

Viene siendo la norma que, cada vez que se acerca la negociación del sistema de financiación de régimen común o se alcanza un acuerdo en el ámbito del régimen foral, nos encontremos en una situación en la que, desde distintos ámbitos, se producen ataques furibundos a la institución del Concierto Económico, tildándolo de privilegio injusto, antigualla, insolidario y otros calificativos no menos despectivos, reclamando su eliminación y la integración del País Vasco en el régimen común de financiación¹.

Como no puede ser de otra forma, las cosas no se ven exactamente así desde Euskadi y el régimen de Concierto es una de las pocas instituciones que concita adhesiones inquebrantables entre personas, entidades y organizaciones sociales o políticas, en porcentajes que rozan la unanimidad².

1 Como muestra puede consultarse el debate parlamentario de la enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (rechazada por 33 votos a favor, frente a 298 en contra), producido en el Congreso el 13 de noviembre de 2017, contra el proyecto de ley por la que se modifica la ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (número de expediente 121/000010) y contra el proyecto de ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021 (número de expediente 121/000011). También las reacciones de distintos líderes políticos de diversas Comunidades Autónomas, en los días anteriores y posteriores al debate y publicación de las respectivas leyes.

2 Buena prueba de ello la constituyen los actos que, con motivo del 140 aniversario del Concierto Económico, se han sucedido, encabezados por el encuentro convocado por el Lehendakari Urkullu en el Teatro Arriaga el pasado 28 de febrero. También en los últimos tiempos han surgido de la sociedad civil iniciativas en defensa del Concierto Económico, como la Comunidad del Concierto – Gurea Kontzertua, impulsada y liderada por el exconsejero de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, Pedro Luis Uriarte Santamaría.

(*) Secretario General Técnico del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia y representante de la misma en el equipo negociador de la modificación del Concierto Económico

¿Quién tiene razón? ¿El líder de Ciudadanos, Sr. Rivera, cuando tacha de “cuponazo” el pago del País Vasco al Estado, para la financiación de las competencias no asumidas? ¿o la estrofa de la canción popular³ que se incluye en la nota al pie que, de forma no menos expresiva, se queja del exceso de financiación a favor del Estado? No pretendemos en el presente artículo convencer a los detractores del Concierto de sus bondades ni a sus defensores de sus carencias, porque probablemente sería un intento inútil, ya que las posturas encontradas se basan más en prejuicios y opiniones, más o menos viscerales, a favor o en contra, que tienen poco que ver con argumentos jurídicos, técnicos o económicos o con un conocimiento suficiente de los mecanismos que intervienen en el cálculo del cupo.

Lo cierto es que, el pasado 17 de mayo de 2017 se alcanzaron diversos acuerdos en la Comisión Mixta del Concierto Económico (CMCE) que pusieron punto final a una de las épocas más conflictivas en las relaciones financieras entre el País Vasco y el Estado, dado que, bajo la vigencia de la Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011, ambas administraciones se habían revelado incapaces de alcanzar acuerdos en la liquidación de los cupos de prácticamente ninguno de sus ejercicios, hasta el punto de que resultó necesario activar la cláusula de prórroga automática, contenida en la Disposición Final Primera de dicha Ley, nada menos que seis veces, para los ejercicios 2012 a 2017, ambos incluidos.

Precisamente, los acuerdos alcanzados en dicha CMCE, abrieron el camino y posibilitaron la adopción de otros, dirigidos a una necesaria modificación del Concierto Económico y a la

3 “¿Qué parecido, dirán ustedes, tienen las vacas con Euskadi? Y es que nosotros las ordeñamos, pero la leche se va a Madrid” (Canción popular vasca).

aprobación de una nueva metodología de determinación del cupo que, tras la reunión de la CMCE del 19 de julio de 2017 y su preceptiva tramitación parlamentaria, se han convertido respectivamente en la Ley 10/2017 y en la Ley 11/2017, ambas del 28 de diciembre pasado. Por la primera de ellas, se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y, por la segunda, se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021.

El presente artículo se centra en el análisis del contenido de los acuerdos en materia financiera alcanzados en ambas reuniones de la CMCE. En la primera parte, describiremos los problemas que provocaron el desencuentro entre las administraciones vasca y estatal respecto de la liquidación de los cupos así como la solución adoptada, mientras que, en la segunda parte, fijaremos nuestra atención en la nueva metodología aprobada para el quinquenio 2017 a 2021 y sus efectos.

I. LOS ACUERDOS DE LA COMISIÓN MIXTA DEL CONCIERTO ECONÓMICO DE 17 DE MAYO DE 2017

Como ya se ha dicho, el pasado 17 de mayo se alcanzaron diversos acuerdos en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico (CMCE) que han dado solución a una serie de desencuentros en las relaciones financieras entre ambas administraciones que habían afectado a las liquidaciones de prácticamente todos los cupos correspondientes a los ejercicios en que la metodología de determinación del cupo aprobada por la Ley 29/2007 se había mantenido vigente. Las discrepancias se pusieron pronto de manifiesto y afectaban básicamente a la distinta interpretación de los acuerdos que previamente se habían adoptado en relación con la financiación de diversas medidas incorporadas a la Ley Orgánica de Educación⁴ (LOE), del contenido de la Ley de Dependencia⁵, de

determinados acuerdos en materia de sanidad⁶, así como del Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Pero los mayores problemas surgieron a raíz de la aprobación del nuevo sistema de financiación autonómica de régimen común, operada a través de Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y los efectos que de la aplicación de dicha ley debían operarse en las relaciones entre el Estado y el País Vasco.

En la reunión a que nos referimos se alcanzaron 11 acuerdos, en los que la CMCE, tras aprobar la revisión del cupo líquido del año base 2007 y los índices de actualización homogeneizados para los ejercicios de 2011 en adelante (acuerdo 1º), acordó la regularización y liquidación de los cupos definitivos y de las compensaciones financieras definitivas de los años 2007 a 2015 y provisionales 2016 (acuerdo 2º), la valoración definitiva de las políticas activas de empleo de los años 2011-2015 y provisional 2016 (acuerdo 3º), así como los respectivos importes provisionales de los mismos conceptos para el ejercicio 2017 (acuerdos 5º a 7º). Además se incluyen otros acuerdos que afectan al régimen presupuestario de las políticas activas de empleo (acuerdo 4º), a la participación del País Vasco en la financiación del nivel mínimo de protección del sistema de autonomía y atención a la dependencia (acuerdo 8º) y en las dotaciones del Fondo Social Europeo para el desarrollo de la modificación de la LOE, aprobada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (acuerdo 9º). A efectos únicamente de dejar constancia de

la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

6 Acuerdos para la financiación de la sanidad adoptados en la II Conferencia de Presidentes, celebrada el 10 de septiembre de 2005.

4 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
5 Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de

ellos, mencionaremos que finalmente se decidió, por un lado, la creación de un grupo de trabajo encargado de analizar los efectos tributarios del cambio de operativa de una conocida empresa del sector automovilístico (acuerdo 10º) y, por otro, la ratificación de determinados acuerdos previamente alcanzados en materia de estabilidad presupuestaria (acuerdo 11º).

A) El origen de las discrepancias

Antes de entrar en la explicación de las discrepancias que constituyen el origen de los desencuentros, conviene que dediquemos unas líneas a realizar una breve descripción de los mecanismos de determinación del cupo que tienen que ver con las mismas, que nos ayudará a una mejor comprensión de las posturas enfrentadas mantenidas por una y otra administración.

