

UNIVERSIDAD DE DEUSTO
E.S.T.E. FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES
3º CICLO

PROGRAMA: DOCTORADO EN CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES

**ATRIBUCION DE COMPETENCIAS
Y ASIGNACION DE RECURSOS EN LA
COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO**

ANALISIS TEORICO Y ANALISIS COMPARADO

TESIS REALIZADA POR: VICTOR MANUEL SERNA DE LOS MOZOS

TESIS DIRIGIDA POR: EL DOCTOR FRANCISCO JAVIER BRAÑA PINO

EL DIRECTOR DE TESIS

EL DOCTORANDO

Donostia - San Sebastián, Setiembre de 1992

CAPITULO 1

TEORIA ECONOMICA Y PERSPECTIVA COMPARADA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

PROLOGO.

I a III

CAPITULO 1. TEORIA ECONOMICA Y PERSPECTIVA COMPARADA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL.

1.0.	INTRODUCCION AL CAPITULO.	1
1.1.	ATRIBUCION DE FUNCIONES A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.	3
1.1.1.	ANALISIS TEORICO.	3
1.1.1.0.	Introducción.	3
1.1.1.1.	Función Asignativa.	14
1.1.1.1.1.	Teorema de la descentralización.	19
1.1.1.1.2.	Principio de equivalencia fiscal.	30
1.1.1.1.3.	Economías de escala.	37
1.1.1.1.4.	Minimización de los costes de decisión.	39
1.1.1.1.5.	Teoría del tamaño óptimo de jurisdicción.	41
1.1.1.1.6.	Modelo de Tiebout.	50
1.1.1.1.7.	Teoría de la delegación y teoría de la agencia.	58
1.1.1.2.	Función Redistributiva.	61
1.1.1.3.	Función estabilizadora.	71
1.1.1.3.1.	Política monetaria.	72
1.1.1.3.2.	Política fiscal.	73
1.1.1.3.3.	Política de rentas.	90
1.1.1.3.4.	Política de tipos de cambio.	90
1.1.1.4.	Función de crecimiento económico.	92
1.1.1.5.	Función reguladora.	96
1.1.2.	ANALISIS COMPARADO.	97
1.1.2.0.	Introducción.	97
1.1.2.1.	Situación real existente en seis países federales.	98
1.1.2.1.1.	Estructura funcional del gasto de los diferentes niveles de gobierno.	99
1.1.2.1.2.	Participación de los diferentes niveles de gobierno en las diversas funciones de gasto.	105
1.1.2.1.3.	Grado de concentración de las diversas funciones de gasto en el gobierno central y en los gobiernos sub-centrales.	110
1.1.2.1.4.	Grado de especialización en las diversas funciones de gasto de los diferentes niveles de gobierno.	112
1.1.2.1.5.	Tipología de las funciones de gasto según su posible atribución a los diferentes niveles de gobierno.	116
1.1.2.1.6.	Características relevantes de la asignación de funciones de gasto a los diferentes niveles de gobierno.	120

1.2.	FINANCIACION DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.	123
1.2.1.	CRITERIOS TEORICOS.	123
1.2.1.0.	Introducción.	123
1.2.1.1.	Modelos básicos de financiación.	124
1.2.1.1.1.	Criterios teóricos para la asignación de impuestos a los diferentes niveles de gobierno.	127
1.2.1.1.2.	Modalidades de subvenciones.	136
1.2.1.1.3.	Dependencia financiera como dificultad de mantener el equilibrio fiscal vertical.	141
1.2.2.	ANALISIS COMPARADO.	152
1.2.2.0.	Introducción.	152
1.2.2.1.	Posibilidades reales de financiación.	153
1.2.2.1.1.	Asignación real de ingresos tributarios a los diferentes niveles de gobierno.	157
1.2.2.1.2.	Dependencia financiera real.	160
1.3.	SISTEMAS Y MECANISMOS DE COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL.	163
1.3.0.	INTRODUCCION.	163
1.3.1.	SISTEMAS DE COORDINACION POLITICO-INSTITUCIONAL	166
1.3.1.1.	Sistemas de carácter legislativo.	167
1.3.1.2.	Sistemas de carácter gubernamental.	168
1.3.1.3.	Sistemas de carácter sectorial.	170
1.3.2.	MECANISMOS DE COORDINACION TECNICA.	171
1.3.2.1.	Mecanismos verticales de coordinación de ingresos.	172
1.3.2.2.	Mecanismos horizontales de coordinación de ingresos.	174
1.3.2.3.	Mecanismos de coordinación de gastos.	175
CAPITULO 2.	ATRIBUCION DE COMPETENCIAS Y ASIGNACION DE RECURSOS: ANALISIS TEORICO DEL CASO DE LA HACIENDA PUBLICA DEL PAIS VASCO.	
2.0.	INTRODUCCION AL CAPITULO.	176
2.0.0.1.	Aclaraciones previas.	179
2.0.0.1.1.	Equiparación de niveles de gobierno.	179
2.0.0.1.2.	Tipificación de las denominaciones de las Entidades Territoriales y de las Instituciones.	184

2.1.	COMPETENCIAS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.	187
2.1.1.	DESCRIPCION DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.	187
2.1.1.0.	Introducción.	187
2.1.1.0.1.	Equivalencia de las funciones de gasto.	197
2.1.1.1.	Descripción de las competencias atribuidas al nivel gobierno vasco.	203
2.1.1.1.0.	Servicios Generales.	203
2.1.1.1.1.	Defensa.	209
2.1.1.1.2.	Orden Público y Seguridad.	209
2.1.1.1.3.	Educación.	210
2.1.1.1.4.	Salud.	211
2.1.1.1.5.	Bienestar y Seguridad Social.	212
2.1.1.1.6.	Vivienda y Bienestar Comunitario.	215
2.1.1.1.7.	Servicios Económicos.	217
2.1.1.1.8.	Transportes y Comunicaciones.	222
2.1.1.1.9.	Otras (Deuda Pública).	224
2.1.1.2.	Descripción de las competencias atribuidas al subnivel gobiernos forales.	226
2.1.1.2.0.	Servicios Generales.	226
2.1.1.2.1.	Defensa.	228
2.1.1.2.2.	Orden Público y Seguridad.	228
2.1.1.2.3.	Educación.	228
2.1.1.2.4.	Salud.	228
2.1.1.2.5.	Bienestar y Seguridad Social.	229
2.1.1.2.6.	Vivienda y Bienestar Comunitario.	229
2.1.1.2.7.	Servicios Económicos.	231
2.1.1.2.8.	Transportes y Comunicaciones.	236
2.1.1.2.9.	Otras (Deuda Pública).	238
2.1.1.3.	Descripción de las competencias atribuidas al subnivel gobiernos municipales.	240
2.1.1.3.0.	Servicios Generales.	240
2.1.1.3.1.	Defensa.	240
2.1.1.3.2.	Orden Público y Seguridad.	240
2.1.1.3.3.	Educación.	241
2.1.1.3.4.	Salud.	241
2.1.1.3.5.	Bienestar y Seguridad Social.	242
2.1.1.3.6.	Vivienda y Bienestar Comunitario.	243
2.1.1.3.7.	Servicios Económicos.	244
2.1.1.3.8.	Transportes y Comunicaciones.	245
2.1.1.3.9.	Otras (Deuda Pública).	245

2.1.2. ANALISIS COMPARADO DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN LA REALIDAD VASCA Y EN LA TEORIA ECONOMICA.	249
2.1.2.0. Introducción.	249
2.1.2.1. Competencias atribuidas al nivel gobierno vasco.	254
2.1.2.1.1. Introducción.	254
2.1.2.1.2. Análisis.	256
2.1.2.1.2.0. Servicios Generales.	256
2.1.2.1.2.1. Defensa.	257
2.1.2.1.2.2. Orden Público y Seguridad.	258
2.1.2.1.2.3. Educación.	259
2.1.2.1.2.4. Salud.	260
2.1.2.1.2.5. Bienestar y Seguridad Social.	261
2.1.2.1.2.6. Vivienda y Bienestar Comunitario.	267
2.1.2.1.2.7. Servicios Económicos.	269
2.1.2.1.2.8. Transportes y Comunicaciones.	272
2.1.2.1.2.9. Otras (Deuda Pública).	276
2.1.2.1.3. Propuesta Normativa.	277
2.1.2.1.4. Conclusiones.	278
2.1.2.2. Competencias atribuidas al subnivel gobiernos forales.	281
2.1.2.2.1. Introducción.	281
2.1.2.2.2. Análisis.	289
2.1.2.2.2.0. Servicios Generales.	289
2.1.2.2.2.1. Defensa.	290
2.1.2.2.2.2. Orden Público y Seguridad.	290
2.1.2.2.2.3. Educación.	292
2.1.2.2.2.4. Salud.	295
2.1.2.2.2.5. Bienestar y Seguridad Social.	298
2.1.2.2.2.6. Vivienda y Bienestar Comunitario.	306
2.1.2.2.2.7. Servicios Económicos.	320
2.1.2.2.2.8. Transportes y Comunicaciones.	328
2.1.2.2.2.9. Otras (Deuda Pública).	338
2.1.2.2.3. Propuesta Normativa.	341
2.1.2.2.4. Conclusiones.	350
2.1.2.3. Competencias atribuidas al subnivel gobiernos municipales	354
2.1.2.3.1. Introducción.	354
2.1.2.3.2. Análisis.	368
2.1.2.3.2.0. Servicios Generales.	368
2.1.2.3.2.1. Defensa.	368
2.1.2.3.2.2. Orden Público y Seguridad.	368
2.1.2.3.2.3. Educación.	371
2.1.2.3.2.4. Salud.	373
2.1.2.3.2.5. Bienestar y Seguridad Social.	376
2.1.2.3.2.6. Vivienda y Bienestar Comunitario.	380

2.1.2.3.2.7.	Servicios Económicos.	386
2.1.2.3.2.8.	Transportes y Comunicaciones.	389
2.1.2.3.2.9.	Otras (Deuda Pública).	392
2.1.2.3.3.	Propuestas Normativas.	394
2.1.2.3.4.	Conclusiones y propuesta de modelo.	400
2.2.	RECURSOS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.	409
2.2.1.	DESCRIPCION DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.	409
2.2.1.0.	Introducción.	409
2.2.1.0.1.	Relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco.	414
2.2.1.1.	Recursos asignados al nivel gobierno vasco.	423
2.2.1.2.	Recursos asignados al subnivel gobiernos forales.	435
2.2.1.3.	Recursos asignados al subnivel gobiernos municipales.	439
2.2.2.	ANALISIS COMPARADO DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO, EN LA REALIDAD VASCA Y EN LA TEORIA ECONOMICA.	443
2.2.2.0.	Análisis.	443
2.2.2.1.	Recursos asignados al nivel gobierno vasco.	456
2.2.2.1.1.	Introducción.	456
2.2.2.1.2.	Propuesta de modelo.	458
2.2.2.1.2.1.	Las aportaciones: ¿Son subvenciones, o son participaciones?.	458
2.2.2.1.2.1.1.	Las aportaciones generales. Su consideración como participaciones.	467
2.2.2.1.2.1.2.	Las aportaciones específicas. Su consideración como subvenciones.	480
2.2.2.1.2.1.3.	Las aportaciones generales y las aportaciones específicas. Otras Incidencias de su consideración como participaciones y subvenciones, respectivamente.	483
2.2.2.1.2.2.	Las operaciones de crédito y emisiones de deuda.	485
2.2.2.1.2.3.	Otros Ingresos.	488
2.2.2.1.3.	Propuesta normativa.	490
2.2.2.1.4.	Conclusiones.	510

2.2.2.2. Recursos asignados al subnivel gobiernos locales.	513
2.2.2.2.1. Introducción.	513
2.2.2.2.2. Propuesta de modelo.	515
2.2.2.2.2.1. Las aportaciones: ¿Son subvenciones, o son participaciones?.	515
2.2.2.2.2.1.1. Las aportaciones generales y las participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados. Su consideración como participaciones	516
2.2.2.2.2.1.2. Las contribuciones al Cupo Líquido al Estado y las aportaciones específicas. Su consideración como compensaciones y subvenciones, respectivamente.	541
2.2.2.2.2.1.3. Las aportaciones generales y las participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados; y, las contribuciones al Cupo líquido del Estado y las aportaciones específicas. Otras incidencias de su consideración como participaciones, compensaciones, y subvenciones, respectivamente.	543
2.2.2.2.2.2. Las operaciones de crédito y emisiones de deuda.	553
2.2.2.2.2.3. Otros ingresos.	558
2.2.2.2.3. Propuesta normativa.	560
2.2.2.2.4. Conclusiones.	578
2.2.2.3. Recursos asignados al subnivel gobiernos municipales.	582
2.2.2.3.1. Introducción.	582
2.2.2.3.2. Propuesta de modelo.	597
2.2.2.3.2.1. Las opciones para hacer efectivo el principio de suficiencia financiera: Participaciones tributos propios, y subvenciones.	597
2.2.2.3.2.1.1. Las participaciones en los Entes Locales en la recaudación por tributos concertados, su consideración como participaciones.	600

2.2.2.3.2.1.2.	Los tributos municipales. Su consideración como tributos propios.	611
2.2.2.3.2.1.3.	Las participaciones de los Entes Locales en los tributos no concertados. Su consideración como subvenciones.	619
2.2.2.3.2.2.	Las operaciones de crédito y emisiones de deuda.	625
2.2.2.3.2.3.	Otros ingresos.	628
2.2.2.3.3.	Propuesta normativa.	631
2.2.2.3.4.	Conclusiones.	642
2.3.	SISTEMAS Y MECANISMOS DE COORDINACION ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.	647
2.3.1.	ORGANO Y MECANISMO DE COORDINACION.	647
2.3.1.1.	Consejo Vasco de Finanzas Públicas.	647
2.3.1.2.	Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal.	656
2.3.2.	ORGANO DE CONTROL.	660
2.3.2.1.	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.	660
2.3.3.	OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY DE TERRITORIOS HISTORICOS.	664
 CAPITULO 3. ATRIBUCION DE COMPETENCIAS Y ASIGNACION DE RECURSOS: ANALISIS COMPARADO DEL CASO DE LA HACIENDA PUBLICA VASCA.		
3.0.	INTRODUCCION AL CAPITULO.	667
3.1.	ANALISIS COMPARADO DE COMPETENCIAS.	672
3.1.1.	INTRODUCCION.	672
3.1.2.	ANALISIS.	674
3.1.2.1.	Nivel gobierno vasco.	674
3.1.2.2.	Subnivel gobiernos forales.	677
3.1.2.3.	Subnivel gobiernos municipales.	689
3.1.3.	CONCLUSIONES.	696

3.2.	ANALISIS COMPARADO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.	702
3.2.1.	INTRODUCCION.	702
3.2.2.	ANALISIS.	706
	3.2.2.1. Nivel gobierno vasco.	706
	3.2.2.2. Subnivel gobiernos forales.	707
	3.2.2.3. Subnivel gobiernos municipales.	709
3.2.3.	CONCLUSIONES.	710

CAPITULO 4. RESUMEN DE CONCLUSIONES.

4.1.	CONCLUSIONES DEL ANALISIS TEORICO.	712
4.1.1.	ATRIBUCION DE COMPETENCIAS.	712
	4.1.1.1. Gobierno vasco.	715
	4.1.1.2. Gobiernos forales.	718
	4.1.1.3. Gobiernos municipales.	724
4.1.2.	ASIGNACION DE RECURSOS.	729
	4.1.2.1. Gobierno vasco.	739
	4.1.2.2. Gobiernos forales.	742
	4.1.2.3. Gobiernos municipales.	746
4.1.3.	SISTEMAS O MECANISMOS DE COORDINACION ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO DE LA CO- MUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.	752
4.2.	CONCLUSIONES DEL ANALISIS COMPARADO.	754
4.2.1.	ATRIBUCION DE COMPETENCIAS.	754
	4.2.1.1. Gobierno vasco.	755
	4.2.1.2. Gobiernos forales.	755
	4.2.1.3. Gobiernos municipales.	755
4.2.2.	ASIGNACION DE RECURSOS.	756
	4.2.2.1. Gobierno vasco.	756
	4.2.2.2. Gobiernos forales.	756
	4.2.2.3. Gobiernos municipales.	757
4.3.	CONCLUSIONES Y PROPUESTA FINALES.	758
	BIBLIOGRAFIA	761
	APENDICE LEGISLATIVO	773

PROLOGO

Es casi habitual el que, por una u otra razón, sea el Prólogo lo último que se escribe. Y, en mi caso, así es. Por lo que será breve.

Empecé a interesarme por la problemática de Hacienda Pública de Euskadi hace doce años, cuando participé junto con otros compañeros, de nuestra Facultad, de otras Instituciones, y de otras Entidades, en la elaboración de los Estudios previos a la Ley de Cupo.

Tras doce años, me he sentido animado a volver a interesarme por la problemática de la Hacienda Pública de Euskadi, y abordarla en mi Tesis.

El Estatuto de Autonomía de Gernika contiene un enorme potencial para propiciar el desarrollo del autogobierno de Euskadi como nación. Pero la desafortunada y no válida Ley de Territorios Históricos, junto con la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, han contribuido y siguen contribuyendo a la "provincialización" o "territorialización" de la Comunidad Autónoma de Euskadi, lo que está provocando que el enorme potencial para propiciar el desarrollo del autogobierno de Euskadi como nación, en lugar de robustecerse, se vaya debilitando.

En efecto, el exorbitado protagonismo que se ha dado a los Organos Forales de los Territorios Históricos, y en especial a las Diputaciones Forales, hace que la Hacienda Pública de Euskadi, teniendo en cuenta: el lado del gasto o de las competencias; y, el lado del ingreso o de los recursos; del nivel gobierno vasco, del subnivel gobiernos forales, y del subnivel gobiernos municipales; sea una organización hacendística, irracional e ineficaz económicamente, y desequilibrada verticalmente.

Y, o se invierte lo antes posible la tendencia "provincialista" o "territorialista", denunciada recientemente por un sociólogo de nuestra Universidad de Deusto, o Euskadi no será nunca una nación, con independencia de nuestra incorporación, a través del Estado Español, a las Comunidades Europeas.

Aunque el Estado Español no es un Estado Federal, sino un Estado de las Autonomías, el sistema de organización de la Hacienda Pública "Estado-País Vasco", salvando los aspectos políticos y jurídicos, reúne las características hacendísticas de un Estado Federal. Por lo que serán: la teoría económica de la hacienda pública federal, y la realidad de seis países federales: Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos, R.F. de Alemania, y Suiza; las que respectivamente, servirán de término de referencia y de comparación.

Para finalizar este Prólogo, quisiera tener un recuerdo para todas aquellas personas que han hecho posible esta Tesis:

- En el ámbito familiar para: mi mujer Regina y mis hijos Arantza y Bittor.
- En el ámbito académico para: las autoridades académicas de nuestra Universidad de Deusto; las autoridades académicas de nuestra Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, sede de Donostia-San Sebastián; mis compañeros del Departamento de Economía, y en especial Gurutz Ansola y Mikel Navarro; mi Tutor y Director de DEIKER Jon Santacoloma; y muy en especial mi Director de Tesis Javier Braña.
- En el ámbito profesional para: José Manuel Kutz, Rafael Etxezarreta, y Mikel Etxezarreta, mis socios en nuestro despacho profesional de OPE CONSULTORES, S.L.; y muy en especial Marga García Fernández de Jaúregui, nuestra Secretaria, que con profesionalidad y paciencia procesó los textos, una y otra vez, de esta Tesis.

En el ámbito institucional y político para: José Luis Larrea, Consejero de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco; Carlos Lámbarri, Viceconsejero de Hacienda del Gobierno Vasco; y, Julen Etxaniz, miembro de la Ejecutiva de Gipuzkoa y Administrador General del partido político Eusko Alkartasuna - EA.

A todos, mi agradecimiento.

Pasai Donibane, a 28 de Setiembre de 1992

1.0. INTRODUCCION AL CAPITULO.

En este Capítulo 1 se trata de exponer con un sentido crítico, la teoría económica disponible y la situación real existente en seis países federales, Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos, R.F. de Alemania, y Suiza, referente a las relaciones entre las haciendas de los diferentes niveles de gobierno.

En primer lugar, se estudian los criterios que deben aplicarse para atribuir funciones y competencias a los diferentes niveles de gobierno, a través del análisis económico, aunque los desarrollos teóricos sean escasos y no siempre tengan validez general; y, a través de la perspectiva comparada que proporciona la situación real existente en los seis países federales antes citados, lo que permite determinar una tipología de las funciones de gasto que se atribuyen a los diferentes niveles de gobierno.

En segundo lugar, una vez expuestos los criterios que permiten, al menos parcialmente, resolver el problema inicial de la división de responsabilidades entre niveles de gobierno, se aborda la resolución del problema de la financiación de las competencias atribuidas a cada uno de ellos, expresadas como necesidades de gasto. Conocido el volumen de gasto a financiar, se estudian los modelos básicos de financiación, profundizando en los criterios teóricos para la asignación de impuestos a cada nivel de gobierno, en las modalidades de subvenciones, y en la dificultad que supone la dependencia financiera para mantener el equilibrio fiscal vertical. Así mismo, se exponen las posibilidades reales de financiación de estos seis países federales, recogiendo su asignación de impuestos entre los diferentes niveles de gobierno, y las dependencias financieras que crean dichas asignaciones de impuestos.

Por último, y en tercer lugar, se da un repaso a los sistemas y mecanismos de coordinación gubernamental existentes en los seis países federales antes citados: sistemas de coordinación político-institucional, legislativos, gubernamentales, y sectoriales; y, mecanismos de coordinación técnica, verticales y horizontales, de ingresos y de gastos.

1.1. ATRIBUCION DE FUNCIONES A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.

1.1.1. ANALISIS TEORICO.

1.1.1.0. INTRODUCCION.

El primer problema que hay que resolver al plantearse la configuración de las haciendas subcentrales, es el de la determinación de las competencias o funciones que corresponde a cada uno de los niveles de gobierno que conforman el sector público.

En la autorizada opinión de Richard A. Musgrave, la utilización de los instrumentos fiscales tiene una triple finalidad: "1) conseguir ajustes en la asignación de recursos, 2) conseguir ajustes en la distribución de la riqueza y la renta, y 3) conseguir la estabilización económica"¹. Es decir, que las funciones del sector público son tres: asignativa, redistributiva, y estabilizadora.

En el esquema de Musgrave, aunque cualquier medida presupuestaria incide simultáneamente en las tres ramas que desarrollan sus respectivas funciones, cada rama lleva consigo diferentes objetivos y principios de acción, partiendo del supuesto de que las otras ramas realizarán adecuadamente sus respectivas funciones.

Por ello, resulta conveniente plantear el análisis económico considerando la

¹ MUSGRAVE, Richard, A.: Teoría de la Hacienda Pública. Biblioteca de Ciencias Sociales. Aguilar. Madrid, 1968. p.p. 5.

existencia de tres ramas presupuestarias, especializadas en cada una de estas funciones. No obstante, Musgrave admite la existencia de una cuarta función: el crecimiento económico, que está al mismo nivel que la función asignativa y la función redistributiva, y en conexión con la función estabilizadora. Por esta causa, por su conexión con la función estabilizadora, es por lo que no la incluyó en su esquema como cuarta función; pero, insisto, en que reconoce que puede ajustarse su esquema para incluir esta cuarta función.

El esquema de Wallace E. Oates no coincide del todo con el esquema de Richard A. Musgrave: "En resumen, el sector público tiene tres problemas económicos primarios que resolver para que el sistema logre un óptimo bienestar: conseguir la distribución más equitativa de la renta (el problema de la distribución); el mantenimiento de un alto nivel de empleo con precios estables (el problema de la estabilización); y el establecimiento de un patrón eficiente en el uso de los recursos (el problema de la asignación). Este último problema incluye incidentalmente el asegurar que la economía lleva a cabo una eficiente asignación de recursos a lo largo del tiempo, o en otras palabras, una tasa eficiente de crecimiento"².

Es decir, que Richard A. Musgrave incluye la subfunción de crecimiento económico, por su "conexión", en la función estabilizadora, aunque reconoce que puede ser una cuarta función independiente y del mismo nivel que las otras tres; en cambio, Wallace E. Oates incluye la subfunción de crecimiento económico, "incidentalmente", en la función asignativa.

No es ésta, la única falta de coincidencia entre ambos en cuanto a estos tres

(o cuatro) problemas económicos primarios que el sector público tiene que resolver. En mi opinión, no le falta razón a Wallace E. Oates cuando alega las serias dificultades que el esquema de Richard A. Musgrave plantea para resolver los problemas fiscales entre instituciones del mundo real; porque la interdependencia entre los tres (o cuatro) tipos de funciones es muy estrecha, y frecuentemente es muy difícil distinguir los efectos que sobre la asignación, la redistribución, la estabilización (y el crecimiento), puede tener una medida de política económica.

Francisco Dominguez del Brío opta por el "esquema ajustado" de Musgrave, incluyendo la cuarta función:

"Podemos sintetizar el espacio de actuación del sector público... en las siguientes metas...:

- a) Aplicación de correctores directos a la distribución de renta y riqueza que se genera... Las dos direcciones básicas de referencia en los cambios redistributivos serán: 1) Aumentar la renta de algunas unidades privadas mediante transferencias (impuestos negativos). 2) Reducción de la renta de algunas unidades privadas mediante la aplicación de los impuestos. Esta meta puede titularse de la equidad.
- b) Satisfacción de necesidades públicas (tanto sociales como preferentes*). En consecuencia habrá de proveerse la satisfacción de aquellas necesidades cuya naturaleza intrínseca implica la oferta de bienes y servicios de consumo no rival, caracterizados porque dicho consumo es conjunto e

* Necesidades sociales y necesidades preferentes son conceptos característicos del análisis de Musgrave.

indiscriminable a través del principio de exclusión vía precio del mercado. El extremo polar de tales bienes y servicios son los llamados bienes públicos o colectivos puros. Así mismo, deberá subvenir a la satisfacción de una serie de necesidades que el grupo social, en cuanto grupo juzga como preferentes... .. es la meta más tradicionalmente admitida dentro del espacio de finalidades del sector público ... que podemos titular como de los bienes y servicios públicos.

- c) Alcanzar la estabilidad económica, en su doble dimensión del pleno empleo y de la estabilidad de precios...
- d) Dirigir la estrategia que resuelva el conflicto de fines, entre la mayor tasa de crecimiento económico accesible y el nivel de vida*, de que puede gozar la comunidad. La tarea de hacer compatibles los objetivos mutuamente excluyentes reclama la acción positiva de un sector público moderno (actuación que no se reduce meramente a la inhibición), interviniendo en el mecanismo básico "ahorro-inversión". La meta del crecimiento óptimo, definido como programa de crecimiento económico a largo plazo..., implica un campo de responsabilidades para el sector público, al que nos podemos referir bajo el título de la meta del crecimiento"³.

* En mi opinión, el conflicto de fines se produce entre la mayor tasa de crecimiento económico accesible y el nivel (tasa) de consumo, que Domínguez del Brío parece identificar con nivel de vida.

³ DOMÍNGUEZ DEL BRÍO, Francisco: La descentralización óptima (2ª edición). Estudios del Instituto Iberoamericano de desarrollo económico. Madrid 1973, p.p. 21-23. (Existe una 3ª edición revisada y ampliada).

Mi opción es coincidente con la de Francisco Dominguez del Brío, que a su vez responde al "esquema ajustado", de Richard A. Musgrave, incluyendo la cuarta función, es decir, el crecimiento económico. Si bien, añadiré una quinta función, la reguladora.

En consecuencia, en mi esquema consideraré la existencia de cinco funciones:

1. La función asignativa:

Para proveer de bienes públicos a los ciudadanos para que satisfagan sus necesidades sociales; para subsidiar actividades que satisfacen necesidades preferentes, que de otra forma podrían ser prestadas a niveles subóptimos; y, alternativamente, para penalizar ciertas actividades desalentando la satisfacción de necesidades indeseables.

2. La función redistributiva:

Para modificar la distribución de renta producida por el mercado, aumentando la renta de algunas unidades privadas mediante transferencias (impuestos negativos) y servicios públicos, y disminuyendo la renta de otras unidades privadas a través de la aplicación de impuestos.

3. La función estabilizadora:

Para conseguir el equilibrio interno, a través del pleno empleo de todos los recursos disponibles, sin provocar movimientos al alza incontrolados de los precios; y, también, alcanzar el equilibrio externo, a través de una balanza de pagos equilibrada.

4. La función de crecimiento económico:

Para alcanzar la pauta de máximo crecimiento de la renta, a través de la innovación tecnológica, que es también la que permite el mayor incremento posible del consumo; y para garantizar que el crecimiento sea autosostenido al establecerse como criterio de distribución de renta, el que el crecimiento del salario sea igual al de la productividad, es decir, el incremento de la producción menos el del empleo. En otras palabras, que el excedente y la masa salarial crezcan a la misma tasa que la renta, y en consecuencia, mantengan constante su proporción en ella.

Pero, para ello, habrá que utilizar el criterio de máximo beneficio en un mercado libre, para fijar la composición y el destino de la inversión; y acelerar el crecimiento, tratando de elevar el excedente y la parte que de éste se acumula, frenando el consumo en el corto plazo.

5. La función reguladora:

Desde hace unos años se viene considerando la existencia de una función reguladora del sector público, adicional a las funciones tradicionales incluidas en los esquemas de Richard A. Musgrave y de Wallace E. Oates.

La existencia de esta función adicional surge de la necesidad de regulación y control en las relaciones entre productores y consumidores, para proteger al consumidor individual, y de las necesidades de la legislación antipolución, entre otras.

Porque los sistemas de regulación y control generan una información directa e indirecta, que evita al ciudadano-consumidor individual los altos costes que supone la obtención e interpretación de la información; y, además, contribuyen a mitigar la situación de indefensión, en que un ciudadano-consumidor individual puede encontrarse por falta de recursos.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la función reguladora adolece de algunos aspectos negativos, puesto que limita la discreción y la libertad individual, a través de la imposición de normas.

Las razones de mi opción por este esquema son dos:

En primer lugar, me parece inadecuada la identificación de Wallace E. Oates, entre "eficiente asignación de recursos" y "tasa eficiente de crecimiento". Es indudable que una asignación eficiente de factores productivos entre los diversos sectores de producción contribuye al crecimiento económico; pero hay otras causas, como la innovación tecnológica y la acumulación de capital que permite la distribución de la renta, que lo hacen en mucha mayor medida. Por lo tanto, no consideraré al crecimiento económico como una subfunción de la función asignativa.

Pero tampoco consideraré el crecimiento económico como una subfunción de la función estabilizadora, por su conexión, tal y como la considera Richard A. Musgrave. Porque, en segundo lugar:

- a) La función de crecimiento económico, está conectada a la función estabilizadora: a mayor crecimiento económico mayor nivel de utilización de los recursos productivos, aunque no quede asegurada la constancia de

los precios; pero también está conectada a la función asignativa: a mayor crecimiento económico mayor capacidad de provisión de bienes públicos para satisfacer necesidades sociales y necesidades preferentes; y, también, y sobre todo, está conectada a la función redistributiva: la relación entre la distribución de la renta y el crecimiento económico, ha sido analizada y su verificación expuesta, reiteradamente, desde los economistas clásicos, empezando por David Ricardo con su "modelo del trigo", hasta los economistas postkeynesianos, encabezados por Joan Robinson con su "modelo de la determinación de la tasa de beneficio".

Dado que la función de crecimiento económico, no sólo se relaciona con la función estabilizadora; sino también, con la función asignativa; y, especialmente, con la función redistributiva de renta, correctora de la distribución de renta de mercado, ¿no parece más idóneo el considerarla como una cuarta función, del mismo nivel que las otras tres, en lugar de considerarla como una subfunción de la función estabilizadora?

- b) Quizás no sea generalizable el afirmar que la conexión entre el crecimiento económico y el equilibrio interno y externo se rompe con más frecuencia que la deseable; pero al menos, eso pone de manifiesto la historia económica española de los cincuenta últimos años, en especial: en el período 1964-1973, que corresponde a los tres Planes de Desarrollo (el último interrumpido en 1973, antes de su finalización en 1975); y en los últimos ocho años.

En el período correspondiente a los Planes de Desarrollo, las altas tasas de crecimiento económico, aunque facilitaron, con la ayuda de la emigración, el pleno empleo de la fuerza de trabajo, ya que la tasa de paro

no superó en ningún momento el 2%, provocaron inflación, así como fuertes presiones sobre la balanza de pagos. "Así pues, la política económica estuvo basada en la regulación de la demanda agregada, imprimiéndole impulsos y restricciones bruscas dentro de una tendencia general de expansión, que estuvo condicionada por la situación de la balanza de pagos y por el efecto de la inflación en la misma"⁴.

Algo distinto de lo que ha ocurrido en los últimos ocho años, en los que tasas de crecimiento económico relativamente elevadas, pero más bajas que las del período 1964-1973, han sido compatibles: con unas elevadísimas y desacostumbradas tasas de paro; con unos déficits crecientes en la Balanza Comercial, como consecuencia de la aceleración de la tasa de crecimiento de las importaciones de mercancías debido al progresivo desarme arancelario a que nos obliga nuestra incorporación a la C.E.E., y a la fuerte influencia, ya histórica, de las inversiones en las importaciones de bienes de equipo; y, con unas tasas de inflación, que aunque con tendencia decreciente, son superiores a las de los países más industrializados de la O.C.D.E. y de las Comunidades Europeas.

La historia económica española de los últimos cincuenta años, me da pues, un argumento más, y contundente, para negar que el crecimiento económico sea una subfunción de la función estabilizadora.

A modo de conclusión, y tras exponer estos dos tipos de razones, insisto en afirmar que la función de crecimiento económico es una cuarta función del

⁴MARTINEZ SERRANO, J.A.; MAS IVARS, M.; PARICIO TORREGROSA, J.; PEREZ GARCIA, F.; QUEJADA IBÁÑEZ, J. y, REIG MARTINEZ, E.: Economía española 1960-1980. Crecimiento y cambio estructural. Hermann Blume Ediciones. Madrid, 1982, p.p. 32-33.

sector público, que tiene el mismo nivel, y que aunque esté relacionada, es independiente de las otras tres funciones "clásicas". Considerándose además la existencia de una quinta función del sector público, la función reguladora.

El enfoque convencional de Richard D. Musgrave, de considerar la existencia de tres ramas funcionales que se gestionan independientemente, ha condicionado muy fuertemente el análisis de la distribución de funciones entre niveles de gobierno. Porque este enfoque implica aceptar como algo razonable el que el gobierno central asuma de forma casi exclusiva la responsabilidad de las funciones de redistribución y estabilización, en tanto que la función de asignación se lleva a cabo por todos los niveles de gobierno.

A la vista de este enfoque convencional, y desde la perspectiva de mi propio esquema, consideraré que:

1. En efecto, la función asignativa es desempeñada por todos los niveles de gobierno.
2. Aunque el gobierno central es el nivel de gobierno más adecuado para desarrollar la función redistributiva, no pueden ignorarse los efectos redistributivos derivados de las actuaciones fiscales de los gobiernos subcentrales.
3. Las altas tasas de inflación coexistentes con altas tasas de paro, que ha sido el efecto más dramático de la última crisis de la sociedad occidental, que no ha sido sólo económica, sino también: sociológica, política, y cultural; han puesto en evidencia una situación de "estanflación" que la política económica ha sido incapaz de resolver satisfactoriamente. Y, por

lo tanto, si bien la búsqueda del equilibrio externo sigue siendo una subfunción exclusiva del gobierno central, en la obtención del equilibrio interno, en lo que respecta al pleno empleo, deben de colaborar todos los niveles de gobierno.

4. Aunque el gobierno central es el nivel de gobierno más apropiado para establecer la política de crecimiento económico, los gobiernos subcentrales, debidamente coordinados por el gobierno central, no sólo pueden, sino que deben de contribuir a alcanzar los objetivos de crecimiento económico.
5. La función reguladora debe de ser desempeñada, de una forma coordinada, por todos los niveles de gobierno.

1.1.1.1. FUNCION ASIGNATIVA.

Para determinar qué nivel de gobierno es el más adecuado para proveer cierto servicio público es necesario tomar en consideración un amplio conjunto de factores: posibilidades de acceso a las fuentes de información; receptividad frente a las necesidades de ciudadanos; responsabilización política por las decisiones adoptadas; forma de la función de coste del bien o servicio público; eficacia y eficiencia en términos de coste; posibilidad de internalizar los efectos externos; contribución al crecimiento económico equilibrado, etc.

Así como el mercado es un mecanismo asignativo adecuado para regular el precio y la cantidad de determinados bienes y servicios, también la sociedad debe recurrir a mecanismos para fijar el nivel de provisión de otros bienes y servicios, y para determinar la distribución entre los ciudadanos de las cargas que su financiación requiere. De forma que se hace necesario definir: cuáles deben ser las características de estos mecanismos públicos, y cuáles son los criterios que deben servir de base para la distribución de la provisión de servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno.

Responder a esta cuestión nos lleva al área del análisis económico, donde los desarrollos teóricos son muy insuficientes. Esta debilidad del análisis teórico hace que no exista un modelo teórico hegemónico, o al menos, ampliamente aceptado; sino que por el contrario, cuestión tan fundamental como cuál es el nivel de gobierno que debe asumir determinada competencia, ha recibido muy diversas respuestas; no sólo en la práctica, sino también en el terreno de las prescripciones analíticas, muy influenciadas por factores sociológicos, culturales, políticos, históricos, etc... Como muy certeramente afirma Mancur Olson, Jr.: "Aunque la teoría económica proporciona una buena base para

tomar decisiones sobre qué funciones deberían ser realizadas a través de mercados libres y cuáles a través de la acción colectiva o gubernamental, no nos dice qué tipo de gobierno o institución debería realizar estas actividades que requiere la acción colectiva"⁵.

Ahora bien, este pesimismo de Mancur Olson, Jr., tampoco debe ser interpretado en el sentido de que el análisis teórico no tenga nada que decir sobre la asignación de los bienes y servicios públicos a los diversos niveles de gobierno. Cuando menos, el análisis económico recomendará que los bienes y servicios públicos sean prestados por el sistema que resulte más eficiente y más barato. Más eficiente será el sistema que proporcione mayor bienestar; y más barato el que minimice el coste de los recursos empleados⁶.

"El objetivo del análisis económico es tratar de establecer el marco teórico preciso para asignar los diferentes bienes y servicios públicos a los niveles de gobierno más apropiados. Supuesta la decisión previa de cuáles son los bienes y servicios que corresponde proveer al sector público.....

En general, deberán tenerse en cuenta seis tipos de consideraciones:

- 1) La provisión central de bienes públicos puros permite minimizar el coste por persona al extender al máximo el número de beneficiarios, pero en cambio produce pérdidas de bienestar al unificar el nivel de provisión, independientemente de las preferencias de los ciudadanos.

⁵OLSON, Jr. Mancur: "Strategic Theory and its applications. The principle of "fiscal equivalence": The division of responsibilities among different levels of government", en *American Economic Review*. Mayo, 1969. pp. 479-487 - p.p. 479.

⁶TOPHAM, Neville: "Local government economics", en *Public Sector Economics*, Longman, Londres, 1981, p.p. 130.

- 2) La existencia de bienes públicos locales hace aconsejable su provisión por niveles de gobierno de un ámbito jurisdiccional similar al de beneficiarios del bien público. En general es aconsejable que exista una equivalencia entre ambos, evitando las externalidades.
- 3) En caso de que la producción de bienes públicos sea realizada por la unidad gubernamental responsable de la provisión, la eventual existencia de economías de escala en la producción aconsejará la provisión del bien público por gobiernos de ámbito superior.
- 4) Los costes de toma de decisión son muy elevados en caso de que exista una dispersión excesiva de unidades de gobierno, pero también lo son cuando un número muy reducido de unidades de gobierno deben atender la provisión de muchos bienes y servicios a muchos ciudadanos.
- 5) Hay bienes políticos impuros, sometidos a costes de congestión, cuya provisión debe realizarse por el nivel de gobierno que mejor se adapte al tamaño óptimo de beneficiarios.
- 6) En cualquier caso, la existencia de sistemas políticos descentralizados mejora los mecanismos asignativos al establecer la posibilidad de que los ciudadanos dispongan de mejores posibilidades para revelar sus preferencias⁷.

⁷ CASTELLS i OLIVERES, Antoni: Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal. Ariel Economía. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1988, p.p. 18-19.

A estas seis consideraciones, o criterios, tradicionales habría que añadir un séptimo, que trata de analizar la toma de decisiones descentralizada en organizaciones institucionales que no son de mercado.

Para introducir el análisis, consideramos un sector público que provee a los ciudadanos de bienes o servicios públicos polarmente puros, que reúne la doble característica de consumo no rival o colectivo e imposibilidad de exclusión en el consumo.

Cuando el consumo es no rival, es decir, que fijado un determinado nivel de output de un bien, éste puede ser consumido por un número ilimitado de personas, la incorporación de nuevos consumidores no afecta a la utilidad obtenida por los demás consumidores. Desde esta perspectiva, la condición de eficacia aconsejaría la extensión de la oferta de bienes públicos puros a un número de ciudadanos tan amplio como sea posible.

Ahora bien, esta misma característica de consumo no rival, supone que una vez fijado el nivel de provisión del bien público puro, éste es uniforme para todos los ciudadanos. El consumidor no tiene opción a elegir entre diversos niveles de provisión del bien público puro, sino que necesariamente debe aceptar el que le ofrecen. En el mejor de los casos, quizás con anterioridad en el tiempo, haya tenido la oportunidad de expresar su opinión sobre el nivel de provisión del bien público puro, a través de algún mecanismo político. Pero, aunque fuera así, es inevitable el que un mayor o menor número de ciudadanos no queden satisfechos con la utilidad que les procura este nivel uniforme de consumo del bien público puro que demandan en relación con el precio fiscal que deben soportar.

En consecuencia, y desde esta otra perspectiva, la condición de eficiencia, aconsejaría diversificar el nivel de provisión del bien público puro, de forma que cada uno de los niveles fuera elegido por un número menor de ciudadanos.

