

**PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE METODOLOGÍA DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y DE DETERMINACIÓN DE LAS APORTACIONES DE LAS DIPUTACIONES FORALES A LA FINANCIACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO APLICABLE AL PERÍODO 2022-2026.**

**(Pleno del Parlamento Vasco de 7 de octubre de 2021)**

---

Bai. Eskerrik asko, Presidente Anderea. Egunon Legebiltzarkide guztioi.

Hoy vengo a presentarles la que espero sea la próxima Ley denominada “de Aportaciones” para el periodo 2022-2026 y que como todos ustedes saben será la que, con esta denominación y tras la Ley de Territorios Históricos, haría la número 10.

Será una presentación breve porque es de sobra conocido el contenido del acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Publicas del pasado 15 de julio que definía la metodología para el cálculo de aportaciones ahora convertida en proyecto de ley por el Gobierno Vasco el 27 de julio de 2021.

Ello no obstante, a este legislativo corresponde su aprobación formal y justo es que me afane en no solo exponer sino motivar el porqué de esta ley, sus principales extremos y novedades.

Más adelante tendremos la oportunidad de intercambiar puntos de vista sobre la entrada de la ley que ahora presento en el entramado jurídico-institucional y económico-público de Euskadi, ya que ha habido numerosas alegaciones en el momento de su presentación, todas ellas de alto interés para las administraciones que formamos parte del Consejo Vasco de Finanzas Públicas y que, en definitiva, representamos a los gobiernos vasco, forales y municipales.

Es un hecho que esta ley ocupa un lugar muy concreto dentro de la arquitectura financiera pública interna de Euskadi. Se sabe que tiene que tener un contenido necesario para que se la considere válida, se sabe que puede tener un contenido más contingente y se sabe que de su contenido depende, básicamente, el estado de ingresos presupuestarios anuales de las instituciones comunes y forales y gran parte de los referidos a las instituciones locales vascas también. Por ello, se ha dicho que, con matices, todas las leyes de aportaciones son más o menos iguales.

Nada más lejos de la realidad en mi modesta opinión; frente a esta visión, algo triste y de mera supervivencia institucional, esta ley, y con más motivo la que ahora pasaré a describirles, aúna todas las características para ser considerada una de las leyes que más cohesión aporta al complejísimo entramado institucional y financiero vasco, la que más obliga al pacto y refuerza la visión más unitaria de la Hacienda Pública Vasca al completo y la que, en definitiva, mantiene la tensión política acerca del mejor modo de saciar las lógicas necesidades de atender equilibradamente la necesidad de recursos y la suficiencia de los mismos dentro de un sistema fiscal definido.

Para mí pues, no es una ley cualquiera, es una ley que representa una parte importante de la columna vertebral hacendística interna de Euskadi, heredera directa del Estatuto, de la LTH y del propio Concierto Económico, y que proyecta cierta tranquilidad en escenarios económicos convulsos como los que estamos viviendo, particularmente desde que se aprobara la anterior Ley de Aportaciones, allá por el año 2007 y manteniéndose como referente, con sus principios y prórrogas tanto en la Gran Recesión como en la era del Covid19.

Dicho esto y yendo ya al concreto proyecto de ley, comienzo por reafirmar lo que en 2007 expuso en esta misma sede a propósito de la presentación del proyecto de ley de aportaciones anterior, la entonces Vicelehendakari y Consejera de Hacienda y Administración Pública Idoia Zenarruzabeitia al confesar que creemos que la norma que hoy votamos es un paso positivo que concede certidumbre a todas las instituciones afectadas porque es lo más adecuado y equilibrado que se podía plantear en la coyuntura actual. Es el proyecto de ley más idóneo, pues cumple adecuadamente con la distribución de los recursos derivados de la gestión del Concierto Económico. Es el proyecto de ley más adecuado, porque garantiza a todas las instituciones vascas una situación financiera estable. Y es el más adecuado, porque si en los próximos años aparecieran nuevos elementos en el modelo de distribución de recursos la ley prevé el modo de adecuarse a esa nueva situación.