Como es sabido, el País Vasco financia a través del cupo las competencias que el Estado desarrolla por no haber sido efectivamente asumidas por la Comunidad Autónoma y lo hace en la proporción que representa su riqueza relativa en relación con la total estatal. Para ello, el artículo 57 del Concierto Económico prevé que los índices para efectuar las imputaciones correspondientes se determinarán básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos en relación con el Estado, remitiendo a las leyes de cupo para su determinación y aplicación bajo su vigencia respectiva. Con independencia de la polémica sobre la conveniencia de su revisión (quinquenal), lo cierto es que el porcentaje que representa ese índice de imputación ha permanecido invariable en el 6,24% desde su determinación en la primera metodología de cupo aprobada mediante 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 a 1991⁷.

⁷ Previamente, el propio Concierto, aprobado mediante Ley 12/1981, de 13 de mayo, cuantificó en su Disposición Transitoria Séptima el cupo a pagar en su primer ejercicio de aplicación (1981) en la cantidad de 116.979 millones de pesetas, que representa algo más del 6,24% de la valoración que se declara de 1.859.011 millones de pesetas de las cargas no

Para la determinación de las competencias no asumidas, se parte del importe total de gastos consignados en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio que corresponda, de cuyo importe debe deducirse la asignación presupuestaria íntegra que, a nivel estatal, corresponde a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. Al importe resultante se le aplicará el índice de imputación (6,24%) y obtendremos la primera magnitud relevante que, tras los correspondientes ajustes y compensaciones por ingresos no concertados, determinará el cupo líquido del ejercicio.

Esta forma de operar implica que, con carácter general, la financiación de las cargas asumidas por el País Vasco depende directamente de la valoración de la correspondiente competencia consignada en los presupuestos generales del Estado en el año en que se produzca el traspaso.

Por otra parte, las leyes que aprueban la metodología de cupo parten de la base de que la estructura general de las magnitudes que intervienen en la determinación del cupo se van a mantener estables a lo largo del quinquenio previsto para su vigencia, de forma que, una vez calculado el cupo líquido del primer ejercicio de aplicación (cupos líquidos del año base), para la determinación del cupo del resto de los años del quinquenio basta con aplicar al importe resultante un índice de actualización que, una vez más, y en aplicación del criterio de riesgo unilateral que preside las relaciones financieras

asumidas. Posteriormente, la Ley 43/1988, de 28 de diciembre, declaró definitiva la metodología seguida para el señalamiento de los cupos provisionales correspondientes al quinquenio 1982-1986 para cuya determinación, por aplicación de la Disposición Transitoria Quinta del Concierto, se utilizó idéntica metodología e índice de imputación a los utilizados para el cálculo del cupo de 1981. En el interín se acordó la constitución de un grupo de trabajo para el estudio del índice de imputación que presentó sus conclusiones sin acuerdo, ya que la representación del Estado proponía la utilización del Producto Interior Bruto a precios de mercado, mientras que la parte vasca se inclinaba por la utilización de la Renta Nacional/Regional Neta Disponible, como índice de renta más idóneo. Dichas conclusiones se incorporaron al acta de la CMCE 1/1982, de 27 de mayo.

entre el País Vasco y el Estado, se cuantifica con variables contenidas en el presupuesto estatal⁸.

Así, el cálculo del cupo líquido de cada ejercicio del quinquenio responde a la siguiente expresión:

$$\text{Cupo}_t = i * (\text{PGE}_0 - \text{CA}_0 - \text{INC}_0) * \frac{\text{IC}_t}{\text{IC}_0} = i * (\text{CNA}_0 - \text{INC}_0) * \frac{\text{IC}_t}{\text{IC}_0}$$

Donde

i = índice de imputación (6,24%)

PGE_0 = Total presupuesto general del Estado (PGE^o) en el año base del quinquenio

CA_0 = Valor de las cargas asumidas en los PGE^o en el año base del quinquenio

INC_0 = Importe de los ingresos no concertados en el PGE^o del año base del quinquenio

CNA_0 = Valor de las cargas no asumidas en los PGE^o del año base del quinquenio (= $\text{PGE}_0 - \text{CA}_0$)

IC_t = ingresos por tributos concertados del Estado, excluidos los tributos cedidos en su totalidad a las CCAA, en el año t de cálculo del cupo líquido

IC_0 = ingresos por tributos concertados del Estado, excluidos los tributos cedidos en su totalidad a las CCAA, en el año base del quinquenio

Junto al esquema que acabamos de describir, que podríamos denominar como financiación general de las competencias vía cupo, conviven otras competencias o cargas asumidas que, por diversos motivos, gozan de una financiación específica, distinta del 6,24% de su consignación presupuestaria a nivel estatal, y se valoran cada año en función de variables determinadas. Se trata de excepciones al régimen de financiación

general en las que se acuerda, en unos casos, una financiación que se corresponde con el gasto real a nivel estatal y, en otros, una financiación adecuada a la especial naturaleza de la competencia en cuestión. A esta categoría han pertenecido, hasta 2002 en que se integran en el sistema de financiación general, la financiación de la Policía Autónoma y la de los servicios de la Seguridad Social gestionados por el Insalud e Imsero. También, en la transferencia de los servicios en materia de empleo, operada mediante el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, se contempla una financiación específica para los gastos por transferencias de los capítulos IV y VII del presupuesto del organismo autónomo estatal encargado del desarrollo de la competencia, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), en base al gasto real estatal anual.

En lo que aquí interesa, y por constituir el núcleo de las discrepancias mantenidas con el Estado, debemos señalar que en la Comisión Mixta del Concierto Económico celebrada el 30 de julio de 2007, además de acordar la metodología de determinación del cupo para el quinquenio 2007 a 2011, se adoptaron otros tres acuerdos en virtud de los cuales se fijaba la participación del País Vasco en la financiación de determinadas cargas establecidas por sucesivas leyes de ámbito estatal para las que el Estado se había reservado los recursos oportunos en su presupuesto. Las cargas a que nos referimos se identifican con competencias en materia de educación, sanidad y dependencia, en relación con las cuales el Estado había aprobado determinada normativa que imponía a las Comunidades Autónomas nuevas obligaciones, razón por la que el propio Estado asumió su financiación, arbitrando los recursos necesarios para ello que, en lo que respecta al País Vasco, se instrumentaron mediante deducciones en el cupo líquido a pagar.

Llegamos así, a identificar las dos cuestiones que han constituido el origen de los desencuentros mantenidos entre la administración vasca y estatal durante la dilatada vigencia de la Ley 29/2007: por un lado, la determinación del índice de actualización previsto en la metodología

⁸ En concreto, el artículo 10 de la Ley 29/2007, determina que el índice de actualización es el cociente entre la previsión de ingresos por tributos concertados, excluidos los tributos cedidos en su totalidad a las Comunidades Autónomas de régimen común, que figure en los capítulos I y II del presupuesto de ingresos del Estado del ejercicio al que se refiera el cupo líquido y los ingresos previstos por el Estado por los mismos conceptos tributarios en el año base del quinquenio.

de determinación del cupo para la fijación del correspondiente a los años subsiguientes al año base 2007 y, por el otro, la forma en que afecta al mismo la especial forma de financiar las tres competencias con financiación específica acordadas en la CMCE de 30 de julio de 2007. Ambas cuestiones se ven afectadas de forma radical por la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación de régimen común, aprobado a raíz de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

B) Los efectos sobre la determinación del cupo del nuevo sistema de financiación de régimen común

La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, desde el 1 de enero del año 2009, se rige por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre (en adelante, modelo LOFCA 2009) que recoge el Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de julio de 2009.

Los principales ejes sobre los que se construye el nuevo sistema son los siguientes:

- Refuerzo de las prestaciones del “estado del bienestar” incorporando recursos adicionales por el Estado que se irán integrando gradualmente en el sistema.
- Incremento de la equidad del sistema a través de un nuevo elemento: el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) para garantizar que todas las Comunidades Autónomas reciban los mismos recursos por habitante en términos de población ajustada o “unidad de necesidad”, tanto en el primer año de aplicación como en los subsiguientes. También se espera que ayudarán a incrementar la equidad, los Fondos de Convergencia creados con aportaciones adicionales del Estado.

