

MEMORIA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE METODOLOGÍA DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y DE DETERMINACIÓN DE LAS APORTACIONES DE LAS DIPUTACIONES FORALES A LA FINANCIACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO APLICABLE AL PERIODO 2022-2026.

0. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 22.8 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, corresponde al Consejo Vasco de Finanzas Públicas aprobar la metodología de distribución de recursos y la determinación de las Aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma con vigencia para periodos mínimos de tres años presupuestarios, salvo que concurren circunstancias excepcionales a juicio del Consejo, que aconsejen su vigencia para uno y dos ejercicios. El Gobierno elevará al Parlamento, para su aprobación, el correspondiente proyecto de Ley que incorporará la metodología antes citada que hubiere acordado el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, y que tendrá forma de Ley de artículo único.

El Consejo Vasco de Finanzas Públicas acordó, en sesión celebrada el día 18 de enero de 2007, la metodología de distribución de recursos y de determinación de las Aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma para el periodo 2007-2011, y posteriormente el Parlamento Vasco aprobó la Ley 2/2007, de 23 de marzo, que incorpora dicha metodología. Concluido el quinquenio 2007-2011, la metodología plasmada en la Ley 2/2007, de 23 de marzo, se ha venido aplicando desde 2012 atendiendo a la cláusula de prórroga automática prevista en su Disposición Final, la cual establece que, excepcionalmente, si transcurrido el plazo de vigencia de la metodología no se hubiera promulgado una nueva ley reguladora de la distribución de recursos y determinación de aportaciones para los ejercicios siguientes, la misma será de aplicación en todos sus términos para el ejercicio 2012 y siguientes.

En este contexto, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas en sesión extraordinaria celebrada el día 15 de julio de 2021 ha acordado una nueva metodología de distribución de recursos y de determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que será aplicable al quinquenio 2022-2026.

1. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

El Anteproyecto de Ley que es objeto de esta memoria consta de un Artículo Único y un Anexo que recoge el Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas sobre la

metodología de distribución de recursos y determinación de aportaciones para el periodo 2022-2026.

La metodología contenida en el acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas tiene la siguiente estructura:

- Capítulo I, relativo a la determinación de recursos a distribuir
- Capítulo II, relativo al modelo de distribución vertical
- Capítulo III relativo al modelo de distribución horizontal
- Capítulo IV, relativo al Fondo General de Ajuste
- Capítulo V, relativo a la participación de las entidades locales en los recursos procedentes del Concierto Económico
- Capítulo VI, que recoge las reglas operativas y obligaciones de información
- Disposiciones Adicionales y Disposición Final

2. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y DE DETERMINACIÓN DE LAS APORTACIONES PARA EL QUINQUENIO 2022-2026

La metodología que incorpora el Anteproyecto de Ley mantiene en sus grandes líneas el sistema de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones que se ha venido aplicando desde 1985, salvaguardando los principios básicos establecidos entonces. Aun siendo eminentemente una metodología continuista, se han actualizado aquellos aspectos que se derivan de la aplicación de la metodología de señalamiento de cupo o de acuerdos adoptados por la Comisión Mixta del Concierto Económico, de los compromisos de financiación que pueda adquirir el Estado en ámbitos de competencia de las comunidades autónomas o del régimen específico de financiación de determinados traspasos de servicios.

Asimismo, y con el objetivo de facilitar la interpretación del texto, se han adaptado aquellas cuestiones que el contexto actual, la experiencia, o la propia aplicación de la metodología anterior aconsejaban revisar, y se ha explicitado el procedimiento a seguir en determinadas situaciones no contempladas en el texto de la vigente Ley 2/2007, de

23 de marzo, como es la valoración de los traspasos no integrados en el coeficiente vertical desde las instituciones comunes a las diputaciones forales, o la valoración de los traspasos desde las instituciones comunes a las entidades locales.

2.1. CAPÍTULO I: DETERMINACIÓN DE LOS RECURSOS A DISTRIBUIR

La metodología que incorpora el Anteproyecto de Ley dedica su primer capítulo - compuesto por cuatro artículos- a determinar los recursos procedentes del Concierto Económico que deben distribuirse anualmente entre las instituciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En consonancia con el artículo 20 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, la enumeración y los principios básicos para la formulación de los recursos a distribuir no han variado, si bien cabe reseñar que la metodología 2007-2011 los incluía en el capítulo dedicado al modelo de distribución vertical.