La segunda idea que quiero resaltar para distinguir esta ley de aportaciones de todas las anteriores, es que es la primera vez que se acomete una ley de aportaciones tras la incorporación de los municipios al Consejo Vasco de Finanzas Públicas tras la Ley de Instituciones Locales de Euskadi aprobada en el año 2016. Debo decir que ello ha tenido lugar con toda naturalidad tanto política como institucional y proyecta cierta idea, siempre

relativa, de, lo decía antes, una hacienda pública vasca única en lo que a los ingresos recaudados en el País.

Beraz, gaurko eguna berezia da gure Legebiltzarrerako eta baita euskal erakundeentzako ere bai. Gaur eztabaidatuko da, hurrengo bost urteetan Euskadiko erakundeen arteko finantza-eta ekonomi-harremanak arautzen dituen lege proiektua. Hau da, eta bere izenburuak dioen moduan: “baliabideen banaketarako eta foru aldundiek Euskal Autonomia Erkidegoaren aurrekontuak finantzatzeko egin beharreko ekarpenak zehazteko bi mila eta hogeitabi-bi mila eta hogeitasei (2022-2026) aldian aplikatuko den metodologiari buruzko lege-proiektua”. Hau da, Ekarpen legea.

Ekarpen Legea deritzona funtsezko legea da Euskadin politika publikoak ezartzeko; izan ere, Ekonomia Itunaren kudeaketatik datozen baliabideak erakunde-mailen artean eta lurralde historikoen artean banatzeko arauak zehazten ditu. Eta bakoitzak, baliabide horiekin finantzatzeko dituzte, neurri handi batean, esleituta dituzten eskumenak.

Denok badakizue: Autonomia Estatutuko berrogeita bigarren (42.) artikulua arautzen duenaren arabera, lurralde historikoen

ekarpenak izango dira Euskadiko Ogasun Orokorrak izango dituen sarreretako batzuk, sarrera nagusiak hain zuzen ere, eta hauek, Euskadiko aurrekontu-gastuak finantzatzeko lagungarri izango dira. Modu berean, Autonomia Estatutu berak xedatzen du ere, Eusko Legebiltzarreko lege batek arautuko dituela lurralde historikoen ekarpenak ekitatez banatzeko irizpideak eta prozedura.

Bestalde, azaroaren 25eko 27/1983 Legeak, Lurralde Historikoen Legea bezala ezagutzen duguna, Euskadiko bi instituzio-mailen artean eskumenak banatzeko arau-esparrua finkatzen du, eta baliabideak finantzatzeko eta banatzeko mekanismoak ezartzen ditu, horiek zehazteko irizpideak eta prozedurak arautzen dituelarik.

Como saben, el artículo 22 de esta misma Ley (de Territorios Históricos) establece que será el Consejo Vasco de Finanzas Públicas quien deba aprobar la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma con vigencia para períodos mínimos de tres años presupuestarios, salvo que concurren circunstancias

excepcionales a juicio del Consejo, que aconsejen su vigencia para uno y dos ejercicios.

La (*espero que por poco tiempo*) vigente Ley de Aportaciones o Ley 2/2007, de 23 de marzo, se aprobó inicialmente para el quinquenio 2007-2011, pero una vez finalizado el quinquenio, se ha venido prorrogando en aplicación de la cláusula de prórroga automática prevista en su Disposición Final.

Por lo tanto, han sido 15 años (5+10 de prórroga) de una metodología sólida, que ha funcionado, y ha garantizado la estabilidad de nuestra estructura institucional, ya que a lo largo de la vigencia de la Ley 2/2007 las instituciones públicas vascas han contado en su conjunto con la financiación adecuada para poder desarrollar las competencias que tienen atribuidas. Y así lo concluyó el informe sobre el “Análisis general de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi” realizado en 2018.