- Garantía del principio de suficiencia mediante un Fondo de Suficiencia Global que asegure la financiación de la totalidad de las competencias, respetando la cláusula del *statu quo*, es decir, que ninguna Comunidad Autónoma pierda recursos como resultado del nuevo sistema.
- Mejora de los principios de autonomía y corresponsabilidad fiscal incrementando los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas, con un aumento paralelo de las competencias normativas.

Desde el punto de vista en el que centramos nuestro análisis, no cabe la menor duda de que la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación autonómica supuso una modificación sustancial en determinadas variables presupuestarias que tienen relevancia en el cálculo del cupo a pagar por el País Vasco.

Así, en lo que respecta al ingreso, el incremento de los porcentajes de cesión parcial de las principales figuras que componen la cesta tributaria de las Comunidades Autónomas, supuso una disminución correlativa de los ingresos presupuestarios del Estado por los mismos conceptos, que afecta directa y explícitamente al índice de actualización previsto en la metodología para el cálculo del cupo de los años subsiguientes al año base. En concreto, los porcentajes de cesión de las figuras a que afectó la modificación pasaron a ser los siguientes:

INCREMENTO DEL PORCENTAJE DE CESIÓN DE DETERMINADOS TRIBUTOS A LAS CCAA OPERADO POR LA LEY 22/2009

	Periodo anterior	Ley 22/2009
IRPF: Tarifa autonómica	33%	50%
Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)	35%	50%
Impuestos especiales de fabricación (IIEE)	40%	58%

Desde el punto de vista del gasto también se producen cambios relevantes derivados del nuevo sistema de financiación y, en particular, de la integración en el mismo de las previsiones presupuestarias que, hasta su implementación, tenían una consignación específica en los estados de gastos del presupuesto estatal, cuya desaparición deja sin referencia la financiación del País Vasco por las mismas que, como se ha explicado, se encontraba desde 2007 referenciada a dicha consignación presupuestaria y cuantificada en el 6,24% de su importe. Más aun, en lo que se refiere a su financiación, debe tenerse en cuenta que la cláusula de garantía del status quo prevista en el artículo 5 de la Ley 22/2009, unida a la dotación de recursos adicionales por parte del Estado, hace que el importante impacto en los gastos presupuestarios del Estado, sin que se prevea un incremento correlativo de los ingresos en las figuras concertadas, se haya financiado básicamente con un aumento del déficit presupuestario⁹.

No cabe duda de que las dos circunstancias señaladas, la afectación al índice de actualización derivado de la modificación de los porcentajes de cesión y la desaparición de los estados de gastos del presupuesto estatal de las consignaciones presupuestarias con financiación específica y su integración en el modelo de financiación común, hace que nos encontremos en el supuesto de hecho previsto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 29/2007, cuyo texto literal reproducimos a continuación:

"Disposición adicional quinta.

En el caso de que se produjese una reforma del régimen de cesión de tributos del Estado o

una modificación sustancial en los Presupuestos Generales del Estado como consecuencia de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, se reunirá la Comisión Mixta del Concierto Económico para analizar y determinar, si procede, la revisión del cupo líquido del año base del quinquenio y/o del índice de actualización del mismo, surtiendo en su caso la revisión efectos a partir del año en que se produzca dicha reforma."

Pocas dudas ofrece la dicción literal del precepto: si se produce el supuesto de hecho previsto (una reforma del régimen de cesión de tributos del Estado o una modificación sustancial en los Presupuestos Generales del Estado como consecuencia de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales), la consecuencia inmediata debe ser que se produzca una reunión de la CMCE que deberá analizar y determinar si procede:

- la revisión del cupo líquido del año base del quinquenio , y/o
- la revisión del índice de actualización del mismo.

Resulta obvio que las dos circunstancias previstas en el precepto se han producido, como ya hemos explicado, por lo que la solución debería haber sido la convocatoria de la CMCE para proceder al análisis y, en su caso, revisión, de las dos variables así mismo previstas. Precisamente en la interpretación de esta Disposición Adicional Quinta de la Ley de Cupo, se encuentra el origen de las discrepancias que se han mantenido hasta el acuerdo de 17 de mayo de 2017 entre las administraciones estatal y vascas, en la medida en que aquella estimaba procedente la revisión del índice de actualización mientras que ha entendido, durante todo el periodo que se han mantenido las diferencias, improcedente la revisión del cupo líquido del año base del quinquenio. La parte vasca, por su parte, sin negar, la necesidad de revisar y homogeneizar el índice de actualización, ha reclamado,

⁹ Además, los ingresos presupuestarios del Estado se encuentran minorados desde 2004, por la participación en los ingresos fijada para municipios cuya población de derecho superara los 75.000 habitantes o fueran capitales de provincia o de Comunidad Autónoma. Para neutralizar en el ámbito local los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico, se modifican al alza los porcentajes de cesión, lo que también provoca modificaciones en los estados de gastos e ingresos del presupuesto estatal.

permanente e insistentemente, la convocatoria de la CMCE para proceder al análisis de la procedencia o no de revisar el cupo líquido del año base.

C) La revisión del cupo líquido del año base

Como ya se ha puesto de manifiesto, la eventual afectación al cupo líquido del año base del quinquenio, deriva de la especial forma de financiación de tres tipos de cargas que fue objeto de acuerdo en la CMCE que, además, acordó la metodología de determinación de cupo para el quinquenio 2007 a 2011 (luego incorporada a la Ley 29/2007) y que afectaban, en concreto, a determinadas medidas legislativas aprobadas por el Estado en materia de educación, sanidad y dependencia, de las que ahora nos vamos a ocupar.

Debe tenerse en cuenta que la progresiva implantación del nuevo sistema de financiación, aunque entra en vigor desde 2009, no tuvo plenos efectos en el presupuesto del Estado hasta el ejercicio 2011, primer ejercicio en que las entregas a cuenta se realizan de acuerdo con las previsiones del nuevo sistema, por lo que el grueso de las discrepancias se producen a partir de la liquidación del cupo de ese ejercicio, por cuanto no es sino a partir de dicho ejercicio cuando se pone de manifiesto la necesidad de homogeneizar el índice de actualización y desaparecen de los estados de gastos del Estado la financiación específica de las competencias en cuestión.

a) Participación del País Vasco en las dotaciones del Estado para el desarrollo de la Ley Orgánica de Educación

La aprobación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), supuso la imposición de nuevas cargas a las Comunidades Autónomas para la financiación de determinadas medidas incluidas en el texto normativo, dirigidas a la mejora del sistema educativo y como objetivos intermedios el éxito en la enseñanza básica, el fomento de la enseñanza de idiomas y de las Tecnologías de

la Información y Comunicación (TICs), el apoyo al profesorado y la implantación de la gratuidad en el segundo ciclo de la educación infantil. Para compensar a las Comunidades Autónomas de los incrementos de coste derivados de dichas medidas el Estado arbitró los medios necesarios para su implantación, incluyendo en su propio presupuesto las partidas necesarias para su financiación. En el caso del País Vasco, el acuerdo 4º de la CMCE de 30 de julio de 2007, articuló su financiación mediante minoraciones específicas en el cupo. En concreto dicho acuerdo expresaba:

"La participación del País Vasco en las dotaciones presupuestarias destinadas al desarrollo de la Ley Orgánica de Educación se realizará mediante minoración en el Cupo del importe que resulte por aplicación del índice de imputación vigente en cada ejercicio a las mencionadas dotaciones presupuestarias elevadas o consideradas, según proceda, a nivel estatal.