Los recursos a distribuir se definen por diferencia entre los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto y las correspondientes deducciones derivadas de las obligaciones que se derivan de la aplicación de la metodología de cupo.

El artículo 1 de la metodología determina que los ingresos sujetos a reparto son, concretamente:

- a) Los procedentes de la recaudación de las diputaciones forales por tributos concertados durante el ejercicio en curso, independientemente del año de su devengo o generación:
 - a. Los impuestos directos concertados
 - b. Los impuestos indirectos concertados
 - c. Los tributos concertados sobre el juego
 - d. Los recargos por declaración extemporánea, los recargos del periodo ejecutivo, los intereses de demora y las sanciones pecuniarias ingresadas por hechos imposables referidos a los tributos concertados

- b) Los intereses líquidos devengados a favor de las diputaciones forales, por razón de ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio, tal y como dispone el artículo 20 apartado 1 párrafo segundo de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre.

En cuanto a las deducciones procedentes de la metodología de señalamiento del cupo (artículo 2), la metodología de distribución de recursos explicita como tal la participación en el coste asociado a los programas y actuaciones públicas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, en consonancia con el régimen específico de financiación de las políticas activas de empleo y lo que establece la Disposición Adicional Tercera de la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo. Asimismo, se mantiene la previsión relativa a la financiación extraordinaria que la Comisión Mixta del Concierto Económico acuerde en base a medidas legislativas, medidas de interés general o acuerdos interinstitucionales sobre funciones y servicios de competencia del País Vasco, que también deberá considerarse deducción del modelo.

En aplicación del artículo 22.3 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, la metodología recoge la deducción especial (artículo 3) para la financiación por parte del Gobierno Vasco de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico, así como la adopción de medidas orientadas a asegurar la estabilidad política y económica. Asimismo, se mantiene la posibilidad de que, a propuesta del Gobierno Vasco como administración competente para la realización de estas políticas, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas acuerde destinar el importe de esta deducción a financiar los proyectos de interés general a los que se refiere la Disposición Adicional Tercera de la metodología.

Finalmente, el artículo 4 define los Recursos a Distribuir para la financiación general de las instituciones del País Vasco, como diferencia entre los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto del artículo 1 (R) y las deducciones de los artículos 2 (D) y 3 (P).

$$RD = R - (D + P)$$

2.2. CAPÍTULO II: MODELO DE DISTRIBUCIÓN VERTICAL

El segundo capítulo de la metodología que incorpora el Anteproyecto de Ley se estructura en siete artículos que determinan el modelo de distribución vertical de los recursos procedentes del Concierto Económico.

El coeficiente de distribución vertical (artículo 5) que tendrá vigencia para el periodo 2022-2026 se establece en el 70,81%, frente al 70,04% establecido en la metodología anterior. El cálculo para la determinación del nuevo coeficiente de distribución vertical se ha realizado atendiendo a la distribución competencial de las Instituciones Comunes y los Órganos Forales, y respetando los principios de suficiencia y autonomía financiera, tal como establece la Ley 27/1983, de 25 de noviembre. Los conceptos e importes tenidos en cuenta en el cálculo del nuevo coeficiente vertical se recogen en el Anexo I de la metodología, y reflejan la integración en el modelo interno de distribución de recursos de los siguientes conceptos:

- La financiación de las ampliaciones de la plantilla de la Policía Autónoma a partir del 1 de enero de 2002.
- La financiación de los traspasos de servicios realizados desde el Estado al País Vasco durante el periodo de vigencia de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, que, siendo competencia de las Instituciones Comunes, no tienen un régimen específico de financiación, así como la financiación de los traspasos de servicios realizados desde las instituciones comunes a las diputaciones forales durante el mismo periodo.
- Los importes derivados de la integración de la nueva financiación en materia de educación, sanidad y dependencia en el cupo base del año 2007.
- La aportación anual de las instituciones comunes al Fondo Interinstitucional de Servicios Sociales, atendiendo a la recomendación del “Análisis general de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi” (conocido como *Informe LILE*) que se realizó en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado tercero de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/2016, de 7 de abril. De cara a su integración en el modelo, dicha aportación ha aumentado de 14.008.000 euros a 24.514.000 euros.
- La valoración anual de la financiación condicionada de competencias por parte del Gobierno Vasco para el fomento del uso del euskera y la planificación de su normalización en los servicios y actividades, que correspondan a la esfera de atribución local, atendiendo a la recomendación expresa del citado Informe LILE.