El problema surge pues, como consecuencia de que la falta de rivalidad en el consumo aconseja extender al máximo el número de consumidores del bien público; pero, por el contrario, la pérdida de bienestar colectivo como consecuencia de la uniformidad del nivel de provisión del bien público puro, aconseja ofrecer diversos niveles de provisión que se adecúen, en lo posible, a las preferencias de colectivos de consumidores de tamaño más reducido.

Pues bien, el análisis económico nos permitirá establecer las dos funciones que relacionan las ganancias o costes de bienestar y el tamaño de la población, que determinarán el punto correspondiente al tamaño óptimo de población que maximice el bienestar colectivo, lo que contribuirá a la solución del problema de cuál es el nivel de gobierno más apropiado para la provisión del bien público puro.

1.1.1.1.1. TEOREMA DE LA DESCENTRALIZACION.

La primera exposición del teorema de la descentralización la realizó J.R. Pennock⁸. En su trabajo lo presentó como un problema de selección de alternativas binarias mutuamente excluyentes, sosteniendo que en la selección entre ambas, nunca las decisiones centralizadas producirían un menor número de "frustraciones" que las decisiones descentralizadas. En la formulación de J.R. Pennock el teorema de la descentralización nos asegura la minimización del número de "frustraciones", pero no nos dice nada, de la intensidad o valor de dichas "frustraciones", o del "grado de coerción" en la terminología de Albert Breton⁹.

Una formulación alternativa que permite medir el "grado de coerción" de las preferencias individuales con formas descentralizadas en la provisión de bienes y servicios públicos es la de Wallace E. Oates¹⁰ presentada en 1972. Esta nueva formulación permite comparar y medir los excedentes de los consumidores votantes asociados a distintos niveles de suministro público de bienes y servicios.

La exposición del teorema conduce a Wallace E. Oates, a través del supuesto de una comunidad dividida en dos jurisdicciones geográficamente separadas, que consumen un bien público, que se supone puede suministrarse a un coste constante per cápita, y en la que sí se celebraran votaciones separadas en

⁸PENNOCK, J.R.: "Federal and unitary government: disharmony and frustration", en Behavioral Science. 1959.

⁹BRETON, Albert: The Economic Theory of Representative Government, Aldine, Chicago, 1974.

¹⁰ OATES, Wallace E.: Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich - New York, 1972 (v.c. Federalismo Fiscal - Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977).

cada jurisdicción, la demanda del bien público en cada una de ellas sería diferente entre sí, y corresponderían a la demanda del votante mediano de cada una de las jurisdicciones, a llegar a las siguientes conclusiones.

Para un bien público -cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales - será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones¹¹.

Tal conclusión ha sido severamente criticada por Antoni Casahuga¹² en su trabajo: "La invalidez general del teorema de la descentralización".

En I. Introducción, Casahuga ya adelanta "que el teorema de la descentralización en su versión a la Oates constituye una pura tautología, al contener en sus respuestas lo que se pretendía demostrar"¹³.

En II. El Teorema de la descentralización: una tautología, Casahuga tras analizar la formulación de Pennock y la formulación de Oates, llega a las

¹¹ OATES, Wallace E: *Fiscal Federalism* - Harcourt Broce Jovanovich - New York, 1972 (V.C. *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1977. p.p. 56-61 y p.p. 82-92).

¹² CASAHUGA, Antoni: "La invalidez general del teorema de la descentralización" en *Cuadernos Económicos de ICE*. Número 20, 1982. p.p. 37-51.

¹³ CASAHUGA, Antoni: "La invalidez general del teorema de la descentralización" en *Cuadernos Económicos de ICE*. Número 20, 1982, p.p. 37-51. p.p. 37.

siguientes conclusiones:

- La formulación de Pennock es válida:

"Por supuesto que el número de frustraciones dependerá de cómo se distribuyen las preferencias entre las dos jurisdicciones, pero el teorema de la descentralización nos asegura que el número de frustraciones siempre será menor bajo decisiones descentralizadas. En el peor de los casos, cuando el número de frustraciones sea máximo con la descentralización, esta cifra se igualará al número de frustraciones que se obtendría con decisiones centralizadas.

Se ha demostrado aquí el teorema de la descentralización para dos alternativas y dos jurisdicciones, pero ni el aumento en el número de alternativas o de jurisdicciones altera la tendencia de los resultados obtenidos con dos alternativas y dos jurisdicciones, sino que por el contrario, tienden a reforzarse estas conclusiones"¹⁴.

- La formulación de Oates es una tautología o una irrelevancia.

"La base que nos permite sostener que es una pura tautología reside en que... el supuesto implícito de la eficiencia del suministro descentralizado contiene ya la conclusión del teorema: que en iguales condiciones de coste, el suministro centralizado nunca alcanzará una mayor eficiencia que el suministro descentralizado".

"... Únicamente sí existe un único individuo en cada jurisdicción, o sí todos

¹⁴ CASAUGA; Antoni: "La invalidez general del teorema de la descentralización", en Cuadernos Económicos de ICE. Número 20, 1982. p.p. 37-51, p.p. 41-42.

los individuos dentro de cada jurisdicción tienen las mismas demandas de output de un bien público y se enfrentan a los mismos precios-impuestos, podrá afirmarse la eficiencia de los resultados de las decisiones colectivas independientemente de las instituciones de decisión colectiva. Sin embargo, si el teorema de la descentralización es únicamente aplicable al primer caso de un solo individuo por jurisdicción como al segundo caso de individuos con idénticas demandas e idénticos precios-impuestos, la aplicación del teorema resulta tan limitada que deviene irrelevante y carente de toda generalidad.... Por consiguiente, para que el teorema de la descentralización no caiga en la mera irrelevancia es preciso suponer por lo menos "varios individuos" en cada jurisdicción con "demandas distintas" entre sí. En esta situación con demandas distintas del bien público, ya no podemos suponer que el suministro descentralizado mediante decisiones mayoritarias conseguirá un suministro eficiente del bien público en cada jurisdicción... En nuestro caso, dado el idéntico precio-impuesto con el que se confrontan todos los individuos en la formulación de Oates, podemos aplicar directamente los resultados del teorema de la eficiencia del equilibrio de H. Bowen¹⁵

Este teorema nos asegura que las votaciones mayoritarias conseguirían un suministro eficiente de bien público, dados unos precios-impuestos iguales para todos los individuos, únicamente si la distribución de las preferencias de los votantes es simétrica, de forma que coincidan votante medio y votante mediano. Esta condición de simetría en la distribución de las preferencias de los votantes resulta verdaderamente restrictiva... Por tanto no podemos concluir que por regla general el suministro descentralizado

¹⁵ BOWEN, H.: "The interpretation of voting in the allocation of economic resources", en *Quarterly Journal of Economics*. 1943.

de bienes decidido por votaciones mayoritarias sea eficiente"¹⁶.

En III. Un modelo sobre la inferior eficiencia de la descentralización, Casahuga desarrolla un modelo sencillo en el que las soluciones descentralizadas resultan inferiores en términos de eficiencia agregada a las soluciones centralizadas.

En este modelo se considera que existen nueve individuos, que deben decidir mediante votaciones mayoritarias la cantidad a suministrar de un determinado bien público. Cada individuo tiene su curva de demanda de dicho bien público, que puede coincidir o no con la de otro individuo (el modelo contempla cinco curvas de demanda, de las que en cuatro coinciden dos individuos, pero que residen en jurisdicciones distintas). Se supone que el precio-impuesto es el mismo para todos ellos, lo que entraña unas condiciones de costes constantes a escala. Estos nueve individuos se encuentran distribuidos espacialmente dentro de la comunidad de forma tal que podrían constituirse en tres jurisdicciones geográficas separadas, para el suministro de dicho bien público, de forma que cada una de estas jurisdicciones contenga a tres individuos.

Pues bien, a través de este sencillo modelo, cuyo desarrollo, por conocido, no se va a exponer, se llega a la conclusión de que:

"... Se produce un aumento global del bienestar o de la eficiencia al pasar de un sistema descentralizado a otro centralizado en el suministro de un determinado bien público. Con este cambio salen beneficiadas globalmente

¹⁶ CASAUGA, Antoni: "La invalidez general del teorema de la descentralización", en Cuadernos Económicos de ICE. Número 20, 1982. p.p. 37-51. p.p. 42-43.

dos jurisdicciones (en las que no coincide el votante mediano con el votante medio*), mientras que la tercera jurisdicción (en la que coincide el votante mediano con el votante medio*), no experimenta pérdida o ganancia alguna con este cambio de estructuras políticas. Por consiguiente, no puede afirmarse, tal como sostiene el teorema de la descentralización, que las estructuras políticas centralizadas nunca pueden dar lugar a unos resultados de mayor eficiencia en el suministro de bienes y servicios públicos bajo iguales condiciones de coste que las estructuras políticas centralizadas. Nuestro sencillo modelo nos acaba de proporcionar una situación cuyos resultados contradicen el teorema de la descentralización, hecho que pone de relieve la invalidez general de este teorema, aunque consiguiera formularse alguna vez de forma no tautológica¹⁷

En IV. Conclusiones y perspectivas futuras, Casahuga estima que:

"La principal conclusión que se deriva del análisis contenido en este artículo -la invalidez general del teorema de la descentralización -reside en la seria grieta que abre en uno de los pilares fundamentales sobre lo que descansa la denominada "teoría del federalismo fiscal",... Ya no podemos afirmar que los resultados de las estructuras políticas descentralizadas serán siempre superiores a los resultados de las estructuras políticas centralizadas. Volvemos de nuevo a un mundo de ambigüedades en el que todo es posible... Hay que tener muy presente, sin embargo, que esta conclusión no nos permite proceder a rechazar o abandonar las formas federales o

* Las observaciones entre paréntesis son mías.

¹⁷ CASAHUGA, Antoni: "La invalidez general del teorema de la descentralización", en Cuadernos Económicos de ICE. Número 20, 1982. p.p. 37-51, p.p. 43-49.

descentralizadas de organización política. Pueden existir, y de hecho existen, otros fundamentos de carácter general que hablan en favor de las fórmulas federales"¹⁸.

Apoyando esta severa crítica de Casahuga, que califica como de "brillantemente desarrollada", Francisco Javier Braña Pino¹⁹ añade:

"El propio Casahuga rebate la principal objeción que podría formularse a su demostración: que existiendo movilidad perfecta, el equilibrio alcanzado no sería estable, al operar el mecanismo de ajuste de Tiebout, produciéndose un nuevo equilibrio en el que la eficiencia de la solución descentralizada sería de nuevo superior. Pero la cuestión que estamos tratando ahora es que, como señala Casahuga ("La invalidez general del teorema de la descentralización", p.p. 47), la potencial relevancia del teorema de la descentralización debería buscarse en el hecho de que nos asegurara una mayor eficiencia de las decisiones descentralizadas de suministro público, aunque, o especialmente cuando dejara de operar el mecanismo de ajuste tieboutiano. Además, no cabe olvidar que el modelo de Tiebout, supone unos costes nulos de desplazamiento, así como la ausencia de preferencias de localización previas de los ciudadanos. Si los costes de movilidad son mayores que las ganancias de bienestar derivadas del paso de una solución centralizada a otra descentralizada, la solución centralizada será otra vez la más eficiente".

¹⁸ CASAHUGA, Antoni: "La invalidez general del teorema de la descentralización", en Cuadernos Económicos de ICE. Número 20, 1982. p.p. 37-51, p.p. 49-50.

¹⁹ BRAÑA PINO, Francisco Javier: "Tema 23 del Programa de Teoría de la Hacienda Pública". Ejercicio de Concurso para una plaza de Profesor Titular de Universidad. Madrid, marzo de 1987. p.p. 1-52 y Anexos, p.p. 33-35.

Como el sentido de las conclusiones de estas severas críticas puede inducir a error, resulta conveniente aclarar que "la invalidez general del teorema de la descentralización", no supone el que el teorema de la descentralización no sea válido nunca, sino que el teorema de la descentralización no es válido siempre.

En primer lugar, el teorema de la descentralización parte de la condición de que los costes de provisión del bien público en cada zona geográfica sean los mismos tanto para el gobierno central como para los gobiernos subcentrales. Si no fuera así, y el gobierno central tuviera unos costes de provisión del bien público inferiores a los de los gobiernos subcentrales, debido a la existencia de economías de escala no alcanzables por los gobiernos subcentrales, tal vez fuera más adecuada la provisión centralizada del bien público, a pesar del carácter descentralizado de su consumo.

En segundo lugar, la discusión del teorema, pone de manifiesto que, si el nivel del output de un bien público proporcionado por el gobierno central es uniforme para todas las zonas geográficas, la descentralización será tanto más deseable, cuanto mayor sea la divergencia entre los niveles eficientes de output de las diversas zonas geográficas; porque las diferencias, entre cualquier nivel de output provisionados por los gobiernos subcentrales de las diversas zonas geográficas, serán más acusadas.

Buen número de autores, como Albert Breton y Anthony Scott²⁰, Robin Boadway²¹, N. Topham²², y C.V. Brown y P.M. Jackson²³, etc., coinciden en la

²⁰ BRETON, Albert; y. SCOTT, Anthony: The Economic Constitution of Federal States University of Toronto Press, 1978. p.p.5.

²¹ BOADWAY, Robin: Public Sector Economics. Little Brown and Company. Boston. 1979, p.p. 408

idea de que el planteamiento central del teorema de la descentralización que pretende adaptar el nivel de provisión a las preferencias de los ciudadanos, consiste en que la descentralización en la provisión de bienes públicos permite diversificar su oferta en función de las preferencias diferenciadas de los ciudadanos de cada zona geográfica.

En concreto, se trata de diversificar la oferta ante la existencia de una demanda diferenciada; lo que resulta de muy difícil realización para un gobierno central, que tiene tendencia a proveer una cantidad uniforme de bien público para todas las zonas geográficas.

¿Qué se pretende con la provisión descentralizada de un bien o servicio público?. Sencillamente minimizar la pérdida de bienestar del grupo de ciudadanos de una zona geográfica, como consecuencia de la provisión uniforme de una cantidad única de bien o servicio público para todos los consumidores. Lógicamente, la pérdida de bienestar será tanto menor: cuanto más diversificada esté la oferta del bien o servicio público, en el sentido de que cada gobierno subcentral provea a los consumidores de su zona geográfica del nivel eficiente de output; y, cuanto más coincidan las preferencias de los consumidores de cada zona geográfica. En otras palabras, cuanto mayor sea la heterogeneidad entre las demandas de los consumidores de unas y otras zonas geográficas, y cuanto mayor sea la homogeneidad de las demandas de los consumidores de una determinada zona geográfica, tanto mayores serán los beneficios de la descentralización.

²² TOPHAN, N. : "Local government economics", en *Public Sector Economics*. Longman, Londres, 1981, p.p. 134-137.

²³ BROWN, C. y JACKSON, P.M.: *Public Sector Economics*. Martin Robertson. Oxford, 1982. p.p. 196.

En mi opinión, y aunque no sea válido siempre, el argumento en favor de la descentralización es aplicable a los bienes públicos puros, pero bajo condiciones muy restrictivas:

- La primera, ya señalada por Wallace E. Oates, y anteriormente mencionada, presupone que por la inexistencia de economías de escala en la provisión del bien público puro por el gobierno central, o, por la existencia de economías de escala similares, sea el gobierno central o los gobiernos subcentrales los que provisionen el bien público puro; los costes de provisión para los ciudadanos sean los mismos.
- La segunda, supone que los gobiernos subcentrales disponen de información perfecta sobre las preferencias de los ciudadanos-consumidores de su zona geográfica, y que por lo tanto están en disposición de proveer el nivel eficiente de output de un bien público puro que demandan los ciudadanos de su jurisdicción.
- La tercera, implica que la información perfecta de que disponen los gobiernos subcentrales es "reservada", en el sentido de que por la existencia de cualquier tipo de "barreras", el gobierno central no tiene, de hecho, acceso a dicha información perfecta; y, que por lo tanto el gobierno central desconoce la existencia de demandas diferenciadas de un bien público puro en las diferentes zonas geográficas o, si la conoce, ignora los niveles eficientes de output de un bien público puro de cada jurisdicción.
- La cuarta, supone que el gobierno central aunque dispusiera de información perfecta no sería capaz de ofrecer niveles de output diferenciados

territorialmente de un bien público puro como respuesta a las demandas diferenciadas de los ciudadanos-consumidores de cada una de las jurisdicciones.

- Y la quinta y última, aunque de singular importancia, exige la inexistencia de asimetrías en la distribución de las preferencias de los ciudadanos-consumidores de cada jurisdicción, de forma que el votante medio coincide con el votante mediano.

Como han señalado Geoffrey Brennan y James M. Buchanan: "Existe el argumento de que un sistema federal permite variar la oferta de bienes públicos locales en respuesta a diferencias en las preferencias por estos bienes entre jurisdicciones subnacionales. Esta línea de razonamiento presupone que los gobiernos de nivel nacional no variarán, o no podrán variar, los niveles de servicios en diferentes regiones subnacionales de acuerdo con la demanda"²⁴.

No obstante, aunque se relajaran las condiciones restrictivas del modelo cabe sostener, aunque no con carácter general, de que sí se trata de un bien público puro: "su provisión descentralizada permitirá satisfacer mejor las preferencias de los ciudadanos. Pero naturalmente, los beneficios de la descentralización deben ser confrontados con la función de coste que su provisión supone a los ciudadanos"²⁵

²⁴ BRENNAN, Geoffrey; y BUCHANAN, James J.: "Normative tax theory for a federal polity: Some public choice preliminaries", en McLure Jr. Charles E. (ed.). *Tax assignment in federal countries*. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983, p.p. 52-65 - p.p. 55.

²⁵ CASTELLS I OLIVERES, Antoni: *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Ariel Economía. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1988. p.p. 20.

1.1.1.1.2. PRINCIPIO DE EQUIVALENCIA FISCAL.

El cumplimiento del principio de equivalencia fiscal requiere que exista correspondencia entre los límites geográficos de la unidad de gobierno que provee el bien público y los beneficios del bien público. O, entre otras palabras, el principio señala la conveniencia de internalizar los beneficios del bien público dentro de los límites geográficos de la unidad de gobierno que lo provee.

En general, resulta idóneo el internalizar, dentro de lo posible, todos los beneficios y costes asociados a la provisión de un bien público, porque así es más probable que las decisiones sobre el nivel de output a proveer tengan en cuenta los intereses de todos los ciudadanos que resulten afectados. Pero no siempre es posible hacerlo, porque existen bienes públicos puros de ámbito territorial restringido, denominados bienes públicos locales, que provocan efectos externos.

La presencia de estas "externalidades" y su amplitud está relacionada con el tamaño de la jurisdicción. Cuanto más pequeña sea ésta, la probabilidad de internalizar los beneficios y costes de la provisión de un bien público local será menor. Y, en consecuencia, la pérdida de bienestar que sufrirán los ciudadanos de una jurisdicción como consecuencia de las "externalidades" tenderá a variar de forma inversamente proporcional al tamaño de dicha jurisdicción.

Por esta razón, la existencia de "externalidades" es un factor adicional a tener en cuenta en la determinación del tamaño óptimo que debe tener una jurisdicción para consumir un bien público local.

Pero, la existencia de "externalidades" no es sino una de las tres situaciones

que se pueden producir:

1. Los beneficios del bien público local se extienden más allá de los límites geográficos de la jurisdicción del gobierno que provee el bien.
2. Los beneficios del bien público local se extienden sólo a una parte de la zona geográfica que corresponde a la jurisdicción del gobierno que provee el bien.
3. Los beneficios del bien público local se extienden exactamente a los límites geográficos de la jurisdicción que provee el bien. Es decir, que, existe una correspondencia perfecta entre los límites geográficos de la unidad de gobierno que provee el bien público local y los límites geográficos de los beneficios del bien público.

La primera situación corresponde a un caso típico de existencia de "externalidades", en la que una unidad de gobierno de ámbito inferior (por ejemplo, un gobierno municipal) presta un bien o servicio (por ejemplo, transporte interurbano) que, aunque de ámbito territorial restringido, tiene unos beneficios territoriales de ámbito superior a los límites geográficos de la jurisdicción de la unidad de gobierno que presta el bien público local. Por lo que como afirma Mancur Olson, Jr.: "En el primer tipo de situación, hay una causa obvia de ineficiencia. ... situaciones de esta clase dejan a la sociedad con una menor provisión de los bienes colectivos en cuestión a la que sería óptima"²⁶.

²⁶ OLSON, Jr., Mancur: "Strategic theory and its applications. The principle of "fiscal equivalence": The division of responsibilities among different levels of government", en American Economic Review. Mayo, 1969. p.p. 479-487 - p.p. 482.

La segunda situación se produce cuando un gobierno de ámbito superior (por ejemplo, el gobierno central) presta un bien o servicio (por ejemplo, descontaminación atmosférica) que sólo beneficia a determinadas y concretas zonas geográficas de la jurisdicción correspondiente al gobierno de ámbito superior que provee el bien o servicio. En este caso se producirá lo que suele denominarse una "internalidad". Como en el caso anterior, la situación también será de ineficiencia, proque los beneficios de la provisión del bien público se limitan a determinadas zonas geográficas, de ámbito regional o local, mientras que los impuetos, que sirven para financiar la provisión del bien corresponden a un ámbito más amplio, al ámbito jurisdiccional del gobierno central. Lo que supone que el conjunto de los ciudadanos de una nación tendrán que costear la provisión de un bien o servicio público del cuál se benefician tan sólo una parte del conjunto de los ciudadanos. Por lo que como dice Mancur Olson Jr.: "Si los beneficios son locales y los impuestos son nacionales, aunque un bien colectivo aporte unas ganancias mucho mayores que sus costes, no obstante, habrá más perdedores que ganadores"²⁷.

Por último, la tercera situación supone la existencia de una correspondencia perfecta entre los límites geográficos de la unidad de gobierno que provee el bien público local y los límites geográficos de los beneficios del bien público. En este caso, al contrario que en los dos anteriores, la situación no es de ineficiencia, sino que podrá alcanzarse un nivel óptimo de provisión del bien público local.

Lamentablemente, no es fácil encontrarse con situaciones como la tercera,

porque la correspondencia perfecta es muy raro que se dé. Gordon Tullock ha insistido en esta idea de la práctica imposibilidad de eliminar las "externalidades" completamente: "Cualquier unidad gubernamental delimitada geográficamente debe tener una frontera sus acciones justo en la parte interior de la frontera producirán una externalidad justo en la parte exterior de la frontera"²⁸.

Dada la dificultad para una unidad de gobierno, de internalizar en su totalidad los efectos de su actividad; y, teniendo en cuenta, que esta dificultad será tanto mayor cuanto menor sea el tamaño de jurisdicción de la unidad de gobierno; no caben otras posibilidades que la de aumentar el tamaño de jurisdicción para la provisión del bien²⁹, o que la de tratar de obtener nada más que un cierto grado de internalización de los beneficios y costes asociados con la provisión de bienes públicos locales. El problema es fijar cuál debe ser el grado o porcentaje de internalización, porque las consecuencias de esta decisión son importantes.

Porque, como ya expuse anteriormente, cuanto mayor sea el grado de internalización de los efectos externos, o lo que es lo mismo, cuanto mayor sea el porcentaje de internalización deseado, tanto mayor será el tamaño óptimo de jurisdicción, y en consecuencia, tanto más alto el nivel de la unidad de gobierno requerido.

De forma que el cumplimiento del objetivo de internalización de las "externalidades" sugiere una menor descentralización; lo que contradice, en parte,

²⁸ TULLOCK, Gordon: "Federalism: Problems of Scale", en Public Choice. Primavera, 1969. p.p. 19-29.-p.p. 19.

²⁹ OATES, Wallace E.: Federalismo fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977. p.p. 73-74.

las conclusiones del teorema de la descentralización, que recomienda la mayor descentralización, para así atender mejor a las preferencias claramente diferenciadas de cada jurisdicción. Por lo que, en los casos en los que la provisión de un bien público local produzca "externalidades", que como ya hemos dicho serán la mayoría, habrá que valorar: por un lado, las ventajas de una provisión descentralizada, por un nivel de gobierno de ámbito inferior, que ofrezca la cantidad eficiente de output de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos de su jurisdicción; y, por otro lado, las ventajas de una provisión menos descentralizada, por un nivel de gobierno de ámbito superior, pero que permita internalizar las "externalidades", dado que su ámbito territorial es superior.

Así pues, con el fin de maximizar el bienestar:

- En unos casos será recomendable infringir el principio de equivalencia fiscal, evitando la provisión subóptima del bien público local por el nivel de gobierno de ámbito inferior, recurriendo a un sistema de subvenciones específicas proporcionales para las actividades que producen "externalidades", cuyo ratio de proporcionalidad "ideal" sería aquel en que hubiera una correspondencia entre, la cantidad subvencionada respecto a la cantidad total gastada, y los beneficios externos en relación al total de beneficios.
- Y, en otros casos, como la práctica lo demuestra, lo aconsejable sería el que la provisión del bien público local se realice conjuntamente, para un grupo de unidades de gobierno de ámbito inferior, entre las que existe un alto grado de afinidad en las preferencias que sus ciudadanos respectivos tienen por una determinada actividad. De forma que, con una pequeña

renuncia al mayor grado de descentralización deseable y posible, la provisión conjunta del bien público local pueda extenderse al ámbito territorial superior, formado por la agregación de las jurisdicciones que componen el grupo de gobierno de ámbito inferior.

Conviene aclarar que el análisis que desemboca en la recomendación de la correspondencia entre los límites geográficos de la unidad de gobierno que provee el bien público local y de los beneficios del bien público, parte, al igual que el teorema de la descentralización, de las siguientes hipótesis restrictivas:

- La primera sería la imposibilidad de exclusión del consumo. El debilitamiento de esta hipótesis posibilitaría la provisión privada del bien o servicio público local.
- La segunda, y más importante, el conocimiento del ámbito geográfico preciso al que se extienden los beneficios de la provisión del bien público local. Esta condición es muy restrictiva, porque con frecuencia ocurre que los beneficios de la provisión de un bien público se extienden, no a un ámbito o zona geográfica, sino a un ámbito o grupo de personas que coinciden en unas características determinadas. Es decir que, se dan casos en los que los beneficios del bien público local, no llegan a todos los ciudadanos localizados geográficamente en la jurisdicción, sino sólo a una parte de ellos, de cuya influencia o poder dependerá el que el nivel de provisión del bien, sea óptimo o no.

Aunque con todas las limitaciones ya señaladas, se podría afirmar, a modo de conclusión, la validez del principio de equivalencia fiscal o de internalización de las "externalidades" como criterio de determinación de cuál

es el nivel de gobierno más adecuado para proveer un bien o servicio público, al perseguir la correspondencia de la prestación de un bien o servicio público al nivel de gobierno que más se ajuste al ámbito de sus beneficiarios.

1.1.1.1.3. ECONOMÍAS DE ESCALA.

Hay quien considera que la existencia de economías de escala en la función de producción de bienes públicos es un criterio más a considerar en la asignación de la provisión de un bien público a uno u otro nivel de gobierno. Por ejemplo, Jerome Rothenberg señala que: "si el output público es producido bajo sustanciales economías de escala, entonces un sistema de muchas unidades de gobierno muy pequeñas incurriría en unos costes de producción del output público considerablemente más elevados que un sistema de pocas y grandes unidades"³⁰.

Resulta evidente que Jerome Rothenberg se refiere a economías de escala en la "producción", y no en el "consumo", que son dos conceptos absolutamente dispares, pero que con frecuencia se confunden. Aunque el concepto de economía de escala en el "consumo" no indique más que simplemente que el coste por ciudadano disminuye al aumentar el tamaño del grupo consumidor, porque los conceptos relevantes son el consumo colectivo y el grado de pureza, consumo no rival e imposibilidad de exclusión, del bien público.

Pero aunque se hable de economías de escala en la "producción", resulta desde la perspectiva del análisis teórico bastante discutible el que la existencia de economías de escala en la "producción" sea un argumento en favor de la provisión centralizada de un bien o servicio público. Como señala Gordon Tullock: "cómo regla general no debemos elegir nuestras unidades políticas en

³⁰ ROTHEMBERG, Jerome: "Local Decentralization and Theory of Optimal Government Comment", en Margolis, Julius (ed.). *The Analysis of Public Output*. National Bureau of Economic Research. Columbia University Press. New York, 1970. p.p. 31-64 - p.p. 33.

términos de eficiencia productiva".³¹

El hecho de que a veces se haga así, es decir, que se determine el nivel de gobierno con criterios de eficiencia productiva, se debe a la confusión entre "producción" y "provisión" de un bien o servicio público, que son dos cosas distintas. Una unidad de gobierno que debe provisionar un bien público, puede encargar su producción a una empresa pública o privada que esté en condiciones de producir a la escala óptima, y ella limitarse a distribuir dicho bien público, producido por aquella organización, entre los ciudadanos. Actuando de esta forma, las unidades de gobierno pueden proveer bienes y servicios públicos al nivel territorial más idóneo, determinado de acuerdo con otros criterios: teorema de la descentralización, principio de equivalencia fiscal,... etc.; porque como vuelve a señalar Gordon Tullock, si los bienes y servicios pueden ser adquiridos "a un productor especializado, entonces las economías de escala dejan de tener relevancia en la decisión sobre el tamaño de la unidad gubernamental"³².

No parece, pues, que la existencia de economías de escala en la función de producción de un bien público, sea un criterio excesivamente válido para determinar el nivel de gobierno más idóneo para la provisión del bien en cuestión.

³¹ TULLOCK, Gordon: "Local Decentralization and the Theory of Optimal Government Comment", en Margolis, Julius (ed). *The Analysis of Public Output*. National Bureau of Economic Research, Columbia University Press. New York. 1970. p.p. 65-68 . - p.p. 65.

³² TULLOCK, Gordon: "Federalism: Problems of Scale", en *Public Choice*. Primavera, 1969. p.p. 19-29. - p.p.21.

1.1.1.1.4. MINIMIZACION DE LOS COSTES DE DECISION.

Lógicamente, a medida que la provisión de un bien público con externalidades se extiende a un mayor número de ciudadanos, se hace más difícil alcanzar los niveles de output eficientes, puesto que no es posible conocer las preferencias de los ciudadanos a través de la negociación directa, sino que hay que recurrir al establecimiento de mecanismos políticos, a través de los cuales los diferentes niveles de gobierno tengan una información, aunque no sea perfecta, de las preferencias de los ciudadanos.

Estos costes de información, que sirven de base para la toma de decisiones, serán tanto más altos, a medida que aumenta la dimensión o tamaño del grupo de ciudadanos a los que afecta la decisión, y a medida que los procesos de decisión se hacen más complejos como consecuencia de la gran variedad de los bienes públicos a proveer.

En principio, parece, conveniente por razones de coste, evitar la toma de decisiones sobre la provisión de un gran número de bienes públicos que afecten a un amplio número de ciudadanos, por un número reducido de unidades de gobierno.

Resulta evidente que este argumento favorece la toma de decisiones descentralizada, a través de múltiples unidades de gobierno inferiores.

No obstante, también existen argumentos en contra de la toma de decisiones por una multiplicidad de unidades de gobierno inferiores. Por una parte, cuanto mayor sea el número de unidades de gobierno que toman decisiones mayores serán los costes de coordinación, máxime si la provisión de los bienes públicos

produce externalidades.

Por otra parte, la formación y funcionamiento de múltiples organizaciones de toma de decisiones, por pequeñas que sean, es en sí misma costosa, porque ocasiona no sólo costes administrativos de los múltiples órganos de decisión, sino también costes en el electorado, en forma de tiempo y esfuerzo, que deberá acudir a numerosas consultas, si existen muchos niveles de gobierno. Finalmente, hay todavía otro problema, el establecimiento de una determinada organización de toma de decisiones para la provisión de un bien público debe supeditarse a que las ganancias que proporcione sean superiores a los costes adicionales en que incurre.

Dados los argumentos, a favor y en contra, de reducido número o multiplicidad de unidades de gobierno que tomen decisiones; y, a modo de conclusión, parece deseable que, cuando la jurisdicción de tamaño óptimo es aproximadamente la misma para un cierto número de bienes públicos se establezca solamente un nivel de gobierno para la provisión de dichos bienes³³, de forma que el número de niveles jurisdiccionales sea limitado y evite los solapamientos de unidades de gobierno pertenecientes a un mismo nivel³⁴.

³³ OATES, Wallace, E.: *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local Madrid, 1977.p.p. 76.

³⁴ BOADWAY, Robin: *Public Sector Economics*. Little, Brown and Company. Boston, 1979. p.p. 408-409.

1.1.1.1.5. TEORIA DEL TAMAÑO OPTIMO DE JURISDICCION.

La existencia de bienes públicos impuros plantea el problema de la determinación del número óptimo de beneficiarios, o en otras palabras, del tamaño óptimo de jurisdicción.

Los bienes y servicios públicos puros que provee el sector público, y, que presentan las características de no rivalidad en el consumo o consumo colectivo, e imposibilidad de exclusión en el consumo, son escasos. La mayor parte de los bienes públicos que provee el sector público son impuros, y presentan características de congestión, en el sentido de que determinado un nivel de output a proveer, el aumento del número de ciudadanos-consumidores hace disminuir la utilidad de los ciudadanos consumidores anteriormente existentes.

Resulta evidente, pues, que ante una situación de congestión, caben dos posibilidades: mantener el nivel de provisión del output del bien público impuro, aceptando la disminución de calidad del servicio público; o, aumentar el nivel de provisión del output del bien público impuro, y consiguientemente, el coste de dicha provisión, en la cuantía necesaria para mantener el nivel de utilidad de los anteriores ciudadanos-consumidores.

El aspecto más importante consiste en que en el caso de los bienes impuros, el ámbito teórico de beneficiarios no es ilimitado. Porque un ciudadano-consumidor adicional provoca dos efectos de signo contrario: por un lado, y al igual que ocurre con los bienes puros, asume una parte del coste de provisión del bien impuro, y por lo tanto, reduce el precio fiscal que corresponde a los demás ciudadanos-consumidores; pero, por otro lado, su

presencia origina costes de congestión, porque disminuye la calidad del servicio público, al disminuir la utilidad obtenida por los demás ciudadanos-consumidores, de un nivel dado de provisión de output del bien público impuro, en cuestión.

Lógicamente, los ciudadanos-consumidores anteriores en el tiempo, aceptarán y fomentarán la incorporación al colectivo de nuevos ciudadanos-consumidores; siempre y cuando, el coste marginal que se produzca al aumentar el nivel de provisión del output, para mantener invariable la calidad del servicio público, sea inferior a la parte del coste financiada por un nuevo ciudadano-consumidor.

En tanto que se verifique:

$$\frac{c + \Delta c}{n+1} < \frac{c}{n}$$

o, su equivalente:

$$\Delta c < \frac{c}{n}$$

los ciudadanos-consumidores antiguos tendrán interés en que el tamaño del grupo de beneficiarios vaya aumentando.

En definitiva, se trata de minimizar el coste medio por ciudadano consumidor (c/n), siendo $c = c(x, n)$, donde x es el output público. El óptimo se alcanzará cuando:

$$\frac{d.c.}{d.n} = \frac{c(x, n)}{n}$$

La formulación inicial de la teoría del tamaño de jurisdicción procede de la teoría de los clubs de James M. Buchanan, publicada originalmente en "Economica" de febrero de 1965, con el título de "An Economic Theory of Clubs"³⁵, y en la que toma como punto de partida los trabajos de Paul A. Samuelson³⁶⁻³⁷, en los que se hace una clara distinción conceptual entre aquellos bienes y servicios que son "puramente privados", y aquellos otros que son "puramente públicos".

Para el primer tipo de bienes, la unidad óptima de consumo es una economía doméstica, o unidad familiar. En tanto que, para el segundo grupo de bienes, en el sentido polar del término, la unidad óptima de consumo es un grupo formado por un número infinitamente grande de miembros. Pero, entre ambos extremos, bienes privados polarmente puros y bienes públicos polarmente puros, existe una extensa gama de bienes y servicios que tienen algo de públicos, aunque no reúnan las características de consumo no rival e imposibilidad de exclusión del consumo; y, para los que la unidad óptima de consumo, no es, ni la unidad familiar, ni un número infinitamente grande de miembros, sino un número finito de asociados. La cuestión central consiste, pues, en determinar el tamaño óptimo de propietarios-consumidores para

³⁵ BUCHANAN, James M.: "Teoría Económica de los Clubs", en Hacienda Pública Española, número 50/1978. p.p. 353-363.

³⁶ SAMUELSON; Paul A.: "The pure theory of public expenditure", en Review of Economics and Statistics, vol. XXXVI (1954). p.p. 387-389.

³⁷ SAMUELSON, Paul A.: "Diagrammatic exposition of a theory of public finance", en Review of Economics and Statistics, vol. XXXVII (1955). p.p. 350-355.

compartir costes y consumo.

El enfoque utilizado por James M. Buchanan en su "Teoría Económica de los Clubs", consiste en fijar un conjunto de precios marginales (precios-impuestos si el bien se suministra públicamente) que en el modelo se convierten en participaciones en los costes de suministro de diversas cantidades de bienes para grupos de personas de diversos tamaños. Por lo tanto, cada individuo miembro del club se enfrenta a un conjunto previsible de precios marginales para cada cantidad de bien y para cada posible dimensión o tamaño del club, con independencia de su propia elección de dichas variables. Así mismo, el modelo parte del supuesto de un mundo de individuos iguales, que valoran sus beneficios de forma idéntica.

La teoría de los clubs sólo es aplicable a la provisión de bienes o servicios compartidos o públicos en los que es posible la "exclusión". En la medida que la no exclusión del consumo sea una característica del suministro de bienes públicos, la teoría de los clubs pierde relevancia.

Wallace E. Oates abordó, unos años más tarde que James M. Buchanan, el problema de la determinación del tamaño óptimo de jurisdicción, en "Fiscal Federalism", publicado en 1972³⁸.

Para indicar la naturaleza del problema parte de los siguientes supuestos: población dada y geográficamente fija, y toma de decisiones sin coste; además de, considerar un bien público impuro, cuyo consumo no está limitado por la tecnología a un subconjunto de unidades de consumo geográficamente

38

OATES, Wallace E.: *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local Madrid, 1977. p.p. 62-71.

preciso, y que, por lo tanto, puede proveerse de formas muy diversas

En este esquema, el problema radica en la determinación del grupo de tamaño óptimo para consumir conjuntamente un bien público impuro, teniendo en cuenta que se producen dos efectos de distinto signo.

El primer efecto de consumir conjuntamente un bien público impuro, es probable que sea el de la disminución del coste por persona.

Pero, también hay un segundo efecto de consumir conjuntamente un bien público impuro, que es el de que las personas que forman parte del grupo deberán ponerse de acuerdo sobre el nivel específico de consumo del bien en cuestión, lo que, probablemente, implique la aceptación de un nivel de provisión del bien, distinto del deseado, con la consiguiente pérdida de bienestar.

La naturaleza del problema es, pues, clara. La determinación del tamaño óptimo del grupo para consumir conjuntamente el bien público impuro, implica tener en cuenta los ahorros de costes que se consiguen con el consumo conjunto de grupos de tamaño grande, y el mayor bienestar que se obtiene por los niveles de consumo más adecuados cuando el tamaño del grupo es más reducido. Por lo tanto, deben compararse los beneficios que se obtienen al consumir conjuntamente en grupos pequeños, en los que se ajustan mejor los niveles de consumo a las demandas individuales, con los ahorros en los costes derivados del consumo colectivo en grupos grandes.

Si analizamos los factores que influyen en los ahorros agregados de coste y en las pérdidas agregadas de bienestar, podemos obtener algunas conclusiones

sobre el grado de descentralización fiscal.

La pérdida agregada de bienestar por un incremento del grado de centralización de la toma de decisiones depende, en principio, de la diversidad de las demandas individuales del bien, y de la amplitud de la agrupación geográfica de consumidores con preferencias similares. Cuanto mayor sea la divergencia en las preferencias del bien público entre los diversos consumidores, y cuanto mayores sean las diferencias en los niveles de renta de los ciudadanos, tanto más amplia será la dispersión en las demandas individuales del bien público. Y, si al mismo tiempo, se produce una coincidencia en las demandas individuales de los ciudadanos residentes en áreas geográficas concretas, o lo que es lo mismo, ciudadanos con demandas del bien similares residen geográficamente cerca unos de otros; se pueden esperar grandes diferencias en los niveles deseados de consumo entre las distintas zonas geográficas de un país.

En circunstancias como las anteriores, es demostrable que las pérdidas agregadas de bienestar como consecuencia del consumo colectivo de un bien público impuro, por parte de una población numerosa, que fuerza a una provisión altamente centralizada del bien, podrían ser importantes³⁹. Por lo tanto, cuanto más ampliamente varíen los niveles eficientes de consumo entre las diversas zonas geográficas, más acusada será la pérdida potencial de bienestar

³⁹ Vid Oates, Wallace, E.: *Federalismo Fiscal*. p.p. 68 y 91.

"La pérdida agregada de bienestar por la provisión centralizada de un nivel de consumo uniforme para todos los individuos, frente a un consumo conjunto más descentralizado, es proporcional a la suma de los cuadrados de la diferencia entre los niveles de consumo uniformes para toda la nación y el nivel de consumo más deseado en cada uno de los subgrupos o jurisdicciones:

$$\text{Pérdida} = \frac{1}{2b} \sum_{j=1}^K (Q_j^* - Q^*)^2$$

por la provisión centralizada de un bien público impuro, a un grupo de tamaño más grande, que agrupe a varias zonas geográficas.

Ahora bien, conviene señalar el que en estas sustanciales pérdidas de bienestar como consecuencia de una provisión centralizada del bien, influye mucho más el que los ciudadanos con demandas similares estén agrupados geográficamente, que el que exista diversidad en las demandas individuales, pues es el primer factor el que provoca una divergencia importante entre el nivel de consumo uniforme y el nivel de consumo eficiente de cada zona geográfica.

En definitiva, lo que indica la anterior profundización en el análisis de los factores que influyen en que las pérdidas agregadas de bienestar sean importantes, es que la pérdida de bienestar tenderá a ser más alta, y que por lo tanto, y permaneciendo otras cosas igual, el tamaño óptimo del grupo y, consiguientemente, el grado óptimo de centralización tenderá a ser menor.

