

Capítulo II

Introducción al sistema de financiación del País Vasco

1. INTRODUCCIÓN

La Comunidad Autónoma de Euskadi, como se muestra en el capítulo anterior, dispone de un sistema de financiación cuya característica principal está constituida por la capacidad de recaudar los impuestos que conforman su propio sistema tributario, contribuyendo a financiar los gastos del Estado en aquellas materias cuya competencia no ha sido asumida por el País Vasco.

Las Administraciones Públicas del País Vasco para financiar su actividad obtienen buena parte de los recursos mediante el ejercicio de las competencias exaccionadoras. Además, ajustan financieramente con el Estado la recaudación por el Impuesto sobre el Valor Añadido y por los Impuestos Especiales de Fabricación, en los términos que se analizan en este capítulo. Por otra parte, perciben recursos de diversos fondos de la Unión Europea, obtienen ingresos financieros y patrimoniales y, también, pueden recurrir al endeudamiento, dentro de los límites especificados legalmente.

Como contrapunto, el País Vasco destina una parte de los recursos obtenidos a sus propios compromisos de gasto en el ejercicio de sus competencias y otra parte a contribuir a la financiación de los gastos que el Estado realiza en aquellas materias cuya competencia no ha sido asumida.

La filosofía que subyace en este sistema de financiación, y en el de la Comunidad Foral de Navarra, es bien diferente a la del resto de Comunidades Autónomas, e incluso de la existente en otros países de nuestro entorno, algunos con estructura federal. Mientras las Comunidades Autónomas de régimen común obtienen la mayor parte de sus ingresos del Estado en proporción a determinadas variables o a través de la cesión de tributos bajo el principio de corresponsabilidad fiscal, el País Vasco y Navarra contribuyen a financiar el gasto del Estado por las competencias no asumidas.

La fuente principal de recursos del conjunto de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi la constituyen los tributos concertados. En el capítulo anterior se han expuesto los puntos de conexión de la capacidad normativa y exaccionadora de estos tributos. En este capítulo se repasan las relaciones financieras entre las diferentes Instituciones involucradas.

2. RELACIONES FINANCIERAS

2.a. El Concierto Económico de 1981

El Estatuto de Autonomía del País Vasco (artículo 41) dispone que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco se regularan por el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios y define el concepto actual de cupo. Así, se dice que la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma. También, en el Estatuto se prevé la formación de una comisión paritaria, con representantes del País Vasco y del Estado que tiene por función el señalamiento del cupo, que deberá luego ser aprobado por Ley.

El Concierto Económico de 1981, en su Capítulo II dedicado a las relaciones financieras y denominado genéricamente Cupo, recogía lo establecido en el Estatuto de Autonomía, determinando que la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma. También, se creaba la Comisión Mixta de Cupo, constituida, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco y, de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado.

Así mismo, se aprobaba el Cupo para 1981 y se establecía que cada cinco años, mediante Ley votada por las Cortes Generales previo acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo, se procedería a determinar su metodología de señalamiento para el quinquenio, conforme a los principios generales previstos en el Concierto, así como a aprobar el cupo del primer año del quinquenio. El cupo de los años siguientes del quinquenio se actualizaría en la Comisión Mixta de Cupo, aplicando la metodología de la Ley Quinquenal.

De entre las modificaciones de que fue objeto el Concierto Económico de 1981 durante su vigencia, y a las que ya se ha hecho referencia en el capítulo anterior, se destacan a continuación aquellas que supusieron cambios en las disposiciones relativas a las relaciones financieras, contenidas en el Capítulo II del Concierto:

- Ley 49/1985, de 27 de diciembre, de adaptación al Impuesto sobre el Valor Añadido. Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo de 27 de septiembre de 1985.

Con objeto de reflejar las consecuencias financieras derivadas de dicha adaptación se estableció un Ajuste a la recaudación por este nuevo Impuesto.

- Ley 11/1993, de 13 de diciembre, de adaptación a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido y a la Ley de Impuestos Especiales. Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo de 17 de diciembre de 1992.

Se modificó el Ajuste IVA para reflejar las repercusiones financieras de la aparición de un nuevo hecho imponible, las adquisiciones intracomunitarias, antes consideradas importaciones.

- Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la modificación del Concierto Económico. Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo de 27 de mayo de 1997.

Se concertaron los Impuestos Especiales de Fabricación y se establecieron diversos ajustes a la recaudación por estos impuestos.

Por otro lado, las leyes quinquenales modificaron los principios que configuraban la metodología de determinación del cupo. Las circunstancias y la experiencia en su aplicación así lo aconsejaron. De esta forma, se garantizó que los principios generales que deben exigirse al sistema de Concierto se adecuasen a la evolución de la realidad económica.

Durante la vigencia del Concierto Económico de 1981 se aprobaron cuatro leyes quinquenales de Cupo:

- Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986.
- Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1987-1991.
- Ley 7/1993, de 16 de abril, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1992-1996.
- Ley 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001.

Hasta la aprobación de la primera ley quinquenal los cupos provisionales se fijaron, conforme a la Disposición Transitoria Quinta establecida en el propio Concierto Económico, por aplicación de la metodología para el cálculo del cupo de 1981. Los cupos provisionales fijados entre 1982 y 1986 fueron elevados a definitivos por acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo de 4 de diciembre de 1987 y aprobados por la Ley 43/1988, de 28 de diciembre.

Las siguientes tres leyes quinquenales aprobaron la metodología a aplicar en los períodos 1987-1991, 1992-1996 y 1997-2001, recogiendo las bases establecidas con carácter general en el Concierto Económico. Según esta metodología se calculaba el cupo del año base de cada quinquenio (1988, 1992 y 1997, respectivamente) y se actualizaba para los años restantes por aplicación de un índice de actualización, expresión porcentual del incremento de los ingresos por tributos concertados, excluidos los susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas, que figuraran en los Capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado, entre el ejercicio al que se refiriera el cupo y el año base.

Esta determinación automática de los cupos tenía tres excepciones:

- Efectos en el cupo derivados de la asunción de nuevas competencias.
- Financiación de los traspasos correspondientes a INSALUD, IMSERSO e ISM (Institutos Nacional de la Salud, de Migraciones y Servicios Sociales y Social de la Marina).

En los Reales Decretos de traspaso se establecía una doble vía de financiación a través de minoración del cupo y transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, en función de la proporción que representaran, respectivamente, las aportaciones del Estado y las cuotas y otros ingresos en la financiación total de estas entidades gestoras de la Seguridad Social. Las Leyes Quinquenales de Cupo articulaban un ajuste en cada ejercicio para garantizar la financiación vía cupo.

- Financiación de la Policía Autónoma.

Resultado de la aplicación para cada año de los módulos aprobados por la Comisión Mixta de Cupo, por los que se fijaban los criterios para el cálculo del coste efectivo de la Policía Autónoma en cada ejercicio.

Al mismo tiempo, las Leyes Quinquenales de Cupo preveían la liquidación de los cupos provisionales y su cálculo definitivo, una vez conocidos los valores reales de las variables utilizadas en la actualización.

En relación con las modificaciones introducidas en las bases establecidas con carácter general en el Concierto, las Leyes Quinquenales de Cupo han recogido en cada momento el Ajuste a la recaudación por el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Ajustes a la recaudación por los Impuestos Especiales de Fabricación.

Así mismo, tras la concertación de los Impuestos Especiales de Fabricación, la Ley Quinquenal 1997-2001 estableció las compensaciones financieras necesarias para cumplir el objetivo de neutralidad financiera entre el País Vasco y el Estado.

2.b. El Concierto Económico de 2002

Aunque respecto al cupo es básicamente una continuación del vigente hasta 2001, el Concierto Económico renovado en 2002 introduce algunas novedades destacables.

El Capítulo II pasa a denominarse "De las Relaciones Financieras". En él se recogen expresa y conjuntamente, en un nuevo artículo 48, los principios generales por los que se rigen las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco. Entre estos principios, y en el marco de la actividad económica de las Administraciones Públicas objeto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado por la Unión Europea, se recoge el compromiso de coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria.

En relación a la metodología de determinación del cupo la principal novedad ha sido la integración, vía compensación, de los ingresos que anteriormente se recibían vía transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social para la financiación de los servicios transferidos del INSALUD, IMSERSO e ISM.

Esta obligada modificación, consecuencia del cambio en la financiación de la sanidad y de los servicios sociales derivado del nuevo sistema de financiación para las Comunidades Autónomas de régimen común a partir de 2002, exigía adaptar el régimen presupuestario establecido en los Reales Decretos de traspaso de los servicios del INSALUD, IMSERSO e ISM y su reflejo en el cálculo del cupo.

Por otro lado, la Comisión Mixta de Cupo, que mantiene su composición, pasa a denominarse Comisión Mixta del Concierto Económico, adecuándose de esta forma a la realidad del ámbito de sus funciones, que abarca tanto las relaciones financieras como tributarias. Sus acuerdos deben ser adoptados por unanimidad de todos los miembros integrantes.

3. PRINCIPIOS GENERALES

El Concierto Económico de 2002 introduce un nuevo artículo 48, dentro del Capítulo II "De las Relaciones Financieras", en el que se establece que las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco se regirán por los siguientes principios generales:

1. Autonomía fiscal y financiera de las Instituciones del País Vasco para el desarrollo y ejecución de sus competencias.
2. Respeto de la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.
3. Coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria.
4. Contribución del País Vasco a las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma, en la forma que se determina en el Concierto Económico.
5. Las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de Entidades Locales corresponderán a las Instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades Locales Vascas inferior al que tengan las de régimen común.

Ello supone un avance en el reconocimiento del carácter general del Concierto Económico en cuanto a las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco, articulándose expresamente el modo en el que han de ejercerse globalmente la actividad financiera del País Vasco en sus relaciones con la Hacienda del Estado.

4. CUPO A PAGAR AL ESTADO

4.a. Concepto

El Concierto Económico de 2002 define el cupo (artículo 49) de igual forma que el Estatuto de Autonomía y el Concierto Económico de 1981, desarrollando en la Sección 1º del Capítulo II las normas generales y estableciendo en la Sección 2ª del mismo la metodología de su cálculo.

Cada cinco años (artículo 50), mediante Ley votada por las Cortes Generales, y previo acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico, se procede a determinar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir en el quinquenio, así como a aprobar el cupo del primer año del quinquenio. El cupo de los años siguientes se actualiza en la Comisión Mixta del Concierto Económico, aplicando la metodología de la Ley Quinquenal.

Del mismo modo de en el Concierto Económico anterior, la Ley Quinquenal puede modificar los principios que configuran la metodología de determinación del cupo cuando las circunstancias y la experiencia en su aplicación así lo aconsejen, garantizándose la adecuación de los principios generales del sistema de Concierto a la evolución de la realidad económica.

Se considerarán cargas del Estado no asumidas por el País Vasco (artículo 52) las que correspondan a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por la Comunidad Autónoma.

Para la determinación del importe total de estas cargas no asumidas se deducirá del total de gastos del Presupuesto del Estado, la asignación presupuestaria íntegra que, a nivel estatal, corresponda a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, desde la fecha de efectividad de la transferencia fijada en los correspondientes Decretos.

Entre otras, tendrán el carácter de cargas no asumidas: las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial, las transferencias o subvenciones que haga el Estado en favor de Entes públicos en la medida en que las competencias desempeñadas por los mismos no estén asumidas, y los intereses y cuotas de amortización de las deudas del Estado.

La imputación a los Territorios Históricos de la parte correspondiente por cargas no asumidas se efectuará por aplicación de los índices de imputación (artículo 57), determinados básicamente en función de la renta relativa de los Territorios Históricos. Estos índices se señalarán en la Ley Quinquenal de Cupo y se aplicarán durante su vigencia.

También, con el objeto de perfeccionar las imputaciones de ingresos por el Impuesto sobre el Valor Añadido (artículo 53) y por los Impuestos Especiales de Fabricación sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, Productos Intermedios, Cerveza, Hidrocarburos y Labores del Tabaco (artículo 54), se establecen los mecanismos de ajuste entre el índice de la capacidad recaudatoria y el índice de consumo del País Vasco para cada uno de estos impuestos.

Así mismo, para perfeccionar la imposición directa (artículo 55) se practicará un ajuste por las cantidades que resulten de considerar los supuestos establecidos en los artículos 9 Uno Primera b) y 7 Dos del Concierto Económico. Igualmente, en la Ley Quinquenal de Cupo podrán establecerse otros mecanismos de ajuste que puedan perfeccionar la estimación de los ingresos públicos imputables al País Vasco y al resto del Estado.

Del cupo correspondiente a cada Territorio Histórico se restarán por compensación (artículo 56) los siguientes conceptos:

- a) La parte imputable de los tributos no concertados.
- b) La parte imputable de los ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria.
- c) La parte imputable del déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado. Si existiera superávit se operará en sentido inverso.

También serán objeto de compensación del Cupo de cada Territorio Histórico la parte imputable al País Vasco por aquellos ingresos que financian las funciones y servicios traspasados al País Vasco en materia sanitaria y de servicios sociales de la Seguridad Social y que, con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, eran satisfechos al País Vasco mediante transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, por aplicación de lo previsto en el régimen presupuestario regulado en los Reales Decretos 1536/1987, 1476/1987, 1946/1996 y 558/1998 de traspaso del INSALUD, IMSERSO e ISM.

