el principio de que «los Territorios Históricos contribuirán al sostenimiento de todas las cargas generales del País Vasco no asumidas por los mismos.» (artículos 14-15 y 16).

A renglón seguido, la Ley define cuáles son los respectivos ingresos de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas Forales. No vamos a reproducir tales clasificaciones, pues aportan escasas novedades, con una excepción fundamental: el tratamiento dispensado a los ingresos derivados del Concierto Económico. La L.T.H. atribuye «al *rendimiento* de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico» el carácter de ingreso ordinario de las Haciendas Forales. Estamos nuevamente ante una opción trascendental en lo que a definición del modelo interno se refiere, que, junto al principio antes enunciado de

«contribución al sostenimiento de las cargas no asumidas», parece encaminarse hacia una réplica, a nivel interno, del modelo de Concierto vigente entre el País Vasco y el Estado. En lo sucesivo habrá ocasión de argumentar sobre la imposibilidad lógica de llevar este esquema hasta sus últimas consecuencias; ahora queremos llamar la atención sobre la ausencia en el texto de la L.T.H. de un concepto presente en el Estatuto: la Hacienda Autónoma.

En la L.T.H., al atribuir los ingresos del Concierto a las Haciendas Forales, se niega la posibilidad de existencia de una Hacienda distinta de la Hacienda General del País Vasco (36).

Desde luego, el Estatuto, como todo texto legal, y más cuando éste es producto de una negociación, no puede tener una lectura inequívoca; es incontestable, sin embargo, que el artículo 4.º, que abre el Título III referente a Hacienda y Patrimonio, dice que *el País Vasco* dispondrá de su propia *Hacienda Autónoma*, y que el artículo 42 consagra la existencia de la *Hacienda General del País Vasco*, institución netamente diferenciada de la primera. Hay, pues, una Hacienda Autónoma del País Vasco entendido en su totalidad y hay además (artículo 42) unas relaciones de orden tributario *entre el Estado y el País Vasco* reguladas por el sistema de Concierto. Es decir, que aunque son las instituciones competentes de los Territorios Históricos las que pueden «mantener, establecer y regular» el régimen tributario y a las que corresponde «la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos»; el Concierto establece una relación entre el Estado y el País Vasco como lo prueba el hecho de que el cupo se defina como *la aportación del País Vasco al Estado*.

El artículo 42,a), al hablar de «las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales» como la primera de las fuentes de ingreso de la Hacienda General del País Vasco, parece sugerir una interpretación contraria a la aquí mantenida. Es evidente, sin embargo, que si son las Diputaciones Forales las

(36) Esta es una diferencia esencial, entre otras, que separa a la Ley aprobada del proyecto existente en 1981.

que recaudan el sentido de las transferencias no puede ser otro, pero ello no implica la titularidad de los recursos de forma previa a su distribución. Entendemos, en fin, que del texto del Estatuto se desprende, si no la absoluta necesidad, cuando menos la posibilidad (37) de existencia de una Hacienda Autónoma titular de los recursos del Concierto Económico y de las obligaciones que el mismo conlleva, particularmente la de contribuir a las cargas del Estado mediante el cupo. Ello debe ser así sin menoscabo de la base y esencia territorial, valga la expresión, del Concierto Económico.

Bajo esta perspectiva, la cuestión a la que debe responder al modelo interno es a la de la *distribución* de recursos, no a la de fijar la *contribución*, a pesar de que tal palabra se mencione en el artículo 42, de unas instituciones a otras.

Necesidad o posibilidad, lo cierto es que, después de un período de indefinición, la L.T.H. se inclinó por no reconocer la figura de la Hacienda Autónoma, atribuyendo la titularidad de los recursos del Concierto a las Haciendas Forales. Lo curioso del caso es que este planteamiento no ha tenido especiales consecuencias en los ejercicios de 1985 y posteriores, pero sin embargo su filosofía impregnó el modelo vigente a lo largo de todo lo que hemos denominado período transitorio. En efecto, sólo una filosofía como ésta puede justificar la financiación de las cargas efectivamente asumidas por el Gobierno Vasco y la atribución residual de los demás recursos financieros, de forma especial el derivado del esfuerzo fiscal, a las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos.

Para acabar con los principios de la L.T.H. en materia de Hacienda, debemos criticar el criterio sentado por su artículo 16, según el cual «los Territorios Históricos contribuirán al sostenimiento de todas las cargas generales del País Vasco no asumidas por los mismos». Se trata en este caso de la traslación al ámbito interno del País Vasco de un principio de la metodología del cupo que tiene su raíz en el propio Estatuto de

(37) Insistimos en que en nuestra opinión más bien es lo primero.

Autonomía. Su aplicación al modelo interno no tiene sentido, pues entre las instituciones vascas lo que existe es una división de competencias, de forma que si siguiendo tal criterio el Gobierno Vasco fijase libremente sus gastos, que serían por supuesto no asumidos, las Diputaciones Forales verían automáticamente determinadas sus aportaciones. En otras palabras, el criterio de las cargas no asumidas es un criterio de distribución vertical desequilibrado en lo que hace al modelo interno del País Vasco. Además, en la propia L.T.H. se define—artículo 22, segundo— la distribución de competencias y/o servicios como base del reparto de recursos (distribución vertical) (38).

7.2. La distribución de recursos derivados de la L.T.H.

En cuanto a la distribución de los recursos, la L.T.H. contiene más una serie de principios que una formulación clara de la forma en que debe operarse la misma. Precisamente la concreción o la falta de la misma fue uno de los ejes del debate parlamentario, en el que para algunos grupos la satisfacción del mandato del artículo 42,a) del Estatuto exigía una ley que fijase claramente los criterios, tanto en lo que hace referencia a la distribución vertical como a la distribución de las aportaciones entre los Territorios Históricos.

Los principios de distribución que la Ley postula son los siguientes:

1. Se establece que los ingresos objeto de reparto son los derivados del Concierto Económico, cuya titularidad se atribuyó a las Haciendas Forales (artículo 18-1,a), entendiéndose incluidos los intereses devengados por los mismos y deducido el cupo a satisfacer al Estado.

(38) La imposibilidad de trasladar el sistema de Concierto al modelo interno de distribución de recursos fue claramente percibido por el legislador, ya que está presente en las intervenciones de los portavoces de los diversos grupos del Parlamento Vasco. Ello no fue obstáculo para que subsistiera la expresión del artículo 16 que comentamos (véase, al respecto, la discusión del artículo 22 de la L.T.H. en el Diario de Sesiones del Parlamento Vasco).

2. Los recursos se asignarán tanto para financiar operaciones corrientes como de capital.
3. El reparto se realizará en consideración a las competencias y/o servicios asumidos por las Instituciones Comunes y las Diputaciones Forales.
4. Se atribuirá al Gobierno Vasco una consignación para la realización de políticas de planificación, promoción y desarrollo económico y redistribución personal y territorial de la renta y la riqueza.
5. Se procurarán unos niveles de gasto corriente por habitante equitativos y solidarios.
6. La aportación de cada Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta, aunque también se ponderará inversamente el esfuerzo fiscal.

Estos son, muy someramente descritos, los principales criterios que debe seguir la distribución de recursos (39). Los mismos son, como ya se había adelantado, lo suficientemente imprecisos para necesitar de un desarrollo ulterior que está previsto en la propia L.T.H., donde se prescribe que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas aprobará una metodología al efecto para períodos de tres ejercicios presupuestarios, salvo excepción apreciada a juicio del Consejo, que posteriormente sería elevada por el Gobierno al Parlamento para su aprobación como Ley.

Hasta aquí las prescripciones de la L.T.H., veamos ahora cuál fue su concreta formulación en el ejercicio de 1985.

Lo primero que hay que señalar es que en 1985 no se aprobó la metodología para el trienio 1985-1987, sino que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas (CVFP) apreció la concurrencia de circunstancias excepcionales que aconsejaban un modelo de vigencia exclusiva para un año. Naturalmente,

(39) Hay, desde luego, otra serie de prescripciones que no están incluidas en la relación dada, cuya consideración se introducirá en la medida en que lo requiera el hilo argumental del presente o de ulteriores epígrafes.

ello no significa que el modelo no deba seguir las directrices de la L.T.H., antes al contrario, 1985 debía de ser necesariamente el primer año de su puesta en práctica.

Así pues, a diferencia de ejercicios anteriores, hay que definir un montante de recursos a distribuir, el reparto resultante del estado de distribución de competencias y servicios según el ordenamiento jurídico, que sería lo que hemos denominado distribución vertical, y, finalmente, la distribución horizontal, esto es, la cuota de las aportaciones correspondiente a cada Diputación Foral.

La concreción del modelo se hizo mediante la Ley 2/1985, de 15 de febrero, por la que se aprueban las aportaciones de las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma. En los párrafos que siguen trataremos de desgranar progresivamente el denso contenido de este texto legal.

Los recursos a distribuir son los mencionados en el artículo 20 de la L.T.H., es decir, los ingresos del Concierto, incluidos sus intereses, menos el cupo al Estado, en el que podemos considerar que están incluidas tanto las compensaciones a Álava (1.690 millones de pesetas) como la financiación de la Policía Autónoma (6.411,6 millones de pesetas). El cupo líquido así entendido ascendía a 87.885,7 millones de pesetas.

Además del cupo líquido, hay que contemplar la deducción correspondiente a las políticas que se mencionan en el artículo 22.3 de la L.T.H., deducción cifrada en 550 millones de pesetas.

Dadas las previsiones, más tarde recaudación efectiva, de los ingresos del Concierto y de sus intereses, tenemos ya la base sobre la que debe decidirse la distribución (40).

Nos enfrentamos ahora al punto más importante del modelo: fijar la distribución de acuerdo con las competencias y/o servicios de los que las Instituciones Comunes y las Diputaciones Forales son titulares (artículo 22, segundo); en

(40) Más adelante habrá ocasión de cuantificar el modelo, tal y como se ha hecho para los ejercicios precedentes, pero de momento se opta por continuar su descripción.

una palabra, definir la distribución vertical. Pues bien, la Ley fija esa distribución en un 62,64 % para las Instituciones Comunes y un 37,36 % para las Diputaciones Forales. Para justificar esa distribución, el artículo 1-2 de la Ley 2/1985 afirma que «el coeficiente, 62,64 % de distribución ha sido calculado, de acuerdo con la distribución de competencias previstas en la Ley de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, considerando realizada la transferencia de medios y servicios con efecto desde 1 de enero de 1985». Esa enunciación se limita a reproducir el criterio establecido por la L.T.H., por lo que necesita de una explicación ulterior, que efectivamente se ofrece en los diferentes Anexos que acompañan a la Ley (41).

La distribución vertical se pretende realizar a través de dos pasos: la valoración absoluta de las competencias y la valoración relativa de las mismas, siempre en la terminología empleada en el propio acuerdo del CVFP. Desde luego, la necesidad de proceder a una valoración de las competencias es de una lógica indudable, no sólo porque la L.T.H. remita a la distribución de competencias, sino porque parece que constituye el único punto de partida para la construcción de un sistema de financiación a varios niveles (42). Ahora bien, la forma en que se hace la

valoración en la Ley 2/1985 es harto discutible como tendremos ocasión de mostrar una vez explicada la misma.