Por otra parte, el ahorro agregado de costes por el consumo colectivo depende fundamentalmente del carácter técnico del propio bien, de que sea más o menos puro. En un caso límite de bien público puro, el consumo adicional de una persona, no supone un mayor coste para el grupo, por lo que el aumento del tamaño del grupo, tenderá a que el ahorro de costes del consumo colectivo sea relativamente importante. Sin embargo, cuando se trata de bienes públicos impuros, y la tendencia se acentúa al aumentar el grado de impureza, la ampliación del tamaño del grupo para incluir más consumidores, aumenta el coste total necesario para mantener el nivel de consumo dentro del grupo, por lo que los ahorros en los costes por el consumo conjunto en grupos ampliados dependerá del grado en que sean necesarios inputs adicionales para satisfacer

a consumidores adicionales.

En algunos casos, las economías de escala que se pueden alcanzar en la "producción" de un bien público, pueden ser compatibles con la diversificación en el consumo del bien, como consecuencia de la ya reconocida distinción entre la "producción" y la "provisión" de un bien público. Porque como ya se adelantó en "Economías de escala": "Una unidad de gobierno que debe provisionar un bien público, puede encargar su producción a una empresa pública o privada, que esté en condiciones de producir a la escala óptima, y ella limitarse a distribuir dicho bien público, producido por aquella organización, entre los ciudadanos".

Existe, pues, tanto en el esquema de James M. Buchanan como en el esquema de Wallace E. Oates, un determinado tamaño del grupo de personas que maximiza los beneficios que se pueden obtener por la provisión conjunta o colectiva, de un determinado nivel de output, de un bien público impuro.

La existencia de bienes públicos impuros, planteaba el problema de la relación entre la provisión eficiente de estos bienes públicos y el tamaño de la población que resultaría óptimo, lo que permitiría asociar su provisión a las unidades de gobierno que fueran las más apropiadas en función de la población que tienen bajo su jurisdicción.

Lógicamente, para cada nivel de provisión del bien público, el tamaño óptimo de la población será distinto. Se trata, pues, de una función, normalmente creciente, entre nivel de provisión del bien y tamaño del grupo, que contiene un conjunto de soluciones óptimas.

La forma concreta de esta función dependerá del carácter, en cuanto a grado de pureza del bien público, y será distinta, aunque siempre creciente, según se trate de unos bienes públicos u otros. En los casos límite de bienes públicos puros, el tamaño óptimo de población será considerablemente alto, en tanto que, en los bienes públicos muy impuros, casi privados, el tamaño óptimo de población se alcanzará muy pronto.

Será pues, a modo de conclusión, la forma concreta de la función entre nivel de provisión y tamaño de la población, la que sirva para asignar la provisión del bien público a la unidad de gobierno más apropiada, en función de la población que tiene bajo su jurisdicción.

1.1.1.1.6. MODELO DE TIEBOUT.

A través del análisis de: el teorema de la descentralización, el principio de equivalencia fiscal, y la teoría del tamaño óptimo de jurisdicción; y, en menor medida, en mi opinión, de: las economías de escala, y la minimización de los costes de toma de decisión; se ha tratado de aportar argumentos en favor de una provisión descentralizada de bienes públicos, tanto si se trata de bienes públicos puros, como, y en especial, si se trata de bienes públicos locales, y de bienes públicos impuros. Pero, estos argumentos teóricos en favor de la descentralización, sólo serían válidos si se pudiera demostrar que, los mecanismos políticos que conducen a la toma de decisión sobre el nivel de provisión del bien público, en los sistemas descentralizados, tienen una mayor eficacia asignativa, que en los sistemas centralizados, en razón a la mayor posibilidad de conocer las preferencias de los consumidores⁴⁰.

Charles M. Tiebout trata de abordar el problema de que un sistema descentralizado permite un mecanismo asignativo más eficiente que un sistema centralizado, en su trabajo "A pure Theory of Local Expenditures", publicado en octubre de 1956, en "Journal of Political Economy".⁴¹.

Arranca de la realidad de que muchos de los bienes públicos son provisionados por gobiernos locales, y de la consideración de que lo que él llama el consumidor-votante puede seleccionar el residir en aquella comunidad que

⁴⁰ BRENAN; Geoffrey, y BUCHANAN, James M.: "Normative tax theory for a federal polity: Some public choice preliminaries", en Mc Lure Jr. Charles (ed). Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983. p.p. 52-65.

⁴¹ TIEBOUT, Charles, M.: "Una teoría pura del Gasto Público Local", en Hacienda Pública Española, número 50/1978, p.p. 324-331.

mejor se ajuste a su estructura de preferencia de bienes públicos. Porque así como en los bienes públicos de provisión central, las preferencias del votante-consumidor están dadas, y el gobierno central lo que tiene que hacer es tratar de ajustarse a estas preferencias; en los bienes públicos de provisión local, el dato es la estructura de ingresos y gastos, y el consumidor-votante se desplazará a aquella comunidad cuyo gobierno local mejor satisfaga el conjunto de sus preferencias. De forma que, cuanto mayor sea el número de consumidores y mayor sea la variedad de bienes públicos ofrecidos, tanto mayor será la posibilidad de que un ciudadano-votante vea realizados plenamente sus deseos.

El modelo se apoya en supuestos muy restrictivos:

1. Los consumidores-votantes son totalmente móviles, sin coste, y dada la estructura de sus preferencias, se desplazarán hacia aquella comunidad que mejor les satisfaga.
2. Los consumidores-votantes conocen la estructura de ingresos y gastos de cada comunidad, y no les resultan indiferentes las diferencias que existan entre ellas.
3. Existe un gran número de comunidades en las que pueden decidir residir los consumidores-votantes.
4. No se consideran las dificultades, e incluso, imposibilidades que puedan existir para encontrar empleo. Los consumidores-votantes viven de rentas del capital (dividendos).

5. Los bienes públicos suministrados no provocan ni "internalidades" ni "externalidades", entre comunidades.
6. Para cada estructura de servicios comunitarios, existe un tamaño óptimo de la comunidad, al que pueden provisionarse los servicios al coste medio mínimo, lo que implica que algún factor o recurso es fijo. Porque si no fuera así, no habría ninguna razón lógica para modificar el tamaño de la comunidad.
7. Las comunidades que están por debajo del tamaño óptimo intentarán atraer nuevos residentes, con el fin de reducir los costes medios. Por el contrario, en las comunidades que estén por encima del tamaño óptimo existirá un grupo de residentes descontentos con las estructuras de su comunidad. Finalmente, las comunidades de tamaño óptimo tratarán, de que su población permanezca estable.

Dados estos supuestos, es previsible que se produzca un desplazamiento de los consumidores-votantes, descontentos con las estructuras de su actual comunidad, que no satisfacen sus preferencias, desde las comunidades de tamaño superior al óptimo, hacia las comunidades de tamaño inferior al óptimo.

El acto de desplazarse sin coste o no es fundamental, porque sustituye a la prueba de mercado de disposición a pagar por un bien, y revela la demanda de bienes públicos del consumidor-votante.

De esta forma, cada comunidad tiene una estructura de ingresos y gastos que refleja los deseos de sus residentes.

Siempre que exista un número suficiente de comunidades con estructuras similares de ingresos y gastos, la solución se aproximará a la solución ideal de mercado; porque a cualquier consumidor-votante se le ofrecerá la posibilidad de elegir una segunda alternativa, que sea un sustituto perfecto de la primera, en el caso de que la comunidad a la que, prioritariamente, deseaba desplazarse, hubiera alcanzado la población óptima, y no deseara admitir a nuevos residentes.

Cada comunidad local tendrá una demanda " n " de bienes públicos locales, al proveer estos bienes, tanto esta comunidad como las " $m-1$ " comunidades restantes, se asemejan a como si acudieran al mercado y ofrecieran cada una de ellas las unidades apropiadas de los " n " bienes públicos locales. La demanda total en este mercado de bienes públicos para cada uno de los " n " bienes, será la suma de las demandas de las " m " comunidades.

En el límite, esta demanda local se aproximará a la demanda que representa la verdadera preferencia de los consumidores-votantes.

Pero, para que se produzca una asignación óptima de bienes públicos locales idéntica a la asignación óptima que produce el mercado de bienes privados, es necesario que se den los cinco primeros supuestos restrictivos; además de, que los costes de los bienes públicos locales adicionales sean constantes, que la cantidad de bienes públicos locales requerida crezca a idéntico ritmo que la población, que el número de comunidades sea infinito y que cada una de ellas, anuncie una estructura distinta de gasto en bienes públicos locales.

Dados estos supuestos restrictivos, los consumidores-votantes se desplazarán a aquella comunidad que satisfaga exactamente sus preferencias. Puede haber

comunidades vacías que no logren satisfacer la estructura de preferencias de nadie. Pero ningún consumidor-votante quedará insatisfecho en sus deseos, porque siempre tiene la posibilidad de desplazarse a una comunidad formada por una sola persona, él mismo.

Sin embargo, la única conclusión que se deduce del criterio de asignación anterior es bien simple, al reducir la solución del problema de la asignación de bienes públicos locales a la posibilidad de cada consumidor votante constituya su propia unidad de gobierno local.

Indudablemente, "existe" una solución para asignar de forma óptima los bienes públicos locales, el problema es como "encontrarla".

Charles M. Tiebout, a través de este modelo, al que se ha denominado de revelación de las preferencias mediante el "voto con los pies", lo que sostiene es, que para una parte sustancial de los bienes públicos locales, el problema tiene una solución "conceptual". Si los consumidores-votantes son totalmente móviles, estos se desplazarán hacia aquellas comunidades cuyos gobiernos locales ofrezcan unos bienes públicos locales de acuerdo con su escala de preferencias, con unas estructuras fijas de ingresos y gastos. Pero, como el propio autor reconoce, el grado de respuesta de los gobiernos locales en la asignación de bienes públicos locales, como reflejo de las preferencias de la población, es algo más imperfecto, aunque "no queda tan mal", en relación con la asignación de bienes privados por el mercado.

En primer lugar, James M. Buchanan y Charles J. Goetz, en su trabajo "Efficiency limits of fiscal mobility: an assessment of the Tiebout model",

publicado en "Journal of Public Economics (1/1972)"⁴², han señalado que la libre movilidad entre jurisdicciones no necesariamente debe conducir a una situación óptima, por que hay dos aspectos que disminuyen las propiedades de eficiencia del equilibrio obtenido a través del ajuste de Tiebout. El primer aspecto es el hecho de la "localización", porque tanto en el sector privado como en el sector público, al nivel de gobierno que provee bienes públicos locales, las dimensiones espaciales son relevantes para cualquier asignación de recursos; y el análisis de Tiebout, describe un proceso de ajuste en un mundo "no espacial". El segundo aspecto consiste en la "ausencia de actividad empresarial", puesto que Tiebout introduce en su análisis un supuesto tan restrictivo como el de que todas las rentas individuales proceden del capital, y más concretamente de dividendos; porque, si efectivamente, todas las rentas consistieran en dividendos, la elección real de la localización por parte de los consumidores-votantes sería independiente de la asignación de recursos en el sector privado de la economía. En el mundo y la vida real, el marco en el que se desenvuelven los gobiernos locales que proveen de bienes públicos a sus ciudadanos resulta muy distinto al de modelo de Tiebout. Las personas se localizan en el espacio y, por lo general, sus rentas no consisten exclusivamente en dividendos, y su asignación en el espacio influye sobre el valor total del producto de los bienes privados de la economía. Por otra parte, los gobiernos locales tienen también dimensiones geográficas.

El modelo de ajuste migratorio de Buchanan y Goetz, considera que si la economía, además de bienes privados produce bienes públicos, los recursos deberían asignarse de forma que se maximice el valor total de la producción de

⁴² BUCHANAN, James M.: y, GOETZ, Charles J.: "Límites de eficiencia a la movilidad fiscal: una valoración del modelo de Tiebout", en Hacienda Pública Española, número 50/1978. p.p. 332-343.

bienes públicos y privados. El criterio de optimalidad consiste en que las personas se distribuyan en el espacio de forma que su contribución a la producción total sea la misma en todas las localizaciones, de forma que cualquier movimiento interjurisdiccional no provoca ninguna economía o diseconomía externa entre las poblaciones de la jurisdicción receptora y de la jurisdicción de origen.

Ahora bien, si los bienes públicos son suministrados por unidades de gobierno de nivel local, entonces sí que se producirán externalidades fiscales, tanto desde el lado de los costes como desde el lado de los beneficios, al producirse el movimiento migratorio, inducido fiscalmente, de una persona de una jurisdicción a otra. Los pagos por impuestos realizados por la persona que migra, permiten la disminución del coste unitario por persona, de los bienes públicos a medida que el tamaño de población aumenta. Por lo tanto, desde el lado de los costes, cualquier movimiento migratorio origina, una diseconomía externa al resto de la población que permanece en la jurisdicción de origen, y una economía externa al resto de la población de la jurisdicción receptora. Desde el lado de los beneficios, también la migración, inducida fiscalmente, puede producir externalidades que: o bien reforzarán los efectos de los impuestos, si se trata de bienes públicos puros, con fuertes características de consumo no rival e imposibilidad de exclusión en el consumo; o bien compensarán las externalidades, oponiéndose a ellas, de los impuestos cuando se trate de bienes públicos impuros, fronterizos a los bienes privados.

En segundo lugar, Robin Boadway⁴³ formula una crítica en el sentido de que las diferencias en las demandas de bienes públicos locales por parte de los

⁴³ BOADWAY, Robin: Public Sector Economics, Little, Brown and Company, Boston, 1979. p.p. 418-419.

consumidores-votantes pueden proceder no sólo de la multiplicidad de preferencias (función de utilidad), sino también, de la diversidad de niveles de renta. Por lo tanto, los consumidores-votantes tenderán a agruparse no sólo teniendo en cuenta la identidad de preferencias, sino también en función de sus rentas. En tales circunstancias es previsible que los consumidores-votantes de renta baja traten de desplazarse a las jurisdicciones de población con mayor renta, no por razón de sus preferencias, sino por la posibilidad de disponer a menos coste de bienes públicos locales.

En tercer, y último lugar, de nuevo James E. Buchanan, pero esta vez junto a Geoffrey Brennan⁴⁴, ponen de manifiesto la necesidad de completar el mecanismo asignativo por el lado de la demanda, con la oferta, en la medida en que las unidades de gobierno locales adaptaran su nivel de provisión a las preferencias de los consumidores-votantes.

En definitiva, y a pesar de las fuertes críticas recibidas, el modelo de Tiebout tiene el aspecto positivo de poner de manifiesto la protección que ofrece al ciudadano-votante la posibilidad de disponer de la oportunidad de "votar con los pies".

⁴⁴ BRENNAN, Geoffrey, y BUCHANAN, James, M.: "Normative tax theory for a federal polity: Some public choice preliminaries", en McLure Jr. Charles (ed.). Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983. p.p. 52-65.

1.1.1.1.7. TEORIA DE LA DELEGACION Y TEORIA DE LA AGENCIA.

El problema de la toma de decisiones descentralizada en una estructura de gobierno fué planteada por B. Holmström en 1980⁴⁵.

En esta estructura básica de gobierno se supone que existe un organismo, "un individuo o grupos de individuos", que es el "Principal", y que se vé obligado a tomar decisiones en condiciones de incertidumbre.

El "Principal" para tomar decisiones, puede consultar a "Agentes" que disponen de información relevante sobre la variable en cuestión. Pero, debe tener en cuenta la posibilidad de que estos "Agentes" tengan objetivos que no coinciden con el suyo. Por lo tanto, debe elegir un mecanismo de decisión que le proporcione la garantía de que va a aprovechar de forma óptima la información que le faciliten los "Agentes".

Cuando el "Principal" decide no coordinar la información de los "Agentes", para tomar una decisión; surge una forma de organización a la que se denomina "delegación", en la que el "Agente" dispone, dentro de ciertos límites impuestos por el "Principal", de libertad para tomar su decisión. Obviamente, el "Agente" elegirá aquella decisión que maximiza su propia función objetiva, dada la restricción que supone el control del "Principal". Y, éste, a su vez, en función de la decisión del "Agente", tomará la suya, tratando de maximizar su propia función objetivo.

⁴⁵ HOLMSTRÖM, B.: "On the theory of Delegation", en D.P. n° 438, J.L. Kallogg School of Management, September 1980.

Las condiciones que aconsejan descentralizar las decisiones se basan en la idea siguiente:

En caso de delegación, la decisión del "Agente" proporciona información sobre la variable que éste observa y que no puede ser observada por el "Principal". Si como consecuencia de la misma, el "Principal" prefiere la decisión del "Agente" a la mejor posible en condiciones de centralización, resulta aconsejable descentralizar, es decir, conceder un mayor margen de libertad al "Agente" para tomar la decisión.

La descentralización, como forma de organización, parece preferible, pues, a la centralización; aún teniendo en cuenta la posibilidad de que "Principal" y "Agente" no coincidan en sus funciones objetivos, debido a la incertidumbre que rodea a la toma de decisiones, y a la diferencia de información de que disponen uno y otro.

En concreto, las condiciones que aseguran que la toma de decisiones descentralizada es mejor que la toma de decisiones centralizada, son:

En primer lugar, la coherencia en las preferencias del "Agente" y del "Principal", que se mueven en la misma dirección cuando la información de que dispone el "Agente" cambia.

Y, en segundo lugar, la respuesta del "Principal", de alguna manera, contiene la respuesta del "Agente".

Además, las oportunidades de cooperación aumentan si existe la posibilidad de introducir transferencias del "Principal" al "Agente".

Finalmente, debe tenerse en cuenta que si la "delegación" se entiende como un proceso en el que el "Agente" cuenta con autoridad para tomar la decisión final, bajo el control del "Principal", cabe esperar que el grado de control dependa de las diferencias de información y de las diferencias de objetivos, que son, a su vez, los dos factores que determinan la "delegación" óptima.

1.1.1.2.FUNCION REDISTRIBUTIVA.

Existen argumentos a favor de la atribución de la función redistributiva al gobierno central, dado que dicha función exige la realización de gastos en consumo público y en transferencias, a favor de los ciudadanos de rentas más bajas, que deben ser financiados a través de un sistema impositivo progresivo.

Por el contrario, la política de redistribución de rentas que pueden realizar los gobiernos subcentrales se enfrenta a importantes limitaciones.

Parece, pues, conveniente que sea el gobierno central el responsable de una parte fundamental de la función redistributiva, dado que hay argumentos que desaconsejan la atribución de la función redistributiva a los gobiernos subcentrales:

- En primer lugar, las políticas redistributivas de los gobiernos subcentrales, alteran los precios relativos de los factores de producción, entre unos y otros territorios jurisdiccionales, si cada uno de ellos sigue su propia política redistributiva, y éstas no son, como ocurrirá generalmente, coincidentes. La consecuencia lógica que cabe esperar es la de que las decisiones sobre la localización territorial de los factores de producción se vea influida por razones de tipo fiscal, lo que puede tener efectos asignativos negativos.
- En segundo lugar, las políticas redistributivas de los gobiernos subcentrales pueden resultar ineficaces, en mayor o menor medida en relación directa al grado de movilidad de los factores de producción. A mayor movilidad del factor, mayores posibilidades de que la política redistributiva resulte ineficaz. El establecimiento de un impuesto sobre

un factor de producción, además de un efecto asignativo localizacional negativo, al alterar su precio relativo, provocará la salida del territorio jurisdiccional de dicho factor, siempre y cuando su grado de movilidad se lo permita. En consecuencia, existe el riesgo de que la política redistributiva se convierta en ineficaz por inútil.

Si en el territorio jurisdiccional correspondiente a un gobierno subcentral se estableciera un impuesto sobre la renta altamente progresivo, para redistribuirla en favor de los ciudadanos de rentas más bajas, es muy posible el que un buen número de residentes, perceptores de rentas altas, trasladaran su residencia a otro territorio jurisdiccional donde recibieran un trato fiscal más favorable. Y lo mismo que ocurre con la localización de la residencia de las personas, puede ocurrir con la localización de las empresas.⁴⁶

- En tercer lugar, las políticas redistributivas de los gobiernos subcentrales, son contraproducentes, en el sentido de que provocan un efecto contrario al que pretenden.

Vamos a suponer, por ejemplo, que un gobierno subcentral decide establecer un impuesto progresivo sobre la renta, que sustituya a un impuesto de capitación, para financiar la política redistributiva llevada a cabo en su territorio jurisdiccional; en tanto que otros gobiernos subcentrales continúan aplicando el impuesto de capitación. Lógicamente, al aplicarse un impuesto progresivo sobre la renta, los residentes de rentas más altas deberían pagar más impuestos que los residentes de rentas más

⁴⁶ OATES, Wallace, E.: "The theory of Public Finance in a Federal System", en *Canadian Journal of Economics*, febrero 1968. p.p. 34-57 - p.p.45.

bajas; por lo que la implantación del impuesto establecería inmediatamente un incentivo para los poseedores de rentas más altas, consistente en desplazar su localización a otros territorios jurisdiccionales, donde recibieran un trato fiscal más favorable, al poder obtener bienes públicos locales de forma barata. Por el contrario, los residentes de rentas más bajas de otros territorios jurisdiccionales en los que el impuesto de capitación siguiera en vigor, tenderían a trasladar su residencia al territorio jurisdiccional que aplica el impuesto progresivo, ya que así tendrían opción a consumir bienes públicos locales pagando unos impuestos relativamente bajos. La salida de este territorio jurisdiccional de residentes de renta alta, y la entrada en este territorio jurisdiccional de nuevos residentes de rentas más bajas, obligaría: o bien, a elevar continuamente los tipos impositivos, para compensar el progresivo deterioro de la base imponible si se deseara mantener el nivel de recaudación previsto en principio para financiar la política redistributiva, con lo que los impuestos pagados por el consumo de bienes públicos locales, de los residentes de rentas más bajas, cada vez serán más altos; o bien, a obtener cada vez menos recursos, como consecuencia de la caída de la base imponible, si se deseara mantener constantes los tipos impositivos, lo que implicaría la imposibilidad de seguir manteniendo la política redistributiva prevista en principio, y en consecuencia, pagando idénticos impuestos, los residentes de rentas más bajas recibirían una menor provisión de bienes públicos locales.

En cualquiera de las dos opciones, la política redistributiva que se quería llevar a cabo quedaría frustrada, porque los residentes de rentas más bajas que hubieran continuado residiendo en el territorio jurisdiccional estarían, al final del proceso, en situación más desfavorable que al iniciarse el mismo. Lo que quiere decir que los efectos redistributivos que se

producirán serán de signo contrario a los que se pretendían⁴⁷.

Parece pues, confirmarse lo desaconsejable de la atribución de la función redistributiva a los gobiernos subcentrales, por tres razones: ineficiencia de la asignación de factores de producción, ineficacia, y efectos redistributivos contrarios a los pretendidos.

Los tres argumentos contrarios al desarrollo de políticas redistributivas por parte de los gobiernos subcentrales, están basados en el supuesto de la libre movilidad interjurisdiccional de los factores gravados por el impuesto.

Pero este supuesto no se da exactamente en la realidad. Todos los factores productivos no tienen el mismo grado de movilidad interjurisdiccional, porque ésta está limitada por los costes de desplazamiento, y, sobre todo, por las características del factor gravado y las condiciones existentes en su mercado.

No obstante, parece clara la relación que existe entre la gradación de los efectos negativos, y el grado de movilidad de los factores de producción, así como el tamaño del territorio jurisdiccional. Cuanto más reducido sea el tamaño de la jurisdicción y cuanto mayor sea la movilidad del factor gravado, tanto más desaconsejable será la aplicación de impuestos por parte de los gobiernos subcentrales. De donde podemos deducir la regla según la cuál el impuesto debe aplicarlo aquel nivel de gobierno donde resulte más dificultosa la movilidad interjurisdiccional del factor.

Un impuesto sobre el factor tierra, es decir sobre las rentas o el valor de la

propiedad inmueble, es inevitable, dada la absoluta falta de movilidad del factor, que no puede desplazarse territorialmente. En consecuencia, tanto el gobierno central, como los niveles de gobierno subcentrales, regional y local, son apropiados para aplicar este impuesto.

Un impuesto sobre el factor trabajo aplicado en el lugar de residencia, es decir, "en destino", es más evitable, dentro de ciertos límites y puede originar una mayor movilidad interjurisdiccional. Si el que aplica el impuesto "en destino" es un gobierno local, el trabajador puede trasladar su residencia a otra jurisdicción local cercana sin necesidad de cambiar de trabajo; todo dependerá de que el diferencial impositivo, entre ambas jurisdicciones compense o no de los gastos que ocasione el cambio de residencia. Por el contrario, si el que aplica el impuesto "en destino" es un gobierno regional, es más difícil que el trabajador traslade su residencia a otra jurisdicción regional (salvo entre zonas fronterizas), puesto que el desplazamiento habitual desde una región de residencia a otra de trabajo tiene unos costes más elevados. Evidentemente, un gobierno regional puede desarrollar una política impositiva sobre las rentas del trabajo, de forma más eficaz y con menos riesgo de efectos autodestructivos, que un gobierno local. Ahora bien, si el impuesto sobre el factor trabajo se aplica "en origen", es decir en el lugar de trabajo, aunque el impuesto sea de ámbito local, es total y absolutamente inevitable, aunque cabe esperar que su existencia influya en las decisiones de localización territorial de las unidades de producción. Por lo tanto, parece conveniente que sean el gobierno central y los gobiernos regionales los que apliquen este impuesto.

Un impuesto sobre el factor capital aplicado "en destino", es decir en el lugar de residencia originará, sin duda, una gran movilidad interjurisdiccional. El rentista tenderá a establecer su residencia allá donde reciba un trato fiscal más

favorable. Por lo que salvo que sea el gobierno central el que aplique el impuesto, no habrá posibilidad de evitar la movilidad interjurisdiccional. Aún es mayor la posibilidad de evitar el impuesto sobre el factor capital, si éste se aplica "en origen", es decir en el lugar donde se originan los rendimientos; bastaría sencillamente con colocar el capital en otra jurisdicción distinta a la que aplica el impuesto. Por lo tanto, deberá ser el gobierno central el único nivel de gobierno que aplique el impuesto sobre el capital.

De todas formas, y aunque exista un amplio consenso en la aceptación de los argumentos a favor de que sea el gobierno central el que lleve a cabo la función redistributiva, sería un error llegar a la conclusión de que la acción fiscal de los gobiernos subcentrales, regionales y locales, no tiene efectos redistributivos. Por ello, ya indiqué con anterioridad que convenía que el gobierno central fuera el responsable de "una parte fundamental" de la función redistributiva, pero no de toda.

Porque, explícita o implícitamente, los gobiernos subcentrales redistribuyen la renta. La renta de los ciudadanos residentes es, por lo general, distinta antes y después de la acción fiscal de los gobiernos subcentrales. Tan sólo en el caso de que los impuestos pagados por cada uno de estos ciudadanos coincidiera con los beneficios recibidos por la provisión de bienes públicos locales, no existiría redistribución. Pero éste es un caso particular, porque por lo general la política de ingresos y gastos públicos de los gobiernos subcentrales no es neutral.

Robin Boadway y Frank Flatters, refiriéndose al caso concreto de Canadá, insisten en la idea de la dificultad de que la acción fiscal de los gobiernos subcentrales sea neutral; "Los gobiernos provinciales tienen los instrumentos

para redistribuir la renta en sus herramientas de impuestos y gastos públicos: además, en mayor o menor extensión, persiguen objetivos redistributivos. Realmente, sería virtualmente imposible para todas las políticas presupuestarias provinciales ser neutrales distributivamente, cualquiera que fuera la definición adoptada de neutralidad"⁴⁸.

Asímismo, James M. Buchanan pone de manifiesto la relevancia de: "El balance entre las contribuciones realizadas y el valor de los servicios públicos que cada individuo recibiría a cambio... Este "residuo fiscal" (fiscal residuum) puede ser negativo o positivo"⁴⁹. Es decir que, la acción fiscal de los gobiernos sub-centrales produce una diferencia, negativa o positiva, entre la renta final y la renta inicial de cada individuo, lo que va en contra del principio de equidad, tanto horizontal como vertical.

Puede ocurrir, como señala Robin Boadway que: "Si una región tiene una base imponible local más amplia o tiene más personas sobre las que repercutir el coste de los servicios públicos, el precio fiscal por persona de un determinado nivel de bienes públicos locales será más reducido en esta región que en otra. En consecuencia, diferirán los niveles de utilidad de dos personas que tengan las mismas rentas pero vivan en diferentes regiones"⁵⁰.

⁴⁸ BOADWAY, Robin; y. FLATTERS; Frank; Equalization In a Federal State, Economic Council of Canada. Ottawa, 1982. p.p. 14.

⁴⁹ BUCHANAN, James M.: "Federalism and Fiscal Equity", en American Economic Reviews, September 1950. p.p. 583-599. - p.p. 588.

⁵⁰ BOADWAY, Robin: Public Sector Economics. Little, Brown and Company, Boston, 1979. p.p. 412.

Para James M. Buchanan⁵¹, es responsabilidad del gobierno central la tarea de igualar las situaciones fiscales de todos los ciudadanos de idénticas circunstancias residentes en los distintos ámbitos subcentrales que forman el país o nación. Porque, puede ocurrir que dos personas de idénticas características cuantitativas y cualitativas de renta, sujetas a idénticas obligaciones impositivas frente al gobierno central y recibiendo las mismas prestaciones de bienes públicos de los gobiernos subcentrales, tengan distintas rentas disponibles, como consecuencia de que los impuestos pagados por una de ellas a su gobierno subcentral sean más altos que los impuestos pagados por la otra al suyo; lo que infringiría el principio de equidad horizontal, a causa de la existencia de un distinto "residuo fiscal".

Porque, para James M. Buchanan, se cumple el principio de equidad horizontal, precisamente, cuando los individuos en situación semejantes tienen idéntico "residuo fiscal". Lo cuál no es del todo cierto.

En efecto, si unos ciudadanos de una jurisdicción con bajos impuestos, y por consiguiente, con deficientes servicios públicos, tuvieran idéntico "residuo fiscal", que otros ciudadanos de otra jurisdicción, con altos impuestos y excelentes servicios públicos; no sería necesaria la aplicación por el gobierno central de ningún mecanismo corrector, puesto que "aparentemente" se cumpliría el principio de equidad horizontal. No obstante, desde la perspectiva del bienestar ambas situaciones no se identifican. La teoría de los "residuos fiscales" nos vendría a decir que resulta indiferente para un consumidor adquirir un bien de baja calidad a bajo precio, o adquirir un bien de más alta calidad, pero a mayor precio. En el consumo de bienes privados, los dos casos

51

BUCHANAN, James M.: "Federalism and Fiscal Equity", en *American Economic Reviews*, September, 1950. p.p 583-599

indicados producen diferentes niveles de satisfacción. Por ello, aún cumpliéndose el principio de la igualdad de "residuos fiscales", no desaparecería la situación de inequidad.

El mecanismo corrector de las diferencias en los "residuos fiscales", a aplicar por el gobierno central, por el que se inclina James M. Buchanan, es el de las subvenciones incondicionales (o generales) igualitarias. Solución que tampoco deja de plantear problemas, como el que señala Charles E. Mc Lure Jr. cuando advierte que: "La equidad implica las rentas de las personas, y no las rentas de las regiones. Las medidas igualizadoras a lo peor podrían dar como resultado el que las transferencias se realizaran de las personas pobres de las jurisdicciones ricas a las personas ricas de las jurisdicciones pobres"⁵².

El análisis de la función redistributiva permite sacar algunas conclusiones ciertamente valiosas:

- La hipótesis de libre movilidad interjurisdiccional de los factores de producción, aconseja atribuir la función redistributiva al gobierno central. Su atribución a los gobiernos subcentrales no es adecuada por tres razones: ineficiencia en la asignación de factores de producción, ineficacia, y efectos redistributivos contrarios a los pretendidos.
- En la medida en que la hipótesis de libre movilidad interjurisdiccional de los factores de producción no se dé en la realidad, la intervención de los gobiernos subcentrales en la política de redistribución de renta será menos inadecuada. A mayor rigidez del factor de producción, menos contrain-

52

Mc LURE Jr. Charles E.: "Revenue Sharing: Alternative to Rational Fiscal Federalism?". Public Policy, verano, 1971. p.p. 457-478. - p.p. 475.

dicada es la aplicación de un impuesto sobre dicho factor de producción por parte de los gobiernos subcentrales, bien sean regionales o locales.

- Resulta extremadamente difícil que la política de impuestos y gasto público realizada por los gobiernos subcentrales "sea neutral", por lo que hay que aceptar, el que tiene efectos sobre la distribución de la renta, y el que puede originar situaciones de inequidad horizontal, entre personas de idénticas características de renta y que reciben los mismos servicios públicos, pero que residen en distintas jurisdicciones. Para corregir estas situaciones, el gobierno central puede tratar de igualar los "residuos fiscales" entre jurisdicciones, mediante sistemas de subvenciones generales igualitarias a los gobiernos subcentrales. Aunque esta solución sea incompleta, y, a veces, contradictoria.

1.1.1.3. FUNCION ESTABILIZADORA.

Por razones de eficiencia, y al igual que en el caso de la función redistributiva, el análisis económico del problema de la estabilización sugiere que el gobierno central esté más capacitado que los gobiernos subcentrales para mantener, tanto el equilibrio interno con niveles altos de empleo y con precios estables, como el equilibrio externo con balanza de pagos neutral; mediante la utilización, fundamentalmente, de la política fiscal y de la política monetaria, y en pequeña medida, de la política de rentas y de la política del tipo de cambio.

Los argumentos tradicionales a favor de la atribución de la función estabilizadora al gobierno central contienen dos tipos de razones: necesidad de controlar las magnitudes monetarias a través de un banco central emisor, lo que deja sin acceso a la política monetaria a los gobiernos subcentrales; pequeño o inexistente efecto de la política fiscal de los gobiernos subcentrales sobre la demanda, dado que los objetivos y efectos son distintos, a nivel de gobiernos subcentrales que a nivel de gobierno central, en la emisión de deuda pública para financiar los déficits presupuestarios.

1.1.1.3.1. POLITICA MONETARIA.

Parece obvio que debería existir un banco central emisor que regulara la circulación fiduciaria o dinero legal en circulación. Si por el contrario, todos los gobiernos, cualquiera que fuera su nivel, dispusieran de su propio banco emisor capaz de crear y destruir dinero, existiría un grave riesgo de una rápida expansión de la cantidad de dinero, porque sería más interesante para cada gobierno subcentral, por pequeño que fuera su ámbito jurisdiccional, financiar sus gastos creando dinero por su propio banco emisor que gravando con impuestos a los ciudadanos de su jurisdicción. El resultado previsible sería una inflación en continuo crecimiento. Es por esta razón, por la que se hace imprescindible que la política monetaria sea desarrollada por el gobierno central a través de un órgano rector, que es el banco central emisor.

1.1.1.3.2. POLITICA FISCAL.

1. En primer lugar, sin acceso a la política monetaria, los gobiernos subcentrales tendrían que basar su función estabilizadora únicamente en la política fiscal, es decir, en un programa de gastos e ingresos públicos que trate de regular la demanda agregada, buscando un efecto expansivo a través del incremento de la inversión y el consumo público, o por el contrario, un efecto contractivo basado en el incremento de la imposición.

Sin embargo, las posibilidades de que la política fiscal de un gobierno subcentral resulte eficaz están muy limitadas. El ámbito jurisdiccional de un gobierno subcentral tiene una dimensión comparativamente, con la del gobierno central, reducida; lo que origina que su economía sea sensiblemente más abierta que la del conjunto del país. Y cuanto más abierta, o menos cerrada, sea una economía más inevitable es el que los efectos de la política fiscal se transfieran a otras economías, perdiendo eficacia.

El caso extremo sería el de las pequeñas unidades de gobiernos locales, que son, por lo general, economías muy abiertas, cuyos ciudadanos-residentes adquieren una parte importante de los bienes y servicios que consumen en otras unidades locales más grandes. Como resultado de ello, en un sistema Keynesiano, el multiplicador del gasto tenderá a ser muy pequeño. De forma que, por ejemplo, una política de reducción de impuestos en una pequeña unidad local, de economía muy abierta, apenas tendrá efectos expansivos sobre la demanda agregada local, porque tan sólo una pequeña parte de la renta disponible adicional se gastará en bienes y servicios producidos en la propia unidad local.

Parece clara, pues, la existencia de restricciones para que una política fiscal aplicada por gobiernos subcentrales pueda ser eficaz. Y, por supuesto, los efectos multiplicadores asociados a los programas de gastos e ingresos públicos, serán tanto menores, hasta resultar inexistentes, cuanto más abierta sea la economía de la unidad de gobierno que desarrolla el programa, estando el grado de apertura de la economía fuertemente relacionado con el tamaño de jurisdicción de la unidad de gobierno.

En consecuencia, no parece fácil, dada la inaccesibilidad a la política monetaria, y la ineficacia de la política fiscal, defender la idea de que la función estabilizadora deba atribuirse a los gobiernos subcentrales, regionales y locales en especial si las jurisdicciones que de ellos dependen tienen una economía con un alto grado de apertura.

2. Además, y en segundo lugar, cuando los diversos niveles de gobierno practican una política fiscal expansiva, en la que el déficit presupuestario se financia a través de deuda pública, pretenden alcanzar objetivos diferentes.

El objetivo básico de la emisión de deuda pública por el gobierno central es ayudar al sector público a regular el nivel de la demanda agregada, de forma que permita alcanzar un alto nivel de empleo con precios estables.

Sin embargo, el objetivo prioritario de la emisión de deuda pública por los gobiernos subcentrales, y en especial por los gobiernos locales, es proporcionar outputs de bienes y servicios públicos locales, de acuerdo con las preferencias de sus ciudadanos-residentes.

La financiación, a través de deuda pública local, de proyectos de capital,

que son programas de inversión a largo plazo, cuyos beneficios se distribuirán a lo largo de los años de vida de la inversión, es extremadamente útil, ya que permite que los futuros ciudadanos-residentes compartan una parte de la amortización del principal y de los intereses, a través de la tributación, de acuerdo con el principio de beneficio: "El principio general de la financiación en forma de pago al tiempo de la utilización gana en importancia si tomamos en cuenta el hecho de que los servicios proporcionados por el Estado serán usados frecuentemente por varias generaciones de contribuyentes. Esto es especialmente cierto en la hacienda municipal, donde la composición del grupo de residentes está sujeta a cambios más o menos frecuentes. En este caso, el principio de la hacienda de "pago al tiempo de utilización" resulta directamente de la imposición de beneficios, y la hacienda crediticia es necesaria para distribuir los costes entre las diversas generaciones"⁵³.

Por otra parte, el argumento tradicional de Wallace E. Oates pone en evidencia la diferencia de objetivos del gobierno central y de los gobiernos subcentrales, regionales y locales, al emitir deuda pública para financiar el déficit presupuestario; no resulta tan evidente, sino que es más bien poco convincente, su afirmación sobre los diferentes efectos que produce la deuda pública emitida por los diversos niveles de gobierno para financiar dicho déficit: "Hay una asimetría fundamental entre la deuda pública del gobierno central y la deuda pública de los gobiernos locales. Puesto que los títulos emitidos por el gobierno central se mantienen primariamente por los residentes en el país, estos activos constituyen una deuda interna; la emisión de tales bonos no implica en sí misma un traslado de la carga de

⁵³ MUSGRAVE, Richard A.: *Teoría de la Hacienda Pública*. Biblioteca de Ciencias Sociales. Aguilar. Madrid 1968. p.p. 593.

la deuda a las generaciones posteriores. Los futuros residentes del país tendrán que devolver el principal y los intereses, pero recibirán también pagos. Por el contrario, las emisiones de deuda del gobierno local se mantienen fundamentalmente por residentes en otras localidades. Por tanto, la deuda local es en gran medida una deuda externa, y como tal exigiría en una fecha futura una transferencia de renta desde los residentes de la localidad a los no residentes. Esto implica que el uso de la deuda pública por una localidad, en contraste con la deuda nacional, da lugar a una carga real para los futuros residentes, ya que tendrán que devolver el préstamo, pero generalmente no serán los receptores o beneficiarios de los pagos"⁵⁴.

Esta afirmación carece de validez general, porque:

- A. No siempre se financia el déficit presupuestario del gobierno central con deuda pública interna, hay ocasiones en que se recurre a la deuda pública exterior, como fué el caso de España en 1975. Y aunque el gobierno central emita títulos de deuda pública interna, no necesariamente éstos han de ser suscritos por residentes en el país, como está ocurriendo actualmente en España, con la suscripción de Letras del Tesoro por no residentes. A su vez, la financiación del déficit presupuestario de un gobierno local mediante la emisión de deuda pública local, no implica necesariamente, que su suscripción vaya a realizarse por residentes en otras jurisdicciones; puede que sea así, o puede que sean los propios residentes los que suscriban la deuda pública local.

Es decir que el planteamiento de Wallace E. Oates se basa en la restricción de que, por principio, la emisión de deuda pública nacional (central) es siempre interna y necesariamente suscrita por residentes nacionales, en tanto que la emisión de deuda pública local es fundamentalmente suscrita por no residentes locales. Y la realidad no tiene por qué ser así.

- B. Aún manteniendo la restricción anterior, la emisión de deuda pública nacional por el gobierno central y su suscripción por un grupo de residentes nacionales, supone una transferencia interna de renta desde el sector privado hacia el sector público central. La devolución del préstamo, amortización más intereses, al grupo de residentes prestamistas, originará una transferencia interna de renta en sentido contrario, desde el sector público central hacia el sector privado, aunque de una cuantía superior, exactamente, en el importe de los intereses. Y lo mismo ocurrirá, con la emisión de deuda pública local por un gobierno local y su suscripción por un grupo de no residentes locales y por un grupo de residentes locales. Se producirá, fundamentalmente, una transferencia externa de renta desde el sector privado de otras jurisdicciones locales y una transferencia interna de renta desde el sector privado local, hacia el sector público local. La devolución del préstamo, amortización más intereses, al grupo de no residentes y de residentes prestamistas, originará una transferencia externa de renta y otra transferencia interna de renta en sentido contrario, desde el sector público local hacia el sector privado de otras jurisdicciones locales y de la propia jurisdicción, aunque de una cuantía superior, exactamente, en el importe de los intereses.