Por otra parte, una Comisión Mixta Paritaria, Ministerio de Hacienda - Diputación Foral de Álava (disposición transitoria cuarta), determinará la compensación que proceda en favor de la Diputación Foral, en tanto ésta continúe desarrollando competencias y prestando servicios no asumidos por la Comunidad Autónoma del País Vasco y que en provincias de régimen común corresponden al Estado, así como las normas para la revisión anual de esta compensación en base al calendario de transferencia de competencias al País Vasco.

Del mismo modo, el Concierto contempla los efectos sobre el cupo provisional por la variación en las competencias asumidas (artículo 58).

El cupo y las compensaciones que procedan (artículo 59) se determinan inicial y provisionalmente partiendo de las cifras contenidas en los Presupuestos del Estado aprobados para el ejercicio correspondiente. Una vez terminado el ejercicio y realizada la liquidación de los Presupuestos del Estado se procederá a practicar las rectificaciones oportunas en las magnitudes, obteniéndose la liquidación definitiva. Las diferencias, a favor o en contra, que resulten de estas rectificaciones se sumarán algebraicamente al cupo provisional del ejercicio siguiente.

Así, la cantidad a ingresar en concepto de cupo por la Comunidad Autónoma del País Vasco se abonará a la Hacienda Pública del Estado en tres plazos iguales, durante los meses de mayo, septiembre y diciembre de cada año (artículo 60).

4.b. Ley Quinquenal de Cupo 2002-2006

La Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006, desarrolla el contenido del Concierto Económico (artículo 1).

Respecto a la metodología del quinquenio anterior, se mantienen los elementos fundamentales. Permanece la sistemática utilizada, consistente en determinar el cupo del año base y su posterior actualización para los ejercicios siguientes (artículo 2).

Los cambios producidos han sido únicamente los derivados de la adaptación del régimen presupuestario que regulaba la financiación de las funciones y servicios traspasados en materia sanitaria y de servicios sociales de la Seguridad Social al País Vasco, con motivo del nuevo sistema de financiación de estos servicios en el Estado, y el nuevo tratamiento durante el periodo de vigencia de la Ley Quinquenal de la financiación específica de la Policía Autónoma.

Por otra parte, en la propia Ley 13/2002 se contempla la posibilidad excepcional de prorroga de la metodología a aplicar a partir de 2006, caso de no promulgarse una nueva Ley Quinquenal de Cupo con anterioridad a la finalización de su plazo de vigencia, para el señalamiento provisional de los cupos líquidos y las compensaciones financieras (disposición final primera).

El texto de la Ley 13/2002 de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006, se estructura en varias partes diferenciadas que se analizan a continuación.

4.b.1. Cupo líquido del año base

Se establece que el cupo líquido del año base del quinquenio 2002-2006 se determinará (artículo 3) por la aplicación del índice de imputación al importe total de las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma y mediante la práctica de los correspondientes ajustes y compensaciones.

Por tanto, la operativa para el cálculo del cupo es la siguiente:

1. Determinación de las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma.

La Ley Quinquenal de Cupo recoge el contenido del Concierto (artículo 52), donde se definen las cargas no asumidas (CNA) como aquellas correspondientes a competencias cuyo ejercicio no ha sido asumido efectivamente por la Comunidad Autónoma (artículo 4), determinándose su importe al deducir del total de gastos del Presupuesto de Gastos del Estado (PGE) la asignación presupuestaria que corresponda a las competencias asumidas por el País vasco o cargas asumidas (CA), valoradas a nivel estatal.

La diferencia entre ambos importes constituirán las cargas no asumidas por el País Vasco, base de cálculo para la determinación del cupo líquido.

$$\boxed{\text{CNA} = \text{PGE} - \text{CA}}$$

2. Aplicación del índice de imputación a las cargas no asumidas.

La asignación a los Territorios Históricos de la parte correspondiente a las cargas no asumidas (artículo 4.4) se efectuará por aplicación del índice de imputación (i), determinado básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos en relación con el Estado (artículo 7).

El índice de imputación para el quinquenio 2002-2006 es el 6,24%, manteniéndose, por tanto, el índice aplicado durante toda la vigencia del Concierto de 1981.

$$\boxed{\begin{aligned} \text{CUPO (antes de compensaciones)} &= i \text{ CNA} \\ \text{CUPO (antes de compensaciones)} &= i (\text{PGE} - \text{CA}) \end{aligned}}$$

3. Ajustes.

Los ajustes tienen por objeto perfeccionar las imputaciones de ingresos por impuestos directos e indirectos, contemplándose los siguientes:

- Por retenciones relativas a las retribuciones satisfechas por la Administración del Estado a sus funcionarios (artículo 7. Dos del Concierto).
- Por intereses y demás contraprestaciones de las deudas y empréstitos emitidos por las Instituciones Públicas (artículo 9. Uno. Primera. b).
- Por el Impuesto sobre Valor Añadido.
- Por los Impuestos Especiales de Fabricación.

4. Compensaciones.

En los Presupuestos Generales del Estado se incluyen conceptos de ingreso que sólo corresponden a la Hacienda del Estado, no recaudados, por tanto, por las Haciendas Forales. En consecuencia, dado que el cupo se determina sobre las cargas no asumidas del Presupuesto de Gastos del Estado, es preciso efectuar las compensaciones propias a esos ingresos no concertados (INC) y que financian las cargas a cuyo sostenimiento contribuye el cupo.

La Ley Quinquenal de Cupo (artículo 6) recoge lo dispuesto en el Concierto (artículo 56), concretándose los conceptos a deducir por compensaciones y determinándolos según la aplicación del índice de imputación:

- a) De los tributos no concertados.
- b) De los ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria.
- c) Del déficit o superávit de los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Por los ingresos que financian las funciones y servicios traspasados al País Vasco en materia sanitaria y de servicios sociales de la Seguridad Social y que, con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, eran satisfechos al País Vasco mediante transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, por aplicación de lo previsto en el régimen presupuestario regulado en los Reales Decretos 1536/1987, 1476/1987, 1946/1996 y 558/1998 de traspaso del INSALUD, IMSERSO e ISM.
- e) Compensaciones a la Diputación Foral de Álava por competencias y servicios no asumidos por la Comunidad Autónoma del País Vasco y que en provincias de régimen común corresponden al Estado.

5. Cálculo del cupo líquido.

Se establece el ejercicio 2002 como año base del quinquenio (artículo 8) y el cupo líquido es el resultado de deducir las compensaciones a), b) y c) antes expuestas.

$$\begin{aligned} \text{CUPO LÍQUIDO} &= i \text{ CNA} - i \text{ INC} \\ \text{CUPO LÍQUIDO} &= i (\text{CNA} - \text{INC}) \\ \text{CUPO LÍQUIDO} &= i (\text{PGE} - \text{CA} - \text{INC}) \end{aligned}$$

Una vez determinado el cupo líquido, se minora en el importe de las compensaciones indicadas con las letras d) y e).

4.b.2. Cupo líquido de los restantes años del quinquenio y liquidación definitiva

Para los años siguientes del quinquenio se aplica sobre el cupo líquido del año base un índice de actualización. Este índice se define como el incremento experimentado en la previsión de ingresos por tributos concertados, excluidos los susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas, en la parte que haya sido cedida, que figure en los Capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado, entre el ejercicio al que se refiere el cupo líquido y los ingresos, debidamente homogeneizados, del año base del quinquenio.

Igualmente se operará en los años del quinquenio siguientes al año base con la compensación establecida en el artículo 6.2 de la Ley Quinquenal de Cupo referida a la parte de la financiación de los servicios traspasados del INSALUD, el IMSERSO y el ISM, que en la etapa anterior se recibían como transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Para los cupos de los ejercicios siguientes han de considerarse los efectos sobre el cupo de la asunción de nuevas competencias (artículo 11).

En el caso de que en cualquiera de los ejercicios siguientes al año base del quinquenio, la Comunidad Autónoma asumiera nuevas competencias cuyo coste anual a nivel estatal se incluyó dentro de las cargas del Estado que se computaron para la determinación del cupo del año base del quinquenio, se procederá a calcular el coste total anual a nivel estatal asociado al traspaso en el ejercicio en que éste se produzca, según los Presupuestos Generales del Estado para el referido ejercicio.

En el supuesto de que la efectividad del nuevo traspaso no coincidiese con el 1 de enero del ejercicio, se procederá a prorratear el coste total anual a nivel estatal asociado al traspaso en dicho ejercicio proporcionalmente a la parte del año en que el País Vasco hubiera asumido tales competencias, con efectos exclusivos para la determinación del cupo del ejercicio en que se produzca el traspaso.

La citada reducción proporcional tendrá en cuenta la periodicidad real de los gastos corrientes, así como el efectivo grado de realización de las inversiones del Estado.

Para el cálculo del cupo líquido de posteriores ejercicios al del traspaso se procederá a minorar el cupo líquido del año base del quinquenio en el importe que resulte de aplicar al coste total anual a nivel estatal en el ejercicio en el que se produzca el traspaso por aplicación del índice de actualización. El cupo líquido del año base del quinquenio, así revisado, será el que se utilice para la determinación del cupo del ejercicio en que se produce el traspaso y de los ejercicios posteriores.

El mecanismo descrito se aplicará de manera inversa en el caso de que la Comunidad Autónoma del País Vasco dejase de ejercer competencias que tuviera asumidas.

Los cupos provisionales se liquidarán definitivamente (artículo 12) por aplicación del valor real del índice de actualización. Excepcionalmente, la liquidación definitiva del cupo líquido del año base del quinquenio se efectuará considerando el valor real del índice de actualización, que se deduzca de la recaudación líquida realmente obtenida por el Estado en el año base del quinquenio, respecto a la previsión homogénea de recaudación para ese mismo ejercicio que figure en el Presupuesto de Ingresos del Estado.

Tanto en los años siguientes del quinquenio como en el propio año base, en el señalamiento de las compensaciones definitivas correspondiente a los traspasos del INSALUD, el IMSERSO e ISM, se operará del mismo modo.

La liquidación definitiva se efectuará en el mes de mayo del ejercicio siguiente al que se refiere el cupo objeto de la misma y las diferencias que origine con el cupo líquido y la compensación fijados provisionalmente para el citado ejercicio se regularizarán en el citado mes de mayo, computándose, en su caso, con el ingreso previsto en el citado mes.

4.b.3. Normas comunes

En el Capítulo IV de la Ley Quinquenal de Cupo se establece que la cantidad a ingresar del cupo (artículo 13) en cada ejercicio se abonará a la Hacienda Pública del Estado en tres plazos iguales, durante los meses de mayo, septiembre y diciembre, recogiendo lo dispuesto en el Concierto Económico (artículo 60).

Respecto a los ajustes del Impuesto sobre el Valor Añadido y por los Impuesto Especiales de Fabricación, aunque en la Ley Quinquenal del Cupo aparecen formando parte del capítulo dedicado a las normas comunes del año base y a los restantes ejercicios del quinquenio, se analizan por separado en apartados posteriores, dada su especificidad e importancia cuantitativa.

5. AJUSTE POR EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

El Ajuste IVA constituye un ajuste financiero entre las Administraciones del Estado y del País Vasco. Su existencia se fundamenta en la necesidad de adecuar las recaudaciones, teóricas y reales, entre Administraciones tributarias. En un espacio sin fronteras fiscales la recaudación que se asigna a una u otra Administración, conforme a los puntos de conexión, no responde a la efectivamente soportada en sus respectivos territorios.

El IVA grava el consumo de bienes y servicios, y es soportado por el consumidor en su totalidad. Sin embargo, generalmente, el responsable de efectuar el ingreso del Impuesto, en calidad de sujeto pasivo, es el empresario o profesional que ha efectuado la entrega del bien o prestado el servicio. Éste resta del IVA repercutido el IVA soportado al pagar a sus proveedores las compras precisas para la obtención del bien o servicio que ha transmitido.

De esta forma, en la medida que el consumo final se efectúe en un territorio diferente de aquél donde se realizó la fabricación, total o parcial, se produce un desajuste en la recaudación entre el territorio donde se ha ingresado el Impuesto y el territorio donde se va a producir el consumo real del bien. Una solución a esta distorsión, originada por la mecánica recaudatoria del Impuesto, es realizar un ajuste financiero entre las Administraciones tributarias, basado en magnitudes macroeconómicas (artículo 53 del Concierto de 2002 y artículo 14 de la Ley Quinquenal de Cupo).

Ello significa, tomando como referencia el consumo relativo de los residentes (a), atribuir al País Vasco el 6,875% de la recaudación por IVA en todo el Estado. Este porcentaje no ha variado a lo largo de los años, dada la estabilidad de este indicador y la incertidumbre financiera que supondría introducir revisiones anuales, fruto de arduas negociaciones.

Consumo Residentes País Vasco

$a = \frac{\text{Consumo Residentes País Vasco}}{\text{Consumo Residentes Estado}} \times 100$

Consumo Residentes Estado
(menos Canarias, Ceuta y Melilla)

Así, la recaudación del IVA en las importaciones, que es realizada exclusivamente por la Administración del Estado (artículo 5 del Concierto), constituye el primer componente del Ajuste, determinado por aplicación del 6,875% del IVA recaudado en Aduanas.