En lugar de una explicación, que no podría ser de síntesis y que se haría también inevitablemente larga, vamos a reproducir el contenido exacto de la Ley en este punto.

LA VALORACIÓN DE LAS COMPETENCIAS

Para llevar a cabo la valoración de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y su distribución entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos se han tenido en cuenta dos principios:

- La valoración a nivel de Carga General resultante de los Presupuestos Generales del Estado.
- La delimitación de competencias establecidas en la Ley de Territorios Históricos.

LA VALORACIÓN ABSOLUTA DE LAS COMPETENCIAS

Para efectuar una valoración absoluta de las competencias se utilizarán los siguientes antecedentes:

- a) El valor de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma al 31 de mayo de 1981 que consta en la Ley 8/1981, de 16 de julio, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981.
- b) El valor de las distintas competencias asumidas a partir del 31 de mayo de 1981, que consta en los correspondientes Decretos de incorporación de créditos dictados por el Gobierno Vasco.

(41) La Ley en su conjunto se presenta de una forma muy confusa. En su texto únicamente se cita un Anexo I, pero éste, a su vez, forma parte del Anexo que comprende el acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. El acuerdo del CVFP consta de los Anexos A, B, C, y D y también de los Anexos I y II, incluyendo este último un Apéndice Numérico, que a su vez se estructura en cuatro Anexos, denominados unos con la numeración (1 y 4) y otros con números romanos (II y III). Y la cosa no acaba ahí, ya que dentro del Anexo n.º 4 del Apéndice Numérico hay un Anexo I referente al plan de inversiones 1984-1987 de Álava y un Anexo II referente al presupuesto adicional de ese mismo Territorio.

El detalle de los cálculos realizados para obtener el coeficiente del 62,64 % figura en el Apéndice Numérico.

(42) El sistema de la LOFCA partió de la valoración del coste efectivo y el de Concierto de la valoración de las cargas asumidas, ¿qué otra referencia se podía tomar?

Aquel proyecto implicaba una valoración de los gastos corrientes, cuya cobertura se garantizaba inicialmente, pero no de los gastos de capital, a menos que la distribución del remanente que se proponía estuviera basada en sólidos estudios sobre la distribución del gasto.

- c) El valor de la competencia de Hacienda que consta en el Real Decreto 2330/1981, de 16 de octubre.
- d) El valor de la competencia correspondiente a gastos de primer establecimiento de las Comunidades Autónomas y de sus Órganos Legislativos y de Gobierno (año 1984).
- e) El valor de la competencia de financiación de Corporaciones Locales (1984).

Estos datos se refieren unos al año 1981 y otros a los años 1982 a 1984. Como sea que es necesario que todos los datos que se utilicen se refieran al año 1984, es preciso arbitrar algún procedimiento para extrapolar a este año los antecedentes que no se refieren a esta fecha.

Esta extrapolación se efectuará determinando el porcentaje medio de crecimiento, en el período correspondiente, experimentado por las distintas secciones del Presupuesto del Estado.

La utilización de este procedimiento exige un conjunto de correcciones y depuraciones en las cifras a comparar a efectos de que sean homogéneas.

La primera corrección a efectuar se basa en la consideración de que en los créditos consignados en el Presupuesto del Estado del año 1981 están incluidos los correspondientes a los servicios asumidos por el País Vasco, lo que no ocurre en ejercicios sucesivos más que por el importe de las transferencias efectuadas en el año. Por ello es preciso minorar los créditos del año 1981 en el importe de los servicios asumidos en dicho año. En aquellos casos en los que la base de comparación sea distinta a la de 1981, la deducción se efectuará en el ejercicio en el que se haya llevado a cabo la transferencia.

La segunda corrección a efectuar consiste en deducir los importes correspondientes a las grandes partidas no asumidas existentes en las distintas secciones del Presupuesto.

La tercera corrección a efectuar consiste en distribuir los créditos

consignados en la Sección 32, Entes Territoriales, para acumularla a la sección correspondiente, debiendo aclararse que el importe a distribuir es el bruto consignado, ya que en los créditos de dicha Sección están deducidos los importes de los tributos cedidos a las distintas Comunidades Autónomas.

LA VALORACIÓN RELATIVA DE LAS COMPETENCIAS

Para determinar la valoración relativa de las competencias se parte de la idea de que:

- La competencia de gastos de primer establecimiento y Órganos Legislativos y de Gobierno de las Comunidades Autónomas corresponde a las Instituciones Comunes.
- La competencia de financiación de Corporaciones Locales y Hacienda corresponde a las Diputaciones.
- Que existen competencias compartidas en los siguientes Departamentos Ministeriales:
 - * Obras Públicas y Urbanismo.
 - * Agricultura y Pesca.
 - * Sanidad.
 - * Cultura.
- Que son de titularidad de las Instituciones Comunes las competencias en materia de:
 - * Comercio y Turismo.
 - * Transportes y Comunicaciones.
 - * Educación.
 - * Trabajo.
 - * Industria y Energía.

Aquellas competencias que corresponden de forma absoluta a una u otra Institución no plantean problema alguno de distribución.

Las que corresponden a Departamentos Ministeriales en los que existen competencias que corresponden a las distintas Instituciones deben distribuirse entre

Cuadro n.º 7.1.1. Distribución vertical del gasto en 1984. Ley 2/1985, de 15 de febrero

(Millones de pesetas)

	1 Diputaciones Forales	2 Gobierno Vasco	3 = 1 + 2 Total	4 = 3·6,24% Imputación País Vasco
Hacienda	37.199,0	—	37.199,0	2.312,2
Agricultura	118.094,0	34.364,0	152.458,0	9.513,4
M.O.P.U.	100.746,0	67.333,0	168.079,0	10.488,1
Sanidad	35.964,0	59.219,0	86.183,0	5.377,8
Cultura	18.875,0	11.732,0	30.607,0	1.909,9
Otros Departamentos	—	721.843,0	721.843,0	45.043,0
Gastos establecimiento	—	8.720,0	8.720,0	544,1
Financiación Corporaciones Locales	240.524,0	—	240.524,0	15.008,7
TOTAL	551.402,0	894.211,0	1.445.613,0	90.206,3
IMPUTACION 6,24 % S/ TOTAL	34.407,5	55.798,8	90.206,3	4.094,0
INGRESOS FINALISTAS (1984)	756,6	3.337,4	4.094,0	7.262,5
F.C.I. (1985)	4.192,6	3.069,9	7.262,5	78.849,8
TOTAL NETO	29.458,3	49.391,5	78.849,8	100,00
DISTRIBUCION	37,36	62,64	100,00	

Cuadro n.º 7.2. Presupuesto del Gobierno Vasco en 1984. Gastos en los Departamentos en que existen competencias compartidas según la LT.H.

(Millones de pesetas)

Departamentos	Instituciones Diputaciones Forales	Gobierno Vasco	Total
Agricultura y Pesca	2.802,0	1.404,0	4.206,0
Política Territorial y Transportes	5.155,0	9.225,0	14.380,0
Sanidad	3.885,0	4.098,0	7.983,0
Cultura	990,0	1.705,0	2.695,0
TOTAL	12.832,0	16.432,0	29.264,0

Fuente: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1984 (no incluye los gastos de la sección «Catástrofe de 1983»).

las mismas. Para efectuar esta distribución se han utilizado las valoraciones efectuadas por el Gobierno Vasco en orden a la aplicación de la Ley de Territorios Históricos en las que constan, en base a los Presupuestos del año 1984 de las distintas Instituciones, las valoraciones que corresponden a unas y otra. Del importe así obtenido se han deducido los ingresos finalistas que corresponden a cada Institución, siendo estos valores obtenidos por diferencias los que determinan los valores de las competencias de las Instituciones Comunes y de los Órganos Forales.

El procedimiento seguido es notablemente artificioso, máxime si se tiene en cuenta que lo único que se necesita es una distribución porcentual para aplicarla a los recursos objeto de reparto. ¿Por qué utilizar una valoración de competencias del año 1981, que debe ser extrapolada por un procedimiento tosco? ¿Por qué no utilizar la valoración de competencias que sirvió de base para el cálculo del cupo de 1984?; más aún, ¿por qué utilizar las valoraciones de las cargas asumidas según los Presupuestos

Generales del Estado y no según los propios presupuestos de las Administraciones Vascas? No encontramos una respuesta clara a tales preguntas como no sea la diferencia en los resultados según una metodología u otra. Luego trataremos de mostrar un modelo, a nuestro juicio, más coherente; pero profundicemos ahora en el procedimiento seguido a través del examen de sus cifras.

Lo primero que llama la atención es la falta de correspondencia existente entre la valoración realizada, 1.445.613 millones de pesetas, y la que figura en el cálculo del cupo, ya que aún deduciendo en esta última la parte correspondiente a la Policía Autónoma, subsiste una discrepancia de 106.997 millones de pesetas, cantidad en que supera la valoración a efectos del cupo a la valoración realizada (43). Esta discrepancia puede alterar de forma importante la distribución del gasto según la Administración competente y pone en entredicho la validez de utilización de datos de 1981 «extrapolados» a 1984.

(43) Si excluimos la Financiación a las Corporaciones Locales y los gastos de establecimiento, que han sido tomados del Presupuesto de 1984, la discrepancia asciende a un 8,9 % de la valoración de las competencias asumidas.

**Cuadro n.º 7.3. Presupuestos de las Diputaciones Forales en 1984.
Gastos en los Departamentos en que existen competencias
compartidas según la L.T.H.**

(Millones de pesetas)

Instituciones	Diputaciones Forales	Gobierno Vasco	Total
Departamentos			
Agricultura y Pesca	3.202,8	343,7	3.546,5
Política Territorial y Transportes	15.332,8	4.468,7	19.801,5
Sanidad	4.786,1	8.010,8	12.796,9
Cultura	3.235,7	921,9	4.157,6
TOTAL	26.557,4	13.745,1	40.302,5
Álava	6.232,7	1.487,3	7.720,0
Guipúzcoa	7.797,7	5.353,8	13.151,5
Vizcaya	12.527,0	6.904,0	19.431,0

Fuente: Ley 2/1985, de 15 de febrero, por la que se aprueban las aportaciones de las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma. Boletín Oficial del País Vasco n.º 44, de 26 de febrero de 1985.

Aunque insistimos en que lo que interesaba era una distribución del gasto, no una valoración del mismo, si se hubiese querido mantener una referencia directa con el volumen de financiación habría que haber atendido a las cargas asumidas que constan en la metodología del cupo y al desglose de la capacidad financiera entre componente de gasto y componente de esfuerzo fiscal.