...El citado importe será objeto de minoración en el cálculo inicial del cupo provisional a satisfacer al Estado y se efectuará en los meses de mayo, septiembre y diciembre del ejercicio correspondiente. Una vez liquidado el ejercicio presupuestario se adecuarán los recursos correspondientes al País Vasco por aplicación de lo previsto en el párrafo anterior a las obligaciones presupuestarias reconocidas para atender ese fin, elevadas a nivel estatal, siendo dicho importe objeto de regularización en el cálculo del cupo definitivo a satisfacer al Estado."

El importe de dicha minoración en el cupo líquido provisional para 2007 constaba en el anexo IV a dicha acta y se cuantificó en la cantidad de 43.983,75¹⁰ miles de €. El importe finalmente liquidado alcanzó la cifra de 38.160,95 miles de €. En los ejercicios 2008, 2009 y 2010 los importes liquidados fueron de 60.064,92 miles de €, 64.798,35 miles de € y 56.793,49 miles de €, respectivamente.

¹⁰ El importe supone el 6,24% de las dotaciones presupuestarias de distintas secciones que alcanzaban la cantidad a nivel estatal de 660.884 miles de €.

- b) Participación del País Vasco en las dotaciones del Estado para la configuración del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2007, regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, estableciendo un nivel mínimo de protección definido y garantizado financieramente por el Estado, un segundo nivel de protección mediante un régimen de cooperación y financiación entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplen en la Ley y previendo, finalmente, que las Comunidades Autónomas podrán desarrollar un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos.

Nuevamente, la financiación del País Vasco en las dotaciones presupuestarias previstas para su implementación, se articularon a través de compensaciones o minoraciones en el cupo, tanto en lo que se refiere al nivel mínimo de protección como al nivel acordado. Así el acuerdo 3º de la CMCE de 30 de julio de 2007 preveía:

“Primero.- El importe que, de acuerdo con el nivel mínimo de protección garantizado y determinado por la normativa estatal para cada uno de los beneficiarios del sistema según el grado y nivel de dependencia, corresponda al País Vasco en las dotaciones presupuestarias destinadas a la financiación del nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se instrumentará mediante compensación en el pago de Cupo.

Segundo.-La participación del País Vasco en las dotaciones presupuestarias destinadas a la financiación del nivel acordado del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

se realizará mediante minoración en el Cupo del importe que resulte por aplicación del índice de imputación vigente en cada ejercicio a las mencionadas dotaciones presupuestarias elevadas o consideradas, según proceda, a nivel estatal.”

Dado que el nivel mínimo de protección garantizado por el Estado se articula mediante importes predeterminados en función de las certificaciones emitidas por las administraciones competentes de los beneficiarios afectados en cada nivel de dependencia, las discrepancias se centran en este caso en la participación del País Vasco en el nivel acordado. El anexo III al acta en cuestión cuantifica dicha participación provisional en el ejercicio 2007, en la cantidad de 14.005,67 miles de €, liquidados finalmente en la cifra de 13.791,11 miles de €. En los ejercicios sucesivos las cantidades liquidadas fueron de 16.040,54 miles de € en 2008, 44.139,10 miles de € en 2009¹¹ y de 18.803,18 miles de € en 2010.

- c) Participación del País Vasco en el ejercicio 2007 en las dotaciones del Estado para las medidas acordadas en la Conferencia de Presidentes celebrada el 10 de septiembre de 2005

El importante crecimiento del gasto sanitario por habitante a consecuencia de múltiples causas como las mejoras tecnológicas, el envejecimiento de la población o las decisiones relacionadas con la gestión de dicho gasto, entre otras, determinó que en la Conferencia de Presidentes celebrada el 10 de septiembre de 2005, se alcanzara un acuerdo entre las Comunidades Autónomas y el Estado en virtud del cual el Gobierno incrementaría sus aportaciones al Sistema Nacional de Salud mediante recursos adicionales incorporados a los presupuestos

¹¹ El notable incremento del ejercicio 2009 responde a las dotaciones presupuestarias aprobadas para la financiación del llamado Plan E, Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, articulado a través del Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crea un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.

generales, que se mantendrían mientras se acordara un nuevo sistema de financiación. El apartado 7 del acuerdo señalaba que la aplicación de las medidas de carácter tributario y financiero a las Comunidades Autónomas de régimen foral se realizaría de acuerdo con su específico sistema de financiación de Concierto o Convenio Económico, señalando que, en particular, la participación se articularía mediante minoraciones en el cupo, por el importe que resulte de la aplicación del índice de imputación del 6,24% a las consignaciones presupuestarias elevadas a nivel estatal.

En aplicación del mismo, la CMCE celebrada el 6 de octubre de 2005, incorporó dicha previsión de participación del País Vasco en las dotaciones para la financiación del gasto sanitario, mientras que en la CMCE de 30 de julio de 2007 se cuantificó dicha participación para ese ejercicio en la cantidad de 57.913,87 miles de euros, finalmente liquidada en 56.116,46 miles de €, siendo las de los ejercicios siguientes 47.518,14 miles de € en 2008, 50.619,21 miles de € en 2009 y 79.861,09 miles de € en 2010.

- d) La integración de la financiación específica de las tres competencias en el nuevo sistema de financiación común y su reflejo en el cupo del año base.

Llegados a este punto, y aceptando, por pacífica, la necesaria homogeneización del índice de actualización del cupo, la cuestión se centra en decidir si la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación común y la correlativa desaparición de las partidas presupuestarias estatales de las tres competencias de que nos ocupamos, deben provocar o no una revisión del cupo del año base del quinquenio. Creemos que hay razones objetivas suficientes para defender, como así lo hizo la administración vasca, que la respuesta a la cuestión debe ser afirmativa.

Como ya se ha señalado, en la negociación de la Ley 29/2007, se acordó la financiación de los gastos controvertidos conforme al gasto real presupuestario del Estado. Para ello, por aplicación de lo dispuesto en la

Disposición Adicional Tercera¹² de la propia ley, dichas cargas fueron consideradas como "no asumidas" en el cálculo del cupo del año base¹³ (y, por lo tanto financiadas por el País Vasco conforme a su índice de imputación del 6,24%) y, simultáneamente, consideradas como gastos con financiación específica, a fin de asegurar que su financiación se realizara en base a dicho gasto real del Estado. La razón de esta forma de actuar no es otra que la de atender al tratamiento definitivo que, en el marco de la nueva financiación autonómica de régimen común, se decidiera en relación con las mismas, en el que, en el momento de la celebración de la CMCE de 30 de julio de 2007, estaba ya siendo objeto de negociación y ya se vislumbraban modificaciones sustanciales, tanto en la cuantificación de las necesidades de gasto como en la capacidad de financiación de las distintas Comunidades Autónomas. De hecho, esta situación justifica la controvertida Disposición Adicional Quinta que, como hemos visto, remite a la CMCE el análisis de los efectos que en la determinación del cupo se deriven tanto de una reforma en el régimen de cesión de tributos del Estado como de una modificación sustancial en los presupuestos estatales consecuencia de la reforma del sistema LOFCA, así como la desaparición en la nueva ley quinquenal de la remisión a la "debida homogeneización" del índice de actualización de cupo que se contenía en el artículo 10 de la metodología de determinación del cupo del quinquenio anterior, aprobada mediante Ley 13/2002, de 23 de mayo.

12 El tenor literal de la Disposición Adicional Tercera, es el siguiente: "La aplicación al País Vasco de las disposiciones de carácter financiero para la configuración del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el desarrollo de la Ley Orgánica de Educación y las acordadas en la Conferencia de Presidentes celebrada el 10 de septiembre de 2005 para la financiación de la sanidad, se determinará por aplicación de lo previsto en los Acuerdos de la Comisión Mixta del Concierto Económico."