No cabe duda de que han pasado muchos años sin contar con una nueva metodología de distribución de los recursos procedentes del Concierto Económico, pero finalmente, el pasado

15 de julio de 2021, se produjo el acuerdo necesario en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Un acuerdo que ha contado con el aval unánime de todas las instituciones que conforman el entramado institucional vasco. Y eso ya es un valor en sí mismo.

Los principios que han inspirado la nueva metodología (como no podía ser de otra manera) son los previstos por los preceptos de la Ley de Territorios Históricos, tanto en lo que respecta a la distribución competencial como a los principios que rigen la distribución de recursos entre los distintos niveles institucionales.

Banaketaren ezaugarri orokor hauek gogoratuko ditut:

- Ekonomia Ituna kudeatzetik lortutako baliabideak foru-ogasunen eskumenetan eta aurrekontuetan jasotzen dira.
- Erakunde-maila bakoitzari dagozkion eskumenen arabera banatzen dira baliabide horiek.



- Alde biko finantza-harremanak egikaritzen dira, Euskadiko erakunde orokorren eta foru-organoen artean.
- Banaketa-ereduak arrisku partekatuen irizpidea hartzen du kontuan, eta eredu hori aplikatuz Euskadiko erakunde publikoek partekatzen dute lurralde historiko bakoitzean zerga itunduen bidez biltzeak dakarren arriskua.

Estas características generales se refieren especialmente a una parte del modelo, el llamado "modelo de distribución vertical" de los recursos, que determina las relaciones financieras entre las Instituciones Comunes y el conjunto de los Órganos Forales.

El "modelo de distribución horizontal" de los recursos, por su parte, completa el reparto interinstitucional de los recursos, al determinar cómo debe producirse la contribución de cada Territorio Histórico a las instituciones comunes, respetando que:

- Primero, se adopten criterios que estimulen el esfuerzo fiscal.
- Segundo, se utilicen criterios que, desde el principio de suficiencia presupuestaria, procuren una política de gasto corriente global medio por habitante equitativa y solidaria.

- Y, por último, que la aportación de cada Diputación Foral se determine básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico y se pondere en forma inversamente proporcional a la relación entre el esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico y el esfuerzo fiscal medio en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

Baliabideen banaketarako irizpide guzti horiek legez mantendu behar dira eta hori aintzat hartuta, uztailaren 15ean adostutako metodologia aurreko legeekiko jarraitutasuna erakusten du, bere ildo nagusietan mantentzen baititu baliabideak banatzeko eta ekarpenak zehazteko sistema, orain dela ia berrogei (40) urte ezarritako oinarritzko printzipioak babestuz.

Eta hori, nire ustez, berebiziko garrantzia du, baliabideak banatzeko barne-ereduari egonkortasuna ematen dion neurrian.

Baina gaur Legebiltzarrean eztabaidatuko eta bozkatuko den Metodologiak, bi mila eta hogeitabi-bi mila eta hogeitasei (2022-2026) bosturtekoan aplikatu beharrekoa, baditu ere elementu berri batzuk, jarraian labur azalduko ditudanak:

Hasteko, legearen egiturari eta eguneratzeari dagokionez.

Metodologia berria aurreko metodologiatik bereizten da egituran; izan ere, arau batzuk berrantolatu egin dira, baliabideen banaketa bertikalaren eta horizontalaren barne-eredua zehazten duten elementuak argi eta garbi identifikatzeko, eta metodologia behar bezala aplikatzeko beharrezkoak diren arau operatiboak edo instrumentalak ere berrantolatu dira.

Asimismo, se han actualizado aquellos aspectos que se derivan de la aplicación de la metodología de señalamiento de cupo o de acuerdos adoptados por la Comisión Mixta del Concierto Económico, de los compromisos de financiación que pueda adquirir el Estado en ámbitos de competencia de las comunidades autónomas o del régimen específico de financiación de determinados traspasos de servicios.