El hecho de que la deuda pública, sea nacional (central) o local, sea suscrita por residentes o no residentes, en el ámbito jurisdiccional respectivo, nacional (central) o local, es irrelevante. La exigencia futura de una transferencia de renta desde los residentes en la localidad a los no residentes, surge, previamente, de la existencia actual de una transferencia de renta desde los no residentes hacia los residentes en la localidad. Y con la excepción de los intereses ambos flujos de renta son de idéntica cuantía. Al igual que le ocurre al gobierno central, que también tiene que pagar intereses a sus prestamistas residentes nacionales. No parece, pues, que los efectos de la deuda pública vayan a ser diferentes dependiendo de cuál sea el nivel de gobierno emisor.

- C. Respecto a la carga de la deuda sobre generaciones posteriores, los efectos no son distintos, a pesar de la diferencia de objetivos del gobierno central y de los gobiernos locales, en la emisión de deuda pública. La emisión de deuda pública nacional por el gobierno central en un año determinado, para financiar el déficit presupuestario de dicho ejercicio, proporciona a los residentes nacionales los beneficios derivados de la regulación de la demanda agregada, materializados en un mayor nivel de empleo y una menor inflación; pero así mismo, obliga a los residentes nacionales, en los años futuros, a financiar mediante el pago de impuestos, la devolución del principal y los intereses de la deuda pública nacional emitida por el gobierno central, al grupo de prestamistas residentes. La emisión de deuda pública local por un gobierno local en un año determinado, para financiar el déficit presupuestario de dicho ejercicio originado por un programa de

inversión, proporciona a los residentes locales los beneficios derivados, durante los años de vida o de utilización de la inversión pública, materializada en carreteras, depósitos de agua potable, etc.; pero así mismo obliga a los residentes locales, en los años futuros, a financiar mediante el pago de impuestos, la devolución del principal y los intereses de la deuda pública local emitida por el gobierno local, al grupo de prestamistas no residentes y residentes.

En definitiva, la repercusión de la carga que supone la devolución, principal más intereses, de la deuda pública, y la no repercusión de los beneficios derivados de la emisión de deuda pública sobre las generaciones posteriores (en ambos casos) y sobre los nuevos residentes (en el caso de deuda pública local), dependerá de la amplitud del desfase entre el período de años en que se producen beneficios, y el número de años de plazo de amortización de la deuda pública; tanto si la emisión la realiza el gobierno central, como si la emisión la realiza un gobierno local. En consecuencia, todo parece indicar que, la diferenciación en los efectos sobre las generaciones posteriores, no depende de quién emita la deuda pública, el gobierno central o un gobierno local, sino del desfase en el tiempo, entre el período de producción de beneficios para los residentes y el período en que los residentes tengan que asumir las cargas, a través del pago de impuestos.

Por lo tanto, parece poco convincente la afirmación de Wallace E. Oates de que la emisión de deuda pública produce efectos diferentes, si la emisión la realiza el gobierno central o un gobierno local, y que además en este último caso, los efectos son desfavorables para las

generaciones futuras o los nuevos residentes. Lo que sí puede ser válido y cierto, es que la devolución de la deuda pública, que sólo tiene la vertiente del gasto, y no su emisión, que tiene la doble vertiente del ingreso y del gasto, cuando el desfase temporal, entre producción de beneficios e imposición de cargas, sea relativamente importante, tienda a producir efectos más desfavorables sobre las generaciones y residentes posteriores, en el caso de que sea emitida por un gobierno local que en el de que sea emitido por el gobierno central. "Por esto hay la tendencia a recomendar el uso de la deuda local únicamente para financiar proyectos de gasto que generan beneficios intertemporales, de manera que los flujos de beneficio y los de amortización de la deuda pudan acompasarse"⁵⁵.

3. Por último, y en tercer lugar, aunque el argumento tradicional de Wallace E. Oates sobre la emisión de deuda pública, sea válido en cuanto a la diferenciación de objetivos de los diferentes niveles de gobierno, no es válido siempre en cuanto se refiere al traslado de la carga de la deuda a las generaciones posteriores y a los futuros residentes según quién sea el emisor, el gobierno central o los gobiernos subcentrales. Parece, pues, conveniente investigar las posibilidades de la política fiscal a nivel gobierno local. Y para ello, expondré el "modelo de renta y pagos locales" de Wallace E. Oates.⁵⁶

El modelo implica las siguientes hipótesis:

⁵⁵ CASTELLS i OLIVERES, Antoni. Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal. Ariel Economía. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1988. p.p. 31

⁵⁶ OATES, Wallace E.: Federalismo Fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977. p.p. 40-52.

- 1^o. Las necesidades locales son pequeñas y altamente abiertas, en el sentido de que sus propensiones marginal y media a importar son altas, y de que además, la demanda de sus exportaciones depende de las condiciones de mercado nacional, por lo que vendrán determinadas de forma exógena.
- 2^a. El capital financiero, dentro de la nación en su conjunto, es perfectamente móvil: todos los activos financieros, con independencia de la unidad local que los emite son perfectamente sustitutivos, y se pueden desplazar, de una unidad local a otra, sin costes; lo que supone la inexistencia de diferenciales en las tasas de interés entre las diferentes unidades locales. El supuesto del pequeño tamaño de las unidades locales hace que éstas sean un precio aceptante en el mercado nacional de activos financieros; por lo tanto, también el tipo de interés vendrá fijado de forma exógena.
- 3^o. La cartera de activos financieros permanece en equilibrio. No obstante, hay que destacar que las unidades locales de pequeño tamaño y con economías altamente abiertas, no pueden ignorar la existencia de movimientos de activos financieros como reacción a la existencia de flujos comerciales: un incremento de la renta local provoca un incremento, relativamente alto, de las importaciones, lo que genera un flujo hacia el exterior de activos financieros, que produce un efecto depresivo en el gasto y en el nivel de renta de la unidad local en cuestión.

El modelo se resume en las siguientes ecuaciones:

Mercado de bienes:

$$C(Y_d, i_o, A) + G_o + X_o - M(Y_d, i_o, A, G_o) - Y = 0 \quad |1|$$

Mercado de activos financieros:

$$L(Y_d, i_o, A) - A = 0 \quad |2|$$

Equilibrio comercial:

$$X_o - M(Y_d, i_o, A, G_o) = 0 \quad |3|$$

donde: Y es la renta real; Y_d es la renta disponible; i_o es el tipo de interés, exógenamente determinado; X_o es el flujo de exportaciones, también determinado exógenamente; M es el flujo de importaciones; G_o es el gasto del gobierno local, que es asimismo una variable exógena; y A es el valor real de los activos financieros netos mantenidos por el sector privado.

El nivel de renta y output " Y ", se supone que es perfectamente elástico al nivel de precios dado, y que se ajusta al nivel de la demanda agregada. La demanda, tanto en el mercado de bienes como en el mercado de activos financieros, depende de la renta disponible " Y_d ", del tipo de interés " i_o ", y del valor real de los activos financieros netos mantenidos por el sector privado, compuestos por la agregación de dinero y bonos (deuda pública).

La restricción de equilibrio comercial expresada en la ecuación |3| es una condición necesaria para un equilibrio completo de stocks y flujos. Si la ecuación |3| no se satisface, existirá o bien un flujo hacia el interior o bien un flujo hacia el exterior, que cambia " A ", es decir, el valor real de los

activos financieros netos mantenidos por el sector privado, y consecuentemente afecta a cualquier equilibrio existente en los mercados de bienes y activos financieros.

Por lo tanto, aunque el modelo está formado por tres ecuaciones, sólo dos de ellas son independientes, y sirven para determinar las dos variables dependientes: "Y" y "A".

El modelo funciona de la siguiente forma: Considérese un incremento exógeno en el stock de activos financieros "A", que produce un efecto renta positivo en las funciones de demanda. Como resultado de ello, la economía local tendrá un exceso de demanda de bienes y un exceso de oferta de activos financieros, en respuesta al cuál tenderá a aumentar el nivel de renta "Y", lo que a su vez, provocará un incremento en las importaciones "M", con la consiguiente generación de un déficit en la balanza de pagos, que drenará el exceso de oferta de activos financieros de la economía local. Este drenaje de activos financieros, continuará hasta que se absorba la totalidad del incremento exógeno de activos financieros, porque solamente entonces la renta "Y", y, por tanto las importaciones "M", volverán a sus valores de equilibrio originales, recuperándose el saldo de la balanza de pagos, que volverá a una situación de equilibrio. De forma que, un incremento exógeno de activos financieros "A" da origen a un incremento de renta "Y" que sólo es temporal, como consecuencia de que los activos financieros inyectados a la economía local fluyan hacia el exterior de esta economía en respuesta al déficit de balanza de pagos provocado por el incremento de las importaciones "M". Al ser "A" e "Y" las variables dependientes del sistema, un cambio en cualquier de ellas pone en funcionamiento fuerzas que restauran la situación inicial de equilibrio.

En un sistema que funciona de la forma antes descrita, ¿qué política fiscal puede llevar a cabo un gobierno local?

Es sobradamente conocido, que el gobierno central tiene para emitir deuda pública nacional (central), muchísimas más facilidades, que las que tienen los gobiernos locales para emitir deuda pública local. Por esta razón, los gobiernos locales se ven forzados a utilizar la estrategia de presupuesto equilibrado de forma más habitual que el gobierno central, que dispone de mayor facilidad para seguir una estrategia de presupuesto desequilibrado con déficit fiscal. Por lo tanto, se considerarán, tanto el caso más habitual, de presupuesto local equilibrado, como el caso, más inusual, de presupuesto local desequilibrado:

- En el primer caso, el de presupuesto equilibrado del gobierno local, el desarrollo del modelo lleva a la conclusión de que:

$$\frac{d.Y}{d.G} = 1$$

Esto significa que en este caso límite, el multiplicador del presupuesto equilibrado es la unidad: el nivel de equilibrio de renta aumenta por el importe del incremento en el nivel de gasto público.

En los casos intermedios, en el que los gastos públicos suponen la realización de importaciones, pero también se rompe la condición de simetría al ser la relación entre importaciones y compras de bienes producidos localmente, menor en el sector público que en el sector privado, el multiplicador será positivo, pero menor que la unidad,

acercándose tanto más a uno cuanto más se acerque a cero dM/dG . El nivel de la renta de equilibrio aumentará de acuerdo con el valor del multiplicador. Inversamente, si la condición de simetría se rompiera porque la relación entre importaciones y compras de bienes producidos localmente, fuera mayor en el sector público que en el sector privado, el multiplicador del presupuesto equilibrado sería negativo, y el nivel de la renta de equilibrio disminuiría.

En conclusión, si las exportaciones se mantienen constantes, un gobierno local, en el caso de presupuesto equilibrado, sólo puede aumentar el nivel de renta de equilibrio en la medida en que sea capaz de reducir su propensión a importar, y este aumento de la renta de equilibrio será tanto menor cuanto menos se acerque a la unidad el valor del multiplicador de presupuesto equilibrado.

- En el segundo caso, el de presupuesto desequilibrado del gobierno local, en el que el déficit presupuestario se financia mediante emisión de deuda pública local, el desarrollo del modelo lleva a la conclusión de que:

$$\frac{d.Y}{d.G} = \frac{1 - \alpha}{\alpha}$$

donde α representa, la división en el margen, entre importaciones y adquisición de bienes producidos localmente, que se supone que mantienen la misma proporción, tanto si se trata de gasto público, como si se trata de gasto privado; es decir, que los patrones o estructura de gasto de los sectores público y privado satisfacen la condición de simetría.

El multiplicador de presupuesto con déficit financiado con deuda pública local depende únicamente del grado de apertura de la economía, de la unidad local en cuestión, y no se basa en su propensión marginal al ahorro. Cuanto más abierta sea la economía, menos expansivo será el impacto del déficit financiado con deuda pública local sobre el nivel de renta de equilibrio. Y, como bien puede deducirse de la anterior ecuación, cuando la economía local tenga un grado de apertura superior al 50% ($\alpha > 0,5$), el valor del multiplicador del presupuesto con déficit financiado con deuda pública local será inferior a la unidad.

En conclusión, tampoco en este segundo caso, de presupuesto desequilibrado, con déficit financiado con deuda pública local, se puede esperar que el multiplicador sea muy grande, si la economía local es muy abierta, que será lo más probable.

El argumento tradicional a favor de que el gobierno central asuma la responsabilidad de la función estabilizadora, parece, pues, apoyarse en fundamentos económicos firmes. No obstante, cabe preguntarse, de nuevo, no respecto a la política monetaria, sino respecto a la política fiscal: ¿No puede haber alguna circunstancia en que sea aconsejable que un gobierno subcentral, regional o local, desarrolle una política fiscal activa?

Al parecer, Francisco Dominguez del Brio tiene una respuesta para esta interrogante cuando se plantea la situación de "que el nivel agregado de renta nacional disminuye por debajo del nivel deseable, de modo uniforme

en todas las áreas"⁵⁷

En una situación así, parece razonable afirmar lo siguiente:

1. Si el gobierno central se mantiene inoperante ante la recesión, no es fácil predecir lo que pueda ocurrir a una jurisdicción dependiente de un gobierno subcentral, regional o local.
2. Si el gobierno central no hace absolutamente nada, ¿un gobierno subcentral, debe o no desarrollar una política fiscal activa, siendo consciente de que se enfrenta a una depresión idéntica a la que padecen las demás áreas jurisdiccionales de nivel subcentral?
3. Si el gobierno central mantiene la estrategia de presupuesto equilibrado y no sigue una política monetaria expansiva, los efectos inducidos para un gobierno subcentral, dependerán de las políticas adoptadas por el resto de gobiernos subcentrales, teniendo en cuenta que, dada la política monetaria seguida por el gobierno central, el tipo de interés se mantendrá constante.
4. Si un gobierno subcentral, regional o local, inicia una estrategia de presupuesto desequilibrado con déficit financiado con deuda pública subcentral, esta deuda se suscribirá, al tipo corriente de interés, probablemente, con los fondos depositados en el sistema bancario. Este comportamiento tiende a generar un incremento neto en la

⁵⁷ DOMINGUEZ DEL BRIO, Francisco: La descentralización óptima (2ª edición). Estudios del Instituto Iberoamericano de desarrollo económico. Madrid, 1973. p.. 78-80 (Existe una 3ª edición, revisada y ampliada).

corriente de gasto de la economía, a través del multiplicador total del gasto para la jurisdicción nacional (central). Si el resto, o algunos, de los gobiernos subcentrales adoptan idéntica estrategia fiscal, la jurisdicción subcentral en cuestión, puede que sufra algún drenaje en sus activos financieros, por el flujo hacia el exterior que suponga la suscripción de deuda pública de otras jurisdicciones subcentrales, por parte de los residentes en la propia jurisdicción subcentral. Pero aún así, se producirán los efectos de un multiplicador parcial mayor o menor, del gasto. Aunque no cabe descartar la posibilidad de que los efectos multiplicadores se anulen, por compensación, si la adopción de esta estrategia fiscal se lleva a cabo por múltiples gobiernos subcentrales.

5. La tendencia a aumentar la renta en una jurisdicción subcentral, induce flujos de recursos económicos en ambas direcciones, de fuera hacia dentro de la jurisdicción, y, de dentro hacia fuera de la jurisdicción. Los recursos productivos procedentes de otras jurisdicciones subcentrales, competirán en sus respectivos mercados, capital y trabajo, con los recursos de la propia jurisdicción subcentral; lo que sin duda provocará tensiones, pudiendo darse el caso de que el posible aumento inducido en la utilización de recursos productivos propios, originado por la acción del multiplicador, total o parcial, quede anulado por la irrupción de recursos productivos externos procedentes de otras jurisdicciones subcentrales, en condiciones más competitivas.

Dada la situación anteriormente descrita, cabe volver a plantearse la oportunidad de que, en alguna circunstancia, un gobierno subcentral adopte una política fiscal activa, de estrategia de presupuesto dese-

equilibrado con déficit financiado con deuda pública subcentral.

La respuesta definitiva, sin ser rotundamente negativa, no hace aconsejable la adopción de políticas fiscales activas por los gobiernos subcentrales, regionales o locales, por las siguientes razones:

En primer lugar, una política fiscal activa a nivel de gobierno subcentral, tan sólo sería totalmente eficaz, en el caso extremo de que fuera adoptada aisladamente por un gobierno subcentral, y no la adoptaran el resto de gobiernos subcentrales. El relajamiento gradual de la restricción, haría perder eficacia, paulatinamente hasta su anulación, a dicha política.

En segundo lugar, existe un punto límite, a partir del cual el gobierno subcentral que adoptara una política fiscal activa no podría incrementar su renta basándose en una política expansiva de oferta de bienes y servicios públicos.

A pesar de ello, si el incremento de renta provocado por el presupuesto desequilibrado con déficit financiado con deuda pública subcentral, aumenta la base impositiva de forma que los impuestos que se recauden en el futuro compensen la carga impositiva futura generada por la emisión de deuda pública subcentral, no existe razón para que un gobierno subcentral, regional o local, no deba adoptar una política fiscal activa.

1.1.1.3.3. POLITICA DE RENTAS.

A pesar de la lógica económica de la utilización de la política de rentas para el control de la inflación, y también, para prevenir una situación depresiva que destruya empleo; esta política ha tenido una difusión muchísimo menor que la política monetaria y que la política fiscal, en orden a mantener el equilibrio interno, con niveles altos de empleo y precios estables. Resulta evidente que esta política debe de ser instrumentada por el gobierno central.

1.1.1.3.4. POLITICA DEL TIPO DE CAMBIO.

La política del tipo de cambio es una política típica del gobierno central.

En conclusión, cabe afirmar que: la política monetaria, la política de rentas, y la política del tipo de cambio, por necesidad; y la política fiscal, habida cuenta de sus limitaciones, por conveniencia; deben atribuirse al gobierno central, antes que a los niveles subcentrales, regional y local, de gobierno. No obstante, es importante destacar que así como la atribución de la función redistributiva a los gobiernos subcentrales resulta contraproducente; la atribución de la política fiscal que contribuye a lograr los objetivos de la función estabilizadora, a los gobiernos subcentrales, regionales o locales, puede resultar poco eficaz, pero no contraproducente.

1.1.1.4. FUNCION DE CRECIMIENTO ECONOMICO.

Con la excepción de Wallace E. Oates que considera que asegurar una tasa eficiente de crecimiento de la economía está incluido en la función asignativa, la gran mayoría de autores, encabezados por Richard A. Musgrave, incluyen al crecimiento en la función estabilizadora.

Consiguientemente, y dada la necesidad y conveniencia de atribuir la función estabilizadora al gobierno central, la doctrina tradicional considera que el crecimiento económico es una función exclusiva del gobierno central.

Personalmente, y basándome en el antecedente de Francisco Dominguez del Brio, he preferido considerar al crecimiento económico, como una cuarta función independiente, aunque relacionada con las demás, asignativa, redistributiva, y estabilizadora. (La función reguladora sería la quinta).

El tema del crecimiento económico es un tema nuevo, que es viejo, porque ya en la época clásica ocupó el centro de la teoría económica. A finales del siglo XVIII y a principios del siglo XIX, los economistas clásicos fueron especialistas en Economía Política. Era una época de fuerte crecimiento en Inglaterra, y el papel de los economistas consistía en explicar y racionalizar el proceso de cambio debido a la industrialización. A mediados del siglo XIX empieza a imponerse la línea de pensamiento neoclásica, que, dejando de lado la concepción clásica de la acumulación del capital, se centró en el análisis marginalista del equilibrio de la oferta y la demanda en un estado estacionario.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el estudio del desarrollo tiende a convertirse en un marco general para el conjunto de las teorías económicas;

de forma que, en los últimos años la teoría del crecimiento-desarrollo se ha impuesto, como un nuevo paradigma, que se superpone progresivamente a los paradigmas de "cálculo económico" (teoría de los precios) y "estabilidad económica" (teoría del ciclo y del nivel de empleo).

De acuerdo con el marco teórico del crecimiento y del desarrollo económico expuesto por José Ramón Lasuén⁵⁸, el análisis económico confirma cada vez más que el crecimiento económico se debe, fundamentalmente, al incremento de la productividad que suponen los nuevos descubrimientos tecnológicos, que, por lo general, están incorporados a máquinas o instalaciones productivas. Por lo que, si se quiere crecer, es necesario disponer de estas máquinas, bien fabricándolas, o bien comprándolas a quien las fabrique.

Ahora bien, la disposición de máquinas cada vez más productivas, depende de la acumulación, es decir del ahorro e inversión que sea capaz de generar un país.

Independientemente de cuál sea el sistema de propiedad y la forma de Estado vigente en un país, la capacidad de ahorro a largo plazo, es decir la parte de renta que no se consume, y que, por lo tanto se ahorra, será tanto mayor cuanto menor sea el consumo, de los empresarios, los trabajadores y el Estado. Pero, como trabajadores y Estado consumen casi todas sus rentas, puede decirse que la generación de ahorro depende, en gran parte, de la renta o Excedente (Renta Nacional - Masa Salarial) que reciben los empresarios.

Una vez determinado el Excedente máximo, la inversión podrá ser tanto mayor

⁵⁸ LASUEN, José Ramón: La España mediocrática. Colección Textos. Editorial Planeta. Barcelona, 1979. p.p. 86-87.

cuanto menor sea el consumo de los empresarios, y tanto más eficaz cuando se realiza en los sectores, empresas e instalaciones productivas más rentables.

Si los precios de un país, incluyendo la tasa de interés, reflejan los costes reales, la mejor estructura, composición y destino, de la inversión es la que resulta de aplicar el criterio de máximo beneficio en un mercado libre, que sería coincidente con la estructura que resultaría de aplicar el criterio de máxima eficiencia social en una economía planificada. De modo que es el criterio de máximo beneficio en un mercado libre la forma más eficaz de repartir los fondos de inversión entre sectores, empresas y máquinas.

Como consecuencia, la forma en que debe contribuir el Estado a acelerar el crecimiento es triple:

1. Tratar de incrementar la participación en la Renta del Excedente, a través de la política de rentas.
2. Fomentar el incremento de la parte del Excedente que se acumula, frenando el consumo, a través de la política fiscal.
3. Garantizar la competitividad del mercado, impidiendo el monopolio; completar su información, planeando prospectivamente como puede moverse el mercado en el futuro; y gestionando aquellas actividades necesarias para la economía, pero que la empresa privada no asuma por exceso de riesgo, a través de la política industrial.

Una vez establecida la pauta de máximo crecimiento de la renta, que es la que permite la de mayor incremento de consumo posible, al ser el consumo una

función de la renta, la forma más sencilla que tiene el Estado de que la tasa máxima de crecimiento se autosostenga es intentar concertar con empresarios y trabajadores el que la participación del Excedente y de la Masa Salarial en la Renta se mantenga constante, es decir que la distribución de la renta se realice bajo el criterio de que el incremento del salario nominal fuera igual al incremento de la productividad más el incremento de los precios.

La utilización de la política fiscal y de la política de rentas, junto a otros instrumentos de la política económica, hace una vez más aconsejable, en principio, el atribuir la función, en este caso la de crecimiento económico, al gobierno central; pero sin excluir a los gobiernos subcentrales de la participación en la misma, aunque dicha participación resulte compleja y exija el establecimiento de mecanismos de coordinación apropiados entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales, regionales y locales, y entre gobiernos de idéntico nivel subcentral, regional o local.

En definitiva, afirma Antoni Castells i Oliveres⁵⁹: "Algunos argumentos apoyarían claramente un mayor protagonismo de estos niveles subcentrales en la política de estabilización (crecimiento)*: a) su mayor capacidad inversora, b) la demostrada eficacia de las políticas locales de promoción económica; c) su mayor conocimiento de las características específicas de las distintas zonas del territorio, y por tanto, la posibilidad de adecuar con un mínimo de fricciones y estrangulamientos la gestión de la demanda a las posibilidades y exigencias del sistema productivo".

* la aclaración es mía.

⁵⁹ CASTELLS I OLIVERES; Antoni: Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal. Ariel Economía. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1988. p.p. 31

1.1.1.1.5. FUNCION REGULADORA.

Esta nueva función que surge como consecuencia de la necesidad de regulación y control en las relaciones entre productores y consumidores, y de la necesidad de una legislación antipolución, entre otras; trata a través de la generación de una información directa e indirecta de mitigar la situación de desinformación e indefensión, en la que con más frecuencia de la debida, se encuentra el ciudadano-consumidor individual.

Resulta evidente el que esta función debe ser desempeñada, de una forma coordinada, por todos los niveles de gobierno, central y subcentrales.

1.1.2. ANALISIS COMPARADO.

1.1.2.0. INTRODUCCION.

El análisis teórico proporciona, en general pero no siempre, unos valiosos criterios para atribuir las diferentes funciones del sector público: asignativa, redistributiva, estabilizadora, de crecimiento económico, y reguladora; a los diferentes niveles de gobierno: central, estatal o regional, y local, coexistentes en un sistema federal.

Pero, la validez de estos criterios no implica, necesariamente, que los países de sistema federal, y, en concreto: Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos, R.F. de Alemania, y Suiza, atribuyan las funciones y competencias del sector público a los diversos niveles de gobierno, de acuerdo con los criterios que se deducen de los desarrollos teóricos.

Existen numerosos factores de tipo histórico, económico, social, político, y cultural, que influyen en la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, otro tanto que las deducciones del análisis económico.

Conviene, pues, describir y analizar cómo, de hecho, se distribuyen las competencias entre los diferentes niveles de gobierno en estos seis países federales, a través de la situación real existente en cuanto a la distribución funcional del gasto entre los diferentes niveles de gobierno.

1.1.2.1. SITUACION REAL EXISTENTE EN SEIS PAISES FEDERALES.

Como ya indiqué en la Introducción, el análisis de la realidad de la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno de seis países federales, pone de manifiesto que la situación real existente, no es una consecuencia automática de la aplicación de los principios y recomendaciones del análisis económico. Lo que no tiene nada de extraño, dada la influencia de factores: históricos, económicos, sociales, políticos, y culturales, en la elaboración y modificación de las leyes constitucionales de los respectivos países, que son las que distribuyen las funciones o competencias del sector público, entre los diferentes niveles de gobierno.

No obstante, el examen de la realidad existente, en lo que a distribución de funciones o competencias del sector público entre niveles de gobierno se refiere, permite observar, si no una tendencia normalizada, en el sentido de única, al menos unas tendencias generales comunes, en la especialización de funciones de los diferentes niveles de gobierno.

1.1.2.1.1. ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.

El Cuadro 1 que muestra la estructura funcional del gasto público de los diferentes niveles de gobierno en los seis países federales, pone en evidencia que:

- En todos ellos, la primera función del gasto del gobierno central es "Bienestar y Seguridad Social", que absorbe más del 40% del gasto total en tres países, Austria (45,55%), R.F. de Alemania (49,97%), y Suiza (48,95%), supone más del 30% del gasto total en otros dos países, Canadá (35,58%) y Estados Unidos (33,99%); y tan sólo, en Australia (28,91%) está ligeramente por debajo del 30% del gasto total.

A continuación, y con una sensible menor participación, le siguen las funciones: "Salud", que es la segunda función de gasto en tres países: Austria (11,48%), R.F. de Alemania (18,65%), y Suiza (13,44%); "Otras", que incluye los intereses de deuda pública y las transferencias a otros niveles de gobierno, que es la segunda función de gasto en dos países, Australia (28,07%), y Canadá (18,71%); y "Defensa", que es la segunda función de gasto, tan sólo en Estados Unidos (23,69%).

De forma que, tres de los seis gobiernos centrales de los países federales, dedican a las funciones "Bienestar y Seguridad Social", y "Salud", el 57,03% en Austria, el 68,62% en R.F. de Alemania, y el 62,39% en Suiza, de sus respectivos gastos totales.

En tanto que, en los otros tres gobiernos centrales de los países federales, los gastos de las funciones "Bienestar y Seguridad Social", y "Salud" tienen una participación más modesta en el gasto total: el 36,74% en Australia, el 41,85% en Canadá, y el 44,64% en Estados Unidos.

Parece evidente, pues, de que a pesar de la existencia de una tendencia general común, la de que la función "Bienestar y Seguridad Social" sea la primera función de gasto del gobierno central en los seis países federales; existe, también, un cierto sesgo diferenciador entre dos grupos de países, "europeos" y "no europeos", debido a:

- Factores históricos: las unidades políticas menores que forman la Federación, en el grupo de países "europeos", tienen una vieja tradición histórica; en tanto que, las unidades políticas menores que se constituyen a la vez que la Federación, en el grupo de países "no europeos", tienen una existencia más reciente.
- Factores culturales: los tres países federales "europeos" pertenecen al área de influencia cultural alemana; en tanto que, los tres países federales "no europeos", aún estando radicados en diferentes continentes, América y Oceanía, pertenecen al área de influencia cultural inglesa, aunque también la cultura francesa tenga una fuerte influencia en Canadá.
- Factores políticos, sociológicos, y económicos: en los tres países federales "europeos" han alcanzado una mayor difusión las ideas social-demócratas; frente al predominio de las ideas liberales, en los tres países federales "no europeos".

- La estructura de gasto de los gobiernos estatales (o regionales) también presenta ciertos rasgos comunes. En cinco de seis países federales, la función "Educación" es la que tiene una mayor participación en el gasto total de los gobiernos estatales: Australia (30,86%), Austria (23,69%), Estados Unidos (34,06%), R.F. de Alemania (24,49%), y Suiza (27,27%). Canadá (13,15%) es el único país federal en el que la función Educación no ocupa el primer lugar, sino el tercero, en la participación en el gasto total de los gobiernos estatales.

A continuación aparecen las funciones: "Bienestar y Seguridad Social" que es la segunda función de gasto estatal en Austria (19,55%), Canadá (17,26%), Estados Unidos (17,30%), y R.F. de Alemania (17,24%); "Salud", que ocupa la primera posición en Canadá (30,64%) y la segunda posición en Australia (17,58%) y en Suiza (17,06%); "Transportes y Comunicaciones" y "Otras".

Contrariamente a lo que ocurre en las estructuras de gastos de los gobiernos centrales, en las estructuras de gastos de los gobiernos estatales no hay un sesgo diferenciador entre países federales "europeos" y países federales "no europeos". Las estructuras de gastos estatales son más desiguales que las estructuras de gastos centrales, entre países, y consiguientemente, las pautas menos comunes.

- Menos rasgos generalizables tiene la estructura de las funciones de gasto de los gobiernos locales. Son las funciones de gasto: "Educación", que ocupa el primer lugar en Canadá (41,60%), en Estados Unidos (43,97%), y en Suiza (22,44%), y el tercer lugar en Austria (14,06%); y "Vivienda y

Bienestar Comunitario", que ocupa el primer lugar en Australia (30,08%), y en R.F. de Alemania (22,48%), y el segundo lugar en Austria (21,57%), y en Suiza (17,40%); a las que prioritariamente dedican sus gastos los gobiernos locales de seis países federales. Cabe destacar el elevado gasto en "Educación", de los gobiernos locales de los países "no europeos" de cultura inglesa, Canadá y Estados Unidos.

CUADRO 1. Estructura funcional del gasto de los distintos niveles de gobierno en 1983. (1)

(\$ gastos funcional sobre gastos total, en cada nivel de gobierno).

FUNCIONES	AUSTRALIA (3)				AUSTRIA				CANADA			
	C (2)	E (2)	L (2)	TOTAL	C	E	L (5)	TOTAL	C	E (8)	L (6)	TOTAL
Servicios generales	7.34	7.49	22.72	8.23	6.95	12.50	-	6.52	8.33	7.24	4.60	7.28
Defensa	9.25	-	-	5.58	3.21	0.01	-	2.25	7.98	-	-	3.46
Orden público y Seguridad	(4)	7.57	1.70	2.68	(4)	0.46	1.77	0.56	(4)	4.49	6.10	3.14
Educación	7.34	30.86	0.45	15.13	9.64	23.69	14.06	12.23	3.61	13.15	41.60	13.73
Salud	7.83	17.58	2.06	10.85	11.48	17.78	11.37	12.29	6.27	30.64	7.50	16.26 (7)
Bienestar y Seguridad Social	28.91	2.69	2.74	18.52	43.55	19.55	9.92	36.20	35.58	17.26	-	22.33
Vivienda y B. Comunitario	2.44	4.78	30.08	4.74	4.39	5.90	21.57	7.44	2.83	3.93	-	2.81
Servicios Económicos	5.13	7.69	3.66	5.93	5.90	8.78	26.77	9.75	11.35	7.42	-	7.89
Transportes y Comunicaciones	3.49	11.34	29.43	7.65	7.26	7.77	10.81	7.92	5.34	7.46	12.30	7.34
Otras (8)	28.07	9.80	7.16	20.69	5.62	3.56	3.73	5.04	18.71	8.41	25.90	15.76
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
FUNCIONES	ESTADOS UNIDOS				R.F. DE ALEMANIA				SUIZA			
	C	E	L	TOTAL	C	E	L	TOTAL	C	E	L	TOTAL
Servicios generales	4.85	2.78	5.20	4.48	4.14	6.06	7.42	5.16	4.78	5.06	8.26	5.82
Defensa	23.69	-	-	14.04	9.32	-	-	5.44	10.36	1.85	1.85	5.84
Orden público y seguridad	(4)	3.04	8.79	2.36	(4)	8.68	2.90	2.64	(4)	8.11	4.33	3.44
Educación	1.91	34.08	43.97	16.94	0.83	24.49	11.07	8.43	3.13	27.27	22.44	14.84
Salud	10.65	16.90	8.41	11.54	18.65	7.92	13.53	15.12	13.44	17.06	14.18	14.70
Bienestar y Seg. Social	33.99	17.30	7.78	25.34	49.97	17.24	21.79	37.12	48.95	10.34	8.58	28.05
Vivienda y B. Comunitario	2.64	0.98	5.46	2.83	0.41	6.23	22.48	5.55	1.01	5.07	17.40	5.99
Servicios Económicos	6.22	3.92	2.58	5.02	2.11	6.96	5.73	3.92	5.06	5.83	3.11	4.85
Transportes y Comunicaciones	2.60	8.85	6.77	4.74	4.89	5.26	8.08	5.52	7.51	12.59	9.82	9.57
Otras (8)	13.45	12.17	11.04	12.71	9.68	17.16	7.00	11.10	5.76	6.82	9.33	6.90
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuentes: Primaria: Government Finance Statistics Yearbook, International Monetary Fund (1985).

Secundaria: Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal, Antoni Castells Oliveres, Ariel Economía, Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1988, p.p. 46-47.

NOTAS:

- (1) Incluye las transferencias intergubernamentales: las generales en la función "Otras", y las condicionadas en la función correspondiente.
- (2) C: gobierno central; E: gobiernos estatales o regionales; L: gobiernos locales.
- (3) Corresponde al año 1984.
- (4) El gasto del gobierno central correspondiente a esta función está integrado dentro de la función "Servicios generales".
- (5) La fuente primaria no detalla la estructura de funciones de gasto de los gobiernos locales. Antoni Castells Oliveres la estima a partir de los datos proporcionados en *Intergovernmental financial relations in Austria* (1985) por Bennet para el año 1977 (p.p. 25), excepto la cifra de "Viviendas y Bienestar comunitario", en la que se emplea la estimación de la OCDE 1983 (p.p. 138).
- (6) La fuente primaria no detalla la estructura de funciones de gasto de los gobiernos estatales o regionales y locales. Antoni Castells Oliveres la ha estimado a partir de los datos proporcionados en *Estado Autonómico y Finanzas Públicas* (1984) para el año 1977, por Bricall, Castells, y Ricard (p.p. 143-144).
- (7) Incluye el gasto local de las funciones "Salud" y "Bienestar y Seguridad Social".
- (8) Incluye el servicio de deuda pública.
- (9) Existe información primaria más reciente que no ha sido recogida, por no afectar al sentido de las conclusiones.

En conclusión, cabe afirmar que la estructura funcional del gasto de los diferentes niveles de gobierno, aunque presenta ciertas singularidades propias de cada país, tiene también unos rasgos comunes en los seis países federales, aunque bien es cierto que la fuerza de estos rasgos comunes decrece al descender desde el nivel gobierno central hasta el nivel de gobierno local.

1.1.2.1.2. PARTICIPACION DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN LAS DIVERSAS FUNCIONES DE GASTO.

La línea de análisis de la estructura funcional del gasto de los diferentes niveles de gobierno, puede ser completada con el examen de la participación de los diferentes niveles de gobierno en las diversas funciones de gasto, con el fin de determinar el grado de concentración de las funciones de gasto en cada uno de los tres niveles de gobierno. En definitiva, se trata de estudiar, a través del análisis comparativo de la realidad existente en seis países federales, si es posible encontrar algún criterio, que permita asignar las diversas funciones a los diferentes niveles de gobierno.

Previamente, conviene advertir sobre la existencia de limitaciones importantes en el análisis de la distribución de funciones de gasto entre los diferentes niveles de gobierno, cuando, como en este caso, se utiliza como base de información las cifras de gasto público. Estas limitaciones, que deben ser tenidas en cuenta al sacar las conclusiones de los resultados obtenidos, son las siguientes:

- 1ª. La cifra de gasto público realizada en una función por un nivel de gobierno determinado, no necesariamente es un buen indicador del poder político real que dicho nivel de gobierno dispone en el ejercicio de la función correspondiente. El poder político real puede estar condicionado, o mediatizado por decisiones legislativas, administrativas y financieras tomadas por otros niveles de gobierno⁶⁰.

⁶⁰ DAVIES, D.G.: International comparisons of tax structures in federal and unitary countries. Research Monograph Nº 16, Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1976. p.p. 58.

Al no existir una correspondencia automática entre el gasto gestionado por un nivel de gobierno en una función determinada y el poder decisorio real de dicho nivel de gobierno en la correspondiente función; las conclusiones que se pueden obtener sobre el reparto de poder entre gobierno central, gobiernos estatales, y gobiernos locales, respecto a una función concreta, deben de tener en cuenta esta falta de correspondencia automática, máxime si de lo que se trata es de hacer comparaciones entre países, puesto que en cada país, el ejercicio de una función está mediatizado por condicionantes legislativos, administrativos, y financieros, propios.

- 2ª. Dada la fuente originaria utilizada para el análisis: Government Finance Statistics Yearbook. International Monetary Fund, la clasificación empleada en los Cuadros 1 a 5 es la correspondiente al Fondo Monetario Internacional, que define diez funciones de gasto, que lógicamente, y con el fin de simplificar y homogeneizar las comparaciones entre países, tienen un alto nivel de agregación. El inconveniente de este alto nivel de agregación radica en que en una misma función, se incluyen: subfunciones relativamente distintas, como, por ejemplo, vivienda, urbanismo, cultura, actividades recreativas y actividades religiosas en "Vivienda y Bienestar comunitario", o subfunciones relativamente especializadas, como, por ejemplo, enseñanza básica, enseñanza superior y enseñanza universitaria, en Educación.

Parece clara, pues, la dificultad para diferenciar la especialización funcional de cada uno de los niveles de gobierno por subfunciones de gasto, dado el alto nivel de agregación de las diez funciones de gasto.

- 3ª. Hay una tendencia creciente a que los tres niveles de gobierno participen en la prestación de las diversas funciones de gasto. Por lo que resulta cada vez más difícil asignar en exclusiva una función de gasto determinada a un nivel de gobierno concreto. Aún reconociendo que existen unas tendencias en la correspondencia "función de gasto - nivel de gobierno", salvo en contadas ocasiones, no puede considerarse que una función de gasto sea de prestación exclusiva por un solo nivel de gobierno. Los solapamientos entre niveles de gobierno son numerosos en uno sólo de los ámbitos (legislativo, administrativo, y de gestión), y también una misma función puede corresponder en sus diversas fases (legislativa, administrativa, y de gestión) a diferentes niveles de gobierno.

Tras estas puntualizaciones, el Cuadro 2 muestra la participación de los diferentes niveles de gobierno en las diversas funciones de gasto.

CUADRO 1. Participación de los diferentes niveles de gobierno en las diversas funciones de gasto (1983).⁽¹⁾

(En \$ del gasto de cada nivel de gobierno sobre el gasto total, en la función correspondiente).

FUNCIONES	PAISES	Austria			Austria			Canadá		
		C	E	L	TOTAL	C	E	L	TOTAL	TOTAL
Servicios generales		53,91	31,11	14,98	100,00	74,81	25,19	-	100,00	100,00
Defensa		100,00	-	-	100,00	99,83	0,07	-	100,00	100,00
Orden público y Seguridad		(4)	96,55	3,45	100,00	(4)	16,94	83,06	100,00	100,00
Educación		30,08	69,76	0,16	100,00	55,59	25,47	19,14	100,00	100,00
Salud		43,59	55,38	1,03	100,00	63,59	19,02	15,39	100,00	100,00
Bienestar y Seg. Social		94,24	4,96	0,80	100,00	88,34	7,10	4,56	100,00	100,00
Vivienda y B. Comunitario		31,14	34,45	34,41	100,00	41,36	10,43	48,21	100,00	100,00
Servicios Económicos		52,29	44,56	3,35	100,00	42,47	11,83	45,70	100,00	100,00
Transporte y Comunicaciones		27,56	51,58	20,85	100,00	64,37	12,90	22,73	100,00	100,00
Otras		81,93	16,19	1,88	100,00	78,41	9,28	12,31	100,00	100,00
TOTAL		60,39	34,19	5,42	100,00	70,21	13,15	16,64	100,00	100,00
FUNCIONES	PAISES	Estados Unidos			R.F. de Alemania			Suiza		
		C	E	L	TOTAL	C	E	L	TOTAL	TOTAL
Servicios generales		64,15	13,21	22,64	100,00	46,81	29,18	24,01	100,00	100,00
Defensa		100,00	-	-	100,00	100,00	-	-	100,00	100,00
Orden público y Seguridad		(4)	27,38	72,62	100,00	(4)	81,69	18,31	100,00	100,00
Educación		6,70	42,71	50,59	100,00	5,74	72,51	21,95	100,00	100,00
Salud		54,70	31,10	14,20	100,00	72,01	13,03	14,96	100,00	100,00
Bienestar y Seg. Social		79,51	14,50	5,99	100,00	78,63	11,56	9,81	100,00	100,00
Vivienda y B. Comunitario		55,11	7,32	37,57	100,00	4,55	27,92	67,73	100,00	100,00
Servicios económicos		73,42	16,57	10,01	100,00	31,44	44,17	24,39	100,00	100,00
Transportes y Comunicaciones		32,50	39,66	27,84	100,00	51,76	23,74	24,50	100,00	100,00
Otras		62,72	20,35	16,93	100,00	50,97	38,48	10,55	100,00	100,00
TOTAL		50,27	21,24	19,49	100,00	58,41	24,88	16,71	100,00	100,00

Fuentes: Primaria: Government Finance Statistics. Yearbook, International Monetary Fund (1983).