Para la corrección de la distorsión en la recaudación por operaciones interiores, se considera la recaudación obtenible por el País Vasco por aplicación de los puntos de conexión, en términos macroeconómicos (b). Esta recaudación teórica se sitúa en el 5,765% del conjunto estatal, proporción determinada por el valor añadido bruto menos la formación bruta de capital y las exportaciones, más las importaciones de los países de la Unión Europea en el País Vasco, respecto del mismo agregado en el Estado. Este segundo porcentaje mide, por tanto, la capacidad recaudatoria relativa del País Vasco.

$$b = \frac{v - f - e + i}{V - F - E + I}$$

v: Valor añadido bruto al coste de los factores del País Vasco.

V: Valor añadido bruto al coste de los factores del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).

f: Formación bruta de capital del País Vasco.

F: Formación bruta de capital del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).

e: Exportaciones del País Vasco.

E: Exportaciones del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).

i: Adquisiciones intracomunitarias de bienes en el País Vasco.

I: Adquisiciones intracomunitarias de bienes en el Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).

El segundo componente del Ajuste, relativo a la recaudación por operaciones interiores, se determina, por tanto, por la diferencia entre el 6,875% (consumo relativo de los residentes del País Vasco) y el 5,765% (capacidad recaudatoria teórica obtenible por el País Vasco), aplicándose el porcentaje obtenido del 1,110% a la recaudación por IVA operaciones interiores en el total estatal, es decir, una vez excluida la obtenida en Aduanas.

Sin embargo, para contemplar la eficacia recaudatoria, respecto de las operaciones interiores, el Ajuste no se realiza sobre la suma de las recaudaciones obtenidas por las Administraciones. En caso que una Administración recaudara en mayor proporción que lo que teóricamente le corresponde, ello implicaría compartir su mayor eficacia. Así, se considera una recaudación teórica por IVA total estatal y no la real, surgiendo dos posibilidades, según se eleven las recaudaciones reales obtenidas en el País Vasco o en Territorio Común, aplicando los porcentajes 5,765 ó 94,235. De estas dos recaudaciones teóricas se toma la menor y sobre ella se aplica el porcentaje del 1,110%.

$$RF_{PV} = RR_{PV} + a RR_{AD} + (a - b) H$$

Siendo:

$$H = \frac{RR_{PV}}{b} \quad \text{si} \quad \frac{RR_{PV}}{RR_{TC}} \leq \frac{b}{1 - b}$$

$$H = \frac{RR_{TC}}{1 - b} \quad \text{si} \quad \frac{RR_{PV}}{RR_{TC}} \geq \frac{b}{1 - b}$$

RF_{PV}: Recaudación final anual para el País Vasco.

RR_{PV}: Recaudación real anual del País Vasco.

RR_{TC}: Recaudación real anual del Territorio Común.

RR_{AD}: Recaudación real anual por importaciones

Es en los meses de abril, julio, octubre y diciembre cuando se efectúa el Ajuste IVA, de acuerdo a las recaudaciones de los trimestres vencidos (extrapolándose los datos de noviembre en el mes de diciembre). Su importe es transferido durante esos meses a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la liquidación que deba producirse en abril del ejercicio siguiente, una vez conocida la recaudación definitiva.

Por último, cabe señalar la similitud existente entre este sistema y el previsible régimen definitivo del IVA comunitario. La tributación se efectuará en origen y, al no existir fronteras fiscales entre los Estados miembros, se producirán desajustes del mismo tipo que los reseñados. La solución que la Unión Europea tenga que ofrecer podría basarse en una fórmula similar a la acordada entre el Estado y el País Vasco, aunque evidentemente con las necesarias adaptaciones.

6. AJUSTES POR LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN

Al igual que se ha apuntado en relación al Ajuste IVA, los Ajustes a los Impuestos Especiales de Fabricación constituyen ajustes financieros, cuyo fundamento es la necesidad de adecuar las recaudaciones, teóricas y reales por estos impuestos, entre Administraciones tributarias.

Los Ajustes por impuestos especiales de fabricación son cuatro: uno conjunto para los impuestos de Alcohol y Bebidas Derivadas y de Productos Intermedios, uno para el Impuesto sobre la Cerveza, otro para el Impuesto sobre Hidrocarburos y el último para el Impuesto sobre las Labores del Tabaco.

El fundamento teórico de estos ajustes es idéntico al recogido en relación al Impuesto sobre el Valor Añadido, y su expresión matemática está recogida en el artículo 54 del actual Concierto Económico.

Estos ajustes, repiten el esquema ya utilizado en el IVA, recurriendo para ello a los índices de consumo y la capacidad recaudatoria atribuibles a cada uno de los impuestos.

Así, la recaudación por los Impuestos Especiales de Fabricación obtenida en las Diputaciones Forales será objeto de un ajuste por importaciones, ya que su recaudación es realizada exclusivamente por la Hacienda del Estado, y un ajuste por operaciones interiores, para corregir la distorsión derivada del hecho de que el consumo final de los productos gravados por estos impuestos se produzca en un territorio distinto al que se realiza la fabricación. Los parámetros tipificados para la práctica de estos ajustes son los siguientes:

	Índice consumo Ajuste aduanas	Índice de recaudación	Ajuste Op. Interiores
Alcohol	7,130%	1,932%	5,198%
Cerveza	7,130%	1,731%	5,399%
Hidrocarburos	6,560%	8,260%	-1,700%

En el caso del Impuesto sobre las Labores del Tabaco, los parámetros anteriores no han sido determinados, puesto que, según se prevé en la Disposición Transitoria Séptima, en tanto no se modifique el actual régimen de fabricación y comercio de las Labores del Tabaco, el ajuste para este Impuesto (artículo 54) será el resultante de aplicar la siguiente expresión matemática:

$$RF_{PV} = RR_{PV} + c' RR_{TC} - [(1-c') RR_{PV}]$$

RF_{PV}: Recaudación final anual para el País Vasco por Labores de Tabaco.

RR_{PV}: Recaudación real anual del País Vasco por Labores de Tabaco.

RR_{TC}: Recaudación real anual del Territorio Común por Labores de Tabaco

Labores del tabaco suministradas a expendedurías
de tabaco y timbre situadas en el País vasco

$$c' = \frac{\text{Labores del tabaco suministradas a expendedurías}}{\text{de tabaco y timbre situadas en territorio de aplicación del Impuesto}}$$

A diferencia de los parámetros fijados para los ajustes de los otros impuestos, el valor del indicador c' que mide la relación entre el valor de las Labores del Tabaco suministradas a expendedurías de Tabaco y Timbre situadas en el País Vasco y el de las suministradas a expendedurías situadas en el territorio de aplicación del Impuesto, se determina en cada ejercicio, en función de la información suministrada por el Comisionado del Mercado de Tabacos.

Por ello, la Ley Quinquenal de Cupo 2002-2006 determina el cálculo del ajuste por el Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco de acuerdo con esta última formulación.

Ahora bien, los Ajustes por Impuestos Especiales de Fabricación presentan una novedad respecto a la metodología del Ajuste IVA. A fin de minimizar el efecto de un comportamiento atípico de los datos reales de recaudación, el artículo 15 de la Ley 13/2002, que aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006, señala que en el caso de que los datos reales difieran de los teóricos en más de un 10% en el de Alcohol, Bebidas Derivadas y Productos Intermedios y en el de Cerveza, y en más del 7% en el de Hidrocarburos, los parámetros inicialmente fijados se corregirán de forma que los nuevos parámetros se encuentren dentro de los respectivos límites.

7. COMPENSACIONES FINANCIERAS

La disposición adicional primera de la Ley 13/2002 mantiene la vigencia de las compensaciones financieras establecidas por vez primera en la Ley Quinquenal de Cupo 1997-2001 (Ley 37/1997), a fin de garantizar la neutralidad financiera de la concertación de los Impuestos Especiales de Fabricación, como ya se ha expuesto en el apartado 2.a anterior.

El importe de estas compensaciones financieras tanto para el año base 2002 como para los siguientes del quinquenio, así como para su cálculo provisional y definitivo, por aplicación de un índice de variación, definido como el cociente entre la previsión de ingresos por Impuestos Especiales del ejercicio en el conjunto del territorio de aplicación de dichos Impuestos y los ingresos previstos por idénticos conceptos en el año 1997, a las compensaciones fijadas en dicho ejercicio 1997.

Las compensaciones financieras provisionales que resulten a favor de una u otra Administración para cada ejercicio del quinquenio, se hacen efectivas junto con los plazos de pago del cupo, esto es, en los meses de mayo, setiembre y diciembre. La diferencia que pueda resultar de su liquidación definitiva se hará efectiva en el mes de mayo del ejercicio siguiente.

8. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ENTRE LAS INSTITUCIONES DEL PAÍS VASCO

8.a. Características generales

El Estatuto de Autonomía prevé que los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos, entre otros, por las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco (artículo 42). Así mismo, se dice que una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.

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, más conocida como Ley de Territorios Históricos (LTH), es en consecuencia la que determina el marco interno de distribución de competencias y establece los mecanismos de financiación y distribución de recursos entre ambos niveles institucionales, estableciendo los criterios y procedimientos que deben seguirse para su determinación.

Se reconoce la autonomía financiera y presupuestaria de la Comunidad Autónoma y cada Territorio Histórico para el ejercicio de sus respectivas competencias (artículo 14.1). Al mismo tiempo, los Territorios Históricos contribuirán al sostenimiento de todas las cargas generales del País Vasco no asumidas por los mismos, a cuyo fin las Diputaciones Forales efectuarán sus aportaciones a la Hacienda General del País Vasco (artículo 16).

La metodología de distribución de los recursos derivados del Concierto Económico y la determinación de las aportaciones de cada Territorio Histórico a la Hacienda General del País Vasco deben aprobarse por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas para períodos mínimos de tres ejercicios presupuestarios, salvo circunstancias excepcionales que aconsejen períodos inferiores (artículo 22.8). Esta metodología debe elevarse por el Gobierno Vasco al Parlamento en forma de proyecto de Ley de artículo único.

El Consejo Vasco de Finanzas Públicas (artículo 28) estará integrado por seis miembros, tres designados por el Gobierno y los otros tres por las Diputaciones Forales, uno por cada una de ellas. Sus acuerdos se adoptaran por mayoría absoluta de sus miembros, salvo en aquellos casos en que la LTH exige una mayoría cualificada

La LTH establece, también, que los ingresos derivados de la gestión del Concierto, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado, se distribuirán entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales (artículo 20.1), según acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (artículo 22.1), en función de las competencias y/o servicios de los que sean titulares de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente (artículo 22.2).

La aportación de cada Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico. Así mismo, 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 del País Vasco (artículo 22.6). 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.

Por tanto, en la LTH se consagra el principio del riesgo compartido, posteriormente desarrollado por las sucesivas Leyes de Aportaciones, se define un modelo de relaciones entre los dos niveles institucionales, estableciendo el reparto de los recursos en función de la competencia de cada uno de ellos y se regula que la aportación de cada Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico.

Así, el modelo de distribución de recursos entre Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los Territorios Históricos cuenta con las siguientes características generales:

1. Los recursos procedentes del Concierto Económico se asignan, competencial y presupuestariamente, a las Haciendas Forales.
2. Estos recursos se distribuyen en función de las competencias de las que sea titular cada nivel institucional.
3. Las relaciones financieras se producen de forma bilateral, entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y el conjunto de los Órganos Forales.
4. El modelo de reparto atiende al criterio de riesgo compartido, configurando un modelo en el que las cuatro instituciones comparten el riesgo inherente a la recaudación por tributos concertados de cada uno de los Territorios Históricos.

Estas características generales se refieren especialmente a una parte del modelo, lo que se ha dado en llamar "modelo de distribución vertical" de los recursos, que trata las relaciones entre las Instituciones Comunes y el conjunto de los Órganos Forales. A estas características han de añadirse las correspondientes al mecanismo que determina y especifica la contribución de cada Territorio Histórico, es decir, el "modelo de distribución horizontal" de los recursos.

Este modelo de distribución de recursos se ha venido desarrollando en las sucesivas Leyes de Aportaciones, con diferentes períodos de vigencia:

- Ley 2/1985, de 15 de febrero, vigente para el año 1985.
- Ley 7/1985, de 26 de septiembre, aplicable al período 1986-1988.
- Ley 9/1988, de 29 de junio, para el período 1989-1991.
- Ley 5/1991, de 15 de noviembre, para el período 1992-1996.
- Ley 6/1996, de 31 de octubre, vigente para el período 1997-2001.
- Ley 6/2002, de 4 de octubre, aplicable al período 2002-2006.

La Ley 6/1996, posteriormente adaptada por la Ley 14/1997, reitera en lo sustancial el sistema de distribución de recursos utilizado en las Leyes anteriores. Sin embargo, se incorporaron algunas novedades reseñables:

- Se modifica el coeficiente vertical de distribución para recoger las nuevas competencias asumidas en 1994, 1996 y 1997.
- Se incorpora al modelo las compensaciones financieras establecidas en la Ley Quinquenal de Cupo.
- Se definen los criterios para la imputación de las compensaciones financieras y de los nuevos Ajustes por Impuestos Especiales de Fabricación a los Territorios Históricos.
- Utilización como indicador de renta de la media aritmética de los pesos relativos de los datos de los cuatro últimos años del Producto Interior Bruto a precios de mercado de cada territorio relativo al total de la Comunidad Autónoma.
- Se incluyen dos nuevos indicadores económicos en el cálculo de la capacidad recaudatoria, adquisiciones intracomunitarias no energéticas y número de turismos matriculados, motivado en la nueva adaptación del Concierto Económico.
- Se crea un registro conjunto de todos los bienes y derechos obtenidos como consecuencia de la recaudación de los tributos concertados.