Por su parte, el artículo 6 determina la formulación de la Aportación General que las diputaciones forales deben destinar cada ejercicio a la financiación general de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por la aplicación del coeficiente de distribución vertical fijado para el quinquenio 2022-2026 (70,81%) a los Recursos a Distribuir definidos en el artículo 4.

Además de la Aportación General, las diputaciones forales procederán a efectuar Aportaciones Específicas (artículo 7) a las instituciones comunes por los importes que correspondan a la Comunidad Autónoma por su participación en el coste asociado a los programas y actuaciones públicas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, en la financiación extraordinaria de funciones y servicios de su competencia, así como para la financiación de las políticas y funciones recogidas en el artículo 22.3 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre.

La metodología contiene asimismo una serie de reglas que prevén la modificación de las aportaciones bien por la asunción de nuevas competencias o por la financiación extraordinaria de competencias ya asumidas por parte de las instituciones comunes (artículo 8), o bien por el traspaso de competencias entre las instituciones comunes y las diputaciones forales (artículo 9), explicitando en este caso el procedimiento a seguir en la valoración de los traspasos no integrados en el coeficiente vertical.

Los artículos 10 y 11 recogen las necesarias modificaciones que deben realizarse en el modelo de distribución vertical derivadas de modificaciones o acuerdos en la financiación del coste asociado a los programas y actuaciones públicas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo y en la financiación extraordinaria de competencias del País Vasco.

2.3. MODELO DE DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL

El capítulo tercero de la metodología se centra en el modelo de distribución horizontal de los recursos, que determina la contribución relativa que corresponde a cada Territorio Histórico sobre el conjunto de las Aportaciones a las instituciones comunes y a las obligaciones derivadas de la metodología de señalamiento del cupo.

Se introduce un nuevo artículo que, si bien no comporta un cambio con respecto a cómo se ha venido operando en aplicación de las anteriores leyes de Aportaciones, sí que

puntualiza que los territorios históricos contribuirán al sostenimiento de las cargas de las instituciones comunes, así como a las obligaciones derivadas de la metodología de señalamiento del cupo en proporción a los respectivos coeficientes horizontales de aportación (artículo 12).

Para el cálculo de dichos coeficientes horizontales (artículo 13) se mantiene la expresión matemática recogida en las leyes anteriores, basada en los criterios de renta y esfuerzo fiscal, expresamente señalados en el artículo 22.6 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre. La ponderación de ambas variables para el cálculo de los coeficientes horizontales en el periodo 2022-2026 sigue invariable:

- 70% en función directa de la renta relativa de cada Territorio Histórico
- 30% en función directa de la inversa del esfuerzo fiscal relativo de cada Territorio Histórico ponderado por su capacidad recaudatoria

El artículo 14 establece la definición de las variables a utilizar en el cálculo anual de los coeficientes horizontales de aportación y el artículo 15 determina que la aportación de cada diputación foral a las instituciones comunes se obtendrá por aplicación de su respectivo coeficiente horizontal al importe de las aportaciones general y específicas definidas en el capítulo segundo.

El artículo 16 mantiene los ajustes interterritoriales a la recaudación de gestión propia por el impuesto sobre el valor añadido y por los impuestos especiales de fabricación, en función de los coeficientes horizontales de cada territorio. En comparación con la Ley 2/2007, de 23 de marzo, la nueva metodología especifica asimismo que la recaudación del impuesto especial sobre la electricidad también es objeto de ajuste interterritorial, ya que actualmente no se considera un impuesto especial de fabricación y por ello es necesario hacer una referencia expresa a este tributo.

Por último, el artículo 17 regula que la participación de cada territorio histórico en los flujos financieros asociados al pago del cupo líquido al Estado, a las compensaciones previstas en la vigente Ley de señalamiento del cupo y a los ajustes a la recaudación previstos en los artículos 53 y 54 del Concierto Económico (impuesto sobre el valor añadido e impuestos especiales de fabricación, respectivamente) debe realizarse en función de los coeficientes horizontales correspondientes al ejercicio en que se realicen dichos flujos.

2.4. CAPÍTULO IV: FONDO GENERAL DE AJUSTE.

Los aspectos que definen el Fondo General de Ajuste se recogen en el capítulo cuarto, regulando su definición y objetivo (artículo 18), e importe, contribución y distribución institucional (artículo 19).