Secundaria: Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal, Antoni Castells Oliveras, Antoni Castells Oliveras, Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1988, p.p. 50-51

NOTAS:

- (1) Incluye las transferencias intergubernamentales: las generales en la función "Otras", y las condicionadas en la función correspondiente.
- (2) C: gobierno central; E: gobiernos estatales o regionales; L: gobiernos locales.
- (3) Corresponde al año 1984.
- (4) El gasto del gobierno central correspondiente a esta función está integrado dentro de la función "Servicios generales".
- (5) La fuente primaria no detalla la estructura de funciones de gasto de los gobiernos locales. Antoni Castells Oliveres la estima a partir de los datos proporcionados en *Intergovernmental financial relations in Austria* (1985) por Bennet para el año 1977 (p.p. 25), excepto la cifra de "Viviendas y Bienestar comunitario", en la que se emplea la estimación de la OCDE 1983 (p.p. 138).
- (6) La fuente primaria no detalla la estructura de funciones de gasto de los gobiernos estatales o regionales y locales. Antoni Castells Oliveres la ha estimado a partir de los datos proporcionados en *Estado Autonómico y Finanzas Públicas* (1984) para el año 1977, por Bricall, Castells, y Ricard (p.p. 143-144).
- (7) Incluye el gasto local de las funciones "Salud" y "Bienestar y Seguridad Social".
- (8) Incluye el servicio de deuda pública.
- (9) Existe información primaria más reciente que no ha sido recogida, por no afectar al sentido de las conclusiones.

1.1.2.1.3. GRADO DE CONCENTRACION DE LAS DIVERSAS FUNCIONES DE GASTO EN EL GOBIERNO CENTRAL Y EN LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES.

De acuerdo con el Cuadro 2, y como un primer paso intermedio en el intento de sistematización, en orden a establecer una tipología de las funciones de gasto según su posible atribución a los diferentes niveles de gobierno⁶¹, considero oportuno sintetizar en el Cuadro 3, el grado de concentración de las funciones de gasto en el gobierno central.

Al efecto, se considera que una función está centralizada cuando la participación del gasto del gobierno central en dicha función supera el 50% del gasto total del sector público en la función correspondiente (C); y se considera que una función está descentralizada cuando la participación del gasto de los gobiernos subcentrales en dicha función supera el 50% del gasto total del sector público en la función correspondiente (D):

Así mismo, cuando la función está centralizada, se consideran tres grados de centralización: centralizado débilmente (Cd), cuando la participación del gobierno central varía entre el 50% y el 55%; centralizado moderadamente (Cm), cuando la participación del gobierno central oscila entre más del 55% y el 66%; y centralizado fuertemente (cf), cuando la participación del gobierno central supere el 66%.

Teniendo en cuenta estos criterios y gradaciones, del Cuadro 3 puede deducirse para el conjunto de los seis países federales, que parece poco

61

CASTELLS i OLIVERES, Antoni: Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal. Ariel Economía. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1988. p.p. 44-45.

discutible la atribución al gobierno central de las funciones: "Defensa", "Bienestar y Seguridad Social", y "Otras". En el extremo contrario, parece también poco discutible la atribución a los gobiernos subcentrales de las funciones: "Orden público y Seguridad" (por motivos metodológicos de la información estadística del F.M.I.), "Educación", "Vivienda y Bienestar comunitario", y "Transportes y Comunicaciones". Quedando más confusa, a la espera de utilizar otros criterios, la atribución de "Servicios generales", "Salud", y "Servicios económicos".

CUADRO 3. Grado de concentración de las diversas funciones de gasto en el gobierno central y en los gobiernos subcentrales.¹

PAISES FUNCIONES	AUSTRALIA	AUSTRIA	CANADA	ESTADOS UNIDOS	R.F. DE ALEMANIA	SUIZA
Servicios Generales	Cd	Cf	D	Cm	D	D
Defensa	Cf	Cf	Cf	Cf	Cf	Cf
Orden público y Seguridad	-	-	-	-	-	-
Educación	D	Cm	D	D	D	D
Salud	D	Cm	D	Cd	Cf	D
Bienestar y Seg.Social	Cf	Cf	Cf	Cf	Cf	Cf
Vivienda y B.Comunitar.	D	D	D	Cm	D	D
Servicios Económicos	Cd	D	Cm	Cf	D	D
Transp.y Comunicaciones	D	Cm	D	D	Cd	D
Otros	Cf	Cf	Cd	Cm	Cd	D
TOTAL	Cm	Cf	D	Cm	Cm	D

NOTAS: (1) Cd: Centralizado débilmente; Cm: Centralizado moderadamente; Cf: centralizado fuertemente; D: Descentralizado.

1.1.2.1.4. GRADO DE ESPECIALIZACION EN LAS DIVERSAS FUNCIONES DE GASTO DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.

También, y de acuerdo con el análisis funcional realizado a través del Cuadro 3, y como segundo paso en el intento de sistematización, para establecer una tipología de las funciones de gasto que pueden ser atribuidas a los diferentes niveles de gobierno, estimo conveniente matizar, en el cuadro 4, la especialización de los diferentes niveles de gobierno, central, estatal, y local, en las diversas funciones de gasto.

Como criterio de especialización se utilizará la relación o índice entre la participación de un nivel determinado de gobierno en el gasto total de una función concreta, con respecto a la participación de dicho nivel de gobierno en el gasto total de las diez funciones, o lo que es lo mismo, en el gasto total del sector público.

Como medida de especialización se considerará, que la especialización es débil (Ed), cuando el índice varíe entre el 0,700 y 1,000; que la especialización es moderada (Em), cuando el índice oscile entre más de 1,000 y 1,300; y, que la especialización es fuerte (Ef), cuando el índice sea superior a 1,300.

De forma que: los grados de especialización del gobierno central, se identificarán por, C Ed, C Em, y C Ef; los grados de especialización de los gobiernos estatales o regionales, se identificarán por E Ed, E Em, E Ef; y los grados de especialización de los gobiernos locales, se identificarán por, L Ed, L Em, y L Ef.

Teniendo en cuenta, tanto el criterio como la medida del grado de especialización, efectivamente, parece confirmarse que el gobierno central está fuertemente especializado en "Defensa" y "Bienestar y Seguridad Social", y moderadamente especializado en "Otras", siendo en esta función, más generalizada y de mayor gradación, la especialización del gobierno central que la de los gobiernos subcentrales.

Por razones, reiteradamente expuestas, "Orden Público y Seguridad", es una función asignada a los gobiernos subcentrales. Ambos niveles de gobierno, estatal y local, presentan predominantemente, una fuerte especialización. Por lo que sugeriría que fuera asignada al nivel estatal, pero compartida con el nivel local.

La misma sugerencia haría para la función "Educación", que fuera asignada al nivel estatal y compartida con el nivel local.

"Vivienda y bienestar comunitario" es una función en la que están fuertemente especializados los gobiernos locales, a los que, lógicamente, se debe asignar la función.

"Transportes y Comunicaciones", es una función claramente asignable a los gobiernos subcentrales. Aunque ambos niveles de gobierno, estatal y local, presentan una fuerte especialización, la gradación es algo mayor en el nivel local. Por lo que la sugerencia es la de que la función sea asignada a los gobiernos locales, pero compartiéndola con los gobiernos estatales.

Las sugerencias realizadas, a la luz de las conclusiones obtenidas a través de la medición del grado de especialización, con respecto a estas cuatro

funciones: "Orden Público y Seguridad", "Educación", "Vivienda y Bienestar comunitario", y "Transportes y Comunicaciones", no hacen sino confirmar la asignación a los gobiernos subcentrales, ya deducida de la medición del grado de concentración.

"Servicios Generales" es una función que no presenta un fuerte grado de especialización generalizada en ningún nivel de gobierno. El gobierno central y los gobiernos estatales, tienen un grado de especialización intermedio entre moderado y débil, si bien la gradación y generalización en la función "Servicios Generales" es algo mayor en el nivel gobierno central. El grado de especialización de los gobiernos locales en la función "Servicios Generales" es fuerte, pero no está generalizada. No resulta fácil su asignación a un nivel de gobierno. quizás lo más ajustado sea considerar a "Servicios Generales" como una función compartida por los tres niveles de gobierno, teniendo en cuenta que la función a nivel de gobierno central incluye, Servicios Generales más Orden Público y Seguridad. Los gobiernos estatales tienen una fuerte y casi generalizada especialización en "Salud". Por lo que resulta aconsejable la asignación de la función "Salud" a dicho nivel de gobierno.

Finalmente, con la función de "Servicios Económicos" ocurre algo parecido a lo que ocurre con la función "Servicios Generales", que no presenta un fuerte grado de especialización generalizado en ningún nivel de gobierno. Es, a nivel gobiernos estatales, donde hay una especialización más generalizada, aunque la gradación no pase de moderada. Se asigna, pues, la función "Servicios Económicos", a los gobiernos estatales.

CUADRO 4. Grado de especialización en las diversas funciones de gasto de los diferentes niveles de gobierno. (1)

PAISES FUNCIONES	Australia	Austria	Canadá	Estados Unidos	R.F. de Alemania	Suiza
Servicios Generales	C Ed E Ed L Ef	C Em E Ef	C Em E Ed	C Em L Em	C Ed E Em L Ef	C Ed E Ed L Ef
Defensa	C Ef	C Ef	C Ef	C Ef	C Ef	C Ef
Orden público y Seguridad	-(2) E Ef	-(2) E Em L Ef	-(2) E Ef L Ef	-(2) EEm L Ef	-(2) E Ef L Em	-(2) EEf L Em
Educación	E Ef	C Ed E Ef L Em	E Ed L Ef	E Ef L Ef	E Ef L Ef	E Ef L Ef
Salud	C Ed E Ef	C Ed E Ef L Ed	E Ef	C Ed E Ef L Ed	C Em L Ed	C Ed E Em L Ed
Bienestar y S. Social	C Ef	C Em	C Ef E Ed	C Ef	C Ef	C Ef
Vivienda y B. Comunitario	E Em L Ef	E Ed L Ef	C Em E Ef	C Ed L Ef	E Em L Ef	E Ed L Ef
Servicios Económicos	C Ed E Em	E Em L Ef	C Ef E Ed	C Em E Ed	E Ef L Ef	C Em E Em
Transportes y Comunicaciones	E Ef L Ef	C Ed E Ed L Ef	C Ed E Em L Ef	E Ef L Ef	C Ed E Ed L Ef	C Ed E Ef L Em
Otras	C Ef	C Em E Ed L Ed	C Em L Ef	C Em E Ed L Ed	C Ed E Ef	C Ed E Ed L Ef

NOTAS: (1) C Ed: Especialización central débil; C Em: Especialización central moderada; C Ef: Especialización central fuerte. E Ed: Especialización estatal débil; E Em: Especialización estatal moderada; E Ed: Especialización estatal fuerte. L Ed: Especialización local débil; L Em: Especialización local moderada; L Ef: Especialización local fuerte.

(2) Los gastos del gobierno central en la función "Orden público y Seguridad" están incluidos en la función "Servicios Generales".

1.1.2.1.5. TIPOLOGIA DE LAS FUNCIONES DE GASTO SEGUN SU POSIBLE ATRIBUCION A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.

El repaso sistemático de las funciones de gasto, estudiadas a través del grado de concentración y del grado de especialización, establece una tipología de las funciones de gasto, según su posible atribución a los diferentes niveles de gobierno, que se refleja en el siguiente Cuadro 5:

Cuadro 5. Tipología de las funciones de gasto.

FUNCIONES	NIVELES DE GOBIERNO		
	GOBIERNO CENTRAL	GOBIERNOS ESTATALES	GOBIERNOS LOCALES
Servicios Generales	Moderado	Moderado	Moderado
Defensa	Fuerte	Nulo	Nulo
Orden Público y Seguridad	(1)	Fuerte	Moderado
Educación	Nulo	Fuerte	Fuerte
Salud	Débil	Fuerte	Débil
Bienestar y Seguridad Social	Fuerte	Nulo	Nulo
Vivienda y Bienestar Comunitario	Nulo	Moderado	Fuerte
Servicios Económicos	Débil	Moderado	Débil
Transportes y Comunicaciones	Débil	Moderado	Fuerte
Otras	Moderado	Débil	Débil

NOTAS: (1) Los gastos del gobierno central en la función "Orden público y Seguridad" están incluidos en la función "Servicios Generales".

Del cuadro 5, anterior puede deducirse, lo que pudiera considerarse, como asignación de las funciones de gasto a los tres niveles de gobierno: central, estatal (o regional), y local.

Variante 1

- Gobierno Central:
 - Servicios Generales.
(compartida con los gobiernos estatales y con los gobiernos locales).
 - Defensa.
 - Bienestar y Seguridad Social.
 - Otras.
- Gobiernos Estatales (o Regionales):
 - Servicios Generales.
(compartida con el gobierno central y con los gobiernos locales).
 - Orden público y Seguridad.
(compartida con los gobiernos locales).
 - Educación.
(compartida con los gobiernos locales).
 - Salud.
 - Servicios Económicos.
 - Transportes y Comunicaciones
(compartida con los gobiernos locales).
- Gobiernos Locales:
 - Servicios Generales:
(compartida con el gobierno central y con los gobiernos estatales).
 - Orden público y Seguridad:
(compartida con los gobiernos estatales).
 - Educación.
(compartida con los gobiernos estatales).

- Vivienda y Bienestar comunitario.
- Transportes y Comunicaciones.
(compartida con los gobiernos estatales).

Si se deseara eliminar, en lo posible, las funciones compartidas por otros niveles de gobierno, me inclinaría por: 1º, no asignar "Transportes y Comunicaciones" a los gobiernos estatales o regionales, y 2º, no asignar "Orden público y Seguridad" a los gobiernos locales. De forma que, los tres niveles de gobierno seguirían compartiendo la función "Servicios Generales", y los niveles de gobierno estatales y locales, tan sólo compartirían la función "Educación", que, recordamos, incluye la enseñanza básica, la enseñanza superior y la enseñanza universitaria, por lo que siempre cabe la posibilidad de asignar estas subfunciones especializadas de la función "Educación", a uno u otro nivel de gobierno.

Esta nueva variante a la asignación de funciones de gasto entre niveles de gobierno, sería la siguiente:

Variante 2

- Gobierno Central:
 - Servicios Generales.
(compartida con los gobiernos estatales y con los gobiernos locales).
 - Defensa.
 - Bienestar y Seguridad Social.
 - Otras.

- Gobiernos Estatales (o Regionales):
 - Servicios Generales.
(compartida con el gobierno central y con los gobiernos locales).
 - Orden público y Seguridad.
 - Educación.
(compartida con los gobiernos locales).
 - Salud.
 - Servicios Económicos.
- Gobiernos Locales:
 - Servicios Generales:
(compartida con el gobierno central y con los gobiernos estatales).
 - Educación.
(compartida con los gobiernos estatales).
 - Vivienda y Bienestar comunitario.
 - Transportes y Comunicaciones.

1.1.2.1.6. CARACTERISTICAS RELEVANTES DE LA ASIGNACION DE FUNCIONES DE GASTO A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.

A modo de recapitulación, parece poder afirmarse que la atribución de las diversas funciones de gasto a los diferentes niveles de gobierno en los seis países federales, presenta las características relevantes siguientes:

- 1ª. Existen tendencias comunes en los seis países federales que permiten establecer una tipología para atribuir las funciones de gasto a los diferentes niveles de gobierno. Aunque, en algunas pocas funciones de gasto, esta atribución de funciones tenga que ser compartida, por gobierno central y gobiernos subcentrales, o entre los gobiernos subcentrales, estatales (o regionales) y locales.
- 2ª. Como ya he reconocido con anterioridad, no existe una relación automática entre la realidad empírica de la atribución de funciones en los seis países federales, y las recomendaciones del análisis teórico. No obstante, parece evidente que algún tipo de relación existe entre ambas.

Los bienes y servicios sujetos al principio de exclusión, que satisface el mercado dentro de los límites de la demanda efectiva, y que se convierten en necesidades públicas, si se provee a su satisfacción mediante el presupuesto público, además de lo que se provee a través del mercado, es decir, los bienes preferentes⁶², se atribuyen en mayor medida a los gobiernos subcentrales.

⁶² MUSGRAVE, Richard, A.: Teoría de la Hacienda Pública. Biblioteca de Ciencias Sociales. Aguilar. Madrid, 1968. p.p. 13.

Así mismo, los bienes públicos locales, que no provocan "externalidades", aunque el ámbito jurisdiccional sea limitado, se atribuyen a los gobiernos subcentrales. Por el contrario, los bienes polarmente puros, que reúnen las características de consumo no rival e imposibilidad de exclusión, como es la función "Defensa", se atribuyen al gobierno central. Al igual que ocurre, con la función de gasto "Bienestar y Seguridad Social", que juega un papel preponderante en la Función Redistributiva, que parece aconsejable que sea ejercida por el gobierno central.

- 3ª. Parece existir una diferenciación entre países federales "europeos" y países federales "no europeos", en la provisión pública de bienes y servicios relacionados con las funciones "Bienestar y Seguridad Social" y "Salud": pensiones de jubilación, subsidio por enfermedad y accidentes de trabajo, subvenciones y subsidio por desempleo, asistencia sanitaria, prestaciones farmacéuticas, etc.

Mientras que los países federales "europeos" dedican entre el 57,03% y el 68,62% de su presupuesto público del gobierno central a estas provisiones; los países federales "no europeos", dedican a estas provisiones una menor proporción, de su presupuesto público del gobierno central, entre el 36,74% y el 44,64%. Probablemente debido a diferencias ideológicas entre las doctrinas influyentes: la social-demócrata, en el caso de los países federales "europeos" del área cultural alemán, y la liberal, en el caso de los países federales "no europeos" del área cultural inglés con añadidos de cultura francesa en Canadá.

Lo que no significa, en absoluto, que los bienes y servicios públicos,

provistos por los países federales "europeos" en "Bienestar y Seguridad Social", y "Salud", sean mejores ni peores que los provistos por los países federales "no europeos".

Y, tampoco significa entrar en la polémica sobre cuál resulta más adecuada, si la provisión pública o la provisión privada, de estos bienes y servicios.

- 4ª. El aumento del grado de descentralización, que tuvo lugar entre el final de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la última crisis económica de los países occidentales, que convencionalmente situamos en los meses finales de 1973, parece vinculada a la mayor presencia en el gasto público total de funciones como: "Educación", "Salud", "Vivienda y Bienestar comunitario", "Transportes y Comunicaciones",... etc., en los que los gobiernos subcentrales, estatales o regionales y locales, están fuertemente especializados, y por lo tanto, desempeñan un papel predominante.
- 5ª. Ya advertí, que la cifra de gasto público realizada en una función por un nivel de gobierno determinado, no necesariamente es un buen indicador del poder político real que dicho nivel de gobierno dispone en el ejercicio de la función correspondiente. Un gobierno de nivel superior puede incidir en el gasto de un gobierno de nivel inferior, sin que ello tenga una repercusión significativa en su propio presupuesto.

1.2. FINANCIACION DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.

1.2.1. CRITERIOS TEORICOS.

1.2.1.0. INTRODUCCION.

Tras abordar el primer problema que suscita un sistema político con múltiples niveles de gobierno, que es el de atribuir las diversas competencias o funciones a los diferentes niveles de gobierno, surge inmediatamente un segundo problema, que es el de como financiar las competencias, expresadas como necesidades de gasto, que cada nivel de gobierno tiene atribuidas.

Para tratar este segundo problema se analizarán las dos grandes alternativas de organización de la hacienda pública que admite un estado fiscalmente federal. El análisis pormenorizado de estos dos modelos básicos de financiación incluirá, el de los criterios teóricos para la asignación de impuestos a los diferentes niveles de gobierno, el de las modalidades de subvenciones, y el de la dificultad de mantener el equilibrio fiscal vertical.

1.2.1.1. MODELOS BASICOS DE FINANCIACION.

La asignación de un ingreso tributario a un determinado nivel de gobierno puede realizarse con diversos criterios que admiten gradación.

Desde el punto de vista de autonomía tributaria, las posibilidades pueden variar: desde la titularidad impositiva ("taxing power"), es decir, la capacidad para legislar y regular autónomamente los elementos tributarios básicos de un impuesto; hasta, el mero disfrute de los rendimientos de un impuesto del gobierno central; pasando, por una posición intermedia, como es la de disponer de competencias en materia de administración tributaria.

Desde el punto de vista de organización de la hacienda pública, pueden existir:

- Sistemas impositivos diferenciados del gobierno central y de los gobiernos subcentrales, con una doble posibilidad:
 - Sistemas basados en la separación de fuentes impositivas entre niveles de gobierno; y, en los que cada nivel de gobierno disfrutaría en exclusiva de las fuentes impositivas que le fueran asignadas (sistemas impositivos separados).
 - Sistemas basados en la utilización de las mismas fuentes tributarias por los diferentes niveles de gobierno; y, en los que cada nivel de gobierno obtiene su propio rendimiento de las fuentes tributarias comunes, dado que la titularidad legislativa es múltiple (sistemas impositivos superpuestos).

- Sistemas impositivos únicos del gobierno central, también con una doble posibilidad:

- Sistemas de participación en los rendimientos del sistema impositivo único en el territorio; en los que a cada gobierno se le atribuye una parte de los rendimientos correspondientes, según estrictos criterios de territorialidad; y, en los que la titularidad legislativa corresponde en exclusiva al gobierno central (sistemas impositivos de participación o "tax sharing").

- Sistemas de participación en los rendimientos del sistema impositivo único, ingresados, en primera instancia, en el gobierno central, y posteriormente canalizados parcialmente, de acuerdo con los criterios de distribución, hacia los gobiernos subcentrales, en forma de subvenciones; y, en los que la titularidad legislativa corresponde en exclusiva al gobierno central (sistemas de subvenciones o "revenue sharing").

De los rendimientos de estas cuatro variantes de sistemas impositivos, desde el punto de vista de organización de la hacienda pública, se consideran como ingresos impositivos, los correspondientes a los sistemas impositivos separados y a los sistemas impositivos superpuestos; siendo también generalmente aceptado, por los países federales en los que existen, el que los rendimientos de sistemas impositivos de participación ("tax sharing"), se consideren como ingresos impositivos. Por el contrario, los ingresos percibidos por los gobiernos subcentrales procedentes de la distribución entre los mismos de una parte de los impuestos del gobierno central ("revenue sharing"), se consideran en los países federales donde existen, como subvenciones.

Se consideran ingresos tributarios, todos los tributos cuyos rendimientos se obtienen por los gobiernos correspondientes según estrictos criterios de territorialidad. O, lo que es lo mismo, aquellos tributos cuyos rendimientos para una unidad de gobierno, son una parte de los correspondientes a la recaudación obtenida en su propio territorio jurisdiccional.

1.2.1.1.1. CRITERIOS TEORICOS PARA LA ASIGNACION DE IMPUESTOS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.

El análisis económico puede ofrecer algunas, aunque no excesivas, y bastante recientes, consideraciones para dar una respuesta al problema de la asignación de los impuestos y tasas, entre los diferentes niveles de gobierno⁶³.

Richard A. Musgrave, apunta los siguientes criterios que pueden considerarse como apropiados, dentro de la teoría económica más convencional del federalismo fiscal⁶⁴:

1. Los niveles medios, y especialmente bajos de jurisdicción deberían gravar aquellas bases que tuvieran una baja movilidad interjurisdiccional.
2. Los impuestos personales con tipos progresivos deberían ser aplicados por aquellas jurisdicciones dentro de las cuáles pudiera implementarse una base global más eficazmente.
3. La imposición progresiva dirigida a asegurar objetivos redistributivos, debiera ser primariamente central.
4. Los impuestos adecuados para propósitos de la política de estabilización deberían ser centrales, mientras que los impuestos de los niveles bajos

⁶³ GREWALL, B.S.: "Criteria for State Taxes: A Review of Theoretical Perspectives", en Mathews, Russell, L. (ed.). Tax Reform and the States. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian University. Canberra, 1985. p.p. 1-14. p.p. 1.

⁶⁴ MUSGRAVE, Richard, A.: "Who Should Tax, Where, and What?": En Mc Lure, Jr., Charles E. (ed.). Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983. p.p. 2-19 - p.p. 11.

deberían ser cíclicamente estables.

5. Las bases impositivas que se distribuyan de una manera altamente desigual entre subjurisdicciones deberían ser tratadas centralmente.
6. Los impuestos aplicados según el principio del beneficio y las tasas sobre los usuarios son apropiadas en todos los niveles.

Estas recomendaciones de Richard A. Musgrave están en la línea más tradicional de la teoría de la hacienda pública federal, que descarta la intervención de los gobiernos subcentrales en la función redistributiva y en la función estabilizadora (que incluye, por lo general, la función de crecimiento económico como una subfunción).

Tanto el Criterio 3, que es algo menos rotundo ("should be primarily central"), como el Criterio 4, más imperativo ("should be central"), son algo cuestionables en la actualidad; puesto que no resulta realista apartar a los gobiernos subcentrales de las funciones de redistribución, de estabilización, y de crecimiento económico, en especial de esta última.

De acuerdo con estos criterios Richard A. Musgrave, propone un par de páginas más adelante (p.p. 13) del mismo artículo⁶⁵, la siguiente asignación, de impuestos y tasas, que parece ser la más apropiada para los tres niveles de gobierno:

⁶⁵ MUSGRAVE, Richard, A.: "Who Should Tax, Where and What?"; en Mc Lure Jr., Charles E. (ed). Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983. p.p. 2-19 - p.p. 13.

Nivel central:

- . Impuesto integrado sobre la renta.
- . Impuesto sobre el gasto.
- . Impuesto sobre recursos naturales.
- . Tasas.

Nivel medio:

- . Impuesto sobre la renta de residentes.
- . Impuesto sobre la renta de no residentes.
- . Impuesto en destino sobre las ventas.
- . Impuesto sobre recursos naturales.
- . Tasas.

Nivel local:

- . Impuesto sobre la propiedad.
- . Impuesto sobre las nóminas.
- . Tasas.

El impuesto sobre la renta de no residentes tiene como objetivo gravar los rendimientos producidos en una jurisdicción (de nivel medio) por los factores cuyos propietarios no son residentes en dicha jurisdicción. Normalmente estos factores son capital o tierra (u otros recursos naturales), por lo que la forma de tributación más apropiada puede ser el impuesto sobre sociedades o sobre los recursos naturales. Richard A. Musgrave no incluye en su lista de impuestos, el impuesto sobre sociedades, confiando que éste esté integrado en el

impuesto sobre la renta. En ausencia de tal integración, el propio autor, recomienda la conveniencia de establecer un impuesto sobre sociedades⁶⁶.

B. S. Grewall ha criticado este enfoque tan tradicional, que si bien soluciona algunos problemas de eficiencia asignativa, olvida otros aspectos políticos e institucionales que caracterizan a los sistemas federales. E, incluso, provoca implicaciones negativas en el área de la eficiencia asignativa, dada la falta de vinculación entre impuestos y gastos, a nivel territorial⁶⁷.

Especialmente dura es la crítica que Russell Mathews hace de la asignación impositiva de Richard A. Musgrave⁶⁸:

En primer lugar, porque no ayuda en nada a resolver el problema del equilibrio vertical, al no indicar en qué grado el sistema impositivo, por un lado, debería estar centralizado para atender a las funciones redistributiva y estabilizadora, y por otro lado, debería estar descentralizado para responsabilizar a los gobiernos subcentrales del equilibrio entre las decisiones de impuestos y gastos.

En segundo lugar, porque ignora la necesidad de atribuir impuestos, al nivel de

⁶⁶ MUSGRAVE, Richard, A.: "Who Should Tax, Where, and What?": en Mc Lure Jr., Charles E. (ed). Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983. p.p. 2-19. - p.p. 13 y 14.

⁶⁷ GREWALL, B.S.: "Criteria for State Taxes: A review of Theoretical Perspectives", en Mathews, Russell L. (ed). Tax Reform and the States. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian University. Canberra, 1985. p.p. 1-14. - p.p. 3.

⁶⁸ MATHEWS, Russell L.: "Sistemas comparados de federalismo fiscal: Australia, Canadá, y Estados Unidos", en Ruiz-Huerta y Muñoz de Bustillo (ed.). Estado Federal - Estado Regional: La Financiación de las Comunidades Autónomas. Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1986. p.p. 53-93. - p.p. 61-62.

gobierno que mejor pueda administrarlos, y que mejor pueda evitar la evasión y el fraude de los impuestos.

Y, en tercer lugar, porque la atribución propuesta implica compartir algunos impuestos, como los personales sobre la renta y sobre los recursos naturales, sin ofrecer ningún criterio sobre la forma de compartir los ingresos resultantes. Aunque el propósito es distribuir impuestos entre los diferentes niveles de gobierno en un marco federal, se ignora el problema federal en sí mismo.

El propio Russell Mathews, a partir de las anteriores consideraciones críticas, y del acuerdo sustancial respecto a un cierto número de criterios a seguir recogidos en "Tax assignment in federal countries" por Charles E. Mc Lure Jr. (ed.), propugna los siguientes criterios para la atribución de impuestos entre niveles de gobierno⁶⁹:

1. La distribución de los impuestos debe relacionarse con las necesidades de gasto y la capacidad de endeudamiento, para facilitar: tanto el equilibrio fiscal vertical, entre los tres niveles de gobierno; como el equilibrio fiscal horizontal entre los niveles de gobierno subcentrales, estatales y locales. No obstante el problema del equilibrio vertical, se complica porque el gobierno central es el primer responsable de las funciones redistributiva y estabilizadora (incluida la de crecimiento económico), y cuenta con ventajas administrativas en la recaudación de la mayoría de los impuestos. Ahora bien, la atribución de la mayoría de los impuestos al gobierno central supondría la pérdida de competencias financieras de los gobiernos

69

MATHEWS, Russell L.: "Sistemas comparados de federalismo fiscal: Australia, Canadá, y Estados Unidos", en Ruiz-Huerta y Muñoz de Bustillo (ed.). Estado Federal - Estado Regional: La financiación de las Comunidades Autónomas. Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1986. p.p. 53-93. - p.p. 60-61.

subcentrales, y supondría la ruptura de la relación entre ingresos y gastos, a todos los niveles, central, estatal, y local. Lo que sugiere la necesidad de algún tipo de acuerdo de participación en ingresos.

El problema del desequilibrio horizontal puede solucionarse a través de algún sistema de impuestos compartidos o de un sistema de subvenciones igualatorias.

2. El gobierno central debe reservarse impuestos caracterizados por gravar bases relativamente móviles entre jurisdicciones estatales o locales (derechos de herencia); mientras que los impuestos que gravan bases inmóviles (tierra o nóminas) deben atribuirse a los gobiernos estatales y locales.
3. Los impuestos cuyo objetivo es contribuir a alcanzar objetivos redistributivos de renta y de estabilización económica (incluido el crecimiento económico), como el progresivo sobre la renta, deben ser atribuidos al gobierno central; mientras que, los impuestos estatales y locales deben ser, en la medida de lo posible, neutrales respecto a estos objetivos.
4. Resulta adecuada la utilización por todos los niveles de gobierno de impuestos establecidos según el principio de beneficio.
5. El gobierno central debe poder optar por impuestos sobre rentas, bien en origen o bien en residencia. Por el contrario, los gobiernos subcentrales deben limitarse a aplicar impuestos sobre renta de acuerdo con la residencia. Lo que significa que, mientras el gobierno central debe tener acceso al impuesto sobre sociedades y sobre la renta personal, la acción

de los gobiernos subcentrales debe reducirse, simplemente, a la renta personal.

No parece, pues, que existan excesivas discrepancias entre los criterios de Russell Mathews y de Richard A. Musgrave, como para provocar una tan dura crítica por parte de aquel.

Sin embargo, es evidente la aparición de dos nuevas recomendaciones: la necesidad de llegar a acuerdos, para establecer fórmulas de participación impositiva entre los tres niveles de gobierno, para contrarrestar el desequilibrio fiscal vertical, y la necesidad de las subvenciones igualatorias (u otros sistemas de perecuación) para corregir el equilibrio fiscal horizontal; y, la probable aplicación de un tratamiento distinto, en la tributación sobre la renta, a los no residentes en la jurisdicción.

Cabe citar, por último, los principales criterios de asignación de impuestos a los diferentes niveles de gobierno, aplicados en R.F. de Alemania, y de hecho también en Austria, dentro de un contexto de federalismo cooperativo.

Dichos criterios, de acuerdo con lo señalado por P. Bernd Spahn, son los siguientes⁷⁰:

1. Uniformidad en la legislación impositiva, evitando la competencia tributaria entre Länder, y contribuyendo a la consecución de los objetivos de las funciones redistributiva y estabilizadora (incluida la de crecimiento

⁷⁰ SPAHN; P. Bernd: "The Pattern of State and Local Taxation in the Federal Republic of Germany", en Mathews, Russell L. (ed.). *State and Local Taxation*, Australian National University Press. Canberra, 1977. p.p. 190-241. - p.p. 196-197.

económico).

2. Rendimientos impositivos acordes con las funciones de gasto atribuidas, para que exista una correspondencia territorial entre ingresos y gastos, con la consiguiente minimización del desequilibrio fiscal vertical.
3. Provisión estable de servicios públicos por los Länder, basada en el crecimiento, estable y sin perturbaciones cíclicas, de los rendimientos de los ingresos impositivos de los gobiernos estatales y locales.
4. Espíritu de renuncia, por parte de los gobiernos estatales y locales a impuestos, que dadas las diferencias de bases impositivas entre Länder puedan provocar disparidades regionales.
5. Compensación coordinativa, dado lo inevitable del establecimiento de mecanismos de participación y coordinación en un sistema impositivo único.

Como resumen de las aportaciones de Richard A. Musgrave, Russell Mathews, y P. Bernd Spahn, puede señalarse que parece existir un cierto grado de acuerdo sobre cuáles deberían ser los criterios básicos para la atribución de los impuestos a los diferentes niveles de gobierno:

1. Deberían reservarse al gobierno central, los impuestos con mayor incidencia en la consecución de objetivos relacionados con las funciones redistributiva, estabilizadora, y de crecimiento económico.
2. Debe estimularse la responsabilidad fiscal, vinculando territorialmente

ingresos y gastos.

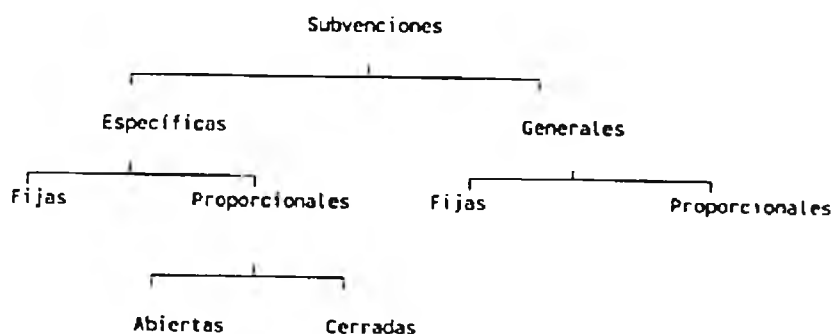
3. Parece razonable la "internalización" de la carga tributaria.
4. Resulta conveniente reconocer la diversidad y dotar de autonomía impositiva a los gobiernos estatales y locales, si bien parece aconsejable la existencia de un cierto grado de uniformidad fiscal.
5. Conviene establecer algún mecanismo de participación y coordinación en un sistema impositivo único, y, al menos, algún tipo de acuerdo en un sistema impositivo diferenciado.

1.2.1.1.2. MODALIDADES DE SUBVENCIONES.

Existe una extensa literatura, en la que son de referencia obligada los artículos de James A. Wilde en 1971⁷¹ y Edward M. Gramlich en 1977⁷², sobre la clasificación de las subvenciones intergubernamentales. Aunque cada autor trata de introducir alguna innovación en función de los fines específicos de su investigación, existe un esquema básico presente en todos los criterios de clasificación, que permite establecer un modelo de clasificación. A partir de esta clasificación básica o tipo, se pueden introducir algunas variantes y ampliaciones.

David King en 1984⁷³, utilizó lo que pudiera ser, y de hecho así se considera, una clasificación básica de las subvenciones gubernamentales, que se refleja en la Figura 1.

FIGURA 1



⁷¹ WILDE, James A.: "Grants-in-Aid: The Analytics of Design and Response", en National Tax Journal, June, 1971, p.p. 143-155.

⁷² GRAMLICH, Edward M.: "Intergovernment Grants: A review of the Empirical Literature", en W.E. Oates ed. (1977). p.p. 219-239.

⁷³ KING, David: Fiscal Tiers. The Economic of Multi-Level-Government. George Allen and Unwin. London, 1984. p.p. 87.

De acuerdo con la clasificación básica de King se podría hacer una primera distinción entre subvenciones de carácter general y subvenciones específicas (o condicionadas). Las primeras son concedidas por el o los gobiernos de ámbito superior a los gobiernos de ámbito inferior, y pueden ser empleadas libremente por el gobierno subvencionado en aquella o aquellas funciones de gasto que estime más convenientes. Por el contrario, las segundas deben dedicarse obligatoriamente a una función de gasto determinada por el gobierno subvencionador.

Las subvenciones generales, a su vez, pueden ser de dos tipos: fijas y proporcionales. Las subvenciones generales fijas se establecen por el gobierno subvencionador con independencia del volumen de gasto que pueda realizar el gobierno subvencionado; el cuál, salvo de forma indirecta en la negociación de la subvención, no puede influir en la cuantía de la misma. En cambio, la cuantía de las subvenciones generales proporcionales se determina teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal realizado por el gobierno que recibe la subvención; por lo que se da una relación directa entre el importe del gasto a financiar, que será tanto mayor cuanto mayor sea la presión fiscal aplicada, y la cuantía de la subvención recibida.

Las subvenciones específicas o condicionadas, admiten su subdivisión en los mismos tipos que las de carácter general. Por lo tanto, son de dos tipos: subvenciones específicas fijas y subvenciones específicas proporcionales. En las primeras, el gobierno beneficiario recibe como subvención una cantidad fija que forzosamente debe gastar en la función o servicio subvencionado. En las segundas, aunque también el destino de la subvención es forzoso, la cuantía de la subvención recibida es variable y depende de la cantidad de ingresos

propios que el gobierno beneficiario destine a financiar la función o servicio objeto de la subvención.

A este último tipo de subvenciones, a las subvenciones específicas proporcionales ("matching grants"), también se les denomina "porcentuales", ya que la subvención consiste, precisamente, en financiar en un porcentaje determinado, por el gobierno subvencionador, el gasto realizado en la función o servicio en cuestión, por el gobierno subvencionado. A su vez, las subvenciones específicas proporcionales cerradas ("closed-ended matching grants"), se conceden por el gobierno subvencionador en proporción a la cantidad gastada por el gobierno subvencionado, hasta alcanzar un límite, a partir del cuál la cuantía de la subvención se mantiene constante. Por contraste, en las subvenciones específicas proporcionales abiertas ("open-ended matching grants") el gobierno subvencionador no establece un límite en la cuantía máxima de la subvención sino que esta cuantía depende directamente de la cantidad gastada por el gobierno subvencionado.

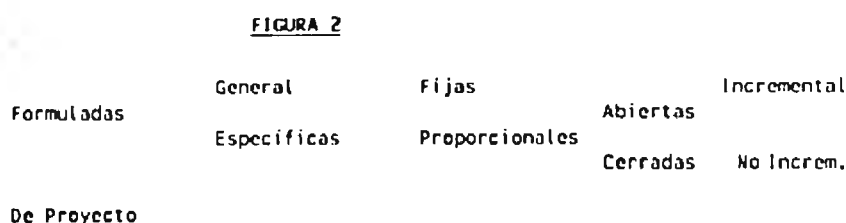
Al margen de la clasificación básica de King, otra clasificación de las subvenciones muy difundida es la utilizada por la OCDE en las "National Accounts", que ofrece las siguientes variantes sobre aquella:

Las subvenciones específicas o condicionadas, en ocasiones, han sido subdivididas en subvenciones específicas en bloque ("block grants") y en subvenciones específicas categoriales ("categorical grants"). Las primeras se refieren a subvenciones específicas en un sentido amplio, de forma que pueden ser empleadas en una gama de funciones o servicios extensa, pero limitada y determinada por el gobierno subvencionador. A pesar de que el término "en bloque" induzca a confusión, no deben ser confundidas estas subvenciones

con las subvenciones de carácter general, que son aquellas que pueden ser empleadas libremente por el gobierno subvencionado en aquellas funciones que estime más convenientes. Las segundas, las categoriales, se refieren a subvenciones específicas en un sentido restrictivo, de forma que la finalidad está perfectamente definida, y no admite márgenes significativos de discrecionalidad al gobierno subvencionado.

A su vez, tanto las subvenciones específicas en bloque como las subvenciones específicas categoriales, pueden clasificarse: por el tipo de gasto a financiar, en subvenciones que financian inversiones, y en subvenciones destinadas a financiar gastos corrientes; y por el grado de voluntariedad del agente subvencionador, en subvenciones de concesión automática, previo cumplimiento de determinados requisitos, y en subvenciones de concesión discrecional.

Finalmente, Joaquín Solé Vilanova⁷⁴ ofrece una clasificación más amplia en dos niveles, uno superior y otro inferior.



Las variantes que la clasificación de Solé Vilanova ofrece con respecto a la clasificación básica de King, son las siguientes:

⁷⁴ SOLE VILANOVA, Joaquín: "Subvencions anivelladores municipals: Perspectives per a Espanya a la llum de l'experiència comparada", en Les Finances Municipals dins L'Estat de las Autonomies. Estudis i Propostes. Diputació de Barcelona, 1985. p.p. 61-81.- p.p. 63.