- Se recomienda a los Órganos Forales que destinen a sus Entes Locales, en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, como mínimo el 53% de los recursos que corresponden a cada Diputación Foral.
- Se crea un Fondo de Solidaridad anual, al que contribuirán las Instituciones Comunes y las tres Diputaciones Forales, con el objeto de asegurar que la participación relativa en la recaudación total del País Vasco para cada Territorio Histórico alcance el 99% de su coeficiente horizontal.

Antes de la finalización de la vigencia de la Ley 6/1996, de 31 de octubre (el 31 de diciembre de 2001), se hacía necesario que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas adoptase un acuerdo en relación a la determinación de las Aportaciones para los próximos ejercicios. Sin embargo, al objeto de mantener el principio de neutralidad financiera entre las Administraciones públicas vascas en las modificaciones que pudieran introducirse en el proceso de renovación del Concierto Económico con el Estado, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas consideró conveniente que el acuerdo sobre una nueva metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones se pospusiera hasta que se alcanzasen los acuerdos con el Estado.

Sin embargo, la elaboración de los Presupuestos para el ejercicio 2002 del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales exigía un acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, y su posterior aprobación por el Parlamento Vasco, en relación con las Aportaciones para dicho ejercicio. Por ello, en sesión celebrada el 15 de octubre de 2001, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas acordó la previsión de las Aportaciones de las Diputaciones Forales al sostenimiento de las cargas de las Instituciones Comunes para el ejercicio 2002, utilizando para su cálculo la metodología de la Ley 6/1996, de 31 de octubre. Dicho acuerdo fue aprobado por el Parlamento Vasco por Ley 2/2001, de 30 de noviembre.

En marzo de 2002 la administración del Estado y las administraciones del País Vasco acordaron, en el seno de la Comisión Mixta de Cupo, la renovación del Concierto Económico y la metodología de determinación del Cupo para el quinquenio 2002-2006. Dichos acuerdos han sido aprobados respectivamente por las Leyes 12/2002 y 13/2002, de 23 de mayo.

En este contexto, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas acordó el día 22 de julio de 2002 la metodología de distribución de recursos y la determinación de las Aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma aplicable a los ejercicios 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. El Gobierno elevó al Parlamento, para su aprobación, el correspondiente proyecto de Ley que incorporaba la metodología acordada por el Consejo vasco de Finanzas Públicas.

El 4 de octubre, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 6/2002, 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 período 2002-2006.

La metodología aprobada mantiene en sus grandes líneas el sistema aplicado desde 1985, continuando con los mismos esquemas y principios básicos, y modificando o adaptando aquellos aspectos que los cambios en el marco de las relaciones financieras con el Estado, la experiencia o el propio transcurso del tiempo aconsejaron.

Así, entre otras cuestiones, se modificó el coeficiente vertical, con objeto de integrar las variaciones producidas en la financiación de la Policía Autónoma y las entidades gestoras de la Seguridad Social, así como por la valoración de las nuevas competencias transferidas en el quinquenio 1997-2001 y por la desaparición de la compensación a favor de las Diputaciones Forales por impuestos provinciales extinguidos.

Se modificó, también, el límite máximo del Fondo de Solidaridad, elevando su dotación invalores absolutos y se eliminó el límite cuantitativo para la asignación de recursos a los proyectos de relevancia para el desarrollo económico del País Vasco.

Por último, se asignó al Consejo Vasco de Finanzas Públicas la función de acordar los objetivos de estabilidad presupuestaria de las Instituciones Públicas del País Vasco que deban adoptarse en cumplimiento de lo previsto en el artículo 62 del Concierto Económico.

8.b. Modelo de distribución vertical

En el Capítulo I de la Ley 6/2002 se define el modelo de cálculo a aplicar para la distribución vertical de los recursos y, por tanto, la Aportación General de las Diputaciones Forales, incorporando algunas variaciones respecto a las Leyes anteriores. A continuación, se analiza brevemente cada uno de los elementos del modelo de distribución vertical de distribución de recursos.

8.b.1. Ingresos sujetos a reparto

Se determina (artículo 1) los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico a distribuir entre la Hacienda General y las Haciendas Forales, conforme a lo previsto en la LTH (artículo 20).

A este respecto, son ingresos afectos al reparto (R) los siguientes:

1. Los procedentes de la recaudación por tributos concertados, con independencia del año de su devengo o generación, durante el ejercicio en curso, compuestos por:
 - a) Los impuestos directos concertados.
 - b) Los impuestos indirectos concertados.
 - c) Las tasas fiscales de combinaciones aleatorias y juego.
 - d) El recargo de apremio y por presentación fuera de plazo, los intereses de demora y las sanciones pecuniarias ingresadas por hechos imponibles referidos a los tributos concertados.
2. Los intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones forales, por razón de ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio.

8.b.2. Deducciones

Para el cálculo de los recursos a distribuir es preciso efectuar las deducciones procedentes de la metodología del cupo (artículo 2), así como una deducción especial (artículo 3) para la realización por el Gobierno Vasco de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico contempladas en el artículo 22.3 de la LTH.

Las deducciones procedentes de la metodología del cupo (D) son las siguientes:

- Cupo líquido a pagar al Estado y, en su caso, el importe resultante a favor del Estado por las compensaciones financieras previstas en la Ley Quinquenal del Cupo, en su Disposición Adicional Primera.

Al tratarse de una transferencia al Estado que depende de variables exógenas al sistema de distribución de recursos, se excluye del modelo general de reparto.

- El importe de las compensaciones previstas en la Ley Quinquenal del Cupo (artículo 6.2) por los ingresos que financian los traspasos al País Vasco del INSALUD, IMSERSO e ISM antes satisfechos mediante transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, así como, el importe que resulte a favor del País Vasco por las compensaciones previstas en la Disposición Adicional Primera de la Ley Quinquenal del Cupo. En ambos casos con signo negativo.
- El importe de la financiación de las ampliaciones de la plantilla de la Policía Autónoma prevista en la Ley Quinquenal del Cupo, en su Disposición Adicional Quinta.

Respecto a la metodología anterior, y derivado de las modificaciones introducidas por la nueva Ley Quinquenal del Cupo en la financiación de la Policía Autónoma y los servicios sanitarios y sociales de la Seguridad Social traspasados, desaparecen las deducciones específicas por estos conceptos. La financiación de estas competencias se integra en el modelo de distribución general.

Los recursos sujetos a reparto, también, se minorarán en la cantidad que el Gobierno Vasco destine a la realización de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico, y en general para la adopción de medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma.

La minoración correspondiente a este concepto (P) está prevista en la LTH (artículo 22.3), al afirmarse que "con independencia de la asignación que conceda en favor del Gobierno en razón de los servicios de su competencia, se atribuirá a éste la consignación que en cada momento se estime adecuada para la realización de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico". Por tanto, esta es la disposición que establece la exclusión de la financiación de estas competencias del modelo general de reparto.

8.b.3. Recursos a distribuir

Una vez analizados los elementos a tener en cuenta para la distribución vertical de los recursos, puede determinarse (artículo 5) el total de recursos a distribuir:

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

R: Recaudación derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto.

D: Deducciones procedentes de la metodología del Cupo.

P: Realización de políticas contempladas en el artículo 22.3 de la LTH.

8.b.4. Coeficiente de distribución vertical

El coeficiente vertical debe determinarse en proporción de las competencias ejercidas por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales respecto del global de competencias del conjunto de la Comunidad Autónoma, conforme al artículo 22.2 de la LTH.

El método de cálculo de este coeficiente aprobado en la Ley 7/1985 para el trienio 1986-1988 consistió en determinar, a partir de los Presupuestos Generales del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, los gastos correspondientes a cada una de las Instituciones, tras los ajustes y deducciones pertinentes. Así, se obtuvo un 64'25% y 35'75% para el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, respectivamente.

Esta metodología, con algunas pequeñas variaciones, sirvió de base en la Ley 9/88 para el trienio 1989-1991, quedando fijado en el 65'14% para el Gobierno Vasco y 34'86% para las Diputaciones Forales. El coeficiente vertical creció, ya que los nuevos traspasos correspondieron, en su mayor parte, a las Instituciones Comunes.

En la Ley 5/1991 se determinó el coeficiente en el 66'30%, aplicable para el quinquenio 1992-1996, resultado de integrar la compensación transitoria por el Fondo de Compensación Interterritorial. Para el período 1997-2001, conforme a la Ley 6/1996, luego adaptada por la Ley 14/1997, se fijó el coeficiente de distribución vertical en el 66'25%.

Por último, en la Ley 6/2002 se estableció (artículo 6) el coeficiente de distribución vertical para el período 2002-2006 en el 70,44%. Este coeficiente resulta de integrar las variaciones en la financiación de la Policía Autónoma y las entidades gestoras de la Seguridad Social, la valoración anual económica asociada a las nuevas competencias transferidas entre 1997 y 2001, así como la compensación de ingresos provinciales de las Diputaciones Forales sustituidos por el IVA. La metodología seguida para su cálculo se recoge en el Anexo I de la Ley y se especifica en el cuadro siguiente.

CÁLCULO DEL COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN VERTICAL. ANEXO I DE LA LEY 6/2002 *

	DIPUTACIONES FORALES	GOBIERNO VASCO	miles de euros TOTAL
1. Gastos a financiar con ingresos derivados de la gestión del Concierto	8.622.196,55	5.420.628,10	14.042.824,65
2. Deducciones	-6.360.160,68	-30.881,64	-6.391.042,32
- Cupo líquido al Estado y compensaciones 2002	-980.996,36		-980.996,36
- Liquidación cupo y compensaciones 2001	36.887,18		36.887,18
- Ajuste entidades gestoras Seg. Social en liquidación cupo 2001	4.576,61	-13.202,30	-8.625,69
- Aportaciones a la Comunidad Autónoma	-5.420.628,10		-5.420.628,10
- Políticas artículo 22.3 LTH		-17.679,34	-17.679,34
3. Gastos a financiar	2.262.035,87	5.389.746,46	7.651.782,33
Coeficiente de distribución vertical	29,56%	70,44%	

* Gastos a financiar en 2002 revisados a partir de los acuerdos de la Comisión Mixta de Cupo de 6 de marzo de 2002 y de la liquidación del cupo 2001.

CUADRO II.1

8.b.5. Aportación General

La Aportación General de las Diputaciones Forales (artículo 7) al sostenimiento de las cargas comunes de la Comunidad Autónoma se calcula aplicando el coeficiente de distribución vertical al total de recursos a distribuir:

$$\text{Aportación General} = AG = 70,44\% [(R - (D + P))]$$

8.b.6. Aportaciones Específicas

Además de la Aportación General, las Diputaciones Forales contribuyen a la financiación de los conceptos excluidos del modelo de reparto general, contemplados como deducciones de los ingresos objeto de reparto, en la medida que estos conceptos correspondan a competencias asignadas a las Instituciones Comunes. Estas denominadas Aportaciones Específicas (artículo 8) son las siguientes:

- Financiación de las ampliaciones de la plantilla de la Policía Autónoma, por el importe de la deducción efectuada en el Cupo.
- Contribución a la realización de las políticas y funciones recogidas en el artículo 22.3 de la LTH, por igual importe a la deducción definida anteriormente.

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

La Ley 6/2002 contiene a continuación una serie de reglas relativas a las variaciones en las Aportaciones derivadas tanto de nuevos traspasos de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco (artículo 9) como entre las instituciones del País Vasco (artículo 10), así como de modificaciones en la financiación de la Policía Autónoma (artículo 11) y de la liquidación definitiva del cupo y de las compensaciones (artículo 12).

8.c. Modelo de distribución horizontal

Una vez definidas las Aportaciones, General y Específicas, derivadas del modelo de distribución vertical, se procede a determinar la contribución de cada uno de los Territorios Históricos. El Capítulo II de la Ley 6/2002 lo denomina modelo de distribución horizontal.

Este modelo de distribución de recursos asigna a cada Territorio Histórico un porcentaje, que se aplica al total de aportaciones para obtener el importe de su contribución a los gastos de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma (artículo 15). Se mantiene la metodología aplicada en las Leyes anteriores, basado en los criterios de renta y esfuerzo fiscal, por otra parte, expresamente recogidos en el artículo 22.6 de la LTH.

8.c.1. Coeficientes horizontales

En la Ley 6/2002 se especifica (artículo 13) que los coeficientes de contribución de cada territorio Histórico a las aportaciones a efectuar a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, con vigencia para los ejercicios del período 2002-2006, se obtendrán conforme a los criterios siguientes:

- a. El 70% se obtendrá en función directa de la renta relativa.
- b. El 30% se obtendrá en función directa de la inversa del esfuerzo fiscal relativo de cada Territorio Histórico, ponderado por la capacidad recaudatoria del mismo.

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

A_i = Coeficiente de contribución de cada Territorio Histórico, en % de la aportación total.

Y_i = Renta del Territorio Histórico i .

Y = Renta de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

T_i = Recaudación del Territorio Histórico i .