El objeto del Fondo de General de Ajuste continúa siendo asegurar que, salvo causas derivadas de diferencias normativas o de gestión, la participación relativa en la recaudación total del País Vasco para cada diputación foral, una vez deducida su contribución al propio Fondo, alcance el 99% de su coeficiente horizontal, así como cualquier otra circunstancia de carácter extraordinario que, a juicio del Consejo Vasco de Finanzas Públicas deba atenderse con dicho Fondo.

Como novedad, el límite máximo del Fondo General de Ajuste se cifra en el 1,45% de los recursos a distribuir que se definen en el artículo 4, frente al 1% establecido para el quinquenio 2007-2011 por la Ley 2/2007, de 23 de marzo.

El incremento en la cuantía máxima del Fondo General de Ajuste aumenta las garantías establecidas en el modelo de distribución de recursos para los Territorios Históricos, máxime teniendo en cuenta que, como resultado de los ajustes interterritoriales a la recaudación por el IVA, los impuestos especiales de fabricación y el impuesto especial sobre la electricidad, más del 40% de la recaudación de gestión propia de las diputaciones forales es objeto de redistribución previa.

Como novedad directamente relacionada con el incremento en su límite, el Fondo General de Ajuste se estructura en dos tramos diferenciados. El primer tramo se instrumenta de igual forma que el Fondo regulado en la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Aportaciones: tiene como límite el 1% de los recursos a distribuir, y al mismo deben contribuir las instituciones comunes y las diputaciones forales en función de sus respectivos coeficientes verticales y horizontales, en caso de que la recaudación relativa de alguna diputación foral sobre el total agregado de la Comunidad Autónoma se sitúe por debajo del 99% de su respectivo coeficiente horizontal.

El segundo tramo del Fondo General de Ajuste se activará cuando por aplicación del primer tramo no se haya alcanzado para todos los territorios la garantía del 99% señalada en el artículo 18. El límite del segundo tramo se establece en el 0,45% de los recursos a distribuir y, a diferencia del primer tramo, la contribución de las instituciones

comunes se establece en un 50%. El restante 50%, deberán aportarlo las diputaciones forales en función de sus respectivos coeficientes horizontales.

El importe, contribución y distribución institucional de cada tramo del Fondo, tanto para su cálculo provisional como definitivo, se determina de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 19, y las reglas operativas para su instrumentación se establecen en el capítulo VI.

2.5. CAPÍTULO V: PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS CONCERTADOS.

El capítulo V de la metodología aborda la participación de las entidades locales en los tributos concertados, aspecto que la vigente Ley 2/2007, de 23 de marzo, recoge en la Disposición Adicional Cuarta.

El artículo 20 establece que las haciendas locales participarán en los ingresos sujetos a reparto que correspondan a su territorio histórico, una vez descontados el cupo a satisfacer al Estado, las aportaciones -general y específicas- a las instituciones comunes, la financiación específica de las diputaciones forales que proceda por nuevos trasposos, así como el importe neto del Fondo General de Ajuste, constatando la aplicación del principio de riesgo compartido también por las instituciones locales.

Asimismo, y en aplicación del artículo 118.5 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, el artículo 20 establece que el porcentaje mínimo de participación de las entidades locales en los tributos concertados será del 39,23%, una vez integrados en el coeficiente del modelo de distribución vertical los siguientes conceptos:

- la financiación específica de las diputaciones forales que en la vigente Ley 2/2007, de 23 de marzo, se agrupa en el concepto *dfi*;
- la aportación de las instituciones comunes al Fondo Interinstitucional de Servicios Sociales; y
- la valoración anual de la financiación condicionada por parte de las instituciones comunes de funciones de fomento del euskera y de planificación de su normalización en los servicios y actividades que corresponden a la esfera de atribución local.

Con el porcentaje mínimo de participación en los tributos concertados establecido en la metodología (39,23%), las entidades locales de los tres territorios históricos consolidan

un porcentaje de participación idéntico y superior al recomendado actualmente en la vigente Ley 2/2007, de 23 de marzo.

Asimismo y en aplicación del artículo 118 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, así como a las recomendaciones del Informe LILE, el artículo 21 de la metodología establece que los criterios para determinar anualmente la participación de las entidades locales en los ingresos concertados que corresponden a cada territorio histórico atenderán a los principios de suficiencia financiera y riesgo compartido, y procurarán una política de gasto corriente global equitativa y solidaria, atendiendo, al menos, a la población, al esfuerzo fiscal y, en su caso, a la singularidad organizativa de las entidades locales de cada territorio histórico.