Cuando nos introducimos en la distribución del gasto entre Instituciones, los reparos hacia la metodología utilizada se acrecientan. En efecto, los cuatro departamentos que han sido objeto de reparto por contener competencias compartidas de acuerdo con la L.T.H. han sido tratados de una forma completamente arbitraria. En el cuadro n.º 7.2. se recoge la influencia de la L.T.H. en cuanto a traspaso de servicios desde el Gobierno Vasco a las Diputaciones Forales. De acuerdo con el mismo, la valoración de los servicios a traspasar ascendía a 12.832 millones de pesetas de unas dotaciones totales de 29.264 millones de pesetas. Es decir, el Gobierno Vasco, que había asumido las correspondientes competencias del Estado en los cuatro departamentos

citados, y que había contado con la financiación correlativa, debe transferir el 43,2 % de las dotaciones a las Diputaciones Forales. Eso está perfectamente claro; pero la pregunta es ¿qué dotaciones debían transferir las Diputaciones Forales al Gobierno Vasco como consecuencia de la L.T.H.? La respuesta debía de ser también clara; ninguna. En principio, las Diputaciones no han asumido del Estado más competencias que las de Hacienda y Financiación de las Corporaciones Locales (44), las cuales han de seguir desempeñando según la L.T.H., luego la existencia de actuaciones que impliquen transferencias al Gobierno Vasco no pueden encontrar un título competencial habilitante ni en el Estatuto ni en las normas que lo desarrollan, sino en la legislación que les precedió; es decir, en la Ley de Régimen Local (45).

(44) Con las salvedades que deben tenerse en cuenta en el caso de Álava.

(45) A efectos informativos merece la pena consultar las competencias que asignaba a las Corporaciones Provinciales el texto articulado y refundido de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; disposición que ha estado vigente hasta su derogación por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Cuadro n.º 7.4. Volúmenes de financiación correspondientes a competencias compartidas según la L.T.H. (*)

(Millones de pesetas)

	1 Volúmenes de gasto según Pptos. de las Diputaciones	2 Volúmenes de gasto según Ppto. del Gov. Vasco	3 = 1 + 2 Volúmenes de gastos totales en el País Vasco	4 Volumen a repartir según Ppto. del Estado
Agricultura	3.546,5	4.206,0	7.752,5	9.513,4
M.O.P.U. -Política Territorial	19.801,5	14.380,0	34.181,5	10.488,1
Sanidad	12.796,9	7.983,0	20.779,9	5.377,8
Cultura	4.157,6	2.695,0	6.852,6	1.909,9
TOTAL	40.302,5	29.264,0	69.566,5	27.289,2

(*) Obtenido a partir de los cuadros n.º 7.1, 7.2 y 7.3.

Desde luego, la opción por un diseño del sector público enteramente nuevo que alcance a las competencias de las corporaciones provinciales es perfectamente posible, ya que encuentra su encaje legal tanto en el texto estatutario (artículo 37) como en la reciente Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículo 36). Pero es forzado reconocer que en tal caso es obligado el considerar globalmente los gastos y los ingresos de todas las Administraciones afectadas (46).

La solución elegida no es ni una valoración de los servicios traspasados ni una valoración global, sino algo mucho más confuso, según hemos tenido ya ocasión de comprobar. Para ver la arbitrariedad que supone bastará con poner de manifiesto que se distribuyen unos volúmenes de financiación en competencias compartidas que son sistemáticamente inferiores, en algunos casos en cuantía considerable, a los niveles de gasto que figuran en los propios presupuestos de las Diputaciones y del Gobierno.

Es posible pensar que el tosco procedimiento de proyección utilizado puede suponer desviaciones entre los niveles de gasto reales en el País Vasco y su referencia correspondiente en el Presupuesto del Estado; pero el cuadro n.º 7.4. evidencia bien a las claras que no es ése el origen de la discrepancia. Tal circunstancia podría explicar las diferencias entre las columnas 2 y 4 del cuadro citado (47), pero no las diferencias entre el gasto total en el conjunto del País Vasco y la imputación de los datos del Estado.

Claramente se intuye, a esta altura del análisis, que la fuente de la discrepancia está en la inclusión del gasto de las Diputaciones Forales en unas materias en las que, en principio, no tienen competencia alguna. Lo que ocurre es que sí que existían competencias en

tales materias, precisamente las enumeradas por la Ley de Régimen Local, cuyos servicios correspondientes eran ya objeto de provisión, financiándose con los ingresos propios de las Corporaciones Provinciales. El proceso es fácil de reconstruir: se parte de unos niveles de provisión de determinados servicios de competencia provincial (Sanidad, caminos y vías locales y comarcales, granjas de experimentación agrícola, fomento de la ganadería, etc.) que son financiados mediante ingresos de carácter también provincial: esos servicios son ampliados y mejorados merced a la financiación adicional obtenida del Concierto Económico durante el período 1981-1984; finalmente, se pasa a financiar tales servicios con cargo exclusivamente a los ingresos tributarios del Concierto.

De todo ello se derivan incongruencias como la de repartir un volumen de financiación de 27.289 millones de pesetas para cubrir unas necesidades de gasto de 69.566 millones de pesetas (cuadro n.º 7.4.).

Visto lo anterior, cabe concluir que la única manera de responder a una redistribución completa de las competencias de las distintas instituciones es proceder a una distribución *integral* de los recursos que las financiaban.

Como ya hemos anunciado, en un epígrafe posterior trataremos de desarrollar un modelo que responda a esa exigencia, pero vamos a continuar ahora con el modelo vigente en 1985.

Tenemos ya descritas la base de reparto y la distribución vertical; queda, pues, por definir la distribución horizontal. La Ley 2/1985 menciona en su artículo 1.3. que la aportación de cada Territorio será la resultante de aplicar los porcentajes siguientes:

Álava.....	14,00 %
Guipúzcoa	32,70 %
Vizcaya	53,30 %

En uno de los Anexos se explica cómo se han obtenido los porcentajes, extremo sobre el que también se pronuncia la Memoria de los Presupuestos Generales de la C.A.P. para 1985.

(46) Luego trataremos de mostrar un modelo de distribución que sigue este principio.

(47) Más que ésa, la verdadera razón de la discrepancia entre ambas columnas estaría en la recomposición de la estructura del gasto público operada desde la asunción de las correspondientes competencias por el Gobierno Vasco. La mayor diferencia que muestra el Departamento de Agricultura, así como su distinto signo, se explican por el escaso peso relativo del sector en la economía vasca.

Como es sabido, el artículo 22-Sexto de la L.T.H. determina que el criterio (básico) de aportación es la renta, ponderada por el esfuerzo fiscal. Su contenido literal es el siguiente:

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

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

Esto significa, según el propio acuerdo del C.V.G.P., «una diferencia cualitativa importante con ejercicios anteriores, ya que en la misma (L.T.H.) se indica con carácter genérico el procedimiento a seguir». Y más adelante, el mismo acuerdo manifiesta que «de las directrices emanadas de la L.T.H. se deduce que los coeficientes de imputación deben obtenerse por aplicación de una fórmula que contenga o pondere la que a continuación se expresa:

$$AP_i = k \cdot \frac{Y_i}{EF/EF_{cav}}$$

siendo K una constante tal que las aportaciones sumen 100 (si se expresan en porcentaje) o la cantidad a entregar al Gobierno Vasco. Los significados de los demás símbolos son los siguientes:

Y_i = Renta del Territorio i-ésimo
 EF_i = Esfuerzo Fiscal del Territorio i-ésimo, definido como:

$$EF_i = \frac{\text{Tributos Diputaciones} + \text{Tributos Municipales}}{\text{Renta}}$$

EF_{cav} = Esfuerzo Fiscal medio de la C.A.P.V.»

No cabe duda de que la formulación elegida trata de aunar la fidelidad al texto de la L.T.H. con una simplificación

máxima, que evite una notación demasiado engorrosa. Dejando a un lado el factor K, cuya inclusión deriva de una necesidad lógica, el resto de la expresión que define los índices de aportación es una traducción literal del artículo 22-Sexto de la L.T.H. Por otra parte, es fácil de ver cuál debe ser el valor de K para que la formulación sea consistente. En efecto, una expresión más desarrollada sería:

$$AP_i = \frac{Y_i \cdot EF_{cav} / EF_i}{\sum_{i=1}^3 Y_i \cdot EF_{cav} / EF_i}$$

De donde se desprende que

$$K = \frac{1}{\sum_{i=1}^3 Y_i \cdot EF_{cav} / EF_i}$$

El concepto de «tributos» es bastante preciso, por lo que sólo queda por definir lo que se entiende por renta, o, mejor dicho, el concepto de renta utilizado en ese año 1985. El concepto que se utilizó fue el de Producto Interior Neto considerado con un año de desfase, esto es referente a 1984. Dados los retrasos de las estadísticas económicas (casi nunca inferiores a 2 años), se procedió a realizar una proyección de los datos de 1981 (48).

Una vez analizado el modelo estamos en condiciones de cuantificar la distribución de la capacidad financiera conjunta. Para ello, al igual que se hizo para los años anteriores, vamos primero a presentar las cifras básicas para realizar después todos los ajustes particulares que se produjeron en el ejercicio.

El modelo de 1985 introduce lo que se ha dado en denominar riesgo compartido, que no es otra cosa que la participación en pie de igualdad de

(48) La fuente estadística utilizada fue «Renta Nacional y su distribución provincial 1981. Banco de Bilbao».

El procedimiento consistió en proyectar el Producto Interior Bruto sectorial (3 sectores) de cada Territorio, para después deducir las amortizaciones obtenidas «mediante correcciones ad-hoc de los datos publicados de 1981» (véase página 391 y siguientes de la Memoria de los Presupuestos Generales de la C.A.P.V. para 1985).

las Diputaciones Forales y del Gobierno Vasco en todos los ingresos derivados del Concierto (49). Quiere decirse que en 1985 se rompe con lo que había sido un criterio básico a lo largo de todo el período transitorio, a saber: que las Diputaciones Forales eran titulares exclusivas del componente de financiación asociado al esfuerzo fiscal.

En consecuencia, si denominamos d al coeficiente de distribución vertical (62,64 %), el reparto de la capacidad financiera conjunta adopta la forma:

$$CF = IC_{pv} - \frac{i}{1-i} IC + \frac{i}{1-i} CA + \frac{i}{1-i} P$$

$$CFC = CF - \frac{i}{1-i} P + I$$

$$CFC = IC_{pv} - \frac{i}{1-i} IC + \frac{i}{1-i} CA + I \quad [17]$$

$$CF_{GV} = d CFC + \frac{i}{1-i} P \quad [18]$$

$$CF_{DF} = (1-d) CFC \quad [19]$$

Donde CFC es la capacidad financiera conjunta definida en la L.T.H., cuyas peculiaridades respecto a la definición habitual son la inclusión de los intereses devengados por los ingresos del Concierto (I) y la exclusión de las aportaciones en concepto de Policía ((i/(1-i))P) debido a que estas últimas se han excluido de la valoración de las cargas asumidas (CA), ya que no fueron consideradas en la estimación del coeficiente de distribución vertical.