T = Recaudación total de los tres Territorios Históricos.

CR_i = Capacidad recaudatoria relativa del Territorio Histórico i .

Para la aplicación de esta fórmula se utilizan las variables y datos especificados en la propia Ley 6/2002 (artículo 14). Los coeficientes de contribución de cada Territorio Histórico calculados para cada ejercicio no serán modificados a lo largo del mismo.

8.c.2. Variables para el cálculo de los coeficientes horizontales

Las variables estadísticas a utilizar en cada ejercicio del quinquenio, a los efectos de aplicar los criterios de aportación del modelo de distribución horizontal, deberán ajustarse a las siguientes definiciones:

- Para la renta se utilizará el Producto Interior Bruto a precios de mercado de cada Territorio Histórico relativo al total de la Comunidad Autónoma, tomándose la media aritmética de los pesos relativos de los datos de los últimos cuatro años publicados por el Instituto Vasco de Estadística-Eustat.
- El esfuerzo fiscal se define, conforme a la LTH, como la relación entre el importe de la recaudación anual por todos los conceptos tributarios, incluidos los de exacción municipal directa, y la renta. Los conceptos tributarios citados son los recogidos en los Capítulos I y II de los Presupuestos de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos. Los datos de recaudación y de renta corresponderán a los del último ejercicio finalizado.

Por otro lado, el cálculo de la capacidad recaudatoria se efectúa partiendo de la estructura recaudatoria del conjunto de la Comunidad Autónoma, atribuyendo a cada concepto tributario su parte porcentual en la recaudación total.

A cada concepto se le asocia, para cada Territorio Histórico, y en términos porcentuales respecto al total de la Comunidad Autónoma, el indicador económico adecuado que da origen a la tributación. A partir de estos dos elementos, mediante ponderación del segundo por el primero, se calcula, igualmente en términos porcentuales respecto del total, la recaudación teórica o capacidad de recaudación media de cada indicador para cada Territorio Histórico.

La suma de los resultados obtenidos para cada uno de los indicadores representa la capacidad recaudatoria de cada Territorio Histórico. Los conceptos tributarios a tener en cuenta para el cálculo de esta capacidad, así como los indicadores económicos para cada uno de ellos se detallan en el Anexo II de la Ley 6/2002 que se reproduce a continuación.

CAPACIDAD RECAUDATORIA. ANEXO II DE LA LEY 6/2002	
CONCEPTOS RECAUDATORIOS E INDICADORES ECONÓMICOS	
CONCEPTOS RECAUDATORIOS	INDICADORES ECONÓMICOS
Retenciones trabajo personal	Sueldos y salarios
Cuota diferencial IRPF	(1)
Retenciones de capital, pagos fraccionados y Sociedades	Excedente neto de explotación
IVA Gestión propia	VAB pm - FBC empresarial - exportaciones no energéticas + adquisiciones intracomunitarias no energéticas
IVA Ajuste	Índice de aportación
Impuesto Especial sobre medios de transporte	Número de turismos matriculados
Total II. EE. de Fabricación (Gestión propia + Ajustes)	Índice de aportación
Impuesto s/ las Ventas Minoristas de Hidrocarburos	Índice de aportación

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

CUADRO II.2

8.c.3. Aportación de cada Territorio Histórico

La aportación de cada Territorio Histórico a las Instituciones Comunes se obtiene por aplicación del coeficiente horizontal correspondiente al Territorio Histórico al importe de las Aportación General y Específicas.

Por otra parte, la contribución de cada Territorio Histórico al cupo líquido a pagar al Estado y su participación en las compensaciones previstas en la metodología de señalamiento del cupo para el quinquenio 2002-2006 se determinará (artículo 16) por aplicación sobre los respectivos importes del correspondiente coeficiente horizontal.

Así mismo, la distribución por Territorios Históricos del ajuste a la recaudación por el Impuesto sobre el Valor Añadido y de los Ajustes a la recaudación por los Impuestos Especiales de Fabricación previstos en los artículos 53 y 54 del Concierto Económico se efectuará en proporción a los coeficientes horizontales de cada Territorio Histórico.

Por último, se le da carácter estructural al ajuste a la recaudación real por cada uno de los Impuestos Especiales de Fabricación entre la Diputaciones Forales, que la Ley 6/1996, de 31 de octubre recogía en la Disposición Adicional Undécima. Este ajuste durante el quinquenio 1997/2001 ha estado sujeto a prórroga anual por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Así mismo, se incorpora un ajuste entre las Diputaciones Forales para la recaudación derivada del nuevo Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Hidrocarburos. De esta forma, los ingresos por todos estos conceptos tributarios, independientemente del año de su devengo o generación, se ajustarán por la diferencia entre el resultado de aplicar el coeficiente horizontal de su Territorio Histórico para dicho ejercicio a la recaudación real del conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco por cada uno de dichos conceptos tributarios, y su correspondiente recaudación real por el mismo concepto tributario.

8.d. Fondo de Solidaridad

En la disposición adicional décima de la Ley 6/1996, se estableció por primera vez el Fondo de Solidaridad. Tras su funcionamiento en el período 1997-2001, el Fondo de Solidaridad adopta un carácter estructural, pasando a configurar el nuevo Capítulo III de la Ley 6/2002. En él se recogen los elementos que caracterizan el Fondo: objetivo, límites e importe, contribución y distribución.

El objeto del Fondo de Solidaridad (artículo 17) 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 Territorio Histórico, una vez deducida su contribución al propio Fondo, alcance el 99% de su coeficiente horizontal, así como cualquier otra circunstancia que a juicio del Consejo Vasco de Finanzas Públicas deba atenderse con dicho Fondo.

El importe y la distribución institucional del Fondo, para su cálculo tanto provisional como definitivo, se determinará (artículo 18) de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Importe del Fondo de Solidaridad.

La cuantía del Fondo de Solidaridad se determinará por el cociente entre:

- la suma de los importes de signo positivo que resulten de aplicar a la recaudación sujeta a reparto (artículo 1.1) la diferencia entre el 99% del coeficiente horizontal y la respectiva participación relativa en la recaudación total del País Vasco para cada Territorio Histórico, y

- la suma de los coeficientes verticales de las Instituciones Comunes y de las Diputaciones Forales cuya recaudación relativa se haya situado por encima del 99% de su coeficiente de aportación. El coeficiente vertical de cada uno de los Territorios históricos se deriva de aplicar el coeficiente horizontal al complementario del coeficiente vertical de las Instituciones Comunes.

El importe máximo del Fondo de Solidaridad no superará el 0,75% de los recursos a distribuir definidos en el artículo 5 de la Ley 6/2002.

A pesar de que anteriormente, este límite máximo era del 1% de los recursos a distribuir, la modificación realizada ha significado una ampliación de la cuantía absoluta, ya que la base sobre la que se aplica el porcentaje ha experimentado un fuerte crecimiento, tras haber desaparecido las deducciones específicas procedentes de la metodología del cupo.

2. Contribución al Fondo de Solidaridad.

- a) La contribución de las Instituciones Comunes será el resultado de aplicar a la cuantía total del Fondo de Solidaridad el coeficiente de distribución vertical, siempre que este importe no supere la cuantía, en valores absolutos, que se obtiene de aplicar a los recursos a distribuir la diferencia entre el 99,25% de su coeficiente vertical y su participación real en los recursos a distribuir, en cuyo caso alcanzará esta última.
- b) El resto corresponderá a las Diputaciones Forales de acuerdo a sus respectivos coeficientes horizontales. La contribución de aquellas cuya recaudación relativa se haya situado por encima del 99% de su coeficiente horizontal no superará la cuantía en valores absolutos que se obtiene de aplicar a los recursos a distribuir la diferencia entre el 99,25% de su coeficiente vertical y su participación real en los recursos a distribuir derivada de la aplicación de la metodología.

3. Distribución del Fondo de Solidaridad.

En el supuesto de que, situándose la recaudación relativa de dos Territorios Históricos por debajo del 99% de su respectivo coeficiente horizontal, la cuantía total del Fondo resulte insuficiente para que ambos alcancen el porcentaje garantizado, la distribución, excluida la contribución de dichos territorios, se realizará de forma proporcional al importe que cada uno de ellos necesita para alcanzar dicho 99%.

Si aplicando el límite del apartado 1 anterior no es posible garantizar una recaudación relativa del 99% del coeficiente horizontal para todos los Territorios Históricos, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, adecuará la cuantía del Fondo, respetando en todo caso los límites a la contribución de cada institución previstos en el apartado 2.

8.e. Reglas operativas

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

En el Capítulo IV de la Ley 6/2002, se contempla los mecanismos operativos que permiten determinar los correspondientes cálculos anuales de las Aportaciones, así como el cálculo provisional y la liquidación de los Ajustes entre las Diputaciones Forales y del Fondo de Solidaridad (artículos 19 a 25).

Así, se establece que para el cálculo inicial de las Aportaciones de cada ejercicio se realizará una previsión de ingresos por tributos concertados aprobada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas a los efectos de elaborar los Presupuestos Generales del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

Las modificaciones de las Aportaciones que se produzcan durante el ejercicio serán distribuidas por partes iguales entre los plazos señalados en el artículo 25 de la LTH aún pendientes de vencimiento.

Antes de la finalización de cada ejercicio, en el último plazo, primera quincena de noviembre, se realiza una preliquidación sobre una estimación de cierre del ejercicio de la recaudación del País Vasco aprobada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, con el objeto de aproximar las aportaciones iniciales abonadas a las aportaciones definitivas, que no pueden ser calculadas hasta el cierre del ejercicio.

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

Por otro lado, en la Ley anterior se dieron los primeros pasos para la incorporación a los ingresos sujetos a reparto de los bienes y derechos derivados de la recaudación por tributos concertados, creando un registro específico, aunque dada la heterogeneidad de estos bienes y derechos no se establecieron reglas estrictas para su valoración e incorporación.

En la nueva Ley, además de mantener el registro, se avanza en una mejor integración de estos ingresos, disponiendo que en periodo voluntario, cuando son las Haciendas Forales las que admiten el pago de la deuda tributaria mediante la entrega de bienes y derechos, el importe de la deuda cancelada se integre con la recaudación en efectivo del ejercicio.

En cuanto a la recaudación en vía de apremio de estos bienes y derechos, se mantiene el procedimiento establecido hasta ahora, es decir, cuando se realice la enajenación o adjudicación de dichos bienes y derechos, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas procederá a su valoración, al objeto de que a efectos de realizar la liquidación de Aportaciones se incorporen a los ingresos sujetos a reparto. En cualquier caso, y a la vista de la experiencia del último quinquenio, se contempla la posibilidad en este supuesto de que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, cuando lo considere conveniente, periodifique el importe de la valoración aprobada.

Por otra parte, los ajustes por Impuestos Especiales de Fabricación y del Impuesto sobre la Venta Minorista de Hidrocarburos de las Diputaciones Forales se realizarán, de acuerdo con el procedimiento aprobado por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, durante los meses de abril, julio y octubre, practicándose la liquidación dentro de la primera quincena del mes de enero del ejercicio siguiente.

Además, en el artículo 24 se recoge que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, de acuerdo con las previsiones presupuestarias, establecerá el importe provisional del Fondo de Solidaridad, consignando cada institución la dotación provisional que le corresponda. Dos terceras partes del fondo provisional se aplicarán en el mes de junio, coincidiendo con el plazo de pago de la aportación, practicándose la liquidación definitiva simultáneamente a la liquidación de las Aportaciones.

Por último, en este capítulo se recogen las obligaciones de información para la correcta aplicación de la metodología.

8.f. Otras disposiciones

Establecido el modelo interno de distribución de recursos, la Ley 6/2002 incluye ocho disposiciones adicionales y una disposición final. Los aspectos más relevantes en ellas contenidos son los siguientes:

- Se asigna al Consejo Vasco de Finanzas Públicas la función de acordar los objetivos de estabilidad presupuestaria de las instituciones públicas del País Vasco, en el marco de los compromisos que se adopten para la Comunidad Autónoma en aplicación de lo previsto en el artículo 62 del Concierto Económico (Disposición Adicional Segunda). Así mismo, en esta disposición, también, se recogen las funciones que en materia de coordinación y armonización de la actividad financiera de las Instituciones Públicas del País Vasco ya le asignaba al Consejo Vasco de Finanzas Públicas la Ley 27/1983 (LTH).
- Se determina que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas acordará por unanimidad la forma de financiar determinados proyectos que, bien por incidir en competencias del Estado, bien por tener una relevancia capital para la promoción y el desarrollo económico del País Vasco, precisen de una asignación de recursos muy importante y afecten al conjunto de las Instituciones del País Vasco (Disposición Adicional Tercera). Como novedad, se suprime el límite del 3% de los recursos a distribuir de la normativa anterior, permitiendo asignar mayores recursos a la ejecución de estos proyectos. En definitiva, se dota de una gran flexibilidad al propio modelo de distribución de recursos en función de las necesidades y situación económico-financiera de las Instituciones.
- En lo referente a la participación de los Entes Locales en los ingresos procedentes de la gestión del Concierto Económico (Disposición Adicional Cuarta), aunque se mantiene la recomendación de participación mínima del 53% de los recursos correspondientes a cada Diputación Foral, se modifica la fórmula para el cálculo. Esta modificación responde únicamente a la adaptación derivada de la simplificación del modelo de distribución vertical.
- Por último, se incluye una novedosa Disposición Adicional Única, que determina la prórroga de la metodología contenida en la Ley 6/2002 en el caso de que concluido el quinquenio no se hubiera promulgado una nueva ley.