Y con el objetivo de facilitar la interpretación del texto, se han adaptado aquellas cuestiones que el contexto actual, la experiencia, o la propia aplicación de la metodología anterior aconsejaban revisar, y se ha explicitado el procedimiento a seguir en determinadas situaciones no contempladas en la ley actual, como es la valoración de los traspasos no integrados en

el coeficiente vertical desde las instituciones comunes a las diputaciones forales.

Horrenbestez, baliabideak banatzeko eta ekarpenak zehazteko metodologia berria 6 kapitulutan banatzen da: banatu beharreko baliabideak zehazteari buruzkoa, banaketa bertikalaren ereduari buruzkoa, banaketa horizontalaren ereduari buruzkoa, Egokitzapenerako Funts Orokorrari buruzkoa, Ekonomia Itunetik datozen baliabideetan toki-erakundeek duten partaidetzari buruzkoa, eta azkenik, seigarren kapitulua, arau operatiboak eta informazio-betebeharrak jasotzen dituen.

**Lehenengo kapitulari dagokionez,** lehenik eta behin, aipatu beharra dago kapitulua berria dela, erakundeen artean banatu beharreko baliabideak zehazteari buruzko kapitulua. Baina oinarria ez da batere aldatu. Hau da, banatu beharreko baliabideak, orain arte bezala definitzen dira.

De los recursos a distribuir, se detraen 2 conceptos. Por un lado, las deducciones procedentes de la metodología de señalamiento del Cupo, y por otro, la deducción especial por la cantidad correspondiente a la realización por parte del Gobierno Vasco de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico

y las medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica.

**Bigarren kapituluak** baliabideen banaketa bertikalaren ereduari heltzen dio.

El coeficiente vertical se incrementa del 70,04% al 70,81%, como resultado de la integración de la financiación específica correspondiente a traspasos de funciones y servicios y nueva financiación que no estaban reflejadas en el coeficiente anterior, así como a los recursos que, desde las Instituciones Comunes, se trasladan a los Territorios en base a una contribución significativamente mayor destinada a financiar la cartera de servicios sociales -que pasa de 20 a 35 millones de euros-, así como la integración de la cuantía correspondiente a las políticas de fomento del euskera y la planificación la normalización lingüística en la financiación general de los municipios.

Entre las competencias transferidas e integradas en el coeficiente vertical se encuentran, entre otras, las relativas a I+d+i, sanidad penitenciaria, autopistas (AP-68/AP-1), transporte marítimo, expedientes de regulación empleo, archivos históricos, ejecución

de la legislación sobre productos farmacéuticos..., incluso el último traspaso de prisiones.

Esta integración incrementa o disminuye el coeficiente vertical dependiendo de a quién le corresponde ejecutar la competencia.

El señalado incremento de la partida destinada a financiar la cartera de servicios sociales de 20 a 35M€ (y que minorará el coeficiente vertical) es un claro exponente del compromiso de las instituciones vascas para que, atendiendo al reto que va a suponer el envejecimiento de la población, pueda garantizarse un desarrollo pleno de la cartera de servicios sociales.

**El tercer capítulo** se destina al modelo de distribución horizontal que, mantiene, en sus mismos términos, la metodología para el cálculo de los coeficientes horizontales de aportación, por acuerdo unánime de las instituciones representadas en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. El modelo horizontal especifica la forma en que cada uno de los Territorios Históricos debe contribuir a la financiación de los recursos atribuibles a las Instituciones Comunes, así como las normas que regirán la distribución interterritorial de las

obligaciones y derechos derivados de la metodología de cupo o la distribución de los ajustes internos a la recaudación.

De esta forma, se mantiene la definición de las variables a utilizar en el cálculo anual de los coeficientes horizontales de aportación y también se mantienen las ponderaciones de los componentes, basadas en los criterios de renta y esfuerzo fiscal, expresamente señalados en la Ley de Territorios Históricos. Así, se mantiene en el 70% el peso correspondiente al PIB relativo de cada Territorio Histórico y en el 30% la ponderación de la inversa del esfuerzo fiscal relativo ponderada por la respectiva capacidad recaudatoria de cada Territorio.