13 El anexo I a la Ley 29/2007, en el que se expresan las cifras para el cálculo del cupo provisional para 2007 contiene una nota que remite a la disposición anterior: "Sin perjuicio de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera de la metodología de cupo 2007-2011".

Por otra parte, la única circunstancia que justificaría la solución contraria, de no modificar el cupo del año base, sería la de entender que en el nuevo sistema de financiación común, las cargas controvertidas no fueron objeto de incorporación. En relación con ello, también encontramos razones objetivas para negarla. El nuevo sistema de financiación de régimen común contiene una cláusula explícita de aseguramiento del *status quo* de financiación derivado de la aplicación al ejercicio 2009 de la normativa anterior, contenida en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, medida acompañada, además, de nuevos recursos adicionales aportados por el Estado, de forma escalonada durante los ejercicios 2009 y 2010, dirigidos al refuerzo del estado del bienestar. Si a ello le añadimos la cláusula de lealtad institucional, contenida en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 22/2009¹⁴, la conclusión no puede ser otra que entender que la financiación de las cargas en cuestión fue incorporada al nuevo sistema de financiación de régimen común. Incluso, la Disposición transitoria Tercera de la propia Ley 22/2009, deja sin efecto expresamente las medidas derivadas de la II Conferencia de Presidentes, relativas a las dotaciones complementarias para la financiación de la asistencia sanitaria. La razón no puede ser otra que la de entender incluidas dichas dotaciones en el nuevo sistema.

Finalmente, un nuevo argumento encontramos para afirmar la necesidad de revisar el cupo del año base del quinquenio: la financiación mediante apelación al déficit de los recursos adicionales aportados por el Estado en el nuevo régimen de financiación común. Como ya hemos explicado, el cálculo del cupo se cuantifica mediante la aplicación del índice de imputación

del 6,24% a la diferencia entre el importe de las cargas no asumidas y los ingresos no concertados y, entre estos se encuentran, por aplicación expresa del artículo 56 del Concierto Económico, la "*parte imputable del déficit que presenten los Presupuestos Generales del estado*". Pues bien, el hecho es que la aportación a cargo del Estado de recursos adicionales supuso un incremento del presupuesto de gastos sin que se produjera ninguna incorporación de otra fuente de ingresos tributarios o no, por lo que la única conclusión posible es que dicho incremento fue financiado mediante un aumento del déficit presupuestario del Estado, que justificaría, a su vez, una revisión del cupo del año base (2007).

D) Consecuencias de las discrepancias

Las diferencias de criterio que acabamos de señalar provocaron un enconamiento de las posturas enfrentadas, de forma que el País Vasco, por su parte, a la hora de hacer efectivos los sucesivos cupos aplica, ante la falta de convocatoria de la CMCE prevista en la Disposición Adicional Quinta de la ley de cupo vigente, de manera literal las previsiones del artículo 10 en lo que se refiere a la determinación del índice de actualización y abona los cupos aplicando al del año base el índice sin homogeneizar, mientras que la administración estatal calcula los cupos aplicando unilateralmente un índice de actualización homogeneizado de acuerdo con la nueva situación presupuestaria que, como hemos puesto de manifiesto, despliega todos sus efectos a partir del ejercicio 2011.

Ante la falta de pago por el País Vasco de los cupos "homogeneizados", la administración estatal comienza a compensar las diferencias en el resto de flujos financieros que se mantienen entre ambas administraciones, de forma que, mientras que en las cuentas del País Vasco figuran como cupos pagados los calculados sin homogeneización del índice de actualización, las cuentas estatales reflejan como cupo pagado el calculado por ella misma, acumulándose diferencias que, a final del ejercicio 2016, alcanzan la cifra de 1.651,3 millones de €.

14 La Disposición Adicional 6ª de la Ley 22/2009 declara expresamente que: "...con la incorporación de recursos adicionales por parte del Estado a las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía en el marco de la presente Ley, se garantiza la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía para el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones legales existentes hasta la fecha de aprobación de esta Ley, dando satisfacción al principio de lealtad institucional".

E) Acuerdo sobre las discrepancias alcanzado en la CMCE de 17 de mayo de 2017

El acuerdo finalmente alcanzado da la razón a la reclamación de la administración vasca, en tanto en cuanto, además de proceder a la homogeneización del índice de actualización del cupo, asumiendo así la pretensión estatal, se revisa el cupo del año base, incorporando al mismo la financiación a favor del País Vasco de las tres competencias que hasta 2011 gozaron de financiación específica, mediante su minoración en el cupo en base al gasto real estatal entre los ejercicios 2007 a 2010. Además, deberemos tener en cuenta las diferencias derivadas de otros acuerdos complementarios, incluidos en el acuerdo nº 3 de la CMCE de 17 de mayo de 2017, referentes a la financiación de las políticas activas de empleo cuya transferencia fue acordada a través del Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre.

a) Homogeneización del índice de actualización

El acuerdo Primero de la CMCE de 17 de mayo de 2017, procede a determinar la recaudación homogénea del año base 2007, aplicable para la determinación del índice de actualización definitivo de los ejercicios 2011 a 2015, así como del índice de actualización provisional del ejercicio 2016, para adaptar así la recaudación definitiva y provisional de dichos ejercicios a la nueva situación presupuestaria de los ingresos del Estado que se deriva del incremento de los porcentajes de cesión a que nos hemos referido en la letra B) del apartado I anterior de este trabajo.

La recaudación definitiva del año 2007 homogeneizada para cada uno de los ejercicios señalados y el cálculo de los correspondientes índices de actualización son los que figuran en el siguiente cuadro:

Año	Recaudación homogénea 2007	Recaudación definitiva	Índice de Actualización
2007 (prov)	132.020.000,0	143.673.843,9	1,0882733
2008 2009 2010	143.673.843,9	109.295.614,9 78.866.564,1 108.669.582,1	0,7607203 0,5489278 0,7563630
2011	123.636.554,8	85.717.171,0	0,6932996
2012	104.859.797,6	71.720.447,5	0,6839652
2013 2014 2015	123.174.202,9	95.071.498,7 99.817.732,3 104.515.701,3	0,7718459 0,8103786 0,8485194
2016 (prov)	110.057.654,5	109.166.000,0	0,9918983

Como se deriva de la metodología de determinación de cupo, el índice de actualización afecta tanto al cálculo del cupo líquido (y, por lo tanto, a las minoraciones derivadas de la integración en el mismo de las competencias específicas y de las nuevas competencias asumidas durante el periodo), como a la compensación del artículo 6.2¹⁵ de la Ley 29/2007 y a la compensación por los impuestos medioambientales¹⁶ a partir de su creación en 2013.

b) Revisión del cupo del año base

El apartado Dos del acuerdo Primero de la CMCE cuantifica el cupo líquido provisional y definitivo del año base 2007 para los ejercicios 2011 y siguientes, que se deriva de la revisión

¹⁵ El artículo 6.2 señala que será objeto de compensación 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 la Ley 12/2002, de 23 de mayo, eran satisfechos al País Vasco mediante transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, añadiendo el apartado 3 que su imputación se efectuará aplicando el índice establecido en el artículo 7 siguiente.