9. FONDOS PROCEDENTES DE LA UNIÓN EUROPEA

9.a. La Política Regional Europea

A partir de la pequeña referencia en el Preámbulo del Tratado de Roma, en su redacción de 1957, que apuntaba a "reforzar la unidad de sus economías y asegurar el desarrollo armonioso reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas", se ha construido una política regional de importancia creciente.

El Acta Única Europea no consiguió explicitar el fortalecimiento de la cohesión económica y social como uno de los fines de la Comunidad Económica Europea, pero sí introducir un nuevo título dedicado a la cohesión que "constitucionaliza" la política regional. Sin embargo, gracias al Tratado de la Unión Europea, vigente desde el 1 de noviembre de 1993, el Tratado CE pasa a reconocer explícitamente entre sus misiones el fortalecimiento de la cohesión económica y social, constituyendo así un objetivo expreso de la Unión.

Paralelamente a esta evolución en su estatus, se produjeron reformas relevantes en sus instrumentos (los fondos estructurales FEDER, FSE, FEOGA-O) y su funcionamiento, habida cuenta de las reducidas dotaciones financieras y su carácter complementario de las políticas nacionales, que no permitían lograr avances significativos.

En 1984 tuvo lugar una importante reforma del FEDER, principal instrumento de la política regional, que se aproximaba más a lo que podría ser una política comunitaria de desarrollo regional, por el volumen de sus recursos, el sistema de reparto entre países y las acciones a financiar. Se incluían ya las bases para la coordinación con el resto de fondos estructurales e instrumentos financieros existentes.

Los fondos estructurales conocieron una reforma global en profundidad en 1988. Los problemas de adaptación al mercado interior pusieron de relieve las necesidades de cohesión económica y social, que exigía, además, de una mayor convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros, también, la reducción de las disparidades regionales.

Estas disparidades, ya notorias, se acentuaron con la adhesión de España y Portugal. Se dobló la población en regiones con un PIB per cápita inferior al 50% de la media comunitaria, haciendo de la necesidad de ajuste un requisito aún más acuciante. Así, se duplicaron en términos reales los créditos de compromiso de los tres fondos estructurales entre 1987 y 1993, pasando de 7.000 a 14.000 millones de ecus (a precios de 1988), intentando convertir los fondos estructurales en instrumentos de desarrollo económico y social, que contribuyeran a reducir las desigualdades y a dar una mayor cohesión al conjunto de las regiones.

La reforma se fundamenta en un esfuerzo de concentración, tanto regional como en los tipos de intervenciones, y en la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros, a fin de abordar los cinco objetivos prioritarios:

1. Fomentar el desarrollo de las regiones menos desarrolladas.
Intervención FEDER, FSE y FEOGA-O.
2. Reconversion de regiones gravemente afectadas por la crisis industrial. FEDER y FSE.
3. Lucha contra el desempleo de larga duración. FSE.
4. Facilitar la inserción profesional de los jóvenes. FSE.
- 5a. Adaptación de las estructuras en la agricultura y silvicultura. FEOGA-O.
- 5b. Fomentar el desarrollo de las zonas rurales. FEDER, FSE y FEOGA-O.

Los objetivos 3, 4 y 5a, de carácter horizontal, no exigen una cobertura territorial definida. Sin embargo, los objetivos 1, 2 y 5b requieren de un ámbito territorial para la intervención de los fondos estructurales. Su selección debe respetar unos criterios:

- Objetivo nº 1: regiones con renta per cápita inferior o próxima al 75% de la media comunitaria.
- Objetivo nº 2: regiones con tasas de desempleo medio superior a la media comunitaria, índice de empleo industrial superior a la media comunitaria y situación de crisis del empleo industrial.
- Objetivo nº 5b: regiones con elevado índice de empleo agrario respecto al empleo total, bajo nivel de renta de los agricultores y bajo nivel de desarrollo socioeconómico medido en términos de renta per cápita.

El País Vasco resultó elegible como objetivo nº 2, al tener una tasa media de desempleo superior a la media comunitaria, un porcentaje de empleo industrial, en relación con el empleo total, igual o superior a la media comunitaria para cualquier año de referencia a partir de 1975, y una disminución del empleo industrial en relación con ese año. Una excepción son los Valles Alaveses y Montaña Alavesa que son zonas puramente agrícolas y elegibles como objetivo nº 5b. El País Vasco recibió también financiación comunitaria para proyectos que individualmente o en forma de programa se presentaron para la consecución de los objetivos nº 3, 4 y 5a, quedando sólo fuera de la intervención del objetivo nº 1.

Punto destacado de la reforma fue el principio de cooperación, definido como una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por él mismo a nivel nacional, regional, local u otro tipo, para la consecución del objetivo común.

El principio de cooperación se concretó básicamente en la elaboración de planes (en los que conviene una máxima concertación), en la negociación de las estructuras de apoyo comunitarias, en la implantación de programas operativos especialmente descentralizados y en la concesión de subvenciones globales, así como en el seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas.

Se propone, también, una mayor sinergia y coherencia de la intervención estructural y las políticas económicas y sociales de los Estados interesados. Los planes y estructuras de apoyo comunitarias incluirían los elementos necesarios para articular las prioridades de actuación de los fondos y las opciones económicas de los Estados miembros.

Con el incremento de la dotación de los fondos, surgen las exigencias de una gestión más adecuada. Se acude a la programación presupuestaria plurianual en sustitución de la práctica precedente de los proyectos, a la adicionalidad de los fondos comunitarios a otras participaciones públicas para garantizar la existencia de contrapartida nacional al esfuerzo comunitario y al establecimiento de disposiciones para evitar la acumulación.

El éxito limitado de las reformas de 1988 y los compromisos adquiridos en la cumbre de Maastricht, en diciembre de 1991, dan paso a una nueva reforma, de menor calado, de la política estructural para el período 1994-1999. Los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Maastricht, observaron la necesidad de reforzar la política comunitaria con finalidad estructural, así como la creciente urgencia de convergencia económica para la Unión Económica y Monetaria. Así, se creó el Fondo de Cohesión, un instrumento específico de ayuda a los Estados miembros más rezagados en el proceso de convergencia económica, destinado a proyectos concretos en los sectores de infraestructura medioambiental y de transporte.

Considerando aceptables y vigentes los principios reformistas de 1988 (concentración, programación, cooperación y adicionalidad) la Comisión acometió la definición y rediseño de las acciones estructurales. Las modificaciones y mejoras propuestas se plasmaron en la Comunicación de la Comisión de febrero de 1992, "Del Acta Única al Post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones", conocida como el "paquete Delors II", que evalúa en términos financieros el reforzamiento de la política de cohesión y las perspectivas financieras hasta el año 1997, aumentando del peso de las acciones estructurales y otras políticas comunitarias, salvo la agrícola, en el presupuesto comunitario.

La Cumbre de Edimburgo, en diciembre de 1992, en un clima de enorme resistencia al incremento de recursos financieros comunitarios aprobó las perspectivas financieras propuestas por la Comisión, si bien más dilatadas en el tiempo, de forma que abarcaban hasta 1999. En julio de 1993 fueron aprobados los nuevos reglamentos de los fondos estructurales para el período 1994-1999, de los que dependió la distribución de más de 21 billones de pesetas.

La reforma consolida y mejora las estructuras creadas en 1988, evitando retrasos inútiles e incertidumbres en su aplicación, en un momento crítico para el éxito del esfuerzo de cohesión.

Destacan, respecto de la etapa anterior, las novedades formales siguientes:

- Mayor concentración financiera. Cerca del 70% de los recursos asignados a los fondos estructurales se dirige a las regiones objetivo nº 1, frente al anterior 80% de los créditos FEDER solamente. Además, se distinguen dos grupos de regiones, de países con o sin Fondo de Cohesión, atrayendo las primeras más recursos. Se permite una mayor flexibilidad para promover inversiones en educación y sanidad. Se amplía la lista de regiones del objetivo nº 1, incorporándose Cantabria, y se limita su período de vigencia para otras regiones incluidas en la anterior etapa.
- En el objetivo nº 2, sin grandes cambios, se introduce una mayor flexibilidad en los criterios de elegibilidad. Las zonas que un Estado miembro considera vulnerables al declive industrial, aunque no cumplan los criterios, pueden ser consideradas.
- Se amplía el campo de acción en apoyo al desarrollo de los recursos humanos con una modificación sustancial. El nuevo objetivo nº 3 cubre las intervenciones contra el paro de larga duración y que faciliten la inserción profesional de los jóvenes. Se flexibiliza al extender las medidas a parados de menos de doce meses y cubre las actuaciones contra la exclusión social. El objetivo nº 4 toma un nuevo contenido, dados los profundos cambios en la industria, consecuencia especialmente de la creación del mercado único, dirigido a facilitar la adaptación a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción, en particular mediante la formación profesional y el reciclaje.
- El objetivo 5a, además de impulsar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC, incorpora a su misión la ayuda a la modernización y reestructuración de la pesca, que era atendida por los Reglamentos 4028/86 y 4042/89, de carácter sectorial y no encuadrados en la acción estructural, pasando a conformar un nuevo fondo, el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP).
- Atemperación del principio de "adicionalidad", al considerar las condiciones macroeconómicas de cada país, el nivel extraordinario de esfuerzo público estructural de la anterior etapa y la evolución de la coyuntura nacional.
- Profundización en la evaluación previa, el seguimiento y la evaluación posterior de las actuaciones cofinanciadas, para valorar la relación coste-eficacia de las actuaciones.

En esta etapa la asignación de fondos por objetivos quedó del siguiente modo:

1. Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Intervención FEDER, FSE y FEOGA-O.
2. Reconvertir las regiones fronterizas o partes de regiones (incluidas las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectadas por el declive industrial. Intervención FEDER y FSE.
3. Combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral. FSE.
4. Facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción. FSE.
- 5a. Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la política agraria común, incluyendo también la ayuda a la modernización y reestructuración de la actividad pesquera. FEOGA-O e IFOP.
- 5b. Facilitar el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales. FEDER, FSE y FEOGA.

Los objetivos 1, 2 y 5b tienen, como en el periodo anterior, carácter regional o territorial, afectando sólo a determinadas zonas que cumplan ciertas características. El resto de objetivos afectan a todo el territorio de la Comunidad Europea.

Los criterios para pertenecer a cada uno de los objetivos de carácter regional quedan establecidos de la manera siguiente:

- Objetivo nº 1: regiones cuyo PIB per cápita de los últimos tres años sea inferior al 75% de la media comunitaria. Además, aún no cumpliendo el requisito mencionado, existen algunas zonas o regiones que se incluyen por razones específicas. Las regiones afectadas suponen un 26,6% de la población comunitaria, frente al 21,7% en la etapa anterior.
- Objetivo nº 2: regiones con una tasa media de paro superior a la media comunitaria, porcentaje de empleo industrial igual o superior a la media comunitaria y caída comprobada del empleo industrial. Además de aquéllas que respondan a criterios secundarios, como reestructuración de la pesca. Las zonas de este objetivo no podrán superar el 15% de la población comunitaria.
- Objetivo nº 5b: zonas rurales, situadas fuera de las regiones Objetivo nº 1, con un bajo nivel de desarrollo económico, y que reúnan al menos dos de los tres criterios siguientes: elevado índice de empleo agrícola, bajo nivel de la renta agrícola y baja densidad de población y/o importante tendencia al despoblamiento. Además de las zonas que cumplan una serie de criterios secundarios.

El FEDER contribuye, en particular, a apoyar las inversiones productivas, la creación o modernización de infraestructuras, el desarrollo del potencial endógeno, las inversiones en el ámbito educativo y sanitario en las regiones objetivo nº 1 y los estudios o planes piloto relativos al desarrollo regional a escala comunitaria.

El FSE contribuye, en toda la Comunidad, a facilitar el acceso y fomentar la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, a desarrollar las competencias, aptitudes y cualificaciones profesionales, favorecer la creación de empleo y a la elaboración de estudios o planes piloto, especialmente en aspectos comunes a varios Estados.

El FEOGA-Orientación, tiene las funciones de reforzar y reorganizar las estructuras agrarias y forestales, incluidas las estructuras de comercialización y transformación, y contribuir a compensar los efectos de los obstáculos naturales en la agricultura.

También, sus funciones se extienden a garantizar la reconversión de las producciones agrícolas y promover el desarrollo de actividades complementarias para los agricultores, contribuir a garantizar un nivel de vida de la población agraria, al desarrollo del entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente, y a la consecución del espacio rural, así como a la asistencia técnica e información para estudios o planes piloto relativos a la adaptación de las estructuras agrarias y a fomentar el desarrollo rural a escala comunitaria.

El IFOP tiene las funciones de contribuir a alcanzar un equilibrio sostenible entre los recursos pesqueros y su explotación, a incrementar la competitividad de las estructuras de explotación y el desarrollo de empresas económicamente viables, a revalorizar los productos de la pesca y de la acuicultura y mejorar su abastecimiento, y a la asistencia técnica para estudios o experiencias piloto sobre adaptación de las estructuras del sector.