Una clasificación previa de las subvenciones, en formuladas y de proyecto. Las subvenciones formuladas las establecen los ámbitos de gobierno superiores, y todos los ámbitos de gobierno inferiores las reciben automáticamente; suelen ser de carácter anual, se distribuyen entre los ámbitos de gobierno inferiores de acuerdo con unos parámetros, y se destinan, generalmente, a financiar gastos corrientes. Las subvenciones de proyecto, en cambio, las conceden los ámbitos de gobierno superiores con criterios discrecionales, por lo que no todos los ámbitos de gobierno inferiores las reciben; no tienen carácter periódico, y, generalmente, se destinan a financiar gastos de capital.

Una clasificación posterior de las subvenciones formuladas, en incrementales y no incrementales. En las subvenciones incrementales, el ámbito de gobierno superior que las concede, exige del ámbito de gobierno inferior beneficiario, que realice un nivel mínimo de gasto, a partir del cual tendrá derecho a la subvención. Por el contrario, en las subvenciones no incrementales, el derecho a recibir la subvención, no requiere la realización de un nivel mínimo de gasto por parte del gobierno beneficiario.

1.2.1.1.3. DEPENDENCIA FINANCIERA COMO DIFICULTAD DE MANTENER EL EQUILIBRIO FISCAL VERTICAL.

El grado de dependencia de los gobiernos subcentrales respecto al gobierno central pone de manifiesto la dificultad de mantener el equilibrio, si éste se entiende: "como una situación en la que los gobiernos de cada nivel pueden obtener los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus responsabilidades de gasto y ser considerados responsables de sus decisiones de tributación y de gasto"⁷⁵.

A ser los ingresos propios de los gobiernos subcentrales, estatales y locales, insuficientes para financiar sus necesidades de gasto, se hace necesario recurrir a las subvenciones procedentes del gobierno central.

Russell Mathews señala que: "los factores que han contribuido al desequilibrio fiscal vertical han sido, primero, la concentración de poder financiero y de fuentes flexibles de ingresos, en particular, impuestos sobre la renta con sus estructuras de tipo progresivas y su elasticidad, en manos del gobierno federal; y, segundo, el rápido crecimiento en los costes de provisión de la educación, sanidad, transportes, urbanismo, y otros servicios en los cuales los estados continúan teniendo las responsabilidades principales"⁷⁶. En conclusión: "las fuentes de ingresos que han sido atribuidas... a los gobiernos estatales y locales son inadecuadas para financiar su gasto; ... esta inadecuación, además,

⁷⁵ MATHEWS, Russell, L.: Revenue sharing in federal systems. Research Monograph Nº 31. Centre for Research of Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1980. p.p. 10.

⁷⁶ MATHEWS, Russell L.: Revenue sharing in federal systems. Research Monograph Nº 31. Centre for Research of Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra. 1980. p.p. 10.

tiende a acentuarse con el tiempo..."⁷⁷.

Aún suponiendo, que es mucho suponer, que la Constitución (o en el caso español, también los Estatutos de Autonomía) de cada uno de los seis países federales garantizara que las facultades tributarias y las responsabilidades de gasto, de los diferentes niveles de gobierno, estuvieran inicialmente equilibradas; este equilibrio, como empíricamente ha quedado demostrado, no se ha mantenido a lo largo del tiempo, por el distinto comportamiento de las fuentes impositivas y de las necesidades de gasto de los diferentes niveles de gobierno.

Decía antes, que suponer el equilibrio inicial es mucho suponer, apoyándome en una opinión de Richard M. Bird, que no tiene desperdicio, en la que pone en duda el que siempre la asignación inicial de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno permita este equilibrio porque "...: "puede reflejar la historia -quizá las intenciones de los elaboradores de la constitución original, quizá la asunción accidental de impuestos sobre la renta por los gobiernos centrales en tiempos de guerra- o puede reflejar la mayor eficiencia de la recaudación central de ingresos debido a su mayor perspectiva de control. Puede incluso reflejar el deseo de restringir la independencia política regional y potenciales movimientos secesionistas"⁷⁸.

Para ilustrar la dificultad, empíricamente demostrada, de mantener el equilibrio vertical, recurriré a una sencilla operación, entre la correspondencia entre

⁷⁷ BIRD, Richard M.: *Federal Finance in Comparative Perspective*. Canadian Tax Foundation. Toronto. 1986. p.p. 232.

⁷⁸ BIRD, Richard M.: *Federal Finance in Comparative Perspective*. Canadian Tax Foundation. Toronto, 1986. p.p. 232.

ingresos y gastos de los diferentes niveles de gobierno (central, estatal, y local) en el momento inicial y en un momento posterior, una vez transcurridos unos años.

En el momento inicial, supuesta una situación de equilibrio, la relación entre los ingresos tributarios y las necesidades de gasto, de cada nivel de gobierno es la misma, porque así lo pueden determinar las disposiciones constitucionales o estatutarias. De forma que se puede afirmar que:

$$\frac{tc \ Bc \ o}{Ec \ o} = \frac{te \ Be \ o}{Ee \ o} = \frac{tl \ Bl \ o}{El \ o} | 1 |$$

donde Bc, Be, y Bl son las bases tributarias atribuidas a cada nivel de gobierno: central (Bc), estatal (Be), y local (Bl), respectivamente; tc, te, y tl son las presiones fiscales estándares que se pueden aplicar a las respectivas bases; y Ec, Ee, y El, indican las necesidades de gasto de cada nivel de gobierno; y el prefijo o, indica que se trata del momento inicial de la comparación.

En esta situación de equilibrio inicial vertical, por tanto, se da una correspondencia perfecta entre ingresos tributarios y necesidades de gasto, de los diferentes niveles de gobierno. Así, pues, no hay ninguna necesidad de establecer sistemas de subvenciones intergubernamentales.

Sin embargo, la experiencia pone de manifiesto que este equilibrio inicial no se mantiene a lo largo del tiempo, porque año a año va deteriorándose, como consecuencia de los dos procesos anteriormente descritos, que evolucionan paralelamente. Y, consecuentemente, el rápido crecimiento de las necesidades de gasto y el lento crecimiento de los ingresos tributarios de los gobiernos

subcentrales desemboca en una situación de desequilibrio vertical. De forma, que a diferencia de lo que ocurre en el momento inicial, la situación al cabo del tiempo, es la siguiente:

$$\frac{t_c B_c f}{E_c f} > \frac{t_e B_e f}{E_e f} \quad |2|$$

$$\frac{t_c B_c f}{E_c f} > \frac{t_l B_l f}{E_l f} \quad |2'|$$

donde todas las variables (b, t, y E) ya fueron definidas; y, el prefijo f, indica que se trata del momento final de la comparación.

Resulta evidente, pues, que aún partiendo de una situación de equilibrio inicial, con el transcurso de los años, surge una situación de clara insuficiencia financiera de los gobiernos subcentrales, para dar cobertura a sus crecientes necesidades de gasto únicamente con los ingresos propios derivados de las fuentes tributarias que tienen atribuidas.

Esta insuficiencia financiera de los gobiernos subcentrales, siempre que haya voluntad de aliviarla, puede ser corregida de diversas formas:

1. Reajuste vertical ascendente de competencias:

Traspasando responsabilidades de los gobiernos subcentrales al gobierno central. En las ecuaciones |2| y |2'|, supondría incrementar $E_c f$, y disminuir $E_e f$ y $E_l f$, respectivamente; lo que contribuiría a igualar los dos términos de la desigualdad, de cada una de las ecuaciones.

2. Reajuste vertical descendente de bases tributarias:

Traspassando o compartiendo figuras tributarias, desde o con el gobierno central, a o con los gobiernos subcentrales. En las ecuaciones |2| y |2'| supondría reducir $B_c f$, e incrementar $B_e f$ y $B_l f$, respectivamente; lo que tendría efectos niveladores.

3. Mayor presión fiscal sobre las bases tributarias subcentrales:

Sin alterar la distribución de las bases tributarias, aumentan los ingresos propios de los gobiernos subcentrales, al aumentar la presión fiscal sobre sus bases por encima de lo que en el momento inicial se consideró deseable. En las ecuaciones |2| y |2'| supondría incrementar t_e y t_l , respectivamente; lo que tendría efectos igualadores.

4. Menor nivel de provisión de bienes y servicios públicos subcentrales:

Sin modificar la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno, disminuye o se ralentiza el crecimiento de los gastos de los gobiernos subcentrales, con una degradación en los niveles de provisión de bienes y servicios públicos. En las ecuaciones |2| y |2'| supondría disminuir $E_e f$ y $E_l f$, respectivamente, lo que repercutiría en la igualación de las desigualdades de ambas ecuaciones.

5. Establecimiento de sistemas de subvenciones del gobierno central a los gobiernos subcentrales:

Se mantienen los ingresos propios y las responsabilidades de gasto de los

gobiernos subcentrales; pero estos ingresos (los propios) se complementan con subvenciones procedentes del gobierno central. En las ecuaciones |2| y |2'| se añade, un sumando a los ingresos propios de los gobiernos estatales y locales respectivamente, y un sustraendo a los ingresos propios del gobierno central. Lo que contribuiría a alcanzar la equidad vertical, transformando las ecuaciones |2| y |2'|, tras la aplicación de la subvención ($Q_e + Q_l$) en:

$$\frac{t_c B_c f - (Q_e + Q_l)}{E_c f} = \frac{t_e B_e f + Q_e}{E_e f} \quad |3|$$

$$\frac{t_c B_c f - (Q_e + Q_l)}{E_c f} = \frac{t_l B_l f + Q_l}{E_l f} \quad |3'|$$

de donde:

$$\frac{t_c B_c f - (Q_e + Q_l)}{E_c f} = \frac{t_e B_e f + Q_e}{E_e f} = \frac{t_l B_l f + Q_l}{E_l f} \quad |3| \text{ y } |3'|$$

Los cinco procedimientos han sido utilizados en la práctica, en mayor o menor medida. No obstante, los cuatro primeros tienen serios inconvenientes políticos para los niveles de gobierno que ven recortadas sus facultades competenciales (1) o tributarias (2), o bien se ven obligados a incrementar la presión fiscal sobre sus contriubuyentes (3), o finalmente, se ven forzados a reducir el nivel de provisión de los bienes y servicios públicos (4).

Debido a estos inconvenientes, los sistemas de subvenciones han acabado

imponiéndose como la solución natural a la insuficiencia financiera de los gobiernos subcentrales, lo que de alguna forma supone autoperpetuar el desequilibrio vertical. Pero, sin embargo, las ventajas políticas de esta solución son claras, tanto para el gobierno central como para los gobiernos subcentrales:

- Por un lado, el gobierno central mantiene íntegras sus facultades tributarias, y establece un cierto control sobre la situación financiera de los gobiernos subcentrales.
- Y por otro lado, los gobiernos subcentrales pueden recobrar un nivel aceptable de suficiencia financiera, sin necesidad de: incrementar la presión fiscal sobre sus contribuyentes, ni de reducir el nivel de provisión de servicios públicos; porque ambas medidas tienen un coste político apreciable para el partido o partidos gobernantes.

De ahí, que Richard M. Bird, con una visión sorprendente - ¿estaría pensando en el País Vasco, y en el posicionamiento de un grupo político concreto de este país, en Otoño de 1989? - y con un agudo ingenio afirme: "Las subvenciones son a menudo particularmente deseables ... a pesar de sus protestas rituales, porque les proveen de dinero para gastar sin necesidad de tener que enfrentarse a sus electores locales para pedirles nuevos impuestos. Ganancias políticas sin penas políticas es una prescripción demasiado atractiva para la mayoría de los políticos como para resistirse a ella".⁷⁹.

Sin embargo, frente a estas aparentes ventajas, los sistemas de subvenciones

⁷⁹ BIRD, Richard M.: *Federal Finance in Comparative Perspective*. Canadian Tax Foundation. Toronto, 1986. p.p. 234.

también tienen inconvenientes importantes para los gobiernos subcentrales y para el gobierno central:

- En primer lugar, suponen una limitación importante de la autonomía financiera de los gobiernos subvencionados, y, en consecuencia una disminución de autonomía política en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.
- En segundo lugar, aunque permiten recobrar un nivel aceptable de suficiencia financiera a los gobiernos subcentrales; con el sistema de subvenciones no se establece la correspondencia entre los ingresos impositivos y las necesidades de gasto de los diferentes niveles de gobiernos. El ciudadano contribuyente paga sus impuestos a un nivel de gobierno, que es el central, y recibe unos servicios públicos prestados por otro nivel de gobierno diferente, que puede ser el estatal o local.

Estos inconvenientes tienen una repercusión negativa tanto desde el lado asignativo como desde el lado del control de los poderes públicos por parte de los ciudadanos.

Además, los inconvenientes de la perpetuación del desequilibrio vertical que provoca el sistema de subvenciones son apreciables en la opinión de D.G. Davies, que se expresa de la forma siguiente: "El gobierno federal ha podido dominar los asuntos fiscales de los gobiernos estatales y locales mediante el rápido crecimiento de estas subvenciones en áreas que han sido tradicionalmente terreno reservado de los gobiernos subcentrales. El gobierno federal no sólo ha controlado innecesariamente el nivel y la dirección del gasto en estas áreas, sino que también ha impuesto fórmulas de cofinanciación y otras

condiciones financieras a las que los gobiernos de ámbito inferior han debido acceder para recibir las subvenciones... Una vez empezado, un sistema de subvenciones tiende a perpetuar el desequilibrio. Un primer ministro o gobernador obtiene fondos a un coste pequeño o inexistente para su estado o provincia. No debe hacer frente ni incluso explicar a los votantes que sus impuestos han crecido y sus rentas netas descendido, como debería hacer si el estado hubiera debido obtener su propio dinero para pagar sus gastos. No es responsable ante sus votantes del dinero que recibe del gobierno central, pero en cambio es premiado por sus ciudadanos cuya posición económica y social es mejorada como resultado del gasto público. La obtención de beneficios mayores que los costes personales o políticos es una fuerza motivadora poderosa y crea un gran incentivo para mantener el desequilibrio fiscal⁸⁰.

El hecho de que el ciudadano pague buena parte de sus impuestos al gobierno central y reciba buena parte de la prestación de servicios públicos de los gobiernos subcentrales puede predisponer al ciudadano a tolerar a los gobiernos estatales y locales un cierto nivel de ineficiencia en la provisión de los servicios públicos, siempre y cuando lo recibido de ellos en términos de servicio, sea superior a lo pagado a ellos en términos de impuesto; y, al revés, puede predisponer a los ciudadanos en contra del gobierno central aunque su nivel de provisión de servicios públicos sea eficiente, si lo recibido de dicho gobierno central en términos de servicio, es inferior a lo pagado al gobierno central en términos de impuestos.

No es esta predisposición del ciudadano a tolerar la posible ineficiencia de los gobiernos subcentrales y a no reconocer la posible eficiencia del gobierno central, el único resultado negativo de la falta de correspondencia entre los ingresos impositivos y la prestación de servicios, de los diferentes niveles de gobierno, porque si los gobiernos subcentrales no son ineficientes del todo, o prestan un nivel de servicio óptimo, los ciudadanos tendrán la impresión de que los servicios prestados por los gobiernos subcentrales, a los que pagan pocos impuestos, son muy baratos; y, por el contrario, los servicios prestados por el gobierno central, al que pagan muchos impuestos, son muy caros. Inevitablemente se producirá un efecto precio, que tenderá a incrementar la demanda de servicios públicos subcentrales, y a disminuir la demanda de servicios públicos centrales; lo que, en definitiva, contribuirá a incrementar las necesidades de gasto de los gobiernos subcentrales, agudizando el desequilibrio vertical.

La corrección de este desequilibrio vertical agudizado exigirá la concesión de mayores subvenciones por parte del gobierno central a los gobiernos subcentrales; lo que provocará una todavía menor correspondencia entre los ingresos impositivos y los servicios prestados por los diferentes niveles de gobierno, que acentuará la tolerancia por la posible ineficiencia en la provisión de servicios públicos por los gobiernos subcentrales, y conducirá a la errónea creencia del bajo coste de dichos servicios; y, consecuentemente, se traducirá en un nuevo aumento de la demanda de servicios públicos prestados por los gobiernos subcentrales, estatales y locales. En breve, éste es un proceso que tiende a autoperpetuarse.

"Sean cuales sean los motivos que se hallen en el origen del desequilibrio vertical, una vez iniciado este proceso su corrección por medio de sistemas de

subvenciones hace que el proceso se autoalimente. Se trata, pues, de un proceso acumulativo de efectos perversos, puesto que sus consecuencias son que se gasta mal y se gasta demasiado.

La ruptura de la correspondencia territorial entre ingresos impositivos y responsabilidades de gasto es, pues, un hecho de efectos potencialmente devastadores para el correcto control público sobre las actividades de los gobernantes -puesto que induce a una percepción equivocada del coste real de los servicios públicos prestados-, para la política de contención del gasto público- puesto que pone en marcha un mecanismo que tiende a sobredimensionar el de los gobiernos subcentrales-, y para la correcta asignación de los recursos públicos en las finalidades de gasto más eficientes, de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos"⁸¹.

El argumento sobre el desequilibrio fiscal vertical parte de una situación de dependencia de los gobiernos estatales y locales respecto al gobierno central. Pero los efectos serían muy parecidos partiendo de una situación de dependencia del gobierno central, del gobierno vasco (estatal), y de los gobiernos municipales (locales), respecto de los gobiernos forales, que representan el subnivel superior de gobiernos locales.

Posiblemente Rusell Mathews, Richard M. Bird, D.G. Davies, y Antoni Castells, jamás imaginaron que se pudiera producir una situación como la anterior, que refleja la actual de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

⁸¹ CASTELLS i OLIVERES, Antoni: Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal. Ariel Economía. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1968. p.p. 75.

1.2.2. ANALISIS COMPARADO.

1.2.2.0. INTRODUCCION.

Para finalizar el análisis de la financiación de las competencias atribuidas a los diferentes niveles de gobierno, se hará una valoración de las posibilidades reales de financiación de los gobiernos subcentrales de estos seis países federales, y más en concreto de los gobiernos estatales, mediante el análisis de la estructura de sus ingresos: tributos propios, participación en los impuestos del gobierno central, y subvenciones generales y condicionadas. Se insistirá y profundizará en la estructura de los ingresos, a través de la asignación real de impuestos a los diferentes niveles de gobierno, y de la dependencia financiera real, de cada uno de los seis países federales, en función de la importancia de las subvenciones intergubernamentales en la financiación de los gobiernos subcentrales, estatales y locales.

1.2.2.1. POSIBILIDADES REALES DE FINANCIACION.

Anteriormente se indicaba como de acuerdo con los criterios teóricos un país fiscalmente federal puede optar entre dos alternativas para organizar su hacienda pública.

En primer lugar, puede adoptar un régimen de sistemas impositivos diferenciados del gobierno central y de los gobiernos subcentrales, bien de sistemas impositivos separados, o bien de sistemas impositivos superpuestos.

En segundo lugar, puede adoptar un régimen de sistema impositivo único, de cuyos rendimientos se nutren el gobierno central y los gobiernos estatales y locales, basado en la participación según los rendimientos territoriales ("tax sharing"), o bien basado en subvenciones procedentes del gobierno central y canalizadas hacia los gobiernos subcentrales ("revenue sharing").

Resulta obvio que la financiación de las competencias atribuidas a los gobiernos subcentrales, estatales y locales, tiene en la teoría una triple base de posibilidades:

- Financiación basada en los rendimientos de un sistema impositivo propio, separado o superpuesto.
- Financiación basada en la participación, según los rendimientos territoriales, de un sistema impositivo único.
- Financiación basada en subvenciones, de carácter general y condicionadas, procedentes del gobierno central.

Como es lógico, no se trata forzosamente, de elegir una base de financiación entre las tres posibles; sino que como la realidad, a través de la experiencia comparada de los seis países federales, lo pone de manifiesto, cada país, en mayor o menor medida, utiliza para financiar sus unidades de gobierno subcentrales, tanto tributos propios subcentrales, como participaciones en los rendimientos territoriales del sistema impositivo del gobierno central, y como subvenciones de carácter general y subvenciones condicionadas procedentes del gobierno central.

El Cuadro 6 es una muestra, aunque algo incompleta y heterogénea, de la realidad de los seis países federales, en cuanto a la estructura de los ingresos de los gobiernos estatales. En algunos países, tales como Canadá, Estados Unidos, y Suiza, las haciendas estatales se nutren en gran medida de los rendimientos de un sistema tributario propio. Por el contrario, en Australia, y en especial, en R.F. de Alemania, los tributos propios son poco importantes; en Australia las haciendas estatales se financian, fundamentalmente, con las subvenciones procedentes del gobierno central, destacando las de carácter general, en tanto que en R.F. de Alemania, la mayor parte de los ingresos de las haciendas estatales proceden de la participación en el rendimiento territorial de los impuestos del gobierno central. La poca información de que se dispone sobre Austria, parece indicar que los ingresos propios son la base de financiación más importante.

Pero, aunque predomine una base de financiación, no por ello las haciendas estatales dejan de utilizar las otras bases de financiación. Aunque hay que reconocer que, la participación en impuestos del gobierno central ("tax sharing"), queda reducida a R.F. de Alemania y a Austria, y en medida

inapreciable a Australia y Suiza.

Con la excepción de Australia, el país más centralizado de estos seis países federales en la vertiente del ingreso (en 1980, el 77,6% de los ingresos del sector público correspondían al gobierno central); en el resto de los países, los ingresos propios (además de la participación en los impuestos del gobierno central ("tax sharing") en el caso particular de R.F. de Alemania) son la principal, y mayoritaria (más del 50%), base de financiación de las haciendas estatales. En tanto que lógicamente, con la excepción de Australia, las subvenciones tienen bastante menos importancia. Lo que parece indicar que existe una tendencia, casi general en estos seis países federales, a acercarse a un equilibrio presupuestario de las haciendas estatales, a través de garantizar la procedencia territorial de los recursos, lo que contribuirá, sin duda, a alcanzar la autonomía financiera de las unidades de gobierno a nivel estatal.

CUADRO 6. Estructura de los ingresos de los gobiernos estatales.
(En % sobre ingresos totales).

PAIS AÑO	AUSTRALIA (1980)	AUSTRIA (1981)	CANADA (1976-77)	ESTADOS UNIDOS (1979)	R.F. DE ALEMANIA (1980)	SUIZA (1982)
BASE DE FINANCIACION						
Tributos propios (1)	31,08	55,00(2)	76,03	76,89	20,79	73,80
Participación en Im- puestos del g.central	-		-	-	61,58(3)	-
Subvenciones	68,92	45	23,97	23,11	17,63	26,20
- Carácter general	40,52 (4)		8,45	0,91	-	5,90(4)
- Condicionadas	28,40		15,52	22,20	17,63	20,30(5)
INGRESOS TOTALES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuentes:

- Australia: Groenewen, Peter: "Tax Assignment and Revenue Sharing in Australia", en Mc Lure Jr. Charles E. (ed.). Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983. p.p. 293-318. - p.p. 308. Bird, Richard M: Federal Finance in Comparative Perspective. Canandian Tax Foundation. toronto, 1986. p.p. 114.
- Austria: Government Finance Statistics Yearbook, International Monetary Fund, (1983).
- Canadá:
 - Primaria: Canadá Year Book 1980-1981: Provincial Government Finance (1976).
 - Secundaria: Bricall, Josep Maria; Castells, Antoni; Sicart, Ferrand: Estado Autonómico y Finanzas Públicas. Diputació de Barcelona, 1984. p.p. 160.
- Estados Unidos:
 - Primaria: Government Finances (1978-1979).
 - Secundaria: Bricall, Josep Maria; Castells, Antoni; Sicart, Ferrand: Estado Autonómico y Finanzas Públicas. Diputació de Barcelona, 1984. p.p. 92.
- R.F. de Alemania:
 - Primaria: Government Finance Statistics Yearbook, International Monetary Fund, (1982) y Monthly Report of the Deustshe Bundesbank (noviembre 1982).
 - Secundaria: Bricall, Josep Maria; Castells, Antoni; Sicart, Ferrand: Estado Autonómico y Finanzas Públicas. Diputació de Barcelona, 1984. p.p. 208-209.
- Suiza:
 - Primaria: Finances Publiques in Suisse, 1982.
 - Secundaria: Weber, Luc: "Federalismo Fiscal: La Experiencia Suiza", en Ruiz-Huerta y Muñoz de Bustillo, Estado Federal - Estado Regional: La Financiación de las Comunidades Au'ónomas. Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1986. p.p. 129-159. - p.p. 139.

NOTAS:

- (1) Incluye tributos no impositivos.
- (2) Ingresos propios sobre gastos totales, que se equiparan a ingresos totales, supuesta la situación de equilibrio presupuestario.
- (3) Incluye toda la participación de los Länder en el IVA, aún cuando es distribuido entre estados con criterios distintos al de territorialidad (el 75% por población, el 25% por criterios igualizadores).
- (4) La distribución de la participación entre los gobiernos estatales se realiza en buena medida prescindiendo de criterios de derivación territorial, por lo que parece más conveniente considerarlos como subvenciones de carácter general.
- (5) Incluye subvenciones de carácter general con fines niveladores, de cuantía poco importante.

1.2.2.1.1. ASIGNACION REAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.

En el Cuadro 7. Participación de los distintos niveles de gobierno en los rendimientos de los ingresos tributarios, se recoge para cada uno de estos seis países federales, en el período 1977 a 1980, cuál ha sido la participación del gobierno central, de los gobiernos estatales, y de los gobiernos locales, en nueve grupos de tributos, así como la participación de cada nivel de gobierno en el total de ingresos tributarios, y, cuando es posible, el peso específico que los ingresos tributarios tienen respecto a los ingresos totales de cada nivel de gobierno.

Cuadro 7. PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN LOS RENDIMIENTOS
DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.

(En % del rendimiento total de cada concepto tributario).

GRUPOS DE IMPUESTOS	PAISES (AÑO)			Austria (1979)			Canadá (1977)		
	C ¹	E ¹	L ¹	C ¹	E ¹	L ¹	C ¹	E ¹	L ¹
Impuesto s/renta Individual	100,0	-	-	43,0	30,0	27,0	65,8	34,2	-
Impuesto s/renta sociedades	100,0	-	-	-	-	-	71,1	28,9	-
Impuesto s/propiiedad	-	-	100,0	4,0	-	96,0	-	1,4	98,6
Impuesto s/sucesiones y donac.	-	-	-	70,0	30,0	-	-	100,0	-
Impuesto s/salarios ²	0,7	99,3	-	59,1	22,7	18,2	57,2	42,8	-
Impuesto general s/ventas ³	100,0	-	-	69,7	18,6	11,7	46,3	53,7	-
Impuesto s/consumos especif. ⁴	100,0	-	-	27,2	54,1	18,7	47,2	52,8	-
Licencia s/vehículos de motor	-	100,0	-	-	-	-	-	100,0	-
Derechos de aduanas	100,0	-	-	-	-	-	100,0	-	-
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	81,4	14,7	3,9	78,9	8,3	12,8	49,9	38,1	12,0
INGRESOS TRIB. S/INGR.TOT.	-	42,0 ⁷	76,1 ⁷	-	56,8 ⁷	86,7 ⁷	100,0	76,0	50,3
GRUPOS DE IMPUESTOS	Estados Unidos (1979)			R.F. de Alemania (1980)			Suiza (1980)		
	C ¹	E ¹	L ¹	C ¹	E ¹	L ¹	C ¹	E ¹	L ¹
Impuestos s/renta Individual	85,5	12,8	1,7	42,5	42,5	15,0	15,9	46,1	38,0
Impuesto s/renta sociedades	84,4	15,6	-	50,0	50,0	-	24,0 ⁵	45,8 ⁵	30,2 ⁵
Impuesto s/propiiedad	-	3,8	96,2	-	100,0	-	-	55,4	44,6
Impuesto s/sucesiones y donac.	73,3	26,7	-	-	-	-	-	91,1	8,9
Impuesto s/salarios ²	76,5	21,3	2,2	100,0 ⁶	-	-	100,0	-	-
Impuesto general s/ventas ³	-	84,9	15,1	67,5	32,5	-	100,0	-	-
Impuesto s/consumos especif. ⁴	42,0	54,8	3,2	100,0	-	-	100,0	-	-
Licencia s/vehículos de motor	-	93,1	6,9	-	100,0	-	-	100,0	-
Derecho de aduanas	100,0	-	-	100,0	-	-	100,0	-	-
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	60,2	22,9	16,9	48,6	37,4	14,0	34,6	34,5	30,9
INGRESOS TRIBUTARIOS S/INGRESOS TOTALES	99,7	76,9	59,6	-	83,0	72,2	97,3	73,2	83,8

Fuentes:

- Australia: Groenewen, Peter: "Tax Assignment and Revenue Sharing in Australia", en Mc Lure Jr. Charles E. (ed.). Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983. p.p. 293-318.- p.p. 308.
Bird, Richard M: Federal Finance in Comparative Perspective, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1986, p.p. 7 y 125.
- Austria: Bird, Richard M: Federal Finance in Comparative Perspective, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1986, p.p. 7 y 101.
- Canadá: Bricall, Josep Maria; Castells, Antoni; Sicart, Ferrand: Estado Autonómico y Finanzas Públicas. Diputació de Barcelona, 1984. p.p. 160-162 y 163.
- Estados Unidos: Bricall, Josep Maria; Castells, Antoni; Sicart, Ferrand: Estado Autonómico y Finanzas Públicas. Diputació de Barcelona, 1984. p.p. 92 y 93.
- R.F. de Alemania: Nowotny, Ewald: "Tax Assignment and Revenue Sharing in the Federal Republic of Germany and Switzerland", en Mc Lure, Jr., Charles E. (ed.). Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983. p.p. 260-286.- p.p. 262.
- Suiza: Bird, Richard M: Federal Finance in Comparative Perspective. Canadian Tax Foundation, Toronto (1986), p.p. 7 y 39.
Dofflon, Bernard: Federal Finance in Theory and Practice with Special Reference to Switzerland. Paul Hanpt, Berna, 1977. p.p. 84.

Secundaria: Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal. Antoni Castells i Oliveres, 1988. p.p. 87.

NOTAS:

- 1 C: Gobierno central; E: gobiernos estatales o regionales; L: gobiernos locales.
2. Incluye: en Australia, el impuesto sobre las nóminas; en Austria, los impuestos sobre salarios; en Canadá, los ingresos por Seguridd Social; en Estados Unidos, los ingresos por "insurance trust"; en Suiza, los ingresos por Seguridad Social.
3. En R.F. de Alemania incluye el IVA, y en Suiza el impuesto sobre la cifra de negocios ("turnover").
4. Incluye impuestos específicos sobre carburantes, bebidas alcohólicas, tabaco, etc.
5. Incluye el impuesto sobre capital de las personas jurídicas.
6. Fuente: International Monetary Fund (1985).
7. La información corresponde al año 1981. (Australia y Austria).

1.2.2.1.2. DEPENDENCIA FINANCIERA REAL.

La distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales, nos conducía a la cuestión del grado de centralización; en tanto que el análisis de los modelos de financiación de los gobiernos subcentrales nos ha remitido al tema de su grado de dependencia financiera, es decir, de la importancia de las subvenciones procedentes del gobierno central en el conjunto de sus ingresos.

Aunque existen puntos de contacto entre grado de centralización y dependencia financiera, no puede afirmarse que los países federales que muestran un mayor grado de centralización, sean precisamente, aquellos que presentan también un mayor grado de dependencia financiera, o al revés.

Del Cuadro 2 - "Participación de los diferentes niveles de gobierno en las diversas funciones de gasto" y del Cuadro 8 - "Las subvenciones intergubernamentales en la financiación de los gobiernos subcentrales", puede deducirse que cada uno de estos seis países federales tiene características distintas:

- Australia se caracteriza por la escasa importancia de los gobiernos locales, y la fuerte dependencia financiera de los gobiernos estatales.
- En Austria, tanto los gobiernos estatales como los gobiernos locales tienen poca importancia, en especial los estatales; pero así como los gobiernos estatales tienen una dependencia financiera importante, la de los gobiernos locales es muy baja.
- Canadá se caracteriza por la fuerte importancia de los gobiernos estatales

y la escasa dependencia financiera de los mismos.

Por el contrario, los gobiernos locales tienen escasa importancia y elevada dependencia financiera.

- En Estados Unidos la importancia de los gobiernos locales es relativamente alta así como su dependencia financiera. Sorprendentemente, la dependencia financiera de los gobiernos estatales es más bien baja, aún a pesar de que son los que canalizan la mayor parte de las subvenciones procedentes de los gobiernos centrales destinadas a los gobiernos locales.
- R.F. de Alemania se caracteriza por la baja dependencia de los gobiernos subcentrales, en especial de los gobiernos estatales.
- Finalmente, en Suiza, son relativamente importantes los gobiernos locales, y también los gobiernos estatales. La dependencia financiera de los gobiernos locales es muy baja, y algo más elevada la de los gobiernos estatales.

1.3. SISTEMAS Y MECANISMOS DE COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL.

1.3.0. INTRODUCCION.

El federalismo fiscal implica la coincidencia del gobierno central y de los gobiernos subcentrales en múltiples áreas.

Desde la vertiente del ingreso, en los sistemas de superposición de impuestos los distintos niveles de gobierno gravan los mismos hechos, por lo que se hace necesaria una cierta armonización de los elementos tributarios y la rentabilización de la administración tributaria; e incluso se plantean problemas de doble imposición entre los gobiernos estatales. En los sistemas centralizados, lógicamente, los problemas de este tipo son casi inexistentes, pero surgen otros problemas relacionados con la dependencia financiera de los gobiernos subcentrales respecto del gobierno central, que obliga a negociar acuerdos de ayuda financiera y a definir las fórmulas de distribución de los fondos de subvenciones entre unidades de gobierno.

Desde la vertiente del gasto, resulta inevitable la confluencia de los distintos niveles de gobierno en la prestación de las mismas funciones, y que las decisiones de un gobierno afecten a otros gobiernos.

El federalismo supone diversidad y la diversidad supone tensiones y posibles conflictos. En tanto que el centralismo supone uniformidad, y la uniformidad evita los conflictos. Pero precisamente por ello, el centralismo no resuelve los problemas que trata de resolver el federalismo. Se trata de problemas

complejos que exigen soluciones complejas. Conciliar posiciones divergentes y mediar en conflictos, no es precisamente tarea fácil.

La resolución de estos problemas exige la búsqueda y la potenciación de fórmulas operativas de coordinación, que definan las relaciones entre unidades de gobierno, tanto en un sentido horizontal, entre unidades de gobierno del mismo nivel, como en un sentido vertical, entre unidades de gobierno de diferentes niveles.

La existencia inevitable de intereses contrapuestos, exige el que se trate de reconciliarlos en la medida máxima posible, para lo que es necesario establecer un mecanismo intergubernamental que facilite los acuerdos entre los gobiernos y que permita la coordinación de las actividades mutuamente interdependientes⁸².

La relación entre unidades de gobierno admite distintos grados de colaboración, desde el federalismo cooperativo de R.F. de Alemania, con relaciones fuertemente institucionalizadas, hasta el federalismo dual de Estados Unidos, donde la independencia entre gobiernos federales y los gobiernos estatales es muy grande. Entre la supeditación pública de los gobiernos estatales al gobierno federal, en un extremo, y la confrontación radical entre gobiernos estatales y gobierno federal, en el otro extremo, hay una amplia variedad de relaciones intergubernamentales.

El objetivo de estas relaciones es posibilitar el que cada nivel de gobierno

⁸² MATHEWS, Russell L.: Revenue sharing in federal system. Research Monograph Nº 31, Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1980. p.p.3.

pueda desarrollar autónomamente sus responsabilidades, y establecer mecanismos que contribuyan a la superación de los conflictos; y, en definitiva como indican J.A. Corry y A.J. Abraham⁸³, citados por Warner Kaltefleiter, que "el federalismo pueda ser contemplado como un instrumento para solucionar los conflictos y promover la formación de consenso en el proceso de construcción nacional"⁸⁴.

Entre las fórmulas operativas de coordinación, debe hacerse una distinción entre: sistemas de coordinación político institucional, y mecanismos de coordinación técnica o meramente fiscales.

⁸³ CORRY, J.A.; y, ABRAHAM, A.J.: *Elements of Democratic Government* Oxford University Press. Nueva York, 1964.

⁸⁴ KALTERFLEITER, Warner: "The Political Principles of German Federalism", en Mathews. Russell, L. (ed.). *Federalism in Australia and the Federal Republic of Germany* The Australian National University Press. Canberra, 1980. p.p. 14-27. - p.p. 14

1.3.1. SISTEMAS DE COORDINACION POLITICO-INSTITUCIONAL.

Los sistemas de coordinación político-institucional tienen como objetivo el garantizar la influencia de los gobiernos estatales en las decisiones del gobierno federal. Esta influencia es elevada en Canadá, R.F. de Alemania y Suiza, media en Australia, y débil en Estados Unidos.

Entre los sistemas de coordinación política institucional, habría que distinguir:

- Sistemas de carácter legislativo.
- Sistemas de carácter gubernamental.
- Sistemas de carácter sectorial.

1.3.1.1. SISTEMAS DE CARACTER LEGISLATIVO.

El único sistema legislativo es el de la R.F. de Alemania, donde el Bundesrat, que es la cámara alta legislativa del poder central, está formada por representantes de los gobiernos de los Länder, de acuerdo con el número de votos de que dispone cada uno de ellos.

El Bundesrat ocupa una posición preponderante en las denominadas leyes de consentimiento, que incluyen: a) leyes que enmiendan la Constitución; b) leyes referentes a los derechos de los Länder en materia fiscal y tributaria; c) leyes que afectan a los Länder, en la administración o ejecución de las leyes federales⁸⁵. En el área del federalismo fiscal es sumamente importante el hecho de que sea preciso el consentimiento del Bundesrat, en todas las cuestiones que afectan a las relaciones financieras en los tres niveles de gobierno.

1.3.1.2. SISTEMAS DE CARACTER GUBERNAMENTAL.

Tanto en R.F. de Alemania, como en Australia, Canadá y Estados Unidos, existen numerosas conferencias, reuniones ministeriales, grupos de estudio, etc. Son especialmente importantes las Conferencias de Primeros Ministros en Australia, Canadá, y R.F. de Alemania, y la de Gobernadores en Estados Unidos.

En Australia existen diversos organismos gubernamentales de coordinación político-institucional. El Loan Council que es el organismo responsable de coordinar, aprobar, y garantizar las operaciones de endeudamiento de la federación, los estados, los gobiernos locales; y en el que la federación cuenta con dos votos, y cada uno de los seis estados cuenta con un voto⁸⁶. La Commonwealth Grants Commission que es un organismo técnico integrado por tres miembros, que desempeñan un papel clave en la formulación de mecanismos de subvenciones a los estados⁸⁷. Existe, también, el ACIR (Advisory Council for Intergovernmental Relations) que es un organismo consultivo, integrado por representantes de los tres niveles de gobierno, creado a partir del modelo estadounidense del mismo nombre⁸⁸.

⁸⁶ WILTSHIRE, Kenneth: "Austrian State Participation in Federal Decisions", en Mathews, Russell L. (ed.) *Federalism in Australia and the Federal Republic of Germany*. The Australian National University Press. Canberra, 1980. p.p. 65-135. - p.p. 79-80.

⁸⁷ LANE, W.R.: "Fiscal Federalism in Australia with Special Reference to the Commonwealth Grants Commission, Fiscal Equalization and Tax Sharing", en Mathews, Russell, L. (ed.). *Federalism in Australia and the Federal Republic of Germany*. The Australian National University Press. Canberra, 1980. p.p. 296-309.

⁸⁸ ROBINSON, A. John: "An Intergovernmental Commission for Economic Policy?", en Bird, Richard M. (ed.). *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*. Canadian Tax Foundation. Toronto, 1980. p.p. 55-83. - p.p. 79.

En Estados Unidos los sistemas de coordinación político-institucional son menos importantes que en otros países federales. No obstante, el ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) es un organismo consultivo de carácter gubernamental integrado por representantes de los tres niveles de gobierno, tanto de la rama legislativa, como de la rama ejecutiva⁸⁹. Sus funciones son: reunir a los representantes del gobierno federal, de los gobiernos estatales, y de los gobiernos locales, para deliberar sobre los problemas comunes; crear un marco para la discusión de los programas de subvenciones federales; asistir al ejecutivo y al legislativo del gobierno federal en los proyectos legales que afectan al sistema federal en su conjunto; estimular el estudio de problemas que requieren cooperación intergubernamental; recomendar métodos de coordinación y racionalización de la legislación y la administración tributaria.

⁸⁹ ROBINSON, A. John: "An intergovernmental Commission for Economic Policy?", en Bird, Richard M. (ed.) *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism* Canadian Tax Foundation, Toronto, 1980 p.p. 55-83. - p.p. 76-77.

1.3.1.3. SISTEMAS DE CARACTER SECTORIAL.

En R.F. de Alemania existen 14 Conferencias de Ministros estatales en diferentes sectores. Son importantes la Conferencia de Ministros de Educación; en el área estrictamente financiera, el Comité de Asuntos Económicos integrado por representantes de los tres niveles de gobierno para discutir medidas encaminadas a la consecución de los grandes objetivos macro-económicos; y el Consejo de Planificación Financiera cuya misión es homogeneizar y planificar a medio plazo los planes presupuestarios de los tres niveles de gobierno⁹⁰.

Una de las características más típicas del federalismo cooperativo alemán es la existencia de "tareas conjuntas" entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en cinco áreas: construcción universitaria, política regional, política de estructuras agrarias y preservación de costas, planificación educativa, y política de investigación. Para cada área existe un comité de planificación, que toma sus decisiones con el acuerdo de la representación federal y con una mayoría de la representación estatal. El gobierno federal contribuye a la financiación de las "tareas conjuntas", y a la planificación y definición de las políticas a aplicar, pero la administración y aplicación de las mismas es de exclusiva responsabilidad estatal⁹¹.

⁹⁰ BOCKMAN, Gerd: "The West German Law of Stability and Growth", en Mathews, Russell L. (ed.). *Federalism in Australia and the Federal Republic of Germany*. The Australian National

1.3.2. MECANISMOS DE COORDINACION TECNICA.

Además de los sistemas de coordinación político-institucionales, existen mecanismos de coordinación técnica.

Entre los mecanismos de coordinación técnica habría que distinguir:

- Mecanismos de coordinación de ingresos.
 - Mecanismos verticales.
 - Mecanismos horizontales.
- Mecanismos de coordinación de gastos.