**El cuarto capítulo** regula el Fondo General de Ajuste, cuyo objetivo sigue siendo asegurar que, salvo causas derivadas de diferencias normativas o de gestión, el peso relativo de la recaudación de cada diputación foral, una vez deducida su contribución al propio Fondo, alcance el 99% de su coeficiente horizontal. Como novedad, el límite máximo del Fondo General de Ajuste pasa del 1,00% de los recursos a distribuir entre las instituciones vascas al 1,45%.

El incremento en la cuantía máxima del Fondo General de Ajuste aumenta las garantías ya establecidas en el modelo de distribución de recursos para los Territorios Históricos, sobre todo si tenemos en cuenta que, como resultado de los ajustes interterritoriales a la recaudación por IVA, por los Impuestos especiales de fabricación y por el Impuesto especial sobre la electricidad, más del 40% de la recaudación de gestión propia de las diputaciones forales es objeto de redistribución previa y por lo tanto, supone ya un primer paso hacia el equilibrio.

Otro aspecto novedoso directamente relacionado con el aumento del límite del Fondo General de Ajuste, es que éste pasa a estructurarse en dos tramos diferenciados. El primer tramo se instrumenta de igual forma que el Fondo regulado en la Ley 2/2007 de Aportaciones: tiene como límite el 1% de los recursos a distribuir, y al mismo deben contribuir las instituciones comunes y las diputaciones forales en función de sus respectivos coeficientes verticales y horizontales.

El segundo tramo del Fondo General de Ajuste se activará cuando por aplicación del primer tramo no se haya alcanzado para todos los territorios la garantía de cobertura del 99% del coeficiente horizontal. El límite del segundo tramo se establece en el 0,45%



de los recursos a distribuir y, a diferencia del primer tramo, la contribución de las instituciones comunes se establece en un 50%, y el restante 50% deberán aportarlo las diputaciones forales en función de sus respectivos coeficientes horizontales.

Como todos ustedes ya conocen, el origen de este segundo tramo se encuentra en el acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas de febrero de 2019, y que tal y como lo anunciamos en su momento, podría constituir un primer paso de la nueva metodología de la Ley de Aportaciones, como así lo ha sido.

**Pasando a las novedades del capítulo quinto.** Legeproiektuaren bostgarren kapitulua berria da, eta gai hau jorratzen du: toki-erakundeen partaidetza tributu itunduetan. Orain arte, gai hau Legearen laugarren xedapen gehigarrian jasotzen zen. Beraz, gaur egun indarrean dagoen xedapen gehigarria kapitulu gisa garatzen da metodologia berrian, jarraian azalduko ditudan berritasunekin.

Lehenik eta behin, toki erakundeen partaidetza zehazten da banaketa-ereduaren esparruan, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legeak dioen moduan, oinarritzko bi printzipio kontuan hartuz: batetik, Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak ezarritako

gutxieneko partaidetza-ehunekoa identifikatzea, eta, bestetik, arrisku partekatuaren irizpidea aplikatzea.

Horrela bada, toki erakundeen gutxieneko partaidetza ehuneko hogeita hemeretzi koma hogeita hiruan (% 39,23an) ezarri da. Ehuneko hori lortu da koefiziente bertikalean hurrengo kontzeptuak txertatu ondoren:

- foru-aldundien berariazko finantzaketa edo finantzaketa espezifikoa, indarrean dagoen Ekarpen Legean "dfi" kontzeptuan bilduta dagoena;
- erakunde erkideek Gizarte Zerbitzuen Erakundearteko Funtsari egindako ekarpena; eta azkenik,
- udalek euskararen erabilera sustatzeko eta euskararen normalizazioa planifikatzeko eginkizunen baldintzapeko Jaurlaritzaren finantzaketaren urteko balorazioa.