En los nuevos Reglamentos, derivados de los acuerdos financieros del Consejo Europeo de Edimburgo, se determinan los recursos financieros disponibles para ser comprometidos entre 1994-1999 con cargo a los fondos estructurales y al IFOP. Recursos que ascendieron a 141.471 millones de ecus (a precios de 1992), lo que representa un tercio del Presupuesto total de la CE, frente al 9% de 1987 y al 25% del período 1989-1993.

El Fondo de Cohesión tiene una finalidad muy específica. Previsto en el artículo 130D del Tratado de la Unión Europea (firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y vigente desde el 1 de noviembre de 1993), en el que se establece su creación antes del 31 de diciembre de 1993. Dentro de la acción de la Comunidad dirigida a reforzar su cohesión económica y social, proporciona apoyo financiero a proyectos en los sectores del medio ambiente y de redes transeuropeas de infraestructuras del transporte.

Los beneficiarios son los Estados miembros que presentan mayores dificultades para cumplir con los criterios de convergencia para la Unión Económica y Monetaria. Como criterio de elegibilidad, deben tener una renta per cápita inferior al 90% de la media comunitaria (Grecia 53%, Portugal 55%, Irlanda 67% y España 79%).

La existencia de Programas de Convergencia que conduzcan al cumplimiento de las condiciones fijadas en el Tratado es garantía de que los Estados beneficiarios acometen el esfuerzo preciso. Garantía que se refuerza con el principio de condicionalidad del fondo, de forma que la concesión de la ayuda queda supeditada al cumplimiento de los objetivos fijados en los respectivos Programas de Convergencia.

Dados los retrasos en la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, prevista inicialmente para el 1 de enero de 1993, y acorde con las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, el Consejo aprobó el 30 de marzo de 1993 el Reglamento CEE 792/93. En él se estableció un instrumento financiero de cohesión que permitiera la concesión de una contribución financiera a los países antes mencionados. Este instrumento entró en funcionamiento el 1 de abril de 1993, con posibilidad de prórroga hasta la creación del auténtico Fondo de Cohesión el 26 de mayo de 1994, con la entrada en vigor del Reglamento del Consejo 1164/94, de 16 de mayo.

De acuerdo con las previsiones financieras del Consejo Europeo de Edimburgo, los créditos de compromiso asignados al Fondo de Cohesión ascienden a 15.150 millones de ecus (precios de 1992) para el período 1993-1999 y repartidos del siguiente modo:

AÑOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
MM ECUS	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600	15.150

A diferencia de los fondos estructurales, la asistencia es otorgada a proyectos específicos, no a programas, y el nivel de ayuda es superior, alcanzando el 80-85% del coste total del proyecto. En casos excepcionales puede llegar al 100% del coste de los estudios preparatorios y de asistencia técnica. En cuanto a la distribución sectorial, la Comisión Europea se comprometió ante el Parlamento Europeo a mantener un equilibrio entre proyectos en materia medioambiental y proyectos de transportes.

El reparto indicativo de recursos entre Estados beneficiarios se realiza conforme a la horquilla establecida por el propio reglamento del fondo de forma que España obtendría el 52-58%, Grecia 16-20%, Portugal 16-20% e Irlanda 7-10%. En estos márgenes, las asignaciones se han efectuado en todos los ejercicios y para los cuatro Estados miembros beneficiarios a la mitad de la horquilla. Así, la asignación de créditos anuales de compromiso correspondiente a España, equivalente al 55% de los de los créditos de compromiso totales:

AÑOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Total distribuido Asignación España	1.563,6 859,0	1.854,5 1.018,0	2.151,2 1.184,4	2.443,7 1.341,9	2.748,7 1.514,6	2.871,0 1.576,0	13.632,7 7.493,9

Respecto a la distribución interna de los créditos de compromiso asignados a España, durante los ejercicios 1993 y 1994, la Administración del Estado no habilitó ningún mecanismo de participación para los proyectos de las Comunidades Autónomas, destinándose la asignación a proyectos de aquella Administración.

En 1995, de los 2.151,2 millones de ecus comprometidos por el Fondo, correspondieron a España 1.184,4 millones, el 48% se asignó a proyectos de medio ambiente y el 52% para proyectos de infraestructura del transporte. Por primera vez en el funcionamiento del Fondo, la Administración del Estado posibilitó en ese año la participación de Comunidades Autónomas, destinándose desde entonces 40.000 millones de pesetas anuales, no estableciéndose cuotas por Comunidades Autónomas ni criterios de selección.

En 1995 y 1996 se reservó una cuarta parte de la dotación de las Comunidades Autónomas para proyectos de transporte, a la que podían optar solamente algunas de ellas, entre las cuales se encontraba el País Vasco, con competencias en la materia y redes transeuropeas en su territorio. En ejercicios posteriores la participación de la Comunidades Autónomas quedó limitada a proyectos de medio ambiente.

La Administración Central habilitó también una vía de participación de las Corporaciones Locales en 1995, restringida a aquellas ubicadas en Comunidades Autónomas objetivo nº 2, con un importe global de 80.000 millones de pesetas para el período 1995-1999, a la que pudieron optar los municipios con más de 50.000 habitantes y a razón de 7.500 pesetas por habitante.

En 1997 quedó comprometida la totalidad de los créditos de compromiso previstos para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, respectivamente 120.000 millones de pesetas del período 1997-1999 y 80.000 millones de pesetas del período 1995-1999.

La participación en el Fondo de Cohesión del País Vasco asciende a 20.773,3 millones de pesetas en la totalidad del período de programación 1993-1999. Del tramo correspondiente a las Comunidades Autónomas ha obtenido 10.397 millones de pesetas, distribuidos en 5.375,6 para proyectos de transporte y 5.021,4 en proyectos de medio ambiente. En el tramo de Corporaciones Locales la participación alcanza los 10.376,3 millones de pesetas destinados a proyectos de medio ambiente.

9.b. Reforma de la Política Estructural y de Cohesión para el período 2000-2006

En marzo de 1999, en Berlín, el Consejo Europeo acordó diferentes cuestiones a cerca de la denominada "Agenda 2000". Ante la perspectiva de la futura ampliación de la Unión Europea, se alcanzaron diferentes consensos respecto al marco financiero de las políticas comunitarias para el período 2000-2006, así como sobre el control presupuestario necesario para el éxito de la Unión Económica y Monetaria, y sobre las exigencias impuestas por un entorno económico mundial globalizado.

En este contexto, la política regional constituyó un elemento negociador importante, adoptándose decisiones relevantes respecto a su dotación presupuestaria, modalidades de aplicación y funcionamiento. En el período 2000-2006, el presupuesto para las intervenciones estructurales se fijó en 213.000 millones de euros (precios 1999): 195.000 asignados a los fondos estructurales y 18.000 al Fondo de Cohesión.

Por otra parte, se acuerda una mayor concentración de la ayuda estructural, la mejora de la gestión financiera de los fondos y la simplificación de su gestión con el fin de incorporar mayor eficacia para alcanzar el objetivo de la cohesión económica y social.

De esta forma, los objetivos de la política estructural quedan reducidos a tres y se reduce la población asistida por los fondos, que pasa del 51% de la población de la Unión Europea en el período 1994-1999 a un máximo del 40% para los años 2000-2006.

En esta nueva etapa, la asignación de fondos por objetivos se fija del modo siguiente:

- Objetivo nº 1. Continúa siendo fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Se trata de regiones cuyo PIB per cápita sea inferior al 75% de la media comunitaria, beneficiando en torno a 50 regiones que representan el 22% de la población comunitaria. Se incorporan a en este objetivo las regiones con muy baja densidad de población y las regiones ultraperiféricas.

Su dotación alcanza el 69,7% de los recursos, un total de 135.950 millones de euros.

- Objetivo nº 2. Apoya la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales. No sólo acoge a las regiones en declive industrial, sino, también, a las zonas rurales del objetivo 5b) del período anterior, a las zonas urbanas con dificultades, a las zonas en crisis dependientes de la pesca y a las zonas en reconversión muy dependientes de los servicios. La población cubierta queda reducida a un máximo del 18% de la población comunitaria: 10% para las zonas industriales, 5% para las rurales, 2% para las urbanas y 1% para las dependientes de la pesca.

Su dotación alcanza el 11,5% de los recursos, un total de 22.450 millones de euros.

- Objetivo nº 3. De carácter horizontal, no atiende a parámetros territoriales, apoya la adaptación y la modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. Incluye los anteriores objetivos 3 y 4, y apoya la modernización del mercado de trabajo de acuerdo con los planes plurianuales de empleo y el nuevo título sobre empleo del Tratado de Ámsterdam. Abarca todo el territorio de la Unión, salvo las regiones incluidas dentro el objetivo nº 1.

Su dotación alcanza el 12,3% de los recursos, un total de 24.050 millones de euros.

Por otra parte, un 0,5% de la dotación de los fondos estructurales se asigna al IFOP para las acciones de acompañamiento de la política pesquera común fuera del objetivo nº 1, 1.100 millones de euros. Así mismo, los recursos de la política de desarrollo rural financiada por el FEOGA-Garantía se cargan al presupuesto de la PAC, 30.373 millones de euros.

Los fondos estructurales, además, atienden a las Iniciativas Comunitarias y a acciones innovadoras. Estas últimas absorben 1.000 millones de euros, un 0,5% de la dotación de los fondos, para el apoyo a iniciativas insuficientemente explotadas que mejoren las estrategias de desarrollo, generando un espacio nuevo de experimentación. Las Iniciativas Comunitarias se reducen a cuatro en el período 2000-2006, con el 5,35% de la dotación de los fondos:

- INTERREG: cooperación regional transfronteriza, 4.875 millones de euros.
- URBAN: regeneración socioeconómica de ciudades en crisis, 700 millones de euros.
- LEADER: nuevas estrategias locales de desarrollo sostenido, 2.020 millones de euros.
- EQUAL: promoción, mediante actuaciones de cooperación transnacional, de nuevos medios para combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo, 2.847 millones de euros.

La Comisión Europea, en su Decisión de 1 de julio de 1999, estableció el reparto de la financiación para cada objetivo entre los distintos Estados miembros. España mantiene la participación respecto al período anterior, 23,5%, y aumenta los importes a percibir, creciendo su participación en el objetivo nº 1, mientras desciende en el objetivo nº 2.

A estos recursos han de añadirse los provenientes del Fondo de Cohesión, que se mantiene prácticamente en los mismos términos que en el período anterior, favoreciendo los grandes proyectos de medio ambiente y transportes para los Estados que se sitúan en un PIB per cápita por debajo del 90% de la media comunitaria (España, Portugal, Grecia e Irlanda). La dotación del Fondo de Cohesión asciende a 18.000 millones de euros.

9.c. Participación del País Vasco

La participación en el período 2000-2006 del País Vasco en los fondos estructurales se produce a través del objetivo nº 2, el objetivo nº 3, el IFOP, la Política de Desarrollo Rural y el Fondo de Cohesión.

- Objetivo nº 2

Este es el objetivo mediante el cual el País Vasco viene obteniendo tradicionalmente el grueso de los recursos comunitarios. Los profundos cambios introducidos en este objetivo para el nuevo período han supuesto una reducción significativa de la participación española, más relevante en el caso de la participación del País Vasco.

La Decisión de la Comisión de 1 de julio de 1999 atribuye a España 2.553 millones de euros, un 12,9% del total, más 98 millones de euros de ayuda transitoria, descendiendo al 22% la población acogida. La distribución entre Comunidades Autónomas se realiza exclusivamente según el criterio de población, sin tener en cuenta otros factores.

En el País Vasco, aún cumpliendo los requisitos de elegibilidad para la totalidad del territorio vasco, las limitaciones impuestas en cuanto al techo de población acogida han obligado a excluir 184.000 habitantes, que pasan a percibir ayuda transitoria. Así, recibirá 532,8 millones de euros, el 21,7% de la dotación española (tras descontar el 4% dedicado a la reserva de eficacia) y 11,4 millones de euros en concepto de ayuda transitoria. La pérdida, teniendo en cuenta también el anterior objetivo 5b, puede estimarse en torno al 25% de los recursos dispuestos en el período anterior.

La asignación del País Vasco proviene en un 95% de fondos FEDER y el resto del FSE. A diferencia del período anterior, en el que fue del 45,2%, ahora prácticamente la totalidad de la ayuda asignada del FEDER será gestionada por la Comunidad Autónoma. Respecto a los fondos del FSE, éstos serán gestionados por la Administración del Estado (anteriormente el 27,3%), sin embargo, quedan integrados en el Documento Único de Programación del Objetivo nº 2 del País Vasco, junto a la totalidad de los fondos FEDER, y no como en el período anterior incluidos en programas plurirregionales independientes.

La Comisión Europea, el 7 de marzo de 2001, aprobó el DOCUP Objetivo nº 2 2000-2006 de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En él se establece la programación de los fondos comunitarios asignados y los ejes de desarrollo en los que se desarrollará la acción concertada con la Comisión Europea para paliar las carencias y déficits diagnosticados.

Este instrumento de programación supone una inversión pública total de 1.316 millones de euros (precios 2001), repartidos en 332,2 del Gobierno Vasco, 211,4 de las Diputaciones Forales y Entidades Locales, 17,2 de empresas públicas y Bilbao Ría 2000, 167,5 de la Administración del Estado y 587,6 millones de euros de los fondos estructurales comunitarios (558,9 del FEDER y 28,8 del FSE). Así mismo, la inversión privada asociada al programa se estima en 1.570 millones de euros.