Los valores de las variables en 1985 son los siguientes:

INGRESOS CONCERTADOS (IC)	3.234.646 millones de pesetas
IC _{PV}	244.628,9 millones de pesetas
Álava	37.746,3 millones de pesetas
Guipúzcoa	81.523,1 millones de pesetas
Vizcaya	125.359,5 millones de pesetas
CARGAS ASUMIDAS (CA)	1.894.620,0 millones de pesetas
APORTACIONES POLICÍA (P) ...	6.411,6 millones de pesetas: i/1 - i
INTERESES (i) (*)	6.410 millones de pesetas

(*) Cifra estimada.

De ellos podemos obtener los dos conceptos de capacidad financiera, así como el valor del segundo de ellos para el Gobierno Vasco y para los tres Territorios Históricos.

lor del segundo de ellos para el Gobierno Vasco y para los tres Territorios

$$CF = 244.628,9 - 215.103,9 + 125.992,2$$

$$CF = 29.520,0 + 125.992,2 = 155.517,2 \text{ millones de pesetas}$$

$$CFC = 155.517,2 + 6.410,0 - 155.515,6 \text{ millones de pesetas}$$

$$CF_{GC} = 97.415,0 + 6.411,6 = 103.826,6 \text{ millones de pesetas}$$

$$CF_{DF} = 58.100,6 \text{ millones de pesetas}$$

Finalmente, para obtener la capacidad financiera de cada uno de los Territorios Históricos vamos a considerar la primera de las hipótesis en cuanto a los índices de imputación, es decir, que se utilizan los índices propios de la Ley del Concierto a efectos de determinación del cupo y

unos índices diferentes para fijar las aportaciones. Antes de cuantificar las variables, vamos a explicitar las características formales del modelo subyacente. Bajo el supuesto que contemplamos, la capacidad financiera de cada una de las Diputaciones puede ser definida del modo siguiente:

(49) Naturalmente, siempre en proporción al volumen de competencias asumidas por las respectivas instituciones.

$$CF_{DFA} = I_1 + IC_1 - \frac{i_1}{1-i_1} IC + \frac{i_1}{1-i_1} CA + \frac{i_1}{1-i_1} P - \frac{i_1^*}{i} \left(dCFC + \frac{i}{1-i} P \right)$$

$$CF_{DFG} = I_2 + IC_2 - \frac{i_2}{1-i} IC + \frac{i_2}{1-i} CA + \frac{i_2}{1-i} P - \frac{i_2^*}{i} \left(dCFC + \frac{i}{1-i} P \right) \quad [20]$$

$$CF_{DFV} = I_3 + IC_3 - \frac{i_3}{1-i} IC + \frac{i_3}{1-i} CA + \frac{i_3}{1-i} P - \frac{i_3^*}{i} \left(dCFC + \frac{i}{1-i} P \right)$$

Donde I_1 , I_2 e I_3 son los intereses obtenidos por cada Diputación Foral; i^*_1 ; i^*_2 , i^*_3 e i^* son los índices utilizados para determinar las aportaciones; y donde se observan perfectamente las tres secuencias que definen la capacidad financiera: recaudación (IC_1),

deducción del cupo al Estado ($(i_1/(1-i)IC) - (i_1/(1-i)CA)$) y deducción de las aportaciones al Gobierno Vasco

$$\left(\frac{i_1^*}{i} dCFC + \frac{i_1^*}{1-i} P \right).$$

Sustituyendo en el sistema dado por [20] la expresión [17], obtenemos:

$$CF_{DFA} = IC_1 - \frac{i_1}{1-i} IC - \frac{i_1^*}{i} d \left(IC_{PV} - \frac{i}{1-i} IC \right) + \frac{i_1}{1-i} CA - d \frac{i_1^*}{1-i} CA + I_1 \frac{i_1^*}{i} d I + \frac{i_1}{1-i} P - \frac{i_1^*}{1-i} P$$

$$CF_{DFG} = IC_2 - \frac{i_2}{1-i} IC - \frac{i_2^*}{i} d \left(IC_{PV} - \frac{i}{1-i} IC \right) + \frac{i_2}{1-i} CA - d \frac{i_2^*}{1-i} CA + I_2 \frac{i_2^*}{i} d I + \frac{i_2}{1-i} P - \frac{i_2^*}{1-i} P \quad [21]$$

$$CF_{DFV} = IC_3 - \frac{i_3}{1-i} IC - \frac{i_3^*}{i} d \left(IC_{PV} - \frac{i}{1-i} IC \right) + \frac{i_3}{1-i} CA - d \frac{i_3^*}{1-i} CA + I_3 \frac{i_3^*}{i} d I + \frac{i_3}{1-i} P - \frac{i_3^*}{1-i} P$$

En este sistema hemos hecho constar de forma separada las aportaciones en concepto de Policía, a cuyo efecto ha sido necesario deducir previamente la financiación debida a tal concepto del total de financiación vía gasto.

La nota característica más destacable

Del nuevo modelo es que *la capacidad financiera de cada una de las Diputaciones Forales depende ahora también de la eficacia recaudatoria de las demás Diputaciones* y no sólo de la del resto del Estado. En efecto, un aumento de la recaudación en un Territorio Histórico (por ejemplo, en Vizcaya) de una unidad produce, ceteris paribus, una disminución de la capacidad financiera de los otros Territorios de i_1^*/i d e i_2^*/i d, respectivamente, para Álava y Guipúzcoa.

Tal circunstancia se debe a que la participación de las Instituciones Comunes, que se extiende también ahora a la financiación vía esfuerzo fiscal, se gira sobre una base que se ha definido conjuntamente, de forma que aglutina a los tres Territorios Históricos. La secuencia de acontecimientos que se produce en el caso que comentamos es: incremento de la presión fiscal en un Territorio, aumento de la base sobre la que participa el Gobierno Vasco, incremento consiguiente de las aportaciones de todas las Diputaciones con disminución, en su caso, de la capacidad financiera.

Esta característica aparece como la más destacada del modelo de riesgo compartido, aparte naturalmente de la propia esencia de éste, que consiste en que la capacidad financiera de todas las Instituciones, también la del Gobierno Vasco, está ligada a los resultados de la recaudación.

Del modelo descrito, deducimos la distribución de la capacidad financiera (58.100,6 millones de pesetas) entre las tres Diputaciones Forales, que arroja las cifras reflejadas en el cuadro n.º 7.5.

Si en lugar de utilizar índices diferenciados para determinar las aportaciones y el cupo, se hubiesen utilizado los primeros a todos los efectos, el resultado hubiera sido el que se recoge en el cuadro n.º 7.6.

Tal y como se presentan los cuadros n.º 7.5. y 7.6. no son más que una primera aproximación, ya que como en los mismos se indica no se han incluido los ingresos derivados de los intereses (50) ni las aportaciones en concepto de Policía; de ahí que la discrepancia de la

(50) Sí lo están las aportaciones por dicho concepto.

Cuadro n.º 7.5. **Distribución de la capacidad financiera de las Diputaciones Forales (*)**

(Millones de pesetas)

	1 Vía esfuerzo fiscal	2 Vía gasto	3 Aportaciones	1 + - 3 Total
Álava	11.357,7	15.446,0	13.638,1	13.183,6
Guipúzcoa	11.200,9	41.189,6	31.854,7	20.535,8
Vizcaya	6.948,4	69.356,6	51.922,2	24.382,8
TOTAL	29.525,0	125.992,2	97.415,0	58.102,2

(*) No incluye los ingresos por intereses ni las aportaciones en concepto de Policía.

cifra global (58.102,2 millones de pesetas) con la anteriormente avanzada (58.100,6 millones de pesetas) coincide precisamente con la diferencia entre esos dos conceptos (6.410 - 6.411 = - 1,6).

Esta presentación es más acorde con los datos que se han facilitado respecto a los ejercicios anteriores; pero, al igual que lo hicimos para aquéllos, es el momento de ofrecer un resumen general que contemple todos los ajustes hasta llegar a las cifras efectivas

de capacidad financiera correspondiente a cada Institución.

Tal labor se ha acometido en el cuadro n.º 7.7., donde se ha obtenido lo que hemos venido en llamar capacidad financiera definitiva, a base de considerar las aportaciones en concepto de Policía y del artículo 22-3 de la L.T.H., además de las ordinarias, y de practicar los ajustes pertinentes de acuerdo con las específicas circunstancias del ejercicio de 1985.

Cuadro n.º 7.6. **Distribución de la capacidad financiera de las Diputaciones Forales en caso de igualdad de índices de imputación (*)**

(Millones de pesetas)

	1 Vía esfuerzo fiscal	2 Vía gasto	3 Aportaciones	1 + - 3 Total
Alava	7.631,8	17.638,9	13.638,1	11.632,6
Guipúzcoa	11.184,1	41.199,5	31.854,7	20.528,9
Vizcaya	10.709,1	67.153,8	51.922,2	24.940,7
TOTAL	29.525,0	125.992,2	97.415,0	58.102,2

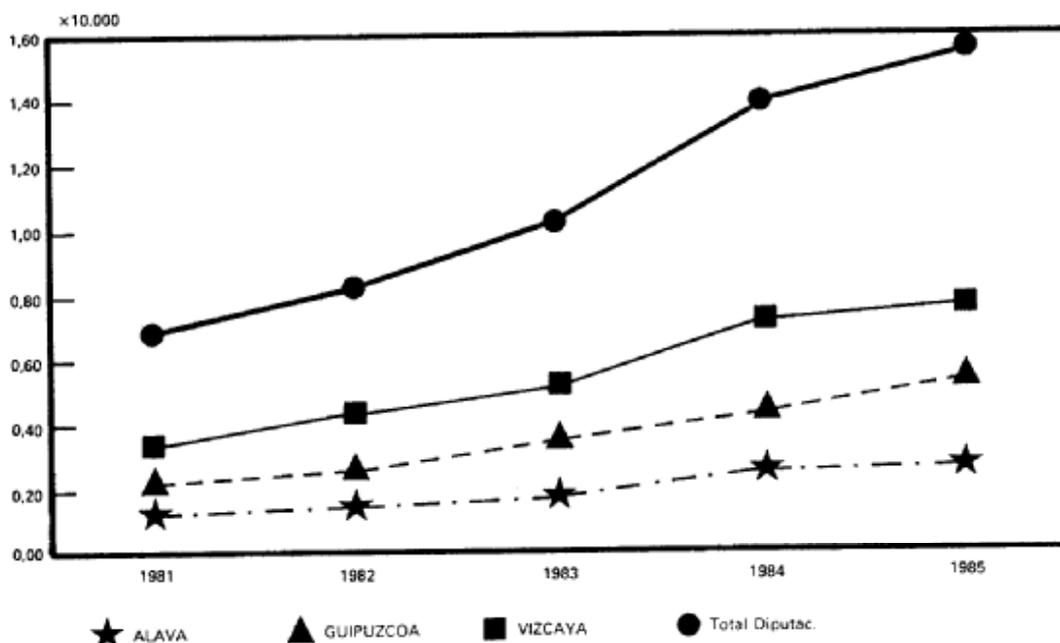
(*) No incluye los ingresos por intereses ni las aportaciones en concepto de Policía.