¹⁶ El acuerdo segundo de la CMCE celebrada el 16 de enero de 2014 establece que la Comunidad Autónoma del País Vasco compensará financieramente a la Administración del Estado por la diferencia entre la recaudación del País Vasco derivada de los llamados impuestos sobre el sector eléctrico y la variación en el importe del Cupo y en las compensaciones del artículo 6.2 de la metodología aprobada por la Ley 29/2007, de 25 de octubre, derivada de la incorporación de los ingresos que figuren en el Presupuesto de Ingresos del Estado por dichos impuestos, en el cálculo del índice de actualización.

del cupo del año base prevista en la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Cupo. Para ello se procede a la valoración de la participación del País Vasco en las tres competencias específicas cuestionadas, fijándola en las siguientes cuantías, que reflejan dicha participación con referencia a los gastos que para dependencia y desarrollo de la LOE figuraban en los presupuestos generales del Estado en el ejercicio 2009¹⁷, así como el importe de la garantía sanitaria y la dotación complementaria para sanidad integrado para todas las Comunidades Autónomas en el nuevo sistema de financiación de régimen común:

Como ya se ha señalado, mediante Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, fueron traspasadas al País Vasco las competencias asociadas a la ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, instrumentando un régimen específico de financiación que incluye la liquidación anual de los programas de empleo y formación incluidos en los capítulos 4 y 7 del organismo autónomo Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), así como el pago de la bonificaciones en las cuotas de formación

REVISIÓN DEL CUPO LÍQUIDO DEL AÑO BASE 2007

	Homogenización DA 5ª (Definitivo 2009) (a)	Índice de Actualización definitivo 2009 (b)	Índice de Actualización definitivo 2007 (c)	Importe provisional revisado 2007 (para 2011 y ss) (d) = a/(b*c)	Importe definitivo revisado 2007 (para 2011 y ss) (e) = d*c
DEPENDENCIA	16.142,54	0,5489278	1,0882733	27.022,07	29.407,40
EDUCACIÓN	5.498,28			92.902,27	101.103,06
SANIDAD	65.836,16			110.207,54	119.935,92
TOTAL	137.476,98			230.131,88	250.446,39

Una vez revisado el cupo del año base estamos en condiciones de hacer cuentas definitivas con el Estado, calculando los cupos líquidos definitivos a pagar y, por un lado, por comparación con los contabilizados por el Estado, la diferencia que este debe abonar al País Vasco y, por el otro, enfrentando el resultado con los cupos contabilizados como pagados por el País Vasco, el importe que este tiene pendiente en sus cuentas de abonar a aquel.

profesional y en las cuotas de la seguridad social que se apliquen las empresas por la aplicación de las medidas de incentivación y creación de empleo, ambas relativas a centros de trabajo ubicados en el País Vasco, todo ello de acuerdo con el régimen presupuestario incluido en la letra G) del anexo al Real Decreto de traspaso.

Durante la vigencia de la Ley 29/2007 también se han producido discrepancias entre ambas administraciones en relación con la identificación y exclusión de partidas presupuestarias concretas, así como en el importe de las bonificaciones a financiar por el País Vasco. El acuerdo 3º de la CMCE de 17 de mayo de 2017, también ha puesto punto final a dichas discrepancias y se han determinado las valoraciones definitivas para los ejercicios 2011

a 2015, así como la valoración provisional del ejercicio 2016 de los programas en cuestión.

REVISIÓN DEL CUPO LÍQUIDO DEL AÑO BASE 2007

	Importes reclamados por el PV	Importes a pagar por el Eº	Importes a abonar por el PV
Cupo líquido a pagar Compensación Imp. Sector Eléctrico	1.398.035,03 -13.208,00	1.248.596,38 -14.182,66	149.438,65 974,66
TOTAL CUPO LÍQUIDO PENDIENTE	1.384.827,03	1.234.413,72	150.413,31

c) Diferencias en la financiación de las políticas activas de empleo

Dichas liquidaciones han generado, también en este ámbito, distintas contabilizaciones

¹⁷ En relación con la financiación del nivel acordado del SAAD, se excluyen los importes derivados del llamado Plan E.

en una y otra administración y, por lo tanto, su regularización, genera tanto pagos por parte del Estado al País Vasco como importes complementarios a favor del Estado respecto a los que constan formalmente en las cuentas de aquel. El resultado de las liquidaciones ha sido el siguiente:

impuestos del sector eléctrico, por valor de 14,2 millones de € e incrementarse en el resultado de los acuerdos relativos a la financiación de las políticas activas de empleo. Para el País Vasco, el resultado de los acuerdos determina una regularización por pago de cupo de 237,9 millones de €, de los que 150,4 millones responden a diferencias en los cupos y compensaciones

ACUERDO SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

	TOTAL 2011-2016				
	Acordado	Estado	PV	Dif. Eº	Dif. PV
Políticas Activas de Empleo (Cap. IV y VII) Participación en Ingresos FSE	1.649.454,63 41.209,17		1.736.930,69 41.588,06		87.476,06 381,73
TOTAL NETO A FINANCIAR	1.690.663,80	1.537.694,70	1.778.518,75	152.969,10	87.854,95
Bonificaciones SS/SEPE	-940.223,59	-940.223,59	-920.736,83	0,00	19.486,76
FINANCIACIÓN NETA	750.440,21	597.471,11	857.781,92	152.969,10	107.341,71

Así, el Estado debe abonar al País Vasco la cantidad de 152,9 millones de €, mientras que este deberá contabilizar pagos a favor del Estado por importe de 87,5 millones de €, además de dar por saldadas otras cantidades en concepto de participación en ingresos del Fondo Social Europeo (FSE) por 0,38 millones de € y de bonificaciones por importe de 19,5 millones de €.

del sector eléctrico y 87,5 millones de políticas activas de empleo. Por último, el País Vasco renuncia al cobro de 26 millones de €.

d) Liquidación final de las discrepancias

Como resumen de todo lo dicho hasta ahora, la liquidación final de las discrepancias tras los acuerdos alcanzados, se refleja en el siguiente cuadro en el que podemos apreciar los compromisos de devolución del Estado de los cupos pagados por importe de 1.248,6 millones de €, tras asumir las pretensiones de las administraciones vascas respecto a la revisión del cupo del año base y homogeneizar los índices de actualización de cupo tras la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación común. Dicho importe debe minorarse en el efecto que la variación de dichos índices genera sobre las compensaciones de los

LIQUIDACIÓN FINAL DE LAS DISCREPANCIAS

	Importes reclamados por el PV	Importes a pagar por el Eº	Importes a abonar por el PV
Cupo líquido a pagar	1.398.035,03	1.248.596,38	149.438,65
Compensación Imp. Sector Eléctrico	-13.208,00	-14.182,66	974,66
TOTAL CUPO LÍQUIDO PENDIENTE	1.384.827,03	1.234.413,72	150.413,31
Políticas Activas de Empleo	240.445,46	152.969,10	87.476,36
TOTAL COBROS/PAGOS PTES.	1.625.272,49	1.387.382,82	237.889,68
Cotización adicional Ertzaintza	1.398,86		1.398,86
Ingresos Fondo Social Europeo	381,73		381,73
Bonificaciones Seg. Social/SEPE	19.486,76		19.486,76
Compensaciones Araba	4.772,64		4.772,64
TOT. IMP. RECLAMADOS NO COBRADOS	26.039,99	0,00	26.039,99
TOTAL	1.651.312,48	1.387.382,82	263.929,66

Como es sabido, la administración estatal se ha comprometido a hacer efectivas las cantidades a abonar en concepto de cupo líquido pendiente (1.234,4 millones de €) en cinco plazos anuales crecientes a razón de un 10% el primer año (2017), y de un 15%, un 20%, un 25% y un 30% en los años sucesivos hasta la cancelación total de la deuda en 2021, mientras que la liquidación de

las políticas activas de empleo se ha producido en su integridad en el ejercicio 2017.

Finalmente, señalar que el saldo neto a favor del País Vasco, no ha supuesto una mayor capacidad de gasto presupuestario para sus administraciones en su totalidad, ya que parte de ello ha debido ser aplicado a las cuantías pendientes de cobro tanto por la Y ferroviaria (886,9 millones de €), Fondo social Europeo (6,0 millones de €) y SAAD nivel mínimo garantizado (158,6 millones de €). Por ello, únicamente la diferencia entre el ajuste IVA pendiente (599,8 millones de €) y los pagos a realizar (237,9 millones de €) han generado capacidad presupuestaria, por importe de 361,9 millones de €.