- Eje 1. Mejora de la Competitividad y el Empleo y Desarrollo del Tejido Productivo. Representa el 19% de la inversión pública total, con 248,8 millones de euros.

- Eje 2. Medio Ambiente, entorno natural y recursos hídricos.
Con 157,1 millones de euros, representa un 12% del programa.
- Eje 3. Sociedad del conocimiento, innovación, I+D, sociedad de la información.
Un 33% del gasto público total del programa y 433,6 millones de euros.
- Eje 4. Desarrollo de Redes de Comunicación y Energía.
Un 26% del gasto público total y 341,1 millones de euros.
- Eje 5. Desarrollo Local y Urbano.
Representa el 10% de la inversión pública total, con 129,5 millones de euros.
- Eje 6. Asistencia técnica.
Con un 0,5% de la inversión pública, supone 6 millones de euros.

- Objetivo nº 3

El Marco Comunitario de Apoyo del Objetivo nº 3 de España para el período 2000-2006, aprobado por Decisión de la Comisión Europea de 29 de septiembre de 2000, atribuye a España 2.140 millones de euros (precios 1999), un 8,9% del total destinado a este objetivo.

La distribución interna de los recursos, decidida conforme a los criterios de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales de diciembre de 1999, asigna a la Comunidad Autónoma del País Vasco un total 408,3 millones de euros (precios 2000), un 18,4%. Ello supone un ligero incremento de la participación y de la dotación asignada, respecto a los objetivos 3 y 4 del período anterior. De esta dotación, el País Vasco gestionará directamente un 54,5%, mientras el resto corresponderá a la programación plurirregional gestionada por la Administración del Estado.

Este Marco Comunitario de Apoyo se aplicará mediante 12 programas Operativos, 7 de ellos regionales, correspondientes a cada una de las Comunidades Autónomas no elegibles como Objetivo nº 1 y otros 5 Programas Operativos plurirregionales (fomento del empleo, iniciativa empresarial y formación continua, lucha contra la discriminación, sistemas de formación profesional y asistencia técnica).

El Programa Operativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2000-2006, conforme a la política de empleo y recursos humanos del País Vasco, y a partir de las orientaciones de la política europea, adapta a la realidad socioeconómica vasca las estrategias y ejes prioritarios de actuación.

- Priorización de las políticas activas de empleo frente a las pasivas.
- Introducción de la perspectiva de género en todos los ámbitos de actividad y aplicación del principio de igualdad de oportunidades.
- Extensión y consolidación de la contratación indefinida.
- Atención a las necesidades especiales de los colectivos más desfavorecidos.
- Actuación desde la perspectiva local.
- Explotación de los nuevos yacimientos de empleo generadores de oportunidades.
- Innovación metodológica y de la gestión de los programas como garantía de mejora de los servicios de empleo y en la introducción de la filosofía de calidad total en los organismos planificadores y gestores.
- Profundización en el diálogo social institucional.

El Programa incorpora también los objetivos del Tercer Plan de Actuación Positiva para las Mujeres y los principales objetivos del "Acuerdo para el Empleo" suscritos en enero de 1999 entre las organizaciones empresariales y sindicales vascas.

Todas las actuaciones programadas tienen en cuenta las prioridades de carácter horizontal de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, sociedad de la información y desarrollo local.

El volumen total de inversión total prevista asciende a 508,2 millones de euros, contribuyendo el FSE con 222,6, las Administraciones vascas con 277,5 y el sector privado con 8 millones de euros.

Las actuaciones orientadas a la inserción y reinserción ocupacional de desempleados, la estabilidad en el empleo y la adaptabilidad superan el 55% de los recursos comunitarios asignados a la gestión propia del País Vasco. Por otra parte, las actuaciones dirigidas a la problemática de las mujeres, las personas con especiales dificultades y aquellas susceptibles de promover iniciativas empresariales absorben cerca del 27% de la dotación financiera.

- IFOP

A través del Instrumento de Orientación de la Pesca, IFOP, se cofinanancian medidas de acompañamiento de la Política Pesquera Común de carácter estructural, que en el caso de las regiones que quedan fuera del Objetivo nº 1 se instrumentan independientemente, mediante Documentos Únicos de Programación específicos de ámbito estatal.

En el nuevo período, se mantienen los objetivos del IFOP: contribuir a conseguir un equilibrio duradero entre recursos pesqueros y su explotación, reforzar la competitividad y el desarrollo de empresas viables en el sector pesquero, mejorar el abastecimiento del mercado y aumentar el valor añadido en la transformación de los productos de la pesca y la acuicultura, así como contribuir a revitalizar las zonas dependientes de las mismas. Las modalidades y condiciones de intervención tampoco varían de forma sustancial.

Para la adaptación de las estructuras pesqueras el IFOP cuenta con 3.773 millones de euros (precios 2000) en el período 2000-2006. El 70% se destinan a regiones pertenecientes al Objetivo nº 1 y el 30% al resto de regiones. A España le corresponden 1.761 millones de euros (un 46,8%), 1.557 para las regiones Objetivo nº 1 (un 58,9%) y 204 para el resto (un 18,1%).

Si bien la financiación asignada al País Vasco desciende en términos relativos respecto al período anterior al 51,2%, sin embargo, aumenta en términos absolutos. La programación de los fondos asignados, según el Plan de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la adaptación estructural del sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de los productos pesqueros 200-2006, prevé una inversión total en el sector pesquero de 438,4 millones de euros, repartidos en 106,2 del IFOP, 104,0 del Gobierno Vasco y una inversión privada de 228,1 millones de euros, a través de los siguientes 5 ejes prioritarios.

- Eje 1. Flota.
Representa el 68,7% de las inversiones del Plan. Destacan las actuaciones para la renovación de la flota pesquera, con 252,4 millones de euros.
- Eje 2. Valoración de los productos pesqueros.
Supone el 23% de las inversiones, destacando las dirigidas a la transformación y comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura, con 77 millones de euros.

- Eje 3. Gestión de recursos pesqueros.
Atiende la protección y desarrollo de los recursos acuáticos, la pesca artesanal, las paralizaciones temporales, la pesca experimental y prospecciones, y la implicación de profesionales del sector, así como la mejora de la vertebración e interrelación interna del sector, con 9,1 millones de euros.
- Eje 4. Medidas sociales y formativas.
Representa un 5,8% de las inversiones, con 23,9 millones de euros. Se contemplan medidas para la reestructuración del sector pesquero y su diversificación, renovación generacional, formación y cualificación profesional.
- Eje 5. Asistencia técnica y acciones innovadoras.
1,4 millones de euros para la información y difusión del Plan, el seguimiento y evaluación, el apoyo técnico y la realización de proyectos piloto.

- Política de Desarrollo Rural

Con la "Agenda 2000" se acomete la reforma de la PAC, reorientando la agricultura del territorio europeo hacia un sector versátil, sostenible, competitivo, capaz de preservar el hábitat natural y revitalizar el entorno rural, además de responder a las exigencias de los consumidores en cuanto a calidad, protección del medio ambiente y cuidado de los animales.

En este sentido, la política de desarrollo rural toma una relevancia que antes no tenía, apoyando una serie de medidas subvencionadas por el FEOGA: las denominadas medidas de acompañamiento (medidas agroambientales, cese anticipado de la actividad agraria, forestación e indemnización compensatoria en zonas desfavorecidas o sujetas a limitaciones medioambientales) y las inversiones en explotaciones agrícolas, incorporación de jóvenes agricultores, formación, silvicultura, mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios, ajuste y diversificación de las áreas rurales.

Los recursos del período 2000-2006 para la política de desarrollo rural, con carácter indicativo, ascienden a 30.373 millones de euros (precios 1999), cuantía muy superior a la asignada al desarrollo de zonas rurales del anterior Objetivo 5b.

La participación española se mantiene en términos relativos respecto del período anterior, incrementándose de forma sustancial la dotación en términos absolutos, hasta los 3.213 millones de euros.

El País Vasco obtiene un 3,8% de estos recursos, 121,2 millones de euros, lo que significa mantener su peso relativo en el reparto interno, pero, sin embargo, cuadriplica los fondos comunitarios obtenidos para el desarrollo rural. Estos fondos provienen del FEOGA-Garantía y serán gestionados en su integridad por el País Vasco.

Las prioridades del Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Autónoma, aprobado en septiembre de 2000, se dirigen a consolidar la actividad agrícola en el tejido socioeconómico rural, orientando las producciones a la demanda del mercado y potenciando prácticas respetuosas con el entorno natural, que propicien un desarrollo sostenible de la actividad.

El Plan se instrumenta a través de un conjunto de medidas con una inversión prevista total de 500,4 millones de euros, distribuidos, además de los recursos comunitarios, en 42,9 del Gobierno Vasco, 69,0 de las Diputaciones Forales, 2,6 de otras fuentes públicas de la Comunidad Autónoma y 264,6 millones de euros de inversión privada.

Las inversiones del Plan se centran en incentivar la mayor participación de los agentes activos del sector en la cadena de valor agroalimentaria, apoyando a los productores en las fases de transformación y comercialización, orientando las producciones a las tendencias del mercado y fomentando los productos de calidad y las iniciativas generadoras de mayor valor añadido. Así mismo, destacan las ayudas a la inversión dirigidas a adecuar las estructuras productivas, redimensionamientos en superficie y profesionalización de las explotaciones y de los agricultores.

- Fondo de Cohesión

Para el período 2000-2006 la dotación del Fondo de Cohesión es de 18.000 millones de euros (precios 1999), 1.250 millones de euros más que en el período anterior. La distribución indicativa de los recursos entre los cuatro Estados miembros beneficiarios supone un aumento de la participación de España (61-63,5%) respecto al año anterior, mientras Grecia y Portugal se mantienen en niveles similares (16-18%) e Irlanda desciende (2-6%).

La financiación por el Fondo de Cohesión no se obtiene según parámetros regionales ni programaciones plurianuales, sino conforme a proyectos individualizados que han de ser aprobados por la Comisión Europea. Una vez establecida la asignación anual de los recursos para cada Estado miembro, se presentan a la Comisión Europea los proyectos correspondientes para su aprobación. En el caso de España el reparto interno de las ayudas se hace por niveles institucionales: Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Así, en cuanto al País Vasco se refiere, los proyectos aprobados por la Comisión Europea en los años 2001, 2002 y 2003, dentro del tramo autonómico y, por tanto, gestionados por el Gobierno Vasco, agrupados por Decisiones, han sido los siguientes:

- Sobrecoste del proyecto de recuperación de suelos contaminados y celda de seguridad de Barakaldo, con una ayuda de 12.435 miles de euros.
- Interceptor Urondo-Erandio, EDAR de Mutriku y EDAR de Getaria, en materia de saneamiento y depuración de aguas, con una ayuda de 14.630 miles de euros.
- Colectores y depuradora en la cuenca alta del río Kadagua, Txorierri y Rioja Alavesa, con una ayuda de 21.965 miles de euros.
- Interceptor Arriaga-Sangróniz (Asúa), túnel de desvío del Arroyo Elguera y saneamiento de Amorebieta, con una ayuda de 24.705 miles de euros.
- Interceptores del Deba, tramos de Maltzaga-EDAR de Elgoibar, Azitain-Maltzaga y Eigar-Azitain, con una ayuda de 21.068 miles de euros.
- Estudios para la instalación de un centro de gestión de suelos contaminados en Comunidad Autónoma del País Vasco, con una ayuda de 240 miles de euros.

Por otra parte, en el tramo correspondiente a las Entidades Locales, los proyectos aprobados, agrupados también por Decisiones, y cuya gestión corre a cargo de los municipios afectados han sido los siguientes:

- Obras de saneamiento y depuración en Donostia-San Sebastián, Irún y Barakaldo, con una ayuda de 19.514 miles de euros.
- Acondicionamiento del vertedero de Artigas (Bilbao), planta de recogida y transporte neumático de residuos sólidos urbanos en Portugalete y solución al tratamiento de residuos de Getxo, con una ayuda de 19.157 miles de euros.

- Planta de tratamiento de residuos urbanos en Vitoria-Gasteiz y planta de compostaje para residuos sólidos urbanos en el Territorio Histórico de Álava, con una ayuda de 13.459 miles de euros.
- Clausura del vertedero de residuos urbanos de San Marcos en Errenerteria (Gipuzkoa), con una ayuda de 4.000 miles de euros.

10. OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN

El resto de ingresos de las Administraciones de la Comunidad Autónoma son:

- Otras transferencias, los ingresos recibidos de otras administraciones por:
 - Participación de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos en tributos no concertados.
 - Participación en la recaudación de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas y del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.
 - Acuerdos y Convenios de financiación establecidos con las Administraciones del Estado y entre las Instituciones del País Vasco.
- Tasas y otros ingresos derivados de la venta de bienes y prestación de servicios, así como los recargos sobre determinados tributos y las multas.
- Ingresos patrimoniales: intereses de títulos valores, dividendos, renta de inmuebles, concesiones y aprovechamientos y, fundamentalmente, los intereses de depósitos.
- Variación de activos financieros: enajenación de títulos y reintegros de préstamos.
- Endeudamiento: préstamos y emisiones de deuda pública, dentro de los límites legales que corresponden a cada institución.
- Otros: enajenación de inversiones, ...