Cuadro n.º 7.7. Capacidad financiera de las Diputaciones Forales y de la Comunidad Autónoma del País Vasco en 1985

(Millones de pesetas)

	DIPUTACION FORAL DE ALAVA	DIPUTACION FORAL DE GUIPUZCOA	DIPUTACION FORAL DE VIZCAYA	TOTAL DIPUTACIONES FORALES	GOBIERNO VASCO	COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO
1. CAPACIDAD FINANCIERA INICIAL	26.821,7	52.390,5	76.305,0	155.517,2	—	155.517,2
— Via esfuerzo fiscal	11.374,7	11.200,9	6.948,4	29.525,0	—	29.525,0
— Via gasto	15.446,0	41.189,6	69.356,6	125.992,2	—	125.992,2
(De la cual, de competencia foral) (1)	(5.685,5)	(15.277,5)	(25.769,0)	(46.732,0)	—	(47.070,6)
2. APORTACIONES AL GOBIERNO VASCO	14.612,7	34.131,1	55.632,8	104.376,6	104.376,6	
— Aportaciones ordinarias (2)	13.638,1	31.854,7	51.922,2	97.415,0	97.415,0	
— Aportaciones Policía	897,6	2.096,6	3.417,4	6.411,6	6.411,6	
— Artículo 22-3 de la L.T.H.	77,0	179,8	293,2	550,0	550,0	
3. OTROS AJUSTES	-3.069,3	-3.221,6	-5.251,0	-11.541,9	-13.013,4	-24.555,3
— Nuevas transferencias	—	—	—	—	-5.098,8	-5.098,8
— Gastos catástrofe agosto-83	211,0	492,9	803,4	1.507,3	-1.507,3	—
— Comp. Alava en cupo al Estado	-1.690,0	—	—	-1.690,0	—	-1.690,0
— Inter. de tribut. concert. (3)	-897,4	-2.096,1	-3.416,5	-6.410,0	—	-6.410,0
— Fondo Compens. Interterr. (3)	-587,0	-1.371,0	-2.234,6	-4.192,6	-3.069,9	-7.262,5
— Otros Ingresos (3)	105,9	-247,4	-403,3	-756,6	-3.337,4	-4.094,0
4. CAPACIDAD FINANCIERA DEFINITIVA	15.278,3	21.481,0	25.923,2	62.682,5	117.390,0	180.072,5
(4 = 1 - 2 - 3)						
Ajustes en caso de igualdad de índices	1.551,0	-6,9	1.557,9			

Gráfico n.º 10. Capacidad financiera inicial



Comenzaremos el comentario de los resultados analizando la CFI. Su evolución global, que para el conjunto de las Diputaciones Forales se traduce en un incremento del 11 %, muestra, sin embargo, un comportamiento muy heterogéneo según los diversos Territorios Históricos; así, en Álava crece un 8 %, en Guipúzcoa un 23 % y en Vizcaya un 5 %. Tal diversidad se debe, naturalmente, a la disparidad de financiaciones asociadas al esfuerzo fiscal obtenidas por cada una de las Diputaciones Forales: mientras que en Álava este componente de la CFI permanece estabilizado (en torno a los 11.3000 millones de pesetas), en Guipúzcoa experimenta un fuerte ascenso (pasa de 6.485,6 a 11.200,9 millones de pesetas) y en Vizcaya desciende bruscamente desde 11.672,4 a 6.948,4 millones de pesetas (51).

(51) Nuevamente habría que tener en cuenta aquí las distorsiones producidas por los aplazamientos de ingresos derivados de la catástrofe de 1983, que afectan al Territorio de Álava y, sobre todo, al de Vizcaya.

Las aportaciones al Gobierno Vasco ascienden en 1985 a 104.376,6 millones de pesetas, que suponen casi un 17 % más que las de 1984. Por Diputaciones, las de Álava y Guipúzcoa crecen ambas en torno a un 22 %, en tanto que las de Vizcaya aumentan un 17 %. Además de las aportaciones, hay que considerar el capítulo que hemos denominado «Otros ajustes», muchas de cuyas partidas nos son ya familiares; continúan así las aportaciones extraordinarias para los gastos de la catástrofe de 1983, las compensaciones a Álava en el cupo al Estado (la compensación específica ha desaparecido a consecuencia del proceso de transferencia derivado de la L.T.H.), el Fondo de Compensación Interterritorial y los otros ingresos, aunque estos dos últimos capítulos se reparten ahora entre el Gobierno y las Diputaciones Forales, y también figura una partida correspondiente a nuevas transferencias, que acrecienta la C.F.D. del Gobierno sin menoscabar las de las Diputaciones, ya que se financia mediante reducción del cupo a satisfacer al Estado. Como concepto nuevo de

Gráfico n.º 11. Capacidad financiera inicial 1985

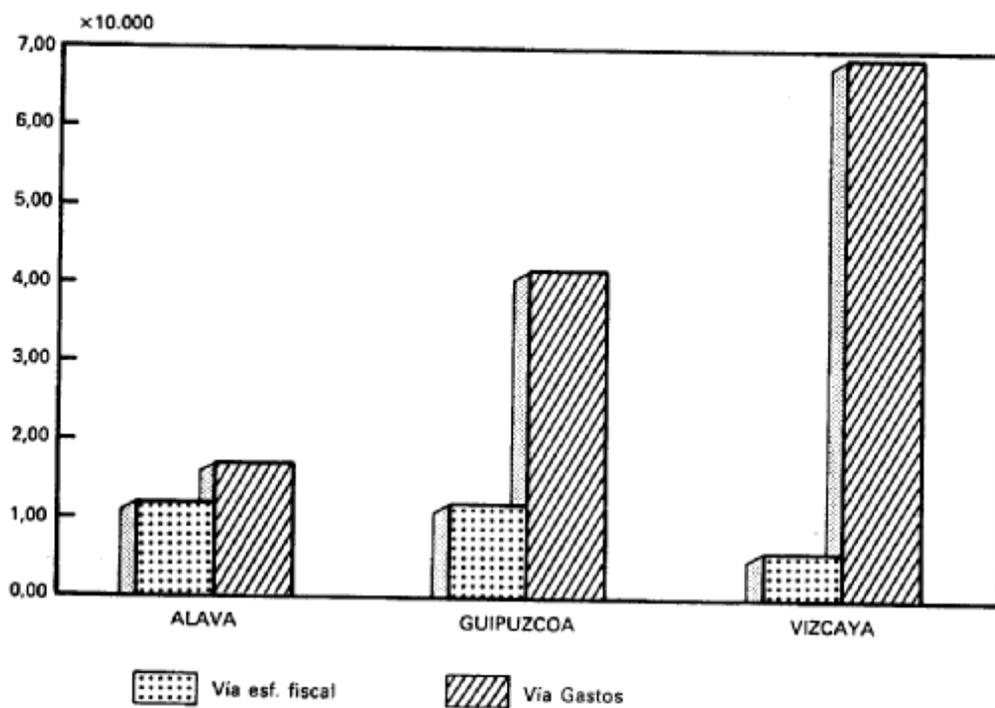
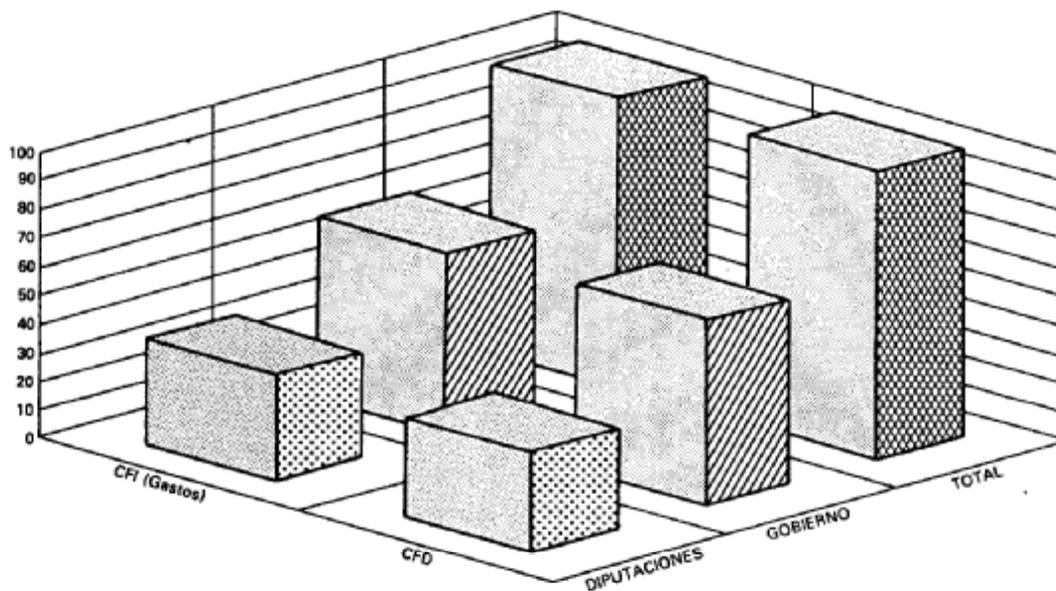


Gráfico n.º 12. Capacidad financiera definitiva 1985



ajuste se han incluido los Intereses de los tributos concertados, cuya consideración venía obligada por su previa inclusión en las aportaciones.

Una vez tenidos en cuenta los ajustes, las cifras de CFD obtenidas indican una disminución en el caso de Álava del 10,9 % y unos aumentos del 29,5 % en Vizcaya y nada menos que del 85,8 % en Guipúzcoa. Para el conjunto de las Diputaciones Forales la CFD aumenta un 34,1 %, alcanzando los 62.682,5 millones de pesetas.

Por su parte, la CFD del Gobierno Vasco, que asciende a 117.390,0 millones de pesetas, experimenta un crecimiento del 13,10 %, tasa que es algo inferior a la que registra la principal partida de financiación, las aportaciones, que se incrementan en un 16,88 %. Además, hay que tener en cuenta que dentro de los 117.390,0 millones de pesetas se incluyen 5.098,8 millones de pesetas correspondientes a nuevas transferencias, sin los cuales la tasa de crecimiento de la CED se sitúa en un 8,19 %.

Ahora bien, no podemos detenernos en la mera consideración de las variaciones producidas en el ejercicio de 1985 respecto a 1984; sino que es forzoso, al igual que ya se realizó en páginas anteriores, el examinar los *niveles* de financiación de cada una de las instituciones.

Si nos atenemos a la distribución vertical del gasto realizada por la Ley 2/1985, de 15 de febrero, es obvio que los niveles de financiación de las Diputaciones Forales, conjuntamente consideradas, y los del Gobierno Vasco deben ser similares. Así se ha procedido en el cuadro n.º 7.7. para calcular la CFI-vía gasto de competencia foral y del mismo método se sigue que las únicas alteraciones de esa distribución que pueden trasladarse hasta la CFD son las estrictamente imputables a transferencias entre instituciones no contempladas expresamente en aquella distribución vertical; a saber: la aportación realizada en virtud del artículo 22-3 de la L.T.H. y la destinada a financiar los gastos derivados de la catástrofe de 1983.