II. LA METODOLOGÍA DE CUPO PARA EL QUINQUENIO 2017-2021

Como se ha expuesto al comienzo de este trabajo, la Comisión Mixta del Concierto Económico del 17 de mayo de 2017 aprobó la valoración provisional del cupo líquido para el ejercicio 2017 (acuerdo 5º), de las compensaciones financieras (acuerdo 6º) y del coste asociado a los programas y actuaciones públicas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional traspasados al País Vasco por Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre. Por aplicación de lo dispuesto en el punto Dos del acuerdo 5º, los cupos de los ejercicios 2017 y siguientes se debían fijar en los términos acordados en dicha reunión de la CMCE. Por ello, el primer plazo del cupo de 2017, fijado para el 30 de mayo, ya se realizó aplicando la nueva metodología aprobada que, por otra parte, se incorporó como acuerdo 2º, a la reunión de la CMCE celebrada el 19 de julio posterior y que, finalmente, tras su preceptiva tramitación parlamentaria, se convirtió en la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, a la que, a partir de ahora, nos referiremos.

Cabe señalar que, como en el caso de la aprobación de la Ley 10/2017, de modificación del Concierto Económico, la nueva ley de cupo

fue aprobada previo rechazo de una enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Ciudadanos en la que el portavoz del mismo vertía la acusación de privilegio y el calificativo de "cuponazo"¹⁸ al que nos referíamos al comienzo de este trabajo. La aprobación del proyecto se produjo mediante 292 votos a favor, 36 en contra (Ciudadanos y Compromís) y 2 abstenciones (de los parlamentarios de EH-Bildu).

Los argumentos, sin embargo, para el rechazo de unas y otras fuerzas políticas son diferentes. Así, para el presentador de la enmienda a la totalidad, el sistema de cupo vulnera los principios constitucionales de solidaridad e igualdad entre todos los españoles, así como la proscripción de privilegios territoriales contenida en el artº 138 de la Constitución. El representante de Compromís justificaba su postura negativa al cupo vasco, en la necesaria eliminación de todo tipo de privilegios, mientras que los representantes de EH-Bildu basan su abstención en que el nuevo cupo da por bueno un esquema de subordinación financiera ante el Estado.

En cuanto al contenido de la Ley 11/2017, y en relación con las modificaciones introducidas respecto a la metodología anterior, contenida en la Ley 29/2007, vamos a distinguir los aspectos que se refieren a la metodología aprobada de los aspectos cuantitativos referentes a la determinación del cupo del año base del quinquenio respectivo.

A) La nueva metodología de determinación del cupo

Pocas novedades ofrece la Ley 11/2017 si la comparamos con la metodología anterior. La estructura y contenido de la nueva metodología reproduce casi literalmente la contenida en la Ley 29/2007. Aunque podemos señalar algunas diferencias.

En primer lugar, cabe resaltar las eliminaciones de todas las referencias que la anterior metodología

¹⁸ Ver Diario de sesiones del Congreso de los diputados, correspondiente a la sesión plenaria nº 89 celebrada el 23 de noviembre de 2017.

contenía respecto a la compensación prevista en el artículo 6.2 de la Ley 29/2007, relativa a la parte imputable al País Vasco por aquellos ingresos que, hasta 2002, financiaban las funciones y servicios traspasados al País Vasco en materia sanitaria y de servicios sociales de la Seguridad Social y que 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, de 6 de noviembre, 1476/1987, de 2 de octubre, 1946/1996, de 23 de agosto y 558/1998, de 2 de abril.

Como es sabido, el traspaso en 2002 de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, a las Comunidades Autónomas que todavía no habían asumido sus servicios y funciones, provocó la desaparición de los presupuestos del INSALUD e IMSERSO que pasaron a integrarse en los respectivos presupuestos de todas las Comunidades Autónomas, vaciando de contenido el régimen de financiación contemplado en los decretos de traspaso a la CAPV. Desde entonces esas competencias no aparecen de manera específica en el cálculo del cupo líquido, al integrarse en el total de cargas asumidas y someterse, por tanto, a su tratamiento general. No obstante lo anterior, hasta 2001 la parte de esos servicios que se cubría con aportaciones del Estado se financiaba vía cupo, mientras que la parte correspondiente a la soportada por cuotas y otros ingresos se recibía mensualmente por transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social. Esta última parte, que se recibía vía transferencias, es la que pasó a convertirse en una compensación, la prevista en el artículo 6.2 de la Ley, a deducir del cupo líquido, mientras que la otra, la mayor, se integra en el importe total de las cargas asumidas. Con la eliminación ahora de dicha compensación la totalidad de la financiación se integra en el modelo general de determinación del cupo.

Del resto del articulado únicamente destacar la incorporación al texto normativo de los efectos que deben derivarse entre ambas administraciones en el ajuste correspondiente

al Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, de la eventual recaudación por parte del País Vasco de cuotas correspondientes al tramo autonómico del impuesto imputables a otras Comunidades Autónomas o, en sentido contrario, las que pudiera obtener la administración de territorio común, de cuotas imputables al País Vasco, en el caso de que decidiera este ejercer su capacidad normativa en la materia.

El resto de modificaciones, afectan básicamente a las Disposiciones Adicionales, de forma que, conforme a los acuerdos alcanzados en cuanto a los cupos de la ley anterior, desaparece la controvertida Disposición Adicional Tercera a la que hemos dedicado la primera parte de este trabajo, al integrarse la financiación de las competencias afectadas (educación, dependencia y sanidad) en el nuevo cupo líquido, siendo sustituido su contenido por la referencia a la financiación del País Vasco por su participación en el coste asociado a los programas y actuaciones públicas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, incorporando al texto normativo el acuerdo alcanzado en la materia en su día. Con la desaparición de la Disposición Adicional tercera, se recupera la referencia a la "debida homogeneización" de los ingresos prevista en la normativa anterior a la Ley 29/2007 para el cálculo del índice de actualización, a que ya nos hemos referido.

Finalmente, y de forma excepcional, se declara definitiva la metodología seguida para el señalamiento de los cupos definitivos correspondientes al quinquenio 2012-2016, contenida en la ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011, en los términos aprobados por la Comisión Mixta del Concierto Económico (Disposición Adicional Séptima), y se prevé también el fraccionamiento en los cinco años del quinquenio del pago, en cuotas crecientes, del resultado de los acuerdos alcanzados en la CMCE de 17 de mayo de 2017 (Disposición Adicional Octava), otorgando así rango legal a los mismos.

B) Efectos cuantitativos de la nueva metodología

Para finalizar, vamos a ocuparnos de los aspectos cuantitativos de la nueva metodología aprobada y de los efectos que se derivan para las obligaciones del País Vasco con el Estado, de forma que podamos hacernos una idea de la trascendencia que para la financiación del País Vasco se deriva del nuevo cupo acordado y podamos comprobar si, como afirmaba el líder de Ciudadanos, este nuevo cupo reduce dichos compromisos o si, por el contrario, los incrementa¹⁹.

Para ello, vamos a partir de la comparación del cálculo del cupo provisional, correspondiente a los respectivos años base del quinquenio (2007 y 2017), tal y como figuran en el anexo de las Leyes 29/2007 y 11/2017. Como puede observarse, la simple comparación entre uno y otro, ofrece una diferencia de 265 millones de € a favor del cupo del 2007.