1.3.2.1. MECANISMOS VERTICALES DE COORDINACION DE INGRESOS.

Los mecanismos verticales de coordinación de ingresos relacionan al gobierno federal y a los gobiernos estatales, y son adecuados cuando ambos niveles de gobierno obtienen rendimientos de las mismas fuentes impositivas. Existen tres mecanismos de coordinación:

1. Mecanismos que permiten deducir, total o parcialmente, de la cuota o de la base federal, la cuota estatal (o local). El sistema de "abatement" utilizado en el impuesto sobre la renta de Canadá, permitía en el caso de que la cuota federal fuera superior a la cuota estatal, la deducción total de ésta, por lo que el impuesto estatal se convertía en un mero impuesto a cuenta. La otra variante, consistiría en la deducción del impuesto estatal de la base federal, que ha sido utilizada en Estados Unidos, en los impuestos sobre la renta"².
2. Mecanismos cuya finalidad es la de coordinar la administración tributaria, mediante acuerdos que posibilitan que un nivel de gobierno pueda gestionar impuestos semejantes, aunque pertenezcan a distintos niveles de gobierno. Esta responsabilidad corresponde a los gobiernos estatales en R.F. de Alemania y Suiza, y a los gobiernos federales en Canadá y Estados Unidos.
3. Mecanismos que establecen fórmulas de armonización tributaria entre el gobierno federal y los gobiernos estatales con el fin de homogeneizar los elementos tributarios de impuestos aplicados sobre las mismas fuentes.

⁹² BRICALL, Josep M^a; CASTELLS, Antoni; y SICART, Ferrand: Estado Autonómico y Finanzas Públicas. Diputació de Barcelona, 1984. p.p. 28.

Los mecanismos 2 y 3 exigen algún grado de armonización. Porque el mecanismo de "tax credit" exige la homogeneización de bases y períodos impositivos; y la administración tributaria conjunta sólo es eficaz si los impuestos gestionados son semejantes. En Canadá y Estados Unidos el gobierno federal, para hacerse cargo de la administración tributaria, pone como condición la previa armonización tributaria. En Canadá esta exigencia ha ido precedida durante mucho tiempo por un sistema de "abatement" semejante al sistema de "tax credit", y ha sido aceptada por la mayoría de los gobiernos provinciales, excepto por Quebec en el impuesto sobre la renta, y por Ontario y Quebec en el impuesto sobre sociedades. Por el contrario, en Estados Unidos los gobiernos estatales han mostrado una gran reserva a aceptar las condiciones del gobierno federal.

1.3.2.2. MECANISMOS HORIZONTALES DE COORDINACION DE INGRESOS.

Los mecanismos horizontales de coordinación de ingresos relacionan unidades de gobierno del mismo nivel. Los principales problemas se plantean en la determinación de la base gravable de aquellos impuestos cuya carga tributaria puede ser exportada, y en los impuestos que pueden originar una doble imposición. Por lo que afectan, fundamentalmente, a los impuestos sobre las ventas y sobre la producción, y a los impuestos sobre la renta. Un impuesto sobre las ventas puede someter a éstas a un doble gravamen, si un estado las grava en origen, y otro estado las grava en destino.

El problema de la traslación del impuesto sobre ventas es irresoluble en Canadá y Estados Unidos, porque los gobiernos estatales pueden establecer este tipo de gravamen. El problema de la doble imposición puede resolverse mediante acuerdos, como es el caso de Canadá, donde las ventas fuera de la provincia están, por lo general, exentas⁹³.

El problema de la doble imposición sobre las rentas de los no residentes, puede solucionarse como lo han hecho en Suiza, estableciendo fórmulas que eviten el posible doble gravamen.

⁹³ BIRD, Richard M: *Federal Finance in Comparative Perspective*. Canadian Tax Founation. Toronto, 1986. p.p. 176.

1.3.2.3. MECANISMOS DE COORDINACION DE GASTOS.

Los mecanismos de coordinación de gastos más importantes son los relacionados con los sistemas de subvenciones de carácter general de propósito igualizador establecidos bajo fórmulas de "revenue sharing". Pero, la cuantía y la distribución de estas subvenciones puede realizarse, o bien en base a acuerdos entre gobierno subvencionador y gobierno subvencionado, o bien en base a decisiones unilaterales del gobierno subvencionador.

También las subvenciones específicas (o condicionadas) del gobierno subvencionador al gobierno subvencionado son una forma de relación, pero, de hecho, suponen una participación del gobierno de ámbito superior en la toma de decisiones de gasto de los ámbitos de gobierno inferiores. Estas relaciones pueden estar institucionalizadas por la existencia de mecanismos estables, como ocurre en R.F. de Alemania para desempeñar las "tareas conjuntas".

Incluso, por razones redistributivas, estabilizadoras, de crecimiento económico, y reguladoras, puede ser aconsejable que el gobierno federal establezca fórmulas de coordinación en el gasto con los gobiernos subcentrales, cuya participación en el gasto público agregado, y en especial, en la inversión pública, es muy elevada. No obstante, como ya se ha expuesto con anterioridad, en los últimos años se ha replanteado la oportunidad de la participación de los gobiernos subcentrales, estatales y locales, en las políticas de redistribución, estabilización, crecimiento económico, y regulación, y la conveniencia de establecer los mecanismos de coordinación precisos.

CAPITULO 2

ATRIBUCION DE COMPETENCIAS Y ASIGNACION DE RECURSOS:ANALISIS TEORICO DEL CASO DE LA HACIENDA PUBLICA DEL PAIS VASCO

2.0. INTRODUCCION AL CAPITULO

En este Capítulo 2, que es el básico, se pretende:

- Describir las competencias y los recursos de que dispone cada nivel de gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Realizar un análisis comparado del modelo vasco de distribución de competencias y recursos, entre niveles de gobierno, con los modelos básicos de atribución de competencias y de asignación de recursos, desde la perspectiva de los desarrollos teóricos del análisis económico; así como efectuar unas propuestas de modelo de la asignación de recursos.
- Establecer unas propuestas normativas derivadas del análisis comparado y de las propuestas de modelo, que supondrán una modificación de la legislación interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Deducir unas conclusiones.

Las conclusiones se referirán a todos los niveles de gobierno, a los que se pretende garantizar la racionalidad en la atribución de competencias, y la aplicación de los principios de equidad fiscal en la asignación de recursos, que les aseguren la adecuada financiación de aquellas.

Para ello, en primer lugar, se describen las competencias que pueden ser objeto de transferencia desde el Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la distribución de estas competencias entre Instituciones Comunes y Organos Forales de los Territorios Históricos, así como las competencias que

además tienen atribuidas las Diputaciones Forales, y las competencias de que disponen los Ayuntamientos; de acuerdo con: la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Ley de Territorios Históricos, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local, y otras disposiciones legales y normativas. La atribución de competencias a las Instituciones Comunes, Organos Forales, y Ayuntamientos, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se compara, a continuación, con los modelos básicos de atribución de competencias, entre niveles de gobierno, desde la perspectiva de los desarrollos teóricos del análisis económico, con el fin de tras establecer unas propuestas normativas modificadoras de la legislación vasca vigente, deducir unas conclusiones sobre el grado de adecuación que presenta el modelo vasco de atribución de competencias a cada uno de los diferentes niveles de gobierno.

En segundo lugar, se describe el modelo de relaciones de orden tributario entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, y las bases del modelo de financiación vasco que distribuye los recursos entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, y recoge la recomendación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas a los Organos Forales de los Territorios Históricos, sobre el alcance de la financiación incondicionada a las Haciendas Municipales; así mismo, se concreta cuáles son los impuestos y otros ingresos, asignados a la Hacienda General del País Vasco, a las Haciendas Forales, y a las Haciendas Municipales; de acuerdo con: el Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Ley de Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco, las Leyes Quinquenales de Cupo, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), la Ley de Territorios Históricos, la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992 a 1996, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de cada Territorio

Histórico, las Normas Forales de aprobación de los Presupuestos anuales de cada Territorio Histórico, y otras disposiciones legales y normativas. La asignación de recursos a las Instituciones Comunes, Organos Forales de los Territorios Históricos, y Ayuntamientos, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se compara, posteriormente, con los modelos básicos de financiación y de asignación de impuestos y otros ingresos, existentes en la teoría económica, con el fin de determinar el grado de equidad fiscal que presenta el modelo vasco de asignación de recursos, en lo que se refiere a la perecuación vertical entre niveles de gobierno, lo que conducirá a efectuar unas propuestas de modelo de asignación de recursos a cada nivel de gobierno, que se concretarán en unas propuestas normativas modificadoras de la legislación vasca vigente. Finalmente, se deducirán unas conclusiones sobre los recursos asignados a cada uno de los diferentes niveles de gobierno.

2.0.0.1. ACLARACIONES PREVIAS

2.0.0.1.1. Equiparación de niveles de gobierno

En la teoría económica de la hacienda pública federal, se consideran tres clases de jurisdicciones o entidades territoriales, dependientes de sus respectivos niveles de gobierno: gobierno central, gobiernos estatales, y gobiernos locales.

Sin embargo, en España, la organización territorial del denominado "Estado de las Autonomías" viene caracterizada en el Título VIII, Capítulo I, Artículo 137, de la Constitución Española, por la existencia de cuatro clases de entidades territoriales: Estado, Comunidades Autónomas, Provincias, y Municipios; lo que da origen a cuatro niveles de gobierno: gobierno del Estado, gobiernos de las Comunidades Autónomas, gobiernos provinciales, y gobiernos municipales.

Por lo que resulta conveniente, a efectos de análisis comparado, el reducir los cuatro niveles de gobierno, característicos del "Estado de las Autonomías" español, a los tres niveles de gobierno, habitualmente considerados en la teoría económica, por responder a la organización territorial existente en los "países federales".

No creo que haya ninguna razón en contra de la equiparación, del gobierno del Estado (español) al gobierno central (de los países federales), y de los gobiernos municipales (españoles) a los gobiernos locales (de los países federales).

Igualmente, pienso que, salvando algunos aspectos políticos y constitucionales, no existen grandes dificultades que impidan equiparar a los gobiernos de las Comunidades Autónomas (españolas) con los gobiernos estatales (de los

países federales), aún en el caso de que las Comunidades Autónomas sean uniprovinciales.

Donde, a mi parecer, surge el problema de equiparación es con los gobiernos provinciales (españoles). ¿A quién equipararlos?, ¿a los gobiernos locales o a los gobiernos estatales (de los países federales)?.

A favor de la equiparación de los gobiernos provinciales (españoles) a los gobiernos locales (de los países federales), hay, por lo menos, dos argumentos. El primer argumento es de carácter legal, dado que la provincia está considerada como entidad territorial local en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, cuyo Artículo 3 define que: "1. Son entidades locales territoriales: a) El Municipio, b) la Provincia, c) la isla en los archipiélagos balear y canario. 2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades locales: a) las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituídas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley, b) las Comarcas u otras Entidades que agrupan varios Municipios, instituídas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía, c) las Areas metropolitanas, d) las Mancomunidades de Municipios".

El segundo argumento consiste en que la existencia de diversos subniveles de distinto rango en el nivel de gobiernos locales españoles, tiene precedentes en los países federales, como, por ejemplo, en el caso del nivel de gobiernos locales estadounidenses, que incluye diversos subniveles, de distinto rango, como unidades territoriales locales: "Counties", "Municipalities", y "Townships".

A favor de la equiparación de los gobiernos provinciales (españoles) a los gobiernos estatales (de los países federales) no hay ningún argumento legal, ni existen precedentes en la práctica de los países federales sobre la coexisten-

cia de diversos subniveles, de distinto rango, como unidades territoriales, en el nivel de gobiernos estatales.

Por lo tanto, la inclusión de los gobiernos provinciales españoles en el nivel de gobiernos locales, aunque la Provincia sea de mayor rango, como unidad territorial, que el Municipio, no sólo es válida a efectos comparativos, sino que, además, cuenta con un apoyo en la legislación española.

Pero, lo que parece evidente para los gobiernos provinciales españoles de Territorio Común, no lo es tanto para los gobiernos provinciales forales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su Disposición Adicional Segunda, indica que: "Las disposiciones de la presente Ley, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, se aplicarán en los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa, y Vizcaya, sin perjuicio de las siguientes peculiaridades: 1 organizarán libremente sus propias Instituciones... . 2. ... ejercerán las competencias que les atribuyen el Estatuto Vasco y la legislación interna de la Comunidad Autónoma ..., así como las que la presente Ley asigna con carácter general a las Diputaciones Provinciales. 3 ... corresponde ... el desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica del Estado en las materias correspondientes, cuando así se les atribuyan... 5. En materia de hacienda las relaciones de los Territorios Históricos con la Administración del Estado se ajustarán a lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico.... 6. Los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero y en los términos de la Ley del Concierto Económico... 10. El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación de las Diputaciones Forales, se organizará libremente por éstas en el marco del

concierto económico sin que sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 92.3 de la presente Ley”.

Indudablemente, tanto las competencias como, y en especial, los recursos disponibles de los gobiernos provinciales forales de los Territorios Históricos, son sensiblemente superiores a los de los gobiernos provinciales de Territorio Común; lo que coloca a los gobiernos provinciales forales en una anómala situación, a efectos comparativos, intermedia entre el nivel de gobiernos locales y el nivel de gobiernos estatales.

Dada la necesidad de adecuar los niveles de gobierno a los tres tradicionales, en la teoría económica y en la experiencia de los países federales, para que el análisis comparado sea posible; he optado, finalmente, por considerar a los gobiernos provinciales forales de los Territorios Históricos como gobiernos locales, de subnivel superior al de los gobiernos municipales. La razón de mi decisión ya fué expuesta con anterioridad: la inexistencia de subniveles en el nivel de gobiernos estatales, y, por el contrario, la coexistencia de diversos subniveles correspondientes a unidades territoriales de distinto rango en el nivel de gobiernos locales, en la práctica de los países federales.

En consecuencia, la equiparación que propongo para reducir los cuatro niveles de gobierno del "Estado de las Autonomías" español, a los tres niveles de gobierno habituales en la teoría económica, por responder a la organización territorial existente en los "países federales", es la siguiente:

Gobierno del Estado	...	Gobierno central
Gobierno de la C.A. del País Vasco	...	Gobierno estatal
Gobiernos Forales de los Territorios Históricos: Araba, Bizkaia y Gipuzkoa	...	Gobiernos locales (subnivel 1).

Gobiernos Municipales

...

Gobiernos locales
(subnivel 2).

Los dos subniveles de Gobiernos locales serán tratados de forma independiente.

2.0.0.1.2. Tipificación de las denominaciones de las Entidades territoriales y de las Instituciones.

La legislación relativa a la atribución de competencias y a la asignación de recursos a los diferentes niveles de gobierno, con más frecuencia de la que sería deseable, utiliza de forma inadecuada, indistintamente, denominaciones que a veces corresponden a las Entidades territoriales, y, a veces corresponden a las Instituciones, para aludir a los diferentes niveles de gobierno.

Por razones de claridad en la exposición, se hace aconsejable tipificar las denominaciones que se utilizarán para designar a las Entidades territoriales y a las Instituciones, de gobierno, legislativas-normativas, y hacendísticas; del Estado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, y de los Municipios.

Las denominaciones tipificadas para cada nivel de gobierno, y los niveles de gobierno equiparables, serán las siguientes:

ESTADO

ENTIDAD TERRITORIAL: ESTADO

INSTITUCIONES DEL ESTADO

. GOBIERNO:	GOBIERNO DEL ESTADO
. LEGISLATIVAS:	CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y SENADO
. HACENDISTICAS:	HACIENDA CENTRAL

NIVELES INSTITUCIONALES EQUIPARABLES

. INSTITUCIONES DEL ESTADO = INSTITUCIONES CENTRALES

Se utilizará el término "gobierno central".

COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO

ENTIDAD TERRITORIAL: COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO

INSTITUCIONES COMUNES

. GOBIERNO: GOBIERNO DE LA C.A. DEL PAIS VASCO

. LEGISLATIVAS: PARLAMENTO VASCO

. HACENDISTICAS: HACIENDA GENERAL DE PAIS VASCO

NIVELES INSTITUCIONALES EQUIPARABLES

. INSTITUCIONES COMUNES DE LA C.A. DEL PAIS VASCO = INSTITUCIONES ESTATALES

Se utilizará el término "gobierno vasco".

TERRITORIOS HISTORICOS: ARABA, BIZKAIA Y GIPUZKOA

ENTIDAD TERRITORIAL: TERRITORIOS HISTORICOS DE ARABA, BIZKAIA, Y GIPUZKOA

ORGANOS FORALES

. GOBIERNO: DIPUTACIONES FORALES

. NORMATIVOS: JUNTAS GENERALES

. HACENDISTICOS: HACIENDAS FORALES

NIVELES INSTITUCIONALES EQUIPARABLES

. ORGANOS FORALES DE LOS TERRITORIOS HISTORICOS = INSTITUCIONES LOCALES (Subnivel 1).

Se utilizará el término "gobiernos forales".

MUNICIPIOS

ENTIDAD TERRITORIAL: MUNICIPIOS

INSTITUCIONES MUNICIPALES

- . GOBIERNO: AYUNTAMIENTOS
- . HACENDISTICAS: HACIENDAS MUNICIPALES

NIVELES INSTITUCIONALES EQUIPARABLES

- . INSTITUCIONES MUNICIPALES = INSTITUCIONES LOCALES (Subnivel 2).
Se utilizará el término "gobiernos municipales".

2.1. COMPETENCIAS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

2.1.1. DESCRIPCION DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

2.1.1.0. INTRODUCCION

El Estatuto de Autonomía del País Vasco¹ determina las competencias que podrá asumir la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Tanto el propio Estatuto de Autonomía como la Ley de Territorios Históricos², regulan la delimitación de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Organos Forales de los Territorios Históricos.

Además, las Diputaciones Forales, que son los órganos de gobierno de los Territorios Históricos, tienen atribuidas competencias por la Ley Reguladora de

¹ Ley Orgánica 3/1979, de 18 Diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. B.O.E. 22 Diciembre 1979 (Núm. 306).

² Ley 27/1983, de 25 Noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos. B.O.P.V., 10 Diciembre 1983 (Núm. 182).

las Bases del Régimen Local³, por el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local⁴, y por otras leyes.

Por último, los Ayuntamientos, que son los órganos de gobierno de los Municipios, tienen atribuidas sus competencias, fundamentalmente, por la mencionada Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Puesto que, aunque el Estatuto de Autonomía del País Vasco en su Título I, Artículo 10.4, atribuye como competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma del País Vasco el "Régimen Local...", la Disposición Transitoria Séptima, indica que mientras "el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las Leyes del Estado, que se refieren a dicha materia". Y, hasta el momento, no se dispone de una Ley de Régimen Local propia. No obstante, las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales, de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa⁵, en sus respectivos Artículos 2, 1, f, facultan a las Haciendas Municipales para realizar operaciones de crédito, y, en sus correspondientes Artículos 2,2, otorgan a las Haciendas Municipales facultades y prerrogativas para la cobranza de los tributos así como de otros ingresos de Derecho público, que deban percibir. Así mismo, en la Ley de Territorios

³ Ley 7/85, de 2 Abril, (Jefatura del Estado). ADMINISTRACION LOCAL. Bases del Régimen Local. B.O.E. 2 y 3 Abril 1985 (Núms. 79 y 80), y 10 y 11 de Junio 1985 (Núms. 138 y 139).

⁴ Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 Abril. (Ministerio de Administración Territorial). ADMINISTRACION LOCAL. Aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. B.O.E. 22 Abril 1986 (Núm. 96).

⁵ Norma Foral 41/89, de 19 de Julio, REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES (de Araba), y Normas Forales 42/89 a 46/89, de cinco impuestos municipales. B.O.T.H.A. de 23, 25 y 28 de Agosto de 1989 (Núm. 97, 98, y 99). Norma Foral 5/89 de HACIENDAS FORALES (de Bizkaia), y Normas Forales 6/89 a 10/89, de cinco impuestos municipales. B.O.B., de 19 de julio de 1989 (Núm. 166). Norma Foral 11/1989 de 5 de Julio, REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES DE GIPUZKOA, y Normas Forales 12/1989 a 16/1989, de cinco impuestos municipales, B.O.G. de 10 de Julio de 1989 (Núm. 130).

Históricos hay algunas referencias en relación a las competencias de los Municipios, que en concreto son las siguientes: "La Comunidad Autónoma reconoce y garantiza la autonomía de los Municipios del País Vasco para la gestión de sus intereses privados y la administración de sus recursos", Artículo 3º; "Las Diputaciones Forales, en el ejercicio de las facultades de tutela financiera, que legalmente les corresponden sobre sus Municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por la aplicación de la legislación de régimen común", Disposición Adicional Segunda, 1; y, "A los efectos, de una plena articulación de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas de los Organos Forales con la de los Entes Locales del País Vasco: los Entes locales ... aplicarán ... criterios homogéneos ... en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública. Las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen concertar los Entes Locales se coordinarán y armonizarán ... en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas", Disposición Adicional Segunda, 3.

El primer criterio aplicado para la clasificación de las competencias que la correspondiente legislación vigente, atribuye a cada nivel o subnivel de gobierno: vasco, foral, y municipal, es el funcional. Es decir que, las competencias de cada nivel o subnivel de gobierno, se han agrupado por funciones de gasto, que de acuerdo con los criterios del Fondo Monetario Internacional (Government Finance Statistics Yearbook), son los siguientes:

- Servicios Generales
- Defensa
- Orden Público y Seguridad
- Educación
- Salud
- Bienestar y Seguridad Social
- Vivienda y Bienestar comunitario
- Servicios económicos
- Transportes y comunicaciones
- Otras (Deuda Pública)

Aunque cada uno de los niveles o subniveles de gobierno tiene sus propias fuentes de atribución de competencias: el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley de Territorios Históricos, el gobierno vasco; el Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Ley de Territorios Históricos, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, los gobiernos forales; y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, fundamentalmente, y, las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, y la Ley de Territorios Históricos, los gobiernos municipales; no por ello deja de haber dificultades, no sólo políticas, sino también teóricas, para delimitar de forma nítida las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno. Pero este problema no afecta únicamente a la Comunidad Autónoma del País

Vasco, sino que es de ámbito universal.

En efecto, se está observando una tendencia hacia un grado creciente de coparticipación de los diferentes niveles de gobierno en la provisión de servicios públicos. Por lo que, como afirma Wallace E. Oates: "... Resulta extremadamente difícil establecer una distinción clara entre las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno"⁶.

Esta dificultad surge de que el enfoque teórico más tradicional sobre el federalismo fiscal, se basa en la perfecta división de funciones o competencias entre los diversos niveles de gobierno, de forma que cada uno de ellos proceda, más o menos, independientemente a cumplir con sus responsabilidades frente a los ciudadanos. Este enfoque es el que se ha dado en denominar "federalismo coordinado".

Sin embargo, lo cierto es que el desarrollo histórico de las estructuras fiscales ha seguido una tendencia en el sentido de que los diferentes niveles de gobierno han procedido, en cooperación, a una provisión conjunta de servicios públicos. Esta tendencia histórica del federalismo fiscal es la que se conoce como "federalismo cooperativo", al que hace alusión Alexandre Pedrós i Abello⁷, al señalar que las últimas tendencias, en el mundo occidental, en torno a la distribución de poderes entre niveles de gobierno, incorporan este nuevo concepto del federalismo; que permite, a través de la distribución de tareas de las funciones públicas, una mayor eficiencia y un mejor servicio al ciudadano.

La interdependencia existente entre los diversos niveles de gobierno, resta

⁶ OATES, W.E.: *Federalismo Fiscal*. Instituto de Administración Local. Madrid 1977. p p. 311

⁷ PEDROS I ABELLO, Alexandre: "Tendencias en la distribución de recursos i competències: Evolució del cas espanyol", en *Les Finances Municipals dins L'Estat de les Autonomies*. Diputació de Barcelona, 1985. p.p. 55-58, p.p. 55.

eficacia al enfoque teórico tradicional de "federalismo coordinado", puesto que de hecho, su supuesto básico no se cumple. Lo que no quiere decir, que sea cierto el afirmar que la teoría económica está siendo crecientemente irrelevante para resolver el problema de la distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno, porque lo importante, actualmente, no sea ya, el determinar a qué nivel de gobierno corresponde cada competencia, sino tratar de buscar en qué proporción debe participar cada nivel de gobierno para provisionar a los ciudadanos, de la forma más eficiente y más barata, un servicio público concreto.

Pero, por otra parte, el modelo de "federalismo cooperativo", está aún poco desarrollado, porque los instrumentos de análisis económico no están todavía lo suficientemente adaptados, como para poder contribuir en la búsqueda de la combinación idónea de participación de los diversos niveles de gobierno, para la más efectiva provisión de un servicio público.

La disminución de la eficacia del modelo de "federalismo coordinado" y el escaso desarrollo del modelo de "federalismo cooperativo", que no permite ni aconseja, una sustitución radical del primero por el segundo, crea una cierta desorientación teórica para establecer y delimitar las funciones y competencias, exclusivas o compartidas, que corresponden a cada nivel de gobierno.

Debido a esta coparticipación de los diferentes niveles de gobierno, las competencias de cada uno de ellos, una vez agrupadas por funciones de gasto, que es el primer criterio de clasificación utilizado; han sido, otra vez, clasificadas con un segundo criterio, dentro de su respectiva función de gasto, atendiendo a la amplitud de las potestades. Dentro de cada función de gasto, de un determinado nivel de gobierno, se ha distinguido entre:

- Competencias exclusivas.

A las que corresponden las siguientes potestades: legislativa (normativa); reglamentaria; administrativa, incluida la inspección; y revisora en la vía administrativa.

- Competencias de desarrollo legislativo (normativo) y ejecución de la legislación básica del Estado (de la Comunidad Autónoma del País Vasco).

A las que corresponden las siguientes potestades: desarrollo legislativo (normativo); reglamentaria; administrativa, incluida la inspección; y revisora en la vía administrativa.

- Competencias de ejecución.

A las que corresponden las siguientes potestades: reglamentaria, para la organización de sus propios servicios; administrativa, incluida la inspección; y revisora en la vía administrativa.

- Otras competencias.

A las que corresponden potestades que no encajan, exactamente, en las anteriormente definidas, con independencia de que sean más o menos amplias que aquellas.

E, igualmente se incluyen las competencias propias de los gobiernos forales; y las competencias propias, las competencias delegadas, y las competencias complementarias, de los gobiernos municipales.

Por lo tanto, y en principio, el poder de decisión de que pueda disponer un determinado nivel de gobierno en una materia concreta, varía desde un poder soberano, en el caso de las competencias exclusivas, hasta una mera

delegación, en el caso de las competencias de ejecución, pasando por un poder relativo, pero que puede ser importante, en el caso de las competencias de desarrollo legislativo (normativo) y ejecución, y en el caso de las otras competencias.

No obstante, aunque el poder de decisión viene limitado por leyes (normas) de niveles de gobierno superiores, en las materias de competencia de desarrollo legislativo (normativo) y ejecución, en las materias con otras competencias, y, en las materias con competencia de ejecución; debe tenerse en cuenta que, el nivel gobierno vasco y el subnivel gobiernos forales pueden, incluso aunque se trate de competencias de ejecución de leyes (normas) de niveles superiores de gobierno, influir a través de sus presupuestos, sobre la intensidad de su coparticipación en el ejercicio de dichas competencias, de forma que su poder de decisión rebasa ampliamente, de hecho, al que corresponde a una mera delegación.

Esta ampliación, de hecho, del poder de decisión del nivel gobierno vasco y del subnivel gobiernos forales, surge como consecuencia de que, tanto el Estatuto de Autonomía del País Vasco, como la Ley de Territorios Históricos, reconocen capacidad presupuestaria plena a las Instituciones Comunes de Comunidad Autónoma del País Vasco y a los Organos Forales de los Territorios Históricos.

En efecto, el Estatuto de Autonomía del País Vasco reconoce esta capacidad plena, en su Artículo 44: "Los Presupuestos Generales del País Vasco... serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca", y en su Artículo 37, 3, b): "En todo caso tendrán (las Instituciones de los Territorios Históricos) competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios, en la siguientes materias: ... b) Elaboración y aprobación de sus Presupuestos...". Así mismo, la Ley de Territorios Históricos también reconoce esta capacidad presupuestaria plena,

en su Artículo 14º.1 : "La Comunidad Autónoma del País Vasco y cada uno de los Territorios Históricos que la integran gozarán, de autonomía financiera y presupuestaria para el ejercicio de sus competencias..."; en su Artículo 7º, a),4: "Los Organos Forales de los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva ... en las siguientes materias: ... 4. Elaboración y aprobación de sus propios Presupuestos y Cuentas, así como de las operaciones de crédito y financieras en los términos que resultan del Título Segundo de la presente Ley...", y, en su Artículo 8º,4: "Para la financiación y desarrollo de todas sus competencias y facultades, los Territorios Históricos dispondrán de plena capacidad presupuestaria en los términos previstos en la presente Ley".

Atendiendo a un tercer criterio de clasificación, y para cada nivel o subnivel de gobierno, en cada una de las funciones de gasto, y dentro de cada uno de los grupos de potestades; se han ordenado las competencias, siguiendo el articulado de la Ley (o Norma) predominante, entendiendo por tal, no la de mayor rango legal, sino aquella que atribuye, al nivel o subnivel de gobierno, un mayor número de competencias. La definición de las competencias se ha tomado de la que he denominado Ley (o Norma) predominante; y el Artículo, apartado, etc., correspondiente a la atribución de la competencia. En ocasiones, una competencia atribuida por una Ley (o Norma), contiene por exceso a la competencia sobre la misma materia, atribuida por otra Ley (o Norma); en cuyo caso, a continuación de la denominación, artículo, apartado, etc., de la Ley (o Norma) predominante, se da la referencia de la otra Ley (o Norma), indicando entre paréntesis la definición de la competencia en esta otra Ley (o Norma).

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su Artículo 26, considera como obligatoria, según estratos de población, la prestación de determinados servicios públicos por los Municipios: "1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo

caso, los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios:

Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además:

Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además:

Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero.

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además:

Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente".

No obstante, el mismo Artículo 26 admite la posibilidad de que:

"2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior, cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento".

2.1.1.0.1. Equivalencia de las funciones de gasto.

La clasificación funcional empleada en la comparación de los países federales en el Capítulo 1, es la utilizada, de acuerdo con criterios convencionales, por el Fondo Monetario Internacional (Government Finance Statistics Yearbook), que comprende diez funciones de gasto, para todos los niveles de gobierno:

- Servicios Generales
- Defensa
- Orden Público y Seguridad
- Educación
- Salud
- Bienestar y Seguridad Social
- Vivienda y Bienestar comunitario
- Servicios económicos
- Transportes y comunicaciones
- Otras (Deuda Pública)

Sin embargo la clasificación funcional, utilizada en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para el nivel gobierno vasco es diferente:

- 00 Deuda Pública
- 01 Servicios Generales Admones. Públicas.
- 02 Seguridad Ciudadana y Protección Civil.
- 03 Protección y Promoción Social.
- 04 Producción de Bienes Públicos Sociales.
- 05 Producción Bienes Públicos Económicos.
- 06 Regulación Económica de Carácter General.
- 07 Regulación Económica Sectores Productivos.

Casi igual, salvo variantes en las denominaciones y el añadido de una función más, es la clasificación funcional, utilizada en los Presupuestos Generales de los Territorios Históricos, para el nivel gobiernos forales:

- 0 Deuda Pública
- 1 Servicios de Carácter General.
- 2 Protección Civil y Seguridad Ciudadana.
- 3 Seguridad, Protección y Promoción Social.
- 4 Producción de Bienes Públicos de Carácter Social.
- 5 Producción Bienes Públicos de Carácter Económico.
- 6 Regulación Económica de Carácter General.
- 7 Regulación Económica de Sectores Productivos.
- 9 Transferencias Sector Público.

Idéntica a la anterior es la clasificación funcional para el nivel gobiernos municipales, ambos acordes con el Código de la Clasificación Funcional de los Gastos del Presupuesto de las Entidades Locales y sus Organismos Autónomos previsto en la Orden de 20 de Septiembre de 1989 (Ministerio de Economía y Hacienda) por la que se establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales B.O.E. de 20 de Octubre 1989 (Núm. 252). La clasificación funcional para el nivel gobiernos municipales, es pues, la siguiente:

- 1 Servicios de Carácter General.
- 2 Protección Civil y Seguridad Ciudadana.
- 3 Seguridad, Protección y Promoción Social.
- 4 Producción de Bienes Públicos de Carácter Social.
- 5 Producción Bienes Públicos de Carácter Económico.
- 6 Regulación Económica de Carácter General.
- 7 Regulación Económica de Sectores Productivos.

- 9 Transferencias a Administraciones Públicas.
- 0 Deuda Pública.

Esta disparidad entre la clasificación funcional de gastos del Fondo Monetario Internacional y las clasificaciones funcionales de gastos, casi idénticas utilizadas por el gobierno vasco, por los gobiernos forales, y por los gobiernos municipales, obliga a buscar una equivalencia entre conceptos de gasto de las diversas clasificaciones, para que el análisis comparado sea posible. Lógicamente, el punto de referencia será la clasificación funcional de gastos del F.M.I. (C. FMI), por lo que las otras tres, casi idénticas, clasificaciones funcionales de gastos (C.V., C.F., y C.M.), las adaptaré a ella.

La equivalencia de las funciones de gasto de las diversas clasificaciones, que propongo, es la siguiente:

(C.FMI) SERVICIOS GENERALES

(C.V.)	01	Servicios Generales Admones. Públicas.
(C.F.)	1	Servicios de Carácter General
(C.M.)	1	Servicios de Carácter General

(C.FMI) DEFENSA

No es competencia del nivel gobierno vasco, ni de los subniveles gobiernos forales y municipales.

(C.FMI) ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD

(C.V.)	02	Seguridad Ciudadana y Protección Civil
(C.F.)	2	Protección Civil y Seguridad Ciudadana
(C.M.)	2	Protección Civil y Seguridad Ciudadana

(C.FMI) EDUCACION

(C.V.)	03.02	Protección y Promoción Social. Promoción Social. (parte) Gratuidad y Apoyo a la enseñanza.

- 04.02 Producción de Bienes Públicos Sociales. Educación.
- (C.F.) No es competencia del subnivel gobiernos forales.
- (C.M.) 3.2.1. Seguridad, Protección, y Promoción Social. Promoción Social.
Promoción Educativa.
- 4.2.2. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social. Educación.
Enseñanza.

(C.FMI) SALUD

- (C.V.) 04.01 Producción de Bienes Públicos Sociales. Sanidad.
- (C.F.) No es competencia del subnivel gobiernos forales.
- (C.M.) 4.1. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social. Sanidad,
Hospitales, servicios asistenciales y Centros de Salud; y
Acciones públicas relativas a la salud.

(C.FMI) BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL

- (C.V.) 03.01 Protección y Promoción Social. Promoción Social.
- 03.02. Protección y Promoción Social. Promoción Social (excepto
Gratuidad y Apoyo a la enseñanza).
- (C.F.) 3 Seguridad, Protección y Promoción Social.
- (C.M.) 3 Seguridad, Protección, y Promoción Social (excepto 3.2.1.
(parte) Promoción Educativa).
- 4.6. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social.
(parte) Otros servicios comunitarios y sociales.

(C.FMI) VIVIENDA Y BIENESTAR COMUNITARIO

- (C.V.) 04.03 Producción de Bienes Públicos Sociales. Vivienda y Urbanismo.
- 04.04. Producción de Bienes Públicos Sociales. Bienestar Comunitario.
- 04.05. Producción de Bienes Públicos Sociales. Cultura.
- 04.06. Producción de Bienes Públicos Sociales. Otros Servicios
Comunitarios y Sociales.
- 04.07. Producción de Bienes Públicos Sociales. Promoción del
Euskera.

- 05.01 Producción Bienes Públicos Económicos. Infraestructuras (parte) básicas y transportes. Recursos ambientales e hidráulicos; e Infraestructura Hidráulica y de Saneamiento.
- (C.F.) 4.1. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social. Bienestar Comunitario.
- 4.2. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social. Cultura.
- 5.3.1. Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico. Otras Infraestructuras. Arquitectura.
- (C.M.) 4.3. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social. Vivienda y Urbanismo.
- 4.4. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social. Bienestar (parte) Comunitario.
- 4.5. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social. Cultura.
- 4.6. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social. Otros (parte) Servicios comunitarios y sociales.
- 5.1.2. Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico. Infraestructuras básicas y transportes. Recursos hidráulicos.

(C.FMI) SERVICIOS ECONOMICOS

- (C.V.) 05.03 Producción Bienes Públicos Económicos. Investigación.
- 05.04 Producción Bienes Públicos Económicos. Información Básica y Estadística.
- 06 Regulación Económica de Carácter General.
- 07 Regulación Económica Sectores Productivos.
- (C.F.) 6 Regulación Económica de Carácter General.
- 7 Regulación Económica Sectores Productivos.
- 4.4. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social. (parte) Bienestar Comunitario.
- (C.M.) 5.3 Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico. Infraestructuras agrarias.
- 5.4. Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico. Investigación científica, técnica, y aplicada.
- 5.5. Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico. Información básica y estadística.

- 6 Regulación Económica de Carácter General.
- 7 Regulación Económica de Sectores Productivos.

(C.FMI) TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

- (C.V.) 05.01 Producción Bienes Públicos Económicos. Infraestructuras (parte) Básicas y Transporte (excepto Recursos ambientales e hidráulicos, e Infraestructura Hidráulica y Saneamiento).
- 05.02 Producción Bienes Públicos Económicos. Comunicaciones.
- (C.F.) 5.1 Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico. Infraestructura básica y del transporte.
- (C.M.) 5.1.1 Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico. Carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas.
- 5.1.3 Transporte terrestre, marítimo, fluvial, y aéreo.
- 5.2 Comunicaciones.

(C.FMI) OTRAS

(Deuda pública y transferencias a otros niveles de gobierno).

- (C.V.) 00 Deuda Pública.
- (C.F.) 0 Deuda Pública.
- 9 Transferencias Sector Público.
- (C.M.) 9 Transferencias a Administraciones Públicas.
- 0 Deuda Pública.

2.1.1.1. DESCRIPCION DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS AL NIVEL GOBIERNO VASCO

2.1.1.1.0. Servicios Generales

- Competencias Exclusivas

- . Demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de este Estatuto.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 1.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º. 1 y Artículo 7º. a)3.

- . Organización, régimen y funcionamiento de sus Instituciones de autogobierno, dentro de las normas del presente Estatuto.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 2.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- . Legislación electoral interior que afecta al Parlamento Vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales, en los términos previstos por el presente Estatuto y sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del mismo.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 3.

Ley de Territorios Históricos. Artículo 6º, 1.

- . Régimen Local y Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1 decimoctavo de la Constitución.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 4.

Ley de Territorios Históricos. Artículo 6º, 1.

- Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 5.

Ley de Territorios Históricos. Artículo 6º, 1.

- Normas procesales y de procedimientos administrativos y económico-administrativos que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 6.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materias de sus competencias.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 7.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal, y penitenciaria.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 14 (parte).

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio, de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución.

Nombramiento de Notarios de acuerdo con las Leyes del Estado.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 22.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- . La creación y organización mediante Ley de su Parlamento, y con respecto a la institución establecida por el artículo 54 de la Constitución (Defensor del pueblo), de un órgano similar (Ararteko) que en coordinación con aquella ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pueda encomendarle.

Estatuto de Autonomía, Artículo 15.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- . El derecho emanado del País Vasco en las materias de su competencia exclusiva es el aplicable con preferencia a cualquier otro y sólo en su defecto será de aplicación supletoria el derecho del Estado.

Estatuto de Autonomía, Artículo 21.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- . Se integrarán en el patrimonio de la Comunidad Autónoma los derechos y bienes del Estado u otros organismos públicos afectos a servicios y competencias asumidas por dicha Comunidad.

El Parlamento Vasco resolverá sobre los órganos del País Vasco, a quienes se transferirá la propiedad o uso de dichos bienes y derechos.

Una Ley del Parlamento Vasco regulará la administración, defensa y conservación del patrimonio del País Vasco.

Estatuto de Autonomía, Artículo 43, 1,2, y 3.

Ley de Territorios Históricos. Artículo 6º, 1 y Disposición Final Primera.

- Competencias de desarrollo legislativo y ejecución:

- . Expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas en el

ámbito de sus competencias y sistema de responsabilidad de la Administración del País Vasco.

Estatuto de Autonomía, Artículo 11, 1, b).

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- . Desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado en materia de medios de comunicación social, respetando en todo caso lo que dispone el artículo 20 de la Constitución.

La ejecución en las materias a que se refiere el párrafo anterior se coordinará con la del Estado, con respecto a la Reglamentación específica aplicable a los medios de titularidad estatal. De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo, el País Vasco podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

Estatuto de Autonomía, Artículo 19, 1, 2, y 3.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- Competencias de ejecución:

- . Legislación penitenciaria.

Estatuto de Autonomía, Artículo 12, 1.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- . Nombramiento de Registradores de la Propiedad, Agentes de Cambio y Bolsa y Corredores de Comercio. Intervención en la fijación de demarcaciones correspondientes en su caso.

Estatuto de Autonomía, Artículo 12, 3.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- . Propiedad intelectual e industrial.

Estatuto de Autonomía, Artículo 12, 4.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- . Pesas y medidas; contraste de metales.

Estatuto de Autonomía, Artículo 12, 5.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

Otras competencias:

- . En relación con la Administración de Justicia, exceptuada la jurisdicción militar, la Comunidad Autónoma del País Vasco ejercerá, en su territorio, las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder judicial y del Consejo General del Poder judicial reconozcan, reserven o atribuyan al Gobierno. Estatuto de Autonomía, Artículo 13,1.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- . La Competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco se extiende:

a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión en las materias del Derecho Civil Foral propio del País Vasco.

b) En el orden penal y social a todas las instancias y grados, con excepción de recursos de casación y de revisión.

c) En el orden contencioso administrativo, a todas las instancias y grados cuando se trate de actos dictados por la Administración del País Vasco en las materias cuya legislación exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma y, en primera instancia, cuando se trate de actos dictados

por la Administración del Estado.

d) A las cuestiones de competencia entre los órganos judiciales del País Vasco.

e) A los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho privativo vasco que deban de tener acceso a los Registros de la propiedad.