Bajo tales premisas, el ratio CFD/CFI-vía gasto se mueve en unos valores entre el 1,3 y el 1,4 para las Diputaciones Forales y Gobierno Vasco. Si lo expresásemos en términos

homogéneos con años anteriores—cuadro n.º 6.7.—, podríamos decir que en 1985 la CFD se distribuye entre Diputaciones y Gobierno en unos términos de 34,5 % y 64,5 %, mientras que la CFI-vía gasto lo hace en unas proporciones de 37,0 % y 63 %. La diferencia observada entre ambas distribuciones sería imputable a las partidas de transferencia mencionadas no contempladas en el método de distribución vertical del gasto.

Descendiendo al detalle de cada Diputación Foral sí se observan, en cambio, fuertes divergencias. Así, mientras en Álava se alcanza un ratio CFD/CFI-vía gasto del 2,39, en Guipúzcoa es del 1,40 y en Vizcaya no es más que del 1,00.

Este estado de cosas, que se desprende de las cifras de síntesis que acabamos de exponer, sólo tiene sentido si la distribución vertical del gasto hubiese seguido una metodología rigurosa. Ocurre, sin embargo, que esto no es así, tal y como hemos tenido ocasión de mostrar en páginas anteriores en las que se han vertido un buen número de críticas hacia la Ley 2/1985, de 15 de febrero.

Ahora bien, no podemos detenernos en la mera enumeración o explicación de los defectos advertidos en la metodología utilizada; es necesario dar un paso ulterior y construir un modelo coherente con las críticas realizadas.

A esta tarea se dedica el epígrafe siguiente, con el que se pretende dar respuesta a las cuestiones enunciadas.

8. UN MODELO ALTERNATIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE TERRITORIOS HISTÓRICOS

Los criterios inspiradores del modelo alternativo no difieren sustancialmente de los de la Ley 2/1985. En efecto, se trata de distribuir la capacidad financiera del País Vasco de forma equilibrada entre las Diputaciones y el Gobierno; y ello implica dos características: distribución de *toda la capacidad financiera* (riesgo compartido) y distribución *en atención a los volúmenes de gasto público asociado a las competencias* que a cada institución atribuye el ordenamiento jurídico vigente.

No obstante esa coincidencia de base, el modelo que se ha de diseñar debe obviar los defectos antes señalados, y para ello debe partir de una idea de globalidad, de forma que han de tenerse en cuenta todos los gastos y todos los ingresos de las Diputaciones y del Gobierno. Bajo este principio inspirador, veamos cuál es la formulación del modelo.

8.1. La descripción del modelo

Se trata de determinar unos porcentajes de distribución vertical (k y $1-k$) que han de aplicarse a la capacidad financiera para fijar las aportaciones que han de realizar las Diputaciones al Gobierno Vasco. El concepto de capacidad financiera es el que hemos venido denominando CFI, pues coincide básicamente con lo que la L.T.H. denomina capacidad financiera conjunta que ha de ser objeto de reparto. Así pues, siendo AGV las aportaciones al Gobierno Vasco y ADF la parte retenida por las Diputaciones Forales, podemos escribir:

$$[22] \quad \begin{aligned} AGV &= k \text{ CFI} \\ ADF &= (1-k) \text{ CFI} \end{aligned}$$

Debemos ahora definir las igualdades presupuestarias de las Diputaciones Forales y del Gobierno; lo que realizamos de la forma siguiente:

$$[23] \quad \begin{aligned} [ADF + IPG + ITGV + IPDF + IF &= GCDF + GTGV + GCGV] \quad df \\ [AGV + IPG + ITDF + IPGV + IF = >DF + GCGV + GCDF] \quad gv \end{aligned}$$

Donde:

IPG = Ingresos propios de carácter general

IPDF = Ingresos propios afectados a competencias de las Diputaciones Forales

IPGV = Ingresos propios afectados a competencias del Gobierno Vasco

ITGV = Ingresos transferidos al Gobierno Vasco

ITDF = Ingresos transferidos a las Diputaciones Forales

IF = Ingresos financieros

GCDF = Gasto en competencias de las Diputaciones Forales

GCGV = Gasto en competencias del Gobierno Vasco

GTGV = Gasto a transferir al Gobierno Vasco

GTDF = Gasto a transferir a las Diputaciones Forales

df y gv son subíndices que indican, respectivamente, los presupuestos de las Diputaciones o el del Gobierno

La forma en que se han definido las ecuaciones del sistema [23] implican las siguientes características:

— Se trata de los presupuestos «propios» de las Diputaciones Forales, es decir, sin incluir el cupo satisfecho al Estado y las aportaciones al Gobierno Vasco (52).

— Se han distinguido los gastos que han de ser objeto de transferencia en virtud de la L.T.H., así como los ingresos asociados a los mismos (GTGV, GTDF, ITGV e ITDF). También se han hecho constar en cada presupuesto los gastos correspondiente a competencias de instituciones distintas a la que se refiere el propio presupuesto.

El objeto de la definición realizada es poder pasar a desarrollar nuestro modelo en base a los supuestos en los que el mismo se basa, que son los siguientes:

1. Los ingresos asociados a las competencias que se transfieren (ITGV e ITDF) deben minorar los gastos correspondientes a los que están ligados (GTGV y GTDF).
2. Igualmente, los ingresos asociados a competencias propias (IPDF e IPGV) deben minorar los gastos correspondientes a las mismas (GCDF y GCGV).
3. Los ingresos propios de carácter general están asociados a todas las competencias de cada ente, tanto a las que ha de seguir desempeñando

(52) Teniendo en cuenta que $CFI = IC_{pv} - C$, es posible definir ADF de la forma $ADF = IC_{pv} - C - AGV$. Y sustituyendo esta expresión en [23] obtendríamos lo que podemos denominar presupuesto real de las Diputaciones.

como a las que ha de transferir a otra institución, pero no a competencias que le son ajenas. De lo anterior se deduce que los mismos deben minorar los gastos en competencias propias de forma proporcional al peso de éstas.

4. Los ingresos financieros no pueden vincularse a ningún tipo de gastos, por lo que deben minorar el conjunto de ellos, de forma estrictamente proporcional a su peso.

De los cuatro supuestos citados se desprende la siguiente formulación:

$$\left[\text{ADF} = \text{GCDF} - \text{IPG} \frac{\text{GCDF}}{\text{GCDF} + \text{GTGV}} - \text{IF} \frac{\text{GCDF}}{\text{GCDF} + \text{GTGV} + \text{GCGV}} - \text{IPDF} + \right. \\ \left. + \text{GTGV} - \text{ITGV} - \text{IPG} \frac{\text{GTGV}}{\text{GCDF} + \text{GTGV}} - \text{IF} \frac{\text{GTGV}}{\text{GCDF} + \text{GTGV} + \text{GCGV}} + \right. \\ \left. + \text{GCGV} - \text{IF} \frac{\text{GCGV}}{\text{GCDF} + \text{GTGV} + \text{GCGV}} \right] \text{df} \quad [24]$$

$$\left[\text{AGV} = \text{GCGV} - \text{IPG} \frac{\text{GCGV}}{\text{GCGV} + \text{GTDF}} - \text{IF} \frac{\text{GCGV}}{\text{GCGV} + \text{GTDF} + \text{GCDF}} - \text{IPGV} + \right. \\ \left. + \text{GTDF} - \text{ITDF} - \text{IPG} \frac{\text{GTDF}}{\text{GCGV} + \text{GTDF}} - \text{IF} \frac{\text{GTDF}}{\text{GCGV} + \text{GTDF} + \text{GCDF}} + \right. \\ \left. + \text{GCDF} - \text{IF} \frac{\text{GCDF}}{\text{GCDF} + \text{GTDF} + \text{GCGV}} \right] \text{gv} \quad [25]$$

Tratando de seguir fielmente el principio de separación de competencias que inspira el modelo, hemos representado el reparto de la financiación en tres tramos para cada institución, correspondiendo los mismos a: 1) los gastos en sus propias competencias, 2) los gastos en las competencias que debe transferir conforme a la L.T.H., 3) los gastos que se realizan en competencias que el ordenamiento jurídico atribuya ya a otra institución; figurando en todos los casos minorados por los ingresos que les afectan conforme a los supuestos que se han realizado.

Una vez efectuada la redistribución de competencias, y denominando ADF* y

AGV* a la nueva distribución resultante, es claro que tendremos las igualdades siguientes:

$$\begin{aligned} \text{ADF}^* &= 1\text{df} + 2\text{gv} + 3\text{gv} \\ \text{AGV}^* &= 1\text{gv} + 2\text{df} + 3\text{df} \end{aligned} \quad [26]$$

Y denominando también por GCDF* y GCGV* la distribución definitiva del gasto resultante de nuestro modelo de separación de competencias, podemos escribir:

$$\begin{aligned} \text{ADF}^* &= \text{GCDF}^* \\ \text{AGV}^* &= \text{GCGV}^* \\ \text{ADF}^* + \text{AGV}^* &= \text{GCDF}^* + \text{GCGV}^* \end{aligned} \quad [27]$$

Y dividiendo esta última expresión por la Capacidad Financiera inicial, CFI, se obtiene:

$$1 = \frac{GCDF^*}{CFI} + \frac{GCGV^*}{CFI} \quad [28]$$

De donde

$$K = \frac{GCDF^*}{CFI} \text{ y } 1 - K = \frac{GCGV^*}{CFI} \quad [28]$$

Admitidos los supuestos del modelo, es claro que la distribución obtenida garantiza el equilibrio financiero de cada una de las instituciones, pues los ingresos procedentes del Concierto que asigna a cada una de ellas son estrictamente iguales a los gastos no cubiertos por las demás fuentes de ingreso.

En realidad, la representación formal era casi innecesaria, ya que las conclusiones se siguen inmediatamente de los supuestos adoptados. Sirvan, sin embargo, las mismas para expresar con mayor rigor las verdaderas características del modelo.

El modelo enunciado supera, a nuestro juicio, los defectos que se han señalado

como inherentes a la metodología de la Ley 2/1985 y constituye una fiel representación del criterio de distribución vertical sentado por el artículo 22-2 de la L.T.H., según el cual:

«El reparto de los citados recursos se realizará *en consideración a las competencias y/o servicios* de los que las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos sean titulares *de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.*»

El ordenamiento jurídico vigente comprende desde el Estatuto hasta la L.T.H.; y el desarrollo de esta última, a través de los correspondientes decretos de transferencias, no ha distinguido entre competencias atribuidas por el Estatuto de Gernika, la propia Ley de Territorios Históricos o la legislación de Régimen Local. Como ya hemos repetido en apartados anteriores, si todas las competencias, cualquiera que sea el cuerpo legal del que dimanen, son objeto de redistribución, el mismo tratamiento debe darse a los ingresos. Esta era la idea que justificaba el modelo explicado.