CUPO PROVISIONAL DE LA CAPV PARA 2007/2017 (PGE para 2007/2017)

(miles de €)

	Ley 29/2007	Ley 11/2017
Pto. del Estado. Gtos.	188.417.352,98	276.152.254,24
Cargas asumidas por la CAPV	102.664.732,79	89.966.505,13
Total cargas no asumidas	85.752.620,19	186.185.749,11
Imputación del índice (6,24%)	5.350.963,50	11.617.990,74
COMPENSACIONES Y AJUSTES	-3.702.794,41	-10.313.455,24
Por Tributos no Concertados	-246.018,58	-539.702,10
Por Ingresos no Tributarios	-473.571,93	-595.702,10
Por Déficit Presupuestario	-2.550.429,22	-8.781.465,54
Por Imp. Directos Concertados	-432.774,68	-397.077,72
CUPO LÍQUIDO	1.648.169,09	1.304.535,50
Compens. art. 6.dos Ley de Cupo	-82.088,07	
DT Única Ley de Cupo	2.980,31	
Compensaciones Álava	-3.823,80	-4.426,53
LÍQUIDO A PAGAR	1.565.237,53	1.300.108,97

¹⁹ El portavoz de Ciudadanos cuantificaba en su intervención parlamentaria en 300 millones anuales el beneficio del País Vasco derivado del nuevo acuerdo. La diferencia que se deriva de la simple comparación entre los anexos a las correspondientes leyes, es de 265 millones de €, de menor cupo en los respectivos años base del quinquenio. El repetido portavoz toma como referencia, redondeando su importe al alza, el cálculo realizado por el profesor Ángel de la Fuente Moreno en su trabajo "Notas sobre el proyecto de nueva ley de cupo", Fedea Policy Papers – 2017/14.

Sin embargo, hacernos una idea razonable de las diferencias entre uno y otro cupo líquido, exige preguntarnos si las cifras y los resultados que ofrecen los cálculos de ambos son suficientemente homogéneos, de forma que su simple comparación nos lleve o no a conclusiones razonables y consistentes. Y, en relación con ello, creemos que los datos ofrecidos deben matizarse, al menos, por tres circunstancias: la primera de ellas, se refiere a la financiación de las competencias controvertidas con financiación específica durante la vigencia de la Ley 29/2007, la segunda, al tratamiento de las nuevas competencias asumidas en el mismo periodo y, la tercera, a las diferencias entre una y otra metodología a que nos acabamos de referir y, en concreto, a la desaparición de la compensación del artículo 6.2 de dicha Ley.

a) Las competencias con financiación específica

Como ya hemos explicado profusamente, el primer acuerdo de los adoptados en la CMCE de 17 de mayo de 2017 fue precisamente el de revisar el cupo líquido del año base 2007, para integrar en el mismo la financiación de las competencias que, por lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 29/2007, gozaban de una financiación específica acordada en la CMCE de 30 de julio de 2007.

La financiación de dichas competencias, en materia de educación, sanidad y dependencia, se mantuvo desde 2007 a 2010 y, a partir de 2011, se

integra en el cupo líquido del año base en las cuantías que corresponden según los acuerdos correspondientes. En concreto, la revisión del cupo provisional del año base supuso la incorporación al mismo de las cuantías acordadas a efectos de la liquidación definitiva de 2009, de acuerdo con el cálculo que se expresa en el cuadro:

REVISIÓN DEL CUPO PROVISIONAL DEL AÑO BASE

	Homogenización DA 5ª (Definitivo 2009) (a)	Índice de Actualización definitivo 2009 (b)	Índice de Actualización definitivo 2007 (c)	Importe provisional revisado 2007 (para 2011 y ss) (d) = a/(b*c)
DEPENDENCIA	16.142,54			27.022,07
EDUCACIÓN	5.498,28	0,5489278	1,0882733	92.902,27
SANIDAD	65.836,16			110.207,54
TOTAL	137.476,98			230.131,88

Dichos importes deben incorporarse al cupo provisional del año base 2007, reduciendo su importe, a fin de realizar cualquier comparación homogénea con el cupo correspondiente al año base de la nueva ley.

b) Nuevas competencias asumidas.

La segunda homogeneización que debemos realizar se refiere a la asunción de nuevas competencias durante la vigencia de la ley 29/2007. En concreto, en dicho periodo se produjo la transferencia al País Vasco de un conjunto de competencias cuya financiación debe incorporarse para la revisión del cupo del año base 2007. La revisión afecta a los siguientes traspasos:

- Investigación y desarrollo científico y técnico, e innovación (Real Decreto 3/2009, de 9 de enero).
- Ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo (Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre).
- Funciones y servicios del Instituto Social de la Marina, en materia educativa, de empleo y formación profesional para el empleo (Real Decreto 1442/2010, de 5 de noviembre).
- Maestros en instituciones penitenciarias (Real Decreto 891/2011, de 24 de junio).
- Profesorado de religión (Real Decreto 892/2011, de 24 de junio).

- Homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias (Real Decreto 893/2011, de 24 de junio).

- Sanidad penitenciaria (Real Decreto 894/2011, de 24 de junio).

- Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Real Decreto 895/2011, de 24 de junio).

- Ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual (Real Decreto 896/2011, de 24 de junio).

- Gestión de archivos de titularidad estatal (Real Decreto 897/2011, de 24 de junio).

- Enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas, así como buceo profesional (Real Decreto 898/2011, de 24 de junio).

- Expedientes de regulación de empleo (Real Decreto 899/2011, de 24 de junio).

- Transporte marítimo (Real Decreto 900/2011, de 24 de junio).

- Turismo (Real Decreto 1711/2011, de 18 de noviembre).

- Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Real Decreto 1712/2011, de 18 de noviembre).

La revisión del cupo provisional del año base 2007 por la asunción de las nuevas competencias se cuantifica en los siguientes importes:

- Nuevas competencias 2009 91.917,80 m €
- Nuevas competencias 2010 40.429,04 m €
- Nuevas competencias 2011 35.369,00 m €
- Nuevas competencias 2012 6.214,93 m €

c) Eliminación de la compensación del artº 6.2 de la Ley 29/2007

Por último, la eliminación de la compensación a que ya nos hemos referido relativa a la parte imputable al País Vasco por aquellos ingresos que, hasta 2002, financiaban las funciones y servicios traspasados al País Vasco en materia sanitaria y de servicios sociales de la Seguridad Social y que eran satisfechos al País Vasco mediante transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, supone una revisión del cupo provisional del año 2007, por importe de 82.088,07 miles de €.

d) Comparación homogénea de los cupos provisionales de los años base 2007 y 2017.

La incorporación de los importes anteriores y la correspondiente revisión del cupo provisional del año 2007, a efectos de su comparación homogénea con el cupo provisional fijado en la nueva Ley 11/2017, para el año 2017, ofrece el siguiente resultado:

	2017	2007 (revisado)	Diferencia
Cupo año base	1.304.535,50	1.648.1469,09	-343.633,59
SAAD Nivel acordado	0,00	-27.022,07	27.022,07
LOE	0,00	-92.902,77	92.902,77
Conf. Presidentes Sanidad	0,00	-110.207,54	110.207,54
Total Deducciones DA 3ª	0,00	-230.131,88	230.131,88
Nuevas Competencias 2009	0,00	-91.917,80	91.917,80
Nuevas Competencias 2010	0,00	-40.429,04	40.429,04
Nuevas Competencias 2011	0,00	-35.369,00	35.369,00
Nuevas Competencias 2012	0,00	-6.214,93	6.214,93
Total Nuevas Competencias	0,00	-173.930,77	173.930,77
Cupo Líquido	1.304.535,50	1.244.106,43	60.429,07
Compensación art. 6.Dos	0,00	-82.088,07	82.088,07
Líquido a Pagar	1.304.535,50	1.163.018,36	142.517,14

En definitiva, el nuevo cupo provisional, lejos de suponer una reducción de 265 millones de € respecto del previsto en 2007 implica, en términos homogéneos, un mayor pago por parte del País Vasco por importe de 142,5 millones de €.