Aipatutako ehuneko hogeita hemeretzi koma hogeita hiruko (% 39,23ko) gutxieneko ehunekoa ezarriz, hiru lurralde historikoetako toki-erakundeek legez finkatuko dute zerga

itunduetan duten partaidetzaren ehunekoa, **gomendiotik, betebeharrera** pasatuz, eta gainera, egun indarrean gomendatzen den partaidetza baino handiagoa izango da.

Del mismo modo, se han seguido las recomendaciones realizadas tanto por la Ley de Instituciones Locales de Euskadi como por el Análisis General realizado en 2018.

Así, la nueva metodología, en su artículo 21, establece con carácter de recomendación de política fiscal a los órganos forales de los territorios históricos, que los criterios para el citado reparto procuren una política de gasto corriente global y equitativa y solidaria, y se fijen atendiendo, al menos, a la población, al esfuerzo fiscal y, en su caso, a la singularidad organizativa de las entidades locales de cada territorio histórico.

Por su parte, el **capítulo sexto** engloba, de forma similar al capítulo cuarto de la Ley de Aportaciones vigente, las reglas operativas aplicables al nuevo modelo de distribución, así como las obligaciones de información que se derivan de las mismas, que incorpora un nuevo precepto dedicado a la liquidación de la participación municipal.

Finalmente, se mantiene la disposición final que prevé la prórroga automática de la ley, lo que garantiza la estabilidad económica y financiera de los tres niveles institucionales. Y se actualiza, el contenido de los Anexos I y II, dedicados respectivamente a la determinación y cálculo del coeficiente vertical y a la identificación de los indicadores económicos idóneos para la evaluación de la capacidad recaudatoria de cada una de las figuras tributarias que influyen en la determinación de los coeficientes horizontales de aportación.

Ondorio gisa, beraz, esan dezakegu lege-proiektu honetan jasotako ereduak errespetatu egiten dituela aurreko legeen egituraren oinarrizko elementuak eta, aldi berean, baliabideak banatzeko kontutan hartu beharreko eguneraketa teknikoak jasotzen dituela, azken urteotan gertatutako elementuak banaketa-ereduan txertatuz.

Lege-proiektuak, beraz, Ekonomia Itunetik eratorritako baliabideen banaketan arrisku partekatuaren eredia indartzen du, neurri handi batean, Jaurlaritzaren eta foru aldundien finantzaketa espezifiko finantzaketa orokor bihurtuz. Era berean, finantzaketa orekatu eta egoki baten mesedetan, foru-

erakundeek eta toki-erakundeek baliabide gehiago eta berme gehiago lortu dute.

Y no quisiera terminar sin recalcar que el proyecto de ley que hoy les he presentado integra eficazmente en su seno las legítimas aspiraciones financieras de todas las instituciones vascas, garantiza la estabilidad económica y financiera de los tres niveles institucionales y aplica íntegramente los criterios básicos del reparto de los recursos procedentes del Concierto Económico.

En definitiva, este proyecto de ley dotará de solidez y mayor certidumbre a las cuentas públicas en este momento crucial de escenario económico enfocado a la recuperación económica y generación de empleo.

Además, contar con esta Ley aprobada antes del Consejo Vasco de Finanzas Públicas de próximo día 15 de octubre facilitará que todos los niveles institucionales de Euskadi elaboren los presupuestos 2022 aplicando la nueva metodología.

Amaitzeko, lege-proiektu honen garrantzia azpimarratu nahi dut. Ziur nago hiru lurralde historikoetako foru-aldundiak, toki erakundeak eta Eusko Jaurlaritza gai izan garela bikaintasuna lortzeko, euskal herritarren ongizatea beste edozein gairen gaineratik jartzeko.

Ekarpenen Lege berria erakundeon arteko elkarlan trinkoaren emaitza da. Eta elkarlan zintzo eta leial horrek, elkarrekin egindako lan horrek, gaur bere emaitza izango du.

Eskerrik asko.

.....