LEGISLACIÓN

- Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, B.O.E. n.º 311, de 29 de diciembre de 1978. (Especialmente, artículos 31, 139-2, 142, 157 y 158 y Disposición Adicional 1.ª).
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, B.O.E. n.º 306 de 22 de diciembre de 1979. (Especialmente, Título III y Disposición Transitoria Octava).
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, B.O.E. n.º 236 de 31 de octubre de 1980.
- Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, B.O.E. n.º 127, de 28 de mayo de 1981. (Especialmente, Capítulo Segundo y Disposiciones Transitorias Sexta y Séptima).
- Ley 8/1981, de 16 de julio, sobre Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981, B.O.V.P. n.º 48 de 29 de julio de 1981. (Especialmente, Título VII).
- Ley 1/1981, de 12 de febrero, sobre Gastos del Gobierno para 1981, B.O.P.V. n.º 7, de 21 de marzo de 1981. (Especialmente, artículos 1 y 2).
- Real Decreto 3531/1981, de 29 de diciembre, por el que se aprueba la financiación de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Policía, B.O.E. n.º 52 de 2 de marzo de 1982.
- Ley 3/1982, de 24 de marzo, sobre Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982, B.O.P.V. n.º 45, de 5 de abril de 1982. (Especialmente, Título VIII).
- Ley 12/1981, de 29 de diciembre, por la que se dictan normas provisionales en relación con determinados aspectos de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982, B.O.P.V. n.º 5, de 16 de enero de 1982. (Especialmente artículo 11).
- Ley 11/1982, de 24 de noviembre, por la que se modifican los artículos 35 y 37.1 de la Ley 3/1982, de 24 de marzo, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, B.O.P.V. n.º 160, de 16 de diciembre de 1982.
- Ley 14/1982, de 31 de diciembre, por la que se dictan normas presupuestarias provisionales para el ejercicio de 1983, B.O.P.V. n.º 7, de 17 de enero de 1983. (Especialmente, artículo 8.º).
- Ley 5/1983, de 23 de marzo, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1983, B.O.P.V. n.º 38, de 30 de marzo.
- Decreto legislativo 1/1983, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1983, B.O.P.V. n.º 55, de 30 de abril de 1983. (Especialmente, Título VI).
- Ley 22/1983, de 6 de octubre, por la que se aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta Gobierno Vasco-Diputaciones Forales, creada por el artículo 35 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982, según texto modificado por la Ley 11/1982, de 24 de noviembre, B.O.P.V. n.º 158, de 26 de octubre de 1983.
- Ley 24/1983, de 27 de octubre por la que se aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta Gobierno-Diputaciones Forales a que se refiere el Artículo 22.4 de la Ley 5/ 1983, de 23 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto Legislativo 1/ 1983, de 18 de abril).
- Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos», B.O.P.V. n.º 182 de 10 de diciembre de 1983. (Especialmente, Título Segundo).
- Ley 30/1983, de 20 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma

- de Euskadi para 1984, B.O.P.V. n.º 193, de 31 de diciembre de 1983. (Especialmente, Título VIII).
- Ley 3/1984, de 30 de octubre, por la que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta Gobierno-Diputaciones Forales a que se refiere el artículo 32, Apartado 4, de la Ley 30/1983, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1984, B.O.P.V. n.º 189, de 14 de noviembre de 1984.
 - Ley 4/1985, de 28 de mayo, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1985, B.O.P.V. n.º 114, de 4 de junio de 1985. (Especialmente, Título VII).
 - Ley 2/1985, de 15 de febrero, por la que se aprueban las aportaciones de las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma, B.O.P.V. n.º 44, de 26 de febrero de 1985.
 - Ley 5/1984, de 28 de diciembre, por la que se regulan determinadas materias en relación con la ampliación de la vigencia durante 1985 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1984, B.O.P.V. n.º 1, de 2 de enero de 1985. (Especialmente, artículos 19,20,21 y 22).
 - Ley 7/1985, de 26 de septiembre, por la que se aprueba la metodología aplicable a los ejercicios 1986, 1987 y 1988 de determinación de las Aportaciones de los Territorios Históricos a la financiación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y se fijan para el mismo período los coeficientes de aportación de las Diputaciones Forales a los Gastos Presupuestarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, B.O.P.V. n.º 219, de 28 de octubre de 1985.
 - Ley 10/1985, de 2 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1986, B.O.P.V. n.º 266, de 31 de diciembre de 1985. (Especialmente, Título VII).
 - Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955.
 - Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI LARIZGOITIA, A.
— (1986a): «La financiación de las Comunidades Autónomas: una síntesis», en *Ekonomiaz* n.º 4, otoño. Departamento de Economía y Hacienda. Gobierno Vasco.
- (1986b): «Multiplicadores de financiación. Una introducción al análisis de la metodología del cupo». Incluido en este mismo número de *Ekonomiaz*.
- CUENTA GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO 1981 a 1985.
- DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO VASCO. Debate del artículo 22 del Proyecto de Ley de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos», páginas 91 a 129.
- EGUIAGARAY, J.M.
— (1984): «La polémica de la Ley de Territorios Históricos». Cuadernos de Álzate n.º 1, invierno 1984-1985.
- ESCRIBANO SAEZ, C. y MARTIN ACEBES, A.
— (1982): «Crítica a la metodología del cupo provisional», en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 14. Instituto de Estudios Fiscales.
- FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R.
— (1985): «Los derechos históricos y la Ley de Régimen Local», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 12, mayo-agosto. Instituto Vasco de Administración Pública.
- GALLASTEGUI, M.C. y GALLASTEGUI, I.
— (1986): «Un análisis económico de la Ley de Territorios Históricos», en «*Cuadernos de Ciencias Sociales y Económicas, Eusko Ikaskuntza*».
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA
— (1983): «Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco. El debate en las Cortes Generales». Madrid. Secretaría General Técnica-Servicio de publicaciones.
- PRESUPUESTOS DE LAS DIPUTACIONES FORALES Y SUS LIQUIDACIONES PARA 1981-1985.
- PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO 1981 a 1986. Memoria e Informe Económico-Financiero.
- PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 1981 a 1986. Memoria e Informe Económico-Financiero.
- PROYECTO DE LEY DE RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES COMUNES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS (1981).
- REAL SOCIEDAD BASCONGADA DE LOS AMIGOS DEL PAÍS, COMISIÓN DE ÁLAVA (1981): «Sesión de Estudio sobre el Proyecto de Ley de Territorios Históricos», Vitoria-Gasteiz, 13 de julio.

ANEJO I

LAS VARIABLES DE LA METODOLOGÍA DEL CUPO

Cuadro N.º A.1. Concierto económico con el País Vasco

COMPETENCIAS QUE SE COMPUTAN COMO ASUMIDAS POR LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

(Millones de pesetas)

Ministerios y Servicios	Por Servicio	Por Ministerio
Sección 15.—HACIENDA		
Servicios Generales a transferir	21.447,8	21.447,8
Sección 17.—OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO		
Dirección General de Carreteras	44.801,2	137.334,2
Dirección Gral. de Arquitectura y Vivienda	68.049,2	
Dirección General de Acción Territorial	24.483,8	
Sección 18.—EDUCACION		
Dirección General de Personal	252.885,8	368.282,5
Dirección General de E.G.B.	78.869,8	
Dirección General de Enseñanza Media	15.450,9	
Fondo del P.I.O.	21.076,0	
Sección 19.—TRABAJO		
Dirección General de Trabajo	1,8	1.149,7
Dirección General de Transportes	13,3	
Organismos Autónomos	1.134,6	
Sección 20.—INDUSTRIA		
Ministerio, Subsecretaría y Servicios Generales	16.380,0	16.393,5
Dirección General de Energía	4,0	
Dirección General de Minas	9,5	
Sección 21.—AGRICULTURA		
Ministerio, Subsecretaría y Servicios Generales (excepto F.O.R.P.P.A.)	88.934,4	104.213,3
Direc. Gral. Extensión y Capacitac. Agraria	5.558,4	
Dirección General de Industrias Agrarias	924,0	
Dirección General de Producción Agraria	9.126,5	
Sección 22.—COMERCIO Y TURISMO		
Subsecretaría de Mercado Interior (excepto CAT)	3.251,7	3.740,4
Dirección General de Consumo y D. Mercado	37,7	
Direc. Gral. de Empresas y Activid. Turísticas	420,0	
Dirección General de Comercio Interior	29,2	
Dirección General de Ordenación de Comercio	1,8	
Sección 24.—TRANSPORTES Y COMUNICACIONES		
Dirección General de Infraestruct. del Transp.	9.261,0	22.371,5
Dirección General de Transportes Terrestres	691,5	
Dirección General de Pesca y Marina Mercante (excepto subvención a la flota, combustibles y C.N.)	6.025,0	
F.E.V.E.	6.394,0	

Cuadro N.º A.1. **Concierto económico con el País Vasco** (Continuación)
**COMPETENCIAS QUE SE COMPUTAN COMO ASUMIDAS POR LA
 COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

(Millones de pesetas)

Ministerios y Servicios	Por Servicio	Por Ministerio
Sección 25.—SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL		74.427,0
Dirección General I. y Personal	22.927,6	
Fondo Nacional de Asistencia Social	31.659,0	
Dirección General de Acción Social	11.105,8	
Transferencia al Instituto Nacional de Sanidad	8.734,6	
Sección 26.—CULTURA		12.838,5
Dirección General del Patrimonio Artístico, Archivos y Museos	5.334,2	
Dirección General del Libro y Bibliotecas	1.764,8	
Dirección General de Música y Teatro	1.820,6	
Dirección General de Cinematografía	1.327,2	
Dirección General de la Juventud y P.S.C.	1.899,6	
Transferencias a O.A. con competencias a	692,1	
Sección 28.—UNIVERSIDADES		47.981,4
Dirección General de Programación E.	34.858,4	
Dirección Gral. de Ordenación y A. y P.	13.123,0	
Sección 32.—ENTES TERRITORIALES		16.260,2
Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales	7.000,0	
Acción Comunitaria	2.867,2	
Planes Provinciales	6.393,0	
TOTAL		826.440,0
AJUSTES EN CARGAS NO ASUMIDAS POR FINANCIACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES		
Sección 32.01.—		137.749,0
Total créditos del capítulo 4.º	122.987,0	
Total créditos del capítulo 7.º (excepto 731)	14.762,0	
TOTAL COMPETENCIAS ASUMIDAS Y AJUSTES		964.189,0

Fuente: «Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco. El debate en las Cortes Generales». Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro N.º A.2. Las variables de la metodología del cupo provisional

(Millones de pesetas)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
INGRESOS CONCERTADOS	1.582.713	1.874.153	2.322.084	2.804.844	3.234.646	3.936.647
INGRESOS NO CONCERTADOS	1.213.060	1.601.346	2.182.980	2.518.766	2.767.788	3.102.077
—Déficit Público	392.000	697.243	1.171.298	1.331.490	1.498.221	1.680.390
CARGAS ASUMIDAS	964.189	997.845	1.296.701	1.662.309	1.894.620	2.483.503
CARGAS NO ASUMIDAS	1.859.011	2.535.975	3.276.605	3.737.340	4.196.997	4.680.729
—Deuda Pública	78.265	132.495	336.455	517.381	828.849	1.039.145
GASTOS TOTALES	2.823.200	3.533.820	4.573.306	5.399.649	6.091.617	7.164.232
CUPO	38.596	58.321	68.242	76.039	89.183	98.508

FUENTE: Memoria del Proyecto de Ley del Concierto Económico e Informe Económico-Financiero de los Presupuestos Generales del Estado.