Como novedad, la metodología incorpora un artículo específico sobre la valoración de los traspasos desde las instituciones comunes a las entidades locales, que remite, en su caso, a acuerdos específicos del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (artículo 22).

2.6. CAPÍTULO VI: REGLAS OPERATIVAS Y OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN.

A efectos de formular los presupuestos del ejercicio, el capítulo VI de la metodología engloba entre los artículos 23 y 31 las reglas operativas necesarias para determinar en forma y plazos:

- el cálculo provisional y liquidación de las deducciones procedentes de la metodología de señalamiento del cupo.
- el cálculo anual de las aportaciones de las diputaciones forales a las instituciones comunes, diferenciando su importe provisional, de preliquidación y liquidación definitiva.
- el índice de actualización aplicable a los importes provisionales de los intereses líquidos devengados a favor de las diputaciones forales y de la deducción especial, así como el índice definitivo aplicable en la liquidación de ambos importes.
- las modificaciones de las aportaciones que procedan bien por la liquidación definitiva del cupo y de las compensaciones previstas en la metodología de señalamiento del cupo, o bien por modificaciones en los importes provisionales del cupo y de las compensaciones.

- el cálculo provisional, la liquidación y la instrumentación de los ajustes recaudatorios entre las diputaciones forales.
- el cálculo provisional y la liquidación del Fondo de General de Ajuste.
- la liquidación de la participación de las entidades locales en los tributos concertados.

Asimismo, el artículo 32 detalla la información que debe remitirse para la correcta aplicación de la metodología de distribución de los recursos y de determinación de las aportaciones para el quinquenio 2022-2026.

2.7. DISPOSICIONES ADICIONALES Y FINAL

Como se ha señalado en el apartado de introducción, las Disposiciones Adicionales de la metodología que incorpora el Anteproyecto de Ley recogen aspectos relevantes que completan el modelo interno de distribución de los recursos procedentes del Concierto Económico.

En este sentido, la Disposición Adicional Primera determina que si por diversas circunstancias (cambios en el Concierto Económico, cambios en el sistema impositivo, etc.) fuera necesario introducir alteraciones sustantivas en el modelo de distribución y determinación de aportaciones, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas podrá proponer las modificaciones metodológicas y de cálculo pertinentes con el objetivo de que el Gobierno Vasco remita el correspondiente Proyecto de ley al Parlamento Vasco.

La Disposición Adicional Segunda determina que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas podrá acordar los objetivos de estabilidad presupuestaria de las instituciones públicas del País Vasco, y asimismo otorga a este Órgano la función de coordinar y armonizar la actividad financiera de estas instituciones en cumplimiento de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, y la Ley 2/2016, de 7 de abril.

La Disposición Adicional Tercera determina que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas acordará la forma de financiar aquellos planes y proyectos que, bien por incidir en competencias de la Administración del Estado, o bien por tener una relevancia capital para la promoción y el desarrollo económico y social del País Vasco, precisen una asignación de recursos muy importante y afecten al conjunto de las instituciones del País Vasco.

La Disposición Adicional Cuarta determina que, si al finalizar un ejercicio se produjeran desequilibrios económico-financieros en alguna institución foral derivado de su peso relativo en el modelo interno de distribución de recursos, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas podrá adoptar las medidas necesarias para su corrección.

La Disposición Adicional Quinta establece que, si el importe de los intereses líquidos provisionales resultara cero en un ejercicio debido a un valor condicionante que imposibilitase el cálculo de los intereses para ejercicios posteriores, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas podrá adoptar los acuerdos oportunos para corregir esta situación.

La Disposición Adicional Sexta determina que serán objeto de ajuste entre las diputaciones forales los importes destinados a la devolución del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2014.

Por último, la Disposición Final prevé, con carácter excepcional, la prórroga de la aplicación de la metodología recogida en el Anteproyecto de Ley, en caso de que transcurrido su plazo de vigencia no se haya promulgado una nueva ley que regule la distribución de recursos y la determinación de aportaciones para los ejercicios siguientes.

Vitoria-Gasteiz, 16 de julio de 2021

Aitziber Beldarrain Robles
Directora de Recursos Institucionales