Cuadro N.º A.3. Presupuesto de gastos del estado 1982. Clasificación orgánica y su comparación con el año 1981

Año 1982 (1)		Año 1981				(Millones de pesetas)	
N.º orden	Secciones	Presupuesto inicial	% s/Total	N.º orden	Secciones	Presupuesto inicial	% s/Total
1	M.º Trabajo S. y S. Social	659.030	18,65	1	M.º de Educación	385.194	13,64
2	M.º Educación y Ciencia	485.365	13,73	2	M.º de Defensa	337.463	11,95
3	M.º de Defensa	409.284	11,58	3	M.º de Sanidad y S. Social	297.121	10,54
4	Clases Pasivas	273.536	7,74	4	Clases Pasivas	225.121	7,97
5	M.º Transp. Turismo y Comunic.	228.013	6,45	5	M.º Transp. y Comunicación	214.556	7,61
6	Entes Territoriales	194.098	5,49	6	M.º de Obras Públicas y Urb.	211.823	7,50
7	Fondo de Compensac. Interterritor.	180.000	5,09	7	Entes Territoriales	162.124	5,74
8	M.º de Obras Públicas y Urbanismo	169.873	4,81	8	M.º del Interior	149.648	5,30
9	M.º del Interior	166.682	4,72	9	M.º de Trabajo	134.183	4,75
10	M.º de Industria y Energía	142.329	4,03	10	M.º de Industria y Energía	132.281	4,69
11	Deuda Pública	132.495	3,75	11	M.º de Agricultura	127.937	4,53
12	M.º de Agricultura	129.830	3,67	12	Gtos. diversos Ministerios	85.412	3,03
13	Gtos. diversos Ministerios	89.250	2,53	13	Deuda Pública	78.265	2,77
14	Presidencia del Gobierno	71.400	2,02	14	Presidencia del Gobierno	68.267	2,42
15	M.º de Justicia	59.249	1,68	15	Universidades e Investigación	58.885	2,09
16	M.º de Hacienda	38.111	1,08	16	M.º de Justicia	49.051	1,74
17	Reconversión Industrial	32.700	0,92	17	M.º de Hacienda	33.477	1,19
18	M.º de Cultura	30.306	0,86	18	M.º de Cultura	25.934	0,92
19	M.º de Economía y Comercio	17.731	0,50	19	M.º de Comercio y Turismo	19.898	0,70
20	M.º de Asuntos Exteriores	17.698	0,50	20	M.º de Asuntos Exteriores	12.804	0,45
21	Cortes Generales	3.895	0,11	21	M.º de Economía	6.271	0,22
22	Administración Territorial	1.448	0,04	22	Cortes Generales	3.447	0,12
23	Tribunal Constitucional	444	0,01	23	Administración Territorial	2.289	0,08
24	Consejo Gral. Poder Judicial	366	0,01	24	Tribunal Constitucional	437	0,02
25	Casa de S.M. el Rey	255	0,01	25	Tribunal de Cuentas	243	0,01
26	Tribunal de Cuentas	240	0,01	26	Casa de S.M. el Rey	218	0,01
27	Consejo de Estado	212	0,01	27	Consejo de Estado	174	0,01
	TOTAL GENERAL	3.533.820	100,00	28	C.S. Poder Judicial	120	—
					TOTAL GENERAL	2.823.200	100,00

(1) No se incluye créditos por competencias transferidas al País Vasco.
FUENTE: Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público. M.º de Hacienda.

Cuadro N.º A.4. Presupuesto de gastos del Estado para 1983-1984-1985 y 1986. Distribución por secciones del total general de gastos (En términos de créditos iniciales)

(Millones de pesetas)

Secciones	1983	1984	1985	1986
01. Casa de S.M. el Rey	300	350	410	470
02. Cortes Generales	6.589	7.180	7.708	8.248
03. Tribunal de Cuentas	1.010	1.439	1.618	1.625
04. Tribunal Constitucional	523	602	632	632
05. Consejo de Estado	246	319	332	399
06. Deuda Pública	336.455	517.381	828.849	1.039.145
07. Clases Pasivas	306.331	328.678	341.689	387.479
08. Consejo General Poder Judicial	525	728	833	902
12. Asuntos Exteriores	23.810	29.750	35.617	37.862
13. Justicia	70.935	85.543	98.934	97.000
14. Defensa	478.333	552.834	618.631	630.984
15. Economía y Hacienda	75.449	102.972	121.614	119.987
16. Interior	197.867	216.760	251.300	269.873
17. Obras Públicas y Urbanismo	299.905	263.450	226.857	199.798
18. Educación y Ciencia	622.819	524.074	493.584	560.320
19. Trabajo y Seguridad Social	849.734	1.069.306	1.222.629	1.453.418
20. Industria y Energía	192.179	228.328	258.399	263.390
21. Agricultura	213.925	234.356	208.723	263.390
22. Presidencia del Gobierno ...	66.977	23.146	26.551	23.753
23. Transporte, Turismo y Comunic.	335.564	421.189	415.473	367.400
24. Cultura	37.140	37.425	38.144	32.891
25. Administración Territorial ...	1.457	21.944	19.985	20.112
26. Sanidad y Consumo	52.088	37.934	32.131	23.458
31. Gastos diversos Ministerios	101.460	77.912	85.233	388.217
32. Entes Territoriales	301.685	488.379	503.704	909.580
33. Fondo Compensación Interterritorial	204.000*	127.674	152.038	158.472
34. S. Social, Desemp. Otras A.C.	749.579*			
TOTAL	4.573.306	5.399.649	6.091.617	7.164.223

* Las cantidades correspondientes a las secciones 33 y 34 del año 1983, han sido distribuidas entre los Ministerios afectados.

ANEJO II

NUEVAS TRANSFERENCIAS

Decretos de incorporación de créditos al Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco (1981-1986).

1981

Decreto 109/1981, de 28 de septiembre, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios precedentes del Estado en materia de industria, energía, minas, pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y transportes terrestres. (116,9 millones de pesetas).

Decreto 115/1981, de 6 de octubre, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios precedentes del Estado en materia de consumidores y Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. (4,6 millones de pesetas).

Decreto 10/1981, de 14 de octubre, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios precedentes del Estado en materia de Formación Cooperativa. (7,1 millones de pesetas).

Decreto 126/1981, de 2 de Noviembre, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios precedentes del Estado en materia de Investigación Oceanográfica. (24,1 millones de pesetas).

Decreto 125/1981, de 2 de Noviembre, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios precedentes del Estado en materia de Cofradía de Pescadores. (2,8 millones de pesetas).

Decreto 137/1981, de 23 de noviembre, sobre incorporación de

créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981, en virtud de la asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado con posterioridad al 31 de mayo de 1981 y hasta el 16 de noviembre de 1981. (129,5 millones de pesetas).

Decreto 144/1981, de 30 de diciembre, del Departamento de Economía y Hacienda, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia de Comercialización Agraria, Producción Vegetal y Producción y Sanidad Animal. (211,9 millones de pesetas).

Decreto 143/1981, de 30 de diciembre, del Departamento de Economía y Hacienda, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia del Instituto Social de Tiempo Libre. (9,9 millones de pesetas).

Decreto 142/1981, de 30 de Diciembre, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981, en materia de Policía Autónoma. (700 millones de pesetas).

1982

Decreto 57/1982, de 15 de febrero, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia de Patrimonio Arquitectónico, Edificación y Vivienda. (363,8 millones de pesetas).

Decreto 56/1982, de 22 de febrero, sobre incorporaciones de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en

materia de Enseñanzas Náutico Pesqueras. (4,2 millones de pesetas).

Decreto 86/1982, de 19 de abril, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia de Enseñanzas Náutico Pesqueras. (131,6 millones de pesetas).

Decreto 187/1982, de 5 de julio, por el que se complementa el Decreto 125/1981, de 2 de noviembre, sobre incorporación de créditos en el presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia de Cofradías de Pescadores. (70,7 millones de pesetas).

Decreto 191/1982, de 11 de octubre de 1982, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia de Acción Territorial. (47,4 millones de pesetas).

Decreto 190/1982, de 11 de octubre, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia de Puertos. (190,5 millones de pesetas).

1983

Decreto 20/1983, de 14 de febrero, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia de ejecución de la Legislación del Estado sobre tráfico y circulación de vehículos. (10 millones de pesetas).

Decreto 61/1983, de 21 de febrero, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia de Mutualidades no integradas en la Seguridad Social. (0,3 millones de pesetas).

Decreto 22/1983, de 21 de febrero, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982, prorrogado en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia de la Legislación del Estado sobre tráfico y circulación de vehículos. (40,9 millones de pesetas).

Decreto 51/1983, de 28 de febrero, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982, prorrogado, en virtud de la asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia de Casinos y Juegos. (24,2 millones de pesetas).

Decreto 60/1983, de 29 de marzo, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1983, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia de subvenciones por diferencias de precios con cargo a rentas de monopolios. (239,4 millones de pesetas).

Decreto 62/1983, de 11 de abril, sobre incorporación de créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1983, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia de Casinos y Juegos. (25,3 millones de pesetas).

1986

Decreto 109/1986, de 25 de marzo, sobre Incorporación de Créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1986, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en materia de Gabinetes de Seguridad e Higiene en el Trabajo. (420,5 millones de pesetas).

Decreto 147/1986, de 17 de Junio, sobre incorporación de créditos en el presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1986, en virtud de Asunción de Nuevas Competencias y/o Servicios procedentes del Estado en materia de Colegios, Profesionales adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. (0,6 millones de pesetas).

Decreto 146/1986, de 17 de Junio, sobre incorporación de créditos en el

presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1986, en virtud de asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado en Materia de Asociaciones. (9,5 millones de pesetas).

Decreto 145/1986, de 17 de junio, sobre Incorporación de Créditos en el presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1986, en virtud de la ampliación de los traspasos efectuados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco,

por el Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre, relativa a Servicios de Control de Calidad de la Edificación. (24,4 millones de pesetas).

Decreto 144/1986, de 17 de junio, sobre incorporación de créditos en el presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1986, en virtud de Asunción de Nuevas Competencias y/o Servicios procedentes del Estado en materia de espectáculos. (9 millones de pesetas).