En las restantes materias se podrán interponer ante el Tribunal Supremo los recursos que, según las Leyes, procedan. El Tribunal Supremo resolverá también los conflictos de competencia y de jurisdicción entre los órganos judiciales, del País Vasco y los demás del Estado.

Estatuto de Autonomía, Artículo 14, 1, y 2.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

La Comunidad Autónoma podrá celebrar Convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de los mismos. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de 30 días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo tercero de este artículo. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos, el convenio entrará en vigor.

La Comunidad Autónoma del País Vasco podrá celebrar convenios con otros Territorios Históricos forales para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia, siendo necesario su comunicación a las Cortes Generales. A los 20 días de

haberse efectuado esta comunicación, los convenios entrarán en vigor.

La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales.

Estatuto de Autonomía, Artículo 22, 1, 2, y 3.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

2.1.1.1.1. Defensa.

No hay competencias atribuidas.

2.1.1.1.2. Orden Público y Seguridad.

- Competencias exclusivas:

- . Casinos, juegos y apuestas, con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 35.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- . Espectáculos.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 38.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- Otras competencias:

- . Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la Disposición Adicional primera de la Constitución, corresponderá a las

instituciones del País Vasco, en la forma que se determine en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y los bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservado en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de los puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado....

Estatuto de Autonomía, Artículo 17.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1 y Artículo 7º, 11.

2.1.1.1.3. Educación.

- Otras competencias.

- . En aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149, 1, 30ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

Estatuto de Autonomía, Artículo 16.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

2.1.1.1.4. Salud.

- **Competencias exclusivas:**

- . Ordenación farmacéutica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149,1 decimosexto de la Constitución, e higiene, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 18 de este Estatuto.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10,15.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- **Competencias de desarrollo legislativo y ejecución:**

- . Materia de Sanidad interior.

Estatuto de Autonomía, Artículo 18, 1.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- **Competencias de ejecución:**

- . Sobre productos farmacéuticos.

Estatuto de Autonomía, Artículo 18, 3.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- **Otras competencias:**

- . La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines y dentro de su territorio todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela que las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y..., reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.

Los poderes públicos ajustarán el ejercicio de las competencias que asuman en materia de Sanidad y..... , a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los Sindicatos de Trabajadores y Asociaciones empresariales en los términos que la Ley establezca.

Estatuto de Autonomía, Artículo 18, 4 (parte), y 5 (parte).

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

2.1.1.1.5. Bienestar y Seguridad Social.

- Competencias exclusivas:

. Asistencia social:

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 12.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1 y Artículo 7º, c),1.

. Fundaciones y Asociaciones de carácter benéfico, asistencial y similares y en tanto que desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 13 (parte)

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1 .

. Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores....., conforme a la legislación general en materia civil, penal, y penitenciaria.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 14 (parte)

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1 .

. Cooperativas, Mutualidades no integradas en la Seguridad Social y

Pósitos, conforme a la legislación general en materia mercantil.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 23.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1 .

- . Desarrollo comunitario. Condición femenina. Política infantil, juvenil y de la tercera edad.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 39.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1, y Artículo 7º, c) 2.

- Competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

- . Materia de Seguridad Social, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.

Estatuto de Autonomía, Artículo 18, 2, a).

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- . La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Estatuto de Autonomía, Artículo 18, 2, b).

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- Competencias de ejecución:

- . Legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecúen al nivel de desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral.

Estatuto de Autonomía, Artículo 12, 2.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- Otras competencias:

- . La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines y dentro de su territorio todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela con las instituciones, entidades y fundaciones en materia de ... y Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.

Los poderes públicos vascos ajustarán el ejercicio de las competencias que asuman en materia de y Seguridad Social a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los Sindicatos de Trabajadores y Asociaciones empresariales en los términos que la Ley establezca.

Estatuto de Autonomía, Artículo 18, 4 (parte) y 5 (parte).

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- . La Comisión mixta de Transferencias que se crea para la aplicación de este Estatuto establecerá los oportunos convenios mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios.

Estatuto de Autonomía. Disposición Transitoria Quinta.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

2.1.1.1.6. Vivienda y Bienestar Comunitario.

- Competencias exclusivas:

- . Fundaciones y Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico,....., en tanto que desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco.
Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 13 (parte).
Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.
- . Cultura, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución.
Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 17.
Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.
- . Instituciones relacionadas con el fomento y enseñanza de las Bellas Artes.
Artesanía.
Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 18.
Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.
- . Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, asumiendo la Comunidad Autónoma el cumplimiento de las normas y obligaciones que establezca el Estado para la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación.
Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 19.
Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.
- . Archivos, Bibliotecas y Museos que no sean de titularidad estatal.
Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 20.
Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- . Defensa del consumidor y del usuario en los términos del apartado anterior.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 28.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- . Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 31.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- . Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general o cuya realización no afecte a otros territorios.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 33.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1 y Artículo 7º a), 10.

- . Turismo y Deporte. Ocio y esparcimiento.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 36.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1 y Artículo 7º b), 6 y Artículo 7º, c), 2.

- Competencias de desarrollo legislativo y ejecución:

- . Medio ambiente y ecología.

Estatuto de Autonomía. Artículo 11, 1, a).

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- Competencias de ejecución:

- . Salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes en aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco.

Estatuto de Autonomía. Artículo 12, 10.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

2.1.1.1.7. Servicios económicos.

- Competencias exclusivas:

- . Agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10,9.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1 y Artículo 7º, b), 1,2,3, y 4.

- . Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 10.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1 y Artículo 7º, b), 3.

- . Investigación científica y técnica en coordinación con el Estado.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 16.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- . Cámaras Agrarias, de la Propiedad, Cofradías de Pescadores, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, sin perjuicio de la competencia del Estado en materia de Comercio exterior.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10.21.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- . Sector Público propio del País Vasco en cuanto no esté afectado por las Normas de este Estatuto.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 24.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1 y Artículo, 22º, Tercero.

- Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 25.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1, Artículo, 22º, Tercero y Artículo 24º.

- Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro en el marco de las bases que sobre ordenación de crédito y la banca dicta el Estado y de la política monetaria general.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 26.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia. Ferias y mercados interiores. Denominaciones de origen y publicidad en colaboración con el Estado.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 27.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- Establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de mercancías y de valores conforme a la legislación mercantil.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 29.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- Industria, con exclusión de la instalación, ampliación y traslado de industrias sujetas a normas especiales por razones de seguridad, interés militar y sanitario y aquellas que precisen de legislación específica para

estas funciones, y las que requieran de contratos previos de transferencia de tecnología extranjera.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 30.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- . Estadística del País Vasco para sus propios fines y competencias.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 37.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1 y Artículo 9º.

- . Los Presupuestos Generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca.

Estatuto de Autonomía. Artículo 44.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1 y Artículo 15º.

- Competencias de desarrollo legislativo y ejecución:

- . Reestructuración de sectores industriales, de acuerdo con los planes establecidos por el Estado.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 30.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- . Ordenación del sector pesquero del País Vasco.

Estatuto de Autonomía. Artículo 11, 1, c).

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- . Ordenación del crédito, banca y seguros.

Estatuto de Autonomía. Artículo 11, 2, a).

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, e intervención de empresas cuando lo exija el interés general.

Estatuto de Autonomía. Artículo 11, 2, b).

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- Régimen minero y energético. Recursos geotérmicos.

Estatuto de Autonomía. Artículo 11, 2, c).

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- Competencias de ejecución:

- Ferias internacionales celebradas en el País Vasco.

Estatuto de Autonomía. Artículo 12, 6.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- Sector Público estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, la cual tendrá participación en los casos y actividades que proceda.

Estatuto de Autonomía. Artículo 12, 7.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º.1.

- Otras competencias:

- Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma.

Estatuto de Autonomía. Artículo 40.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 15º y Artículo 16º.

Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos:

- a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquellos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.
- b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco, de acuerdo con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas.
- c) d).... e) f).

Estatuto de Autonomía, Artículo 42.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 17º (La Hacienda General del País Vasco para el adecuado ejercicio y financiación de todas las competencias que corresponden a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, dispondrá de las siguientes fuentes de recursos,.....).

Los Presupuestos Generales del País Vasco contendrán los Ingresos y Gastos de la actividad pública general y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca.

Estatuto de Autonomía. Artículo 44.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 15º, 1 (parte).

(La Comunidad Autónoma y elaborarán y aprobarán anualmente sus respectivos Presupuestos conteniendo todos los ingresos y gastos de su actividad pública. Los Presupuestos Generales del País Vasco serán elaborados por su Gobierno y aprobados por el Parlamento Vasco).

- . La Comunidad Autónoma del País Vasco y gozarán de autonomía financiera y presupuestaria para el ejercicio de sus competencias, en el marco del Estatuto de Autonomía, de las disposiciones contenidas en la presente Ley y las demás leyes que les sean aplicables.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 14º, 1 (parte).

- . La actividad financiera de los Territorios Históricos y de su sector público, lo ejercerá en coordinación con la Hacienda General del País Vasco.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 14º, 2.

- . Sin perjuicio del ulterior desarrollo por el Parlamento Vasco de las normas de armonización fiscal, coordinación y colaboración entre los Territorios Históricos.....

Ley de Territorios Históricos, Artículo 14º, 3.

2.1.1.1.8. Transportes y Comunicaciones.

- Competencias exclusivas:

- . Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del País Vasco, instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149,1 vigesimoquinto de

la Constitución.

Estatuto de Autonomía. Artículo 10, 11.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Metropolitano en el País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149,1 números 20º y 21º de la Constitución. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transporte.

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 32.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- Competencias de ejecución:

- . Puertos y Aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

Estatuto de Autonomía. Artículo 12, 8.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1 y Artículo 10º.

- . Ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma aunque discurren sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el número 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserva el Estado.

Estatuto de Autonomía. Artículo 12, 9.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 6º, 1.

- Otras competencias:

- . Al objeto de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras

de la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos pondrán en vigor para sus redes las normas técnicas y de señalización que se establezcan en el Plan General de Carreteras aprobado por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma....

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 8.

2.1.1.1.9. Otras (Deuda Publica).

- Otras competencias:

- La Comunidad Autónoma del País Vasco podrá emitir deuda pública para financiar gastos de inversión. El volumen y características de las emisiones se establecerán de acuerdo con la ordenación general de la política crediticia y en coordinación con el Estado.

Los títulos emitidos tendrán la consideración de fondos públicos a todos los efectos.

El Gobierno Vasco y podrán concertar operaciones de crédito por plazo igual o superior a un año, cualquiera que sea la forma en que se instrumenten para la exclusiva financiación de sus gastos de inversión en el ámbito de sus respectivas competencias.

Así mismo, podrán realizar operaciones a plazo inferior a un año con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

La capacidad de endeudamiento del Gobierno Vasco y, en operaciones de crédito a plazo superior a un año, se ajustarán a los siguientes límites: siempre que el importe de las anualidades antes referidas no

exceda del 12,5% de los ingresos corrientes brutos anuales de los Territorios Históricos y del 25% de los propios de la Comunidad Autónoma, excepción hecha de las aportaciones a que se refiere el artículo 42 del Estatuto de Autonomía.

Estatuto de Autonomía. Artículo 45, 1,2, y 3.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 27º, 1 (parte) y 2,b).

2.1.1.2. DESCRIPCION DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS AL SUBNIVEL GOBIERNOS FORALES.

2.1.1.2.0. Servicios Generales.

- Competencias exclusivas:

- . Normas electorales, organización, régimen y funcionamiento de sus Organos Forales.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 1.

Estatuto de Autonomía, Artículo 37, 3, a.

Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, Artículo 28, 1, a) (La creación, modificación y disolución de organismos y establecimientos provinciales).

- . Régimen electoral municipal y de Entidades Locales menores.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 2.

Estatuto de Autonomía, Artículo 37, 3, b).

- . Demarcaciones municipales y supramunicipales, que no excedan de los términos del Territorio Histórico.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 3.

Estatuto de Autonomía, Artículo 37, 3, c).

Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, Artículo 28, 1, b) (Informar en los expedientes de fusión, agregación o segregación de Municipios de su territorio).

- Asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades Locales.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 5 (parte).

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 36, 1, b (La

asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión).

- . Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 7.

Estatuto de Autonomía, Artículo 37, 3, d).

Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, Artículo 28, 1, c) (La adquisición de bienes y derechos, la transacción sobre los mismos, y la concesión de quita y espera, salvo que las competencias estén atribuidas expresamente por Ley a otros órganos).

- Otras competencias:

- . Es competencia propia la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 36, 1, a).

- . Es competencia propia la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcial.

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 36, 1, c).

- . Corresponde la función de la contratación de obras, servicios y suministros.

Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, Artículo 28, 1, d).

- . Corresponde la función de la provincialización de servicios.

Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, Artículo 28, 1, e).

2.1.1.2.1. Defensa.

No hay competencias atribuidas.

2.1.1.2.2. Orden Público y Seguridad.

- Competencias exclusivas:

- . Régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales, Miñones y Miqueletes, dependientes a efectos de representación y tradicionales de las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Gobierno Vasco, como mando supremo de la Policía Autónoma.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 11.

Estatuto de Autonomía, Artículo 17, 5.

- Competencias de ejecución:

- . Defensa contra incendios.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, c), 4.

2.1.1.2.3. Educación.

No hay competencias atribuidas.

2.1.1.2.4. Salud.

No hay competencias atribuidas.

2.1.1.2.5. Bienestar y Seguridad Social.

- Competencias de ejecución:

- . Asistencia social, sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, c), 1.

- . Desarrollo comunitario, condición femenina. Política infantil, juvenil, de la tercera edad, sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, c), 2 (parte)

2.1.1.2.6. Vivienda y Bienestar Comunitario.

- Competencias exclusivas:

- . Redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 5 (parte).

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 36, 2, a (Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia....).

- . Obras públicas cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos, o no se declare de interés general por el Parlamento (Infraestructura de Vivienda y Bienestar comunitario).

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 10.

- . Archivos, Bibliotecas, Museos e Instituciones relacionadas con las Bellas Artes y Artesanía de titularidad del Territorio Histórico.
Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 12.
- . Creación y mantenimiento de organismos culturales de interés del Territorio Histórico.
Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 13.
- **Competencias de desarrollo normativo y ejecución:**
 - . Policía de las aguas públicas continentales y de sus cauces naturales, riberas, y servidumbres.
Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, b), 4.
 - . Conservación, mejora, restauración o, en su caso, excavación del Patrimonio Histórico Artístico Monumental y Arqueológico.
Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, b), 5.
 - . Fomento del deporte. Programas de deporte escolar y deporte para todos.
Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, b), 6
- **Competencias de ejecución:**
 - Ocio y esparcimiento, sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco.
Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, c), 2 (parte).
 - . Administración de espacios naturales protegidos.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, c), 3.

- . En materia de urbanismo, corresponde a los Territorios Históricos las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística en desarrollo de las determinaciones del planteamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otros entes públicos y órganos urbanísticos.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, c), 5.

- . Asimismo, las facultades de calificación, señalización de medidas correctoras, inspección, y sanción en relación con Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que puedan establecerse, en suelo urbano residencial, siempre que no afecte a más de un Territorio Histórico o Ente Público extracomunitario, y sin perjuicio de las competencias atribuidas por Ley a los Entes municipales.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, c), 6.

2.1.1.2.7. Servicios económicos.

- Competencias exclusivas:

- . Elaboración y aprobación de sus propios Presupuestos y Cuentas, así como de las operaciones de crédito y financieras en los términos que resultan del Título segundo de la presente Ley.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 4.

Estatuto de Autonomía, Artículo 37, 3, b).

- . Las establecidas en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía y, en general

todas las que tengan atribuidas por la Ley del Concierto Económico y por otras normas y disposiciones de carácter tributario.

1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios.
2. El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:
 - a) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su Territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley.
 - b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integren en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.
 - c) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes con objeto de aplicar en sus respectivos Territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al Territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas.

d) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por las correspondientes a cada uno de sus territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.

e) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y, de la otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por Ley con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto.

f) El régimen de Concierto se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 6.

Estatuto de Autonomía, Artículo 41.

Ley de Concierto Económico. Artículo Segundo.

.... cada uno de los Territorios Históricos que lo integran gozarán de autonomía financiera y presupuestaria para el ejercicio de sus competencias, en el marco del Estatuto de Autonomía, de las disposiciones contenidas en la presente Ley y las demás leyes que les sean aplicables.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 14º, 20 (parte).

- sus Territorios Históricos elaborarán y aprobarán anualmente sus respectivos Presupuestos conteniendo todos los ingresos y gastos de su actividad pública.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 15º, 1 (parte).

- . Montes, aprovechamientos, servicios forestales, vías pecuarias y pastos, en los términos del artículo 10,8 del Estatuto de Autonomía; guardería forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a), 9.

- Competencias de desarrollo normativo y ejecución:

- . Sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario; divulgación, promoción y capacitación agraria, viticultura y enología; producción vegetal, salvo semillas y plantas de viveros.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, b), 1.

- . Producción y sanidad animal.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, b),2.

- . Régimen de aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, b),3.

- Otras competencias:

- . Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco, dispondrá de su propia Hacienda Autónoma.

Estatuto de Autonomía, Artículo 40.

- . Para la financiación y desarrollo de todas sus competencias y facultades, los Territorios Históricos dispondrán de plena capacidad presupuestaria en los términos previstos en la presente Ley.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 8º, 4.

- . Los Organos Forales de los Territorios Históricos, sin perjuicio de las facultades reconocidas en el artículo 46 de la Ley del Concierto Económico y Disposición adicional 1 y 2 de la Ley 27/1983, utilizarán el criterio de riesgo compartido al establecer anualmente la participación de los Entes Locales en los ingresos concertados correspondientes a los Territorios Históricos, conforme a las recomendaciones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

Ley de Aportaciones para el quinquenio 1992 a 1996, Disposición Adicional Cuarta.

- . Las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de imposición y ordenación de tributos y precios públicos de las Entidades Locales corresponderán a las respectivas Diputaciones Forales, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de Autonomía de las Entidades Locales Vascas inferior al que tengan las de régimen común.

Ley de Concierto Económico, y Ley de Adaptación del mismo a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, Artículo Cuarenta y cinco.

- . Las Diputaciones Forales podrán realizar estadísticas para los propios fines y competencias a ellas reconocidas en la presente Ley, no incluidas en el Plan Estadístico de la Comunidad Autónoma, cumpliendo las normas que se establezcan en la legislación de ésta.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 9º (parte).

- . Asimismo, participarán con carácter consultivo en la elaboración del Plan Estadístico de la Comunidad Autónoma que incluirá las estadísticas de interés general y asumirán la ejecución en su respectivo territorio de estadísticas contenidas en dicho Plan, en los términos fijados por el mismo o por los programas estadísticos anuales que lo desarrollen.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 9º (parte).

- . Es competencia propia, en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia.

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 36, 1, d).

2.1.1.2.8. Transportes y Comunicaciones.

- Competencias exclusivas:

- . Planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explicitación de carreteras y caminos.

Al objeto de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos pondrán en vigor para sus redes las normas técnicas y de señalización que se establezcan en el Plan General de Carreteras aprobado por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, y en aquellas carreteras que sean prolongación de las de la Red estatal o que enlacen con las de otros Entes

Públicos extracomunitarios o entre los propios Territorios Históricos, realizarán como mínimo, aquellas previsiones, objetivos, prioridades y mejoras que se establezcan en dicho Plan General de Carreteras.

Cuando en los planes de la Comunidad Autónoma, del Estado, de otros Entes Públicos extracomunitarios o de los Territorios Históricos, se contemple el establecimiento de nuevas vías de comunicación cuyo trazado incida respectivamente en los Territorios Históricos o en los limitrofes a éstos, se procederá a coordinar dichos planes sobre la base de las facultades y atribuciones respectivas.

Todo ello sin merma de lo dispuesto en el artículo 10.34 del Estatuto de Autonomía: En materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, nº 1 del artículo 148 de la Constitución, las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostenten o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3 de este Estatuto.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a, 8).

Estatuto de Autonomía, Artículo 10, 34.

- . Obras públicas cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos o no se declaren de interés general por el Parlamento (Infraestructura de Transportes y Comunicaciones).

Ley de Territorios Históricos, Artículo 7º, a) 10.

- Otras competencias:

- . Corresponden a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma las competencias de Legislación, Desarrollo Normativo, Alta Inspección, Planificación y Coordinación en materia de Transportes Mecánicos por

carretera, ejerciendo los Territorios Históricos las mismas facultades y con el mismo carácter que en el presente ostenta Alava, dentro de su territorio, de acuerdo con los convenios vigentes con el Estado.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 10º.

- . La aprobación de planes generales de carreteras y el establecimiento de servicios de comunicaciones provinciales y de suministro de energía eléctrica.

Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, Artículo 28, 1, f).

2.1.1.2.9. Otras (Deuda Pública).

- Otras competencias:

- y las Diputaciones Forales podrán concertar operaciones de crédito por plazo igual o superior a un año, cualquiera que sea la forma en que se instrumenten, para la exclusiva financiación de sus gastos de inversión en el ámbito de sus respectivas competencias.

Asimismo, podrán realizar operaciones a plazo inferior a un año con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

La capacidad de endeudamiento del ... y de las Diputaciones Forales, en operaciones de crédito a plazo superior a un año se ajustará a los siguientes límites: ... siempre que el importe de las anualidades de amortización de capital e intereses no exceda del 12,5% sus respectivos ingresos corrientes brutos anuales.

Los Territorios Históricos precisarán de autorización del Gobierno a

X

propuesta del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, para concertar operaciones de crédito en el extranjero.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 27º, 1 (parte), 2 a), y 6.

Estatuto de Autonomía, Artículo 45, 1,2, y 3. (La Comunidad Autónoma del País Vasco podrá emitir, deuda pública para financiar gastos de inversión. El volumen y características de las emisiones se establecerán de acuerdo con la ordenación general de la política crediticia y en coordinación con el Estado. Los títulos emitidos, tendrán la consideración de fondos públicos a todos los efectos).

2.1.1.3. DESCRIPCION DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS AL SUBNIVEL GOBIERNOS MUNICIPALES.

2.1.1.3.0. Servicios Generales.

- Otras competencias:

- . El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25.1.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 3º (parte) (La Comunidad Autónoma reconoce y garantiza la autonomía de los Municipios del País Vasco para la gestión de sus intereses privativos y....).

2.1.1.3.1. Defensa.

No hay competencias atribuidas.

2.1.1.3.2. Orden Público y Seguridad.

- Otras competencias.

- Competencias propias:

- . Seguridad en lugares públicos.
- . Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- . Protección civil, prevención y extinción de incendios.

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25, 2, a), b),

y c).

2.1.1.3.3. Educación.

- **Otras competencias.**

- **Competencias propias.**

- . Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración Educativa en la creación, construcción, y sostenimiento de los Centros Docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25, 2, n),

- . **Competencias complementarias:**

- . Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, y en particular, las relativas a la educación....

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 28 (parte),

2.1.1.3.4. Salud.

- **Otras competencias.**

- . **Competencias propias:**

- . Protección de la salubridad pública.

- . Participación en la gestión de la protección primaria de la salud.
Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25, 2, h) e i).

- . **Competencias complementarias:**

- . Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, y en particular, las relativas a.... la sanidad....
Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 28 (parte).

2.1.1.3.5. Bienestar y Seguridad Social.

- **Otras competencias.**

- . **Competencias propias.**

- . Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25, 2, K).

- . **Competencias complementarias.**

- . Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, y en particular, las relativas a la promoción de la mujer
Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 28 (parte).

2.1.1.3.6. Vivienda y Bienestar Comunitario.

- Otras competencias.

. Competencias propias.

- . Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas; parques y jardines,....

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25, 2, d) (parte).

- . Patrimonio histórico-artístico.

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25, 2, e).

- . Protección del medio ambiente.

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25, 2, f).

- Defensa de usuarios y consumidores.

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25, 2, j).

- . Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25, 2, l).

- . Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25, 2, m).

• **Competencias complementarias:**

- . Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, y en particular, las relativas a ... la cultura, ..., la vivienda, ... y la protección del medio ambiente. Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 28 (parte).

2.1.1.3.7. Servicios Económicos.

- **Otras competencias.**

- . La Comunidad Autónoma reconoce y garantiza la autonomía de los Municipios del País Vasco para la administración de sus recursos. Ley de Territorio Histórico, Artículo 3º (parte).

- . Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho público deben percibir las Haciendas municipales, ..., dichas Haciendas ostentarán las facultades y prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda del Territorio Histórico de, y actuarán, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes. ... sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común.

Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, Artículo 2,2.

- **Competencias propias.**

- . Abastos, mataderos. ferias, mercados....
Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25, 2, g) (parte).

2.1.1.3.8. Transportes y Comunicaciones.

- **Otras competencias.**

- . **Competencias propias.**

- . Pavimentación de vías públicas, urbanas y conservación de caminos y vías rurales.

- Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25, 2, d) (parte).

- . Transporte público de viajeros.

- Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Artículo 25, 2, II).

2.1.1.3.9. Otras (Deuda Pública).

- **Otras competencias.**

- . Entidades Municipales. Enumeración de los recursos: el producto de las operaciones de crédito.

- Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, Artículo 2, 1, f).

- . 1. En los términos previstos ... Los Municipios, podrán concertar:

- a) Operaciones de crédito a medio y largo plazo, para la financiación de sus inversiones, acudiendo al crédito público o privado en todas sus modalidades.

b) Operaciones de tesorería con cualquier Entidad financiera y plazo no superior a un año, para atender sus necesidades transitorias de tesorería.

2. Asimismo, los Municipios,... podrán conceder avales destinados a garantizar operaciones de crédito y que concierten:

a) Los Organismos Autónomos o las Sociedades Mercantiles de ellos dependientes.

b) Las personas o Entidades con destino a la realización de obras y prestación de servicios por cuenta de los Municipios.

Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, Artículo 51.

La concertación de créditos a medio o largo plazo y concesión de avales, en general, precisará, en el ámbito de sus competencias, autorización de los Organos competentes. No obstante, ..., para el otorgamiento de la autorización se atenderá a la situación económica de la Entidad Municipal peticionaria, plazo de amortización de la inversión a realizar y condiciones de todo tipo del crédito a concertar.

Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, Artículo 52.

1. Los Municipios ... no precisarán autorización para concertar operaciones de crédito, en los siguientes casos:

a) Cuando la cuantía de las operaciones proyectadas no rebase el 5 por 100 de los recursos liquidados de la Entidad por operaciones corrientes, deducidos del último ejercicio presupuestario.

- b) Cuando el crédito se destine a financiar obras y servicios incluidos en planes y programas de cooperación económica debidamente aprobados.

Para que la autorización no sea necesaria se precisará, en todo caso, que la carga financiera anual derivada de la suma de las operaciones vigentes concertadas por la Entidad Municipal y sus Organismos Autónomos así como de la proyectada, no exceda del 25 por 100 de sus recursos por operaciones corrientes.

De las operaciones reguladas en el presente apartado, habrán de tener conocimiento los órganos competentes,....

2. A los efectos de este artículo se entenderá por carga financiera la suma de las cantidades destinadas en cada ejercicio al pago de las anualidades de amortización, de los intereses y de las comisiones correspondientes a las operaciones de crédito formalizadas o avaladas, con la excepción de las operaciones de tesorería.
3. En el caso de créditos y otras operaciones financieras que, por haberse concertado en divisas o con tipos de interés variable o amplios períodos de carencia, supongan diferimiento de la carga financiera, deberá efectuarse, a los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, una imputación anual de la correspondiente carga financiera con arreglo a los criterios que se fijen reglamentariamente.

Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, Artículo 53.

Las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen

concertar los Entes Locales se coordinarán y armonizarán con las de los Territorios Históricos y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

Ley de Territorios Históricos, Disposición Adicional Segunda, 3.2.

2.1.2. ANALISIS COMPARADO DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO, EN LA REALIDAD VASCA Y EN LA TEORIA ECONOMICA.

2.1.2.0. INTRODUCCION.

En el Capítulo 1 se exponían siete criterios teóricos que podían servir de base para la distribución de la provisión de servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno: Teorema de la descentralización, Principio de equivalencia fiscal, Economías de escala, Minimización de los costes de decisión, Teoría del tamaño óptimo de jurisdicción, Modelo de Tiebout, Teoría de la Delegación y Teoría de la Agencia.

Del análisis económico se deduce que, en muchos casos, será preferible la provisión descentralizada a la provisión centralizada de bienes públicos. Los cinco primeros criterios, pero en especial, el teorema de la descentralización, el principio de equivalencia fiscal, y la teoría del tamaño óptimo de jurisdicción, permiten afirmar que el óptimo paretiano puede alcanzarse mediante la descentralización, aunque no siempre tenga por qué ser así.

Cuando se trate de la provisión de bienes públicos puros, cuya polaridad implica la doble característica de consumo no rival e imposibilidad de exclusión del consumo, deberán tenerse en cuenta, los cuatro primeros criterios. Bien es cierto que, al aumentar el tamaño geográfico de la unidad de gobierno que provisiona el bien público puro, se evita el que se produzcan "externalidades" y se disminuye el coste por persona, al contribuir un mayor número de ellas a su financiación; pero, también es cierto, que la existencia de un nivel único de provisión del bien público puro, provoca pérdidas de bienestar. Por otro lado,

la existencia de economías de escala en la función de producción de un bien público no parece que sea un criterio excesivamente válido en contra de la descentralización, puesto que se puede producir a escala óptima, y provisionar descentralizadamente. Así mismo, y con objeto de minimizar los costes de decisión conviene que cuando la jurisdicción de tamaño óptimo sea aproximadamente la misma para un cierto número de bienes públicos, se establezca sólo un nivel de gobierno para la provisión de dichos bienes.

A veces, los beneficios de los bienes públicos puros se extienden a un ámbito territorial restringido. Este es el caso, de los llamados bienes públicos locales o bienes públicos puros de carácter local.

Además, también existen bienes públicos impuros, que presentan una función de costes de congestión relacionada con el tamaño de la población, como se analiza en la teoría del tamaño óptimo de jurisdicción. En este tipo de bienes, también deberá tenerse en cuenta la eventual existencia de economías de escala en su provisión, y la minimización de los costes de decisión.

Los siete criterios considerados en el análisis económico nos debieran permitir, al menos en teoría, distribuir las funciones o competencias del sector público entre los diferentes niveles de gobierno, asignándolas al nivel de gobierno más adecuado.

Así, un bien público puro cuyos efectos se extendieran a la totalidad del territorio de un país, debiera ser provisionado, en principio, por el gobierno central, porque su provisión por los gobiernos subcentrales produciría "externalidades", y, aunque no necesariamente, podría encarecer los costes de provisión por persona.

Por el contrario, un bien público puro de carácter local cuyos efectos quedaran

limitados a zonas geográficas específicas, debería ser suministrado por la unidad de gobierno local correspondiente a cada jurisdicción o zona geográfica, para evitar que la provisión centralizada del bien ocasionara pérdidas de bienestar, como consecuencia de la inadecuación originada por la existencia de una oferta uniforme y unas demandas diferenciadas.

Finalmente, un bien público impuro debiera ser prestado por aquella unidad de gobierno cuya jurisdicción coincidiera con el tamaño óptimo de la población, que sería aquel en que la inclusión de un nuevo ciudadano-consumidor produjera un coste de provisión marginal, para mantener el nivel de consumo anterior de los demás ciudadanos, exactamente igual al coste que el nuevo ciudadano-consumidor tendría que financiar.

Pero, en el mundo de la realidad, estos criterios son poco claros como regla normativa de atribución de competencias entre distintos niveles de gobierno. Antoni Casahuga se mostró muy crítico con la contribución de Musgrave sobre la descentralización: "A mi entender, la contribución de Musgrave puede someterse a una prueba crítica mucho más fundamental planteándonos simplemente la cuestión de si la teoría musgraviana de la descentralización fiscal y administrativa nos resuelve el problema que una teoría normativa de la descentralización debería resolver: la asignación de competencias entre distintos niveles de Gobierno o de decisión colectiva. Si sometemos la teoría de Musgrave a esta sencilla prueba, no tardaremos mucho en llegar a la conclusión de que las reglas musgravianas de asignación de objetivos nos son de muy poca ayuda. En otras palabras, no son reglas asignativas que nos permitan asignar competencias sobre niveles gubernamentales distintos. Concretamente, basta considerarlo por un momento para darse cuenta de que no nos dicen absolutamente nada acerca de sí, por ejemplo, la sanidad, la Seguridad Social, los transportes, etc., habrían de constituir de forma óptima una competencia del Estado Central o de los niveles descentralizados de

gobierno. La razón básica de esta impotencia la hallamos en la identificación musgraviana entre objetivos (o funciones) y competencias. El problema que se plantea al diseñar una constitución -o un programa descentralizador- no es el de asignar objetivos entre distintos niveles de Gobierno, sino el de asignar competencias entre estos niveles, es decir, delimitar lo que puede o no puede hacer cada nivel de Gobierno..⁸.

No obstante, el mismo Antoni Casahuga advierte que: "El rechazo de las proposiciones normativas musgravianas de asignación de objetivos entre niveles gubernamentales distintos no invalida necesariamente las conclusiones positivas de muchos de los análisis realizados hasta la fecha por musgravianos... "⁹.

Porque, sabemos que existe una asignación óptima de competencias, e incluso sabemos que, en muchos casos, para alcanzarla es necesario que la provisión..... sea descentralizada. Ahora bien, la provisión descentralizada no necesariamente requiere la existencia de una estructura política de múltiples unidades de gobierno; porque nada impediría, al menos en teoría, que el gobierno central, si dispusiera de información perfecta sobre las preferencias de los ciudadanos, pudiera realizar una oferta diferenciada de un bien público que se ajustara perfectamente a las demandas diferenciadas de los ciudadanos, y, que por lo tanto, no ocasionara pérdidas de bienestar. La duda que inmediatamente surge, es la de que si de hecho, será posible que alguna vez

⁸ CASAHUGA, Antoni: "Aspectos de la descentralización fiscal: una visión crítica del enfoque de Musgrave". Hacienda Pública Española, nº 50, 1978, p.p. 311-324 .. p.p. 316.

⁹ CASAHUGA, Antoni: "Aspectos de la descentralización fiscal: una visión crítica del enfoque de Musgrave". Hacienda Pública Española, nº 50, 1978, p.p. 311-324. - p.p. 319.

el gobierno central tenga información perfecta sobre las preferencias de los ciudadanos; o, por lo menos, si el gobierno central podrá disponer, de forma habitual, de una información sobre las preferencias de los ciudadanos que no sea más imperfecta que la disponible por los gobiernos subcentrales.

Sólo si, en respuesta a la duda, se introduce el supuesto de que las preferencias de los ciudadanos únicamente puedan ser conocidas a través de un mecanismo político, y, en concreto, de las elecciones, se justifica la necesidad de que sea un gobierno subcentral el que lleve a cabo la provisión; ya que las estructuras políticas descentralizadas permiten una mejor adaptación de las decisiones del gobierno a las preferencias de los ciudadanos.

Pero, el hecho de que sepamos que teóricamente existe una atribución óptima de competencias, y, de que, en muchos casos, para alcanzarla es necesario que la provisión sea descentralizada; en el mundo de la realidad, no implica el que pueda determinarse siempre si una atribución de competencias es la "óptima" (en el sentido de que posibilite la consecución del "optimum optimorum" tecnológico), y ni siquiera garantizarse que la atribución de competencias es la "mejor de las posibles".

La razón de esta indeterminación y falta de garantía, radica en que como ya expuse anteriormente, los criterios teóricos existentes son poco claros como regla normativa de atribución de competencias entre distintos niveles de gobierno, lo que con frecuencia limita el análisis a la valoración de si la atribución de competencias es la "correcta", en el sentido de que no vulnera, en forma significativa, los criterios teóricos.

2.1.2.1.COMPETENCIAS ATRIBUIDAS AL NIVEL GOBIERNO VASCO.

2.1.2.1.1. INTRODUCCION.

Las competencias atribuidas al nivel gobierno vasco, proceden casi en su totalidad, conjuntamente del Estatuto de Autonomía y de la Ley de Territorios Históricos, que distribuye las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, entre el gobierno vasco y los gobiernos forales, y las pocas restantes, que afectan a las funciones de gasto Servicios Económicos, Transportes y Comunicaciones, y Otras (Deuda Pública), las aporta, únicamente, la Ley de Territorios Históricos.

El hecho conocido de que el Estatuto de Autonomía se negoció en un período de tiempo corto, unido al evidente desorden estructural de su redacción, secuela lógica de estas urgencias; puede inducir a pensar que tiene que ser poco menos que imposible, el que la distribución de competencias, entre gobierno central y gobierno vasco, observe un cierto grado de respeto a los criterios teóricos de distribución de competencias, entre niveles de gobierno, en la hacienda pública federal.

Sin embargo, cuando se profundiza en el análisis de las competencias atribuidas al Gobierno Vasco en cada una de las diez funciones de gasto, se descubre que el respeto a los criterios teóricos de atribución de competencias, a los diferentes niveles de gobierno, alcanza un elevado grado, en casi todas las funciones de gasto; lo que resulta sorprendente, porque el Estatuto de Autonomía, al menos, desde el lado de la atribución de competencias, no fué el reflejo de unas conclusiones obtenidas tras una serie de estudios rigurosos en torno a la teoría económica de la hacienda pública federal, sino el fruto de una negociación política.

En cualquier caso, no parece que la adecuación a los criterios teóricos, que permite alcanzar el nivel eficiente de provisión de los bienes y servicios públicos de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos vascos, sea un problema que preocupe a los grupos políticos, donde el debate se centra en si las competencias, son insuficientes, son las precisas, o son excesivas, prescindiendo de si su provisión por el gobierno vasco será eficiente o no, aunque en este segundo caso sea preferible su provisión por el gobierno central.

Finalmente, conviene aclarar que la referencia a las competencias atribuidas al gobierno vasco, incluye no sólo a las competencias que ya fueron transferidas, sino también a las competencias que están pendientes de ser transferidas, desde el gobierno central al gobierno vasco.

2.1.2.1.2. ANALISIS.

2.1.2.1.2.0. Servicios Generales.

El nivel gobierno vasco, en **SERVICIOS GENERALES**, tiene atribuidas competencias exclusivas en materia de: Demarcaciones Territoriales; Instituciones de autogobierno; Régimen electoral; Régimen local y Estatuto de funcionarios; Derecho civil foral; Normas procesales y Procedimientos administrativos; Bienes de dominio público; Instituciones penitenciarias; Colegios profesionales; Nombramiento de notarios; Ararteko (Defensor del Pueblo); Patrimonio del País Vasco; siendo el derecho emanado del País Vasco en las materias de su competencia exclusiva, aplicable con preferencia a cualquier otro, lo que representa una competencia, que aunque encuadrada en Servicios Generales, se extiende al resto de las funciones. Además, dispone de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materias de: Expropiación forzosa; Contratos y concesiones administrativas; Radio y Televisión, y Medios de comunicación social. Así mismo, tiene atribuidas competencias de ejecución en materias de: Legislación penitenciaria; Nombramiento de registradores y agentes; Propiedad intelectual e industrial; y, Pesas y Medidas. Finalmente, tiene competencias para ejercer la Administración de Justicia en su territorio, y, para celebrar Convenios con otras Comunidades Autónomas. No obstante, parte del contenido de estas competencias no ha sido todavía transferido desde el gobierno central al gobierno vasco; en concreto: Medios de Comunicación Social (F.18); Elecciones Municipales (F.20); Centros Penitenciarios (F.26); Personal al Servicio de la Administración de Justicia (F.27); Corporaciones de Derecho Público (F.50, parte).

Aunque la generalidad de estos bienes o servicios públicos son, con distintas gradaciones, polarmente puros, en el sentido de que reúnen la doble condición de consumo no rival o colectivo e imposibilidad de exclusión en el consumo; su

provisión descentralizada por el gobierno vasco, no tiene por qué ser menos eficiente que su provisión centralizada por el gobierno central; sino más bien al contrario. Porque la información sobre las preferencias de los ciudadanos vascos, de la que pueda disponer el gobierno vasco, será, lógicamente, menos imperfecta de la que pueda disponer el gobierno central.

En consecuencia, cabe prever que, la provisión de Servicios Generales por el gobierno vasco, se ajustará más, en cantidad y calidad, a las preferencias de los ciudadanos vascos, que la que hubiera podido realizarse desde el gobierno central; con la consiguiente minimización de la pérdida de bienestar, que para los ciudadanos vascos pudiera suponer la provisión centralizada de un nivel uniforme, para todo el Estado, de Servicios Generales.

Las competencias atribuidas al gobierno vasco en materia de Servicios Generales: se ajustan a las proposiciones del teorema de la descentralización; no incumplen el principio de equivalencia fiscal; no provocan la supresión de economías de escala; y, no tienen por qué contribuir al crecimiento de los costes de toma de decisiones.

A modo de conclusión, cabe afirmar que, aunque los criterios teóricos no nos permitan valorar si la atribución de competencias al gobierno vasco en la función Servicios Generales es, en calidad y cantidad, la "óptima", y ni siquiera si es la "mejor de las posibles"; si se puede asegurar que al menos, es "correcta", en el sentido de que no vulnera los criterios teóricos.

2.1.2.1.2.1. Defensa.

El gobierno vasco no tiene atribuidas competencias en materia de DEFENSA. En el caso de esta función, sí cabe afirmar que la distribución de competencias entre gobierno central y gobierno vasco, es la "óptima". La Defensa es un bien

público polarmente puro, quizás el más polar de todos, cuyos efectos al extenderse a la totalidad del territorio del Estado, aconsejan su provisión por el gobierno central, para evitar que se produzcan "externalidades", así como el encarecimiento del coste de provisión de dicho bien público.

2.1.2.1.2.2. Orden Público y Seguridad.

En ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD, son competencias exclusivas: Casinos, juegos y apuestas; y, Espectáculos; pero, la principal competencia se refiere a la protección de personas y bienes, y al mantenimiento del orden público, en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de la Policía Autónoma o Ertzaintza.

Quedan pendientes de ser transferidas: Expedición de permisos de circulación y matriculación de vehículos (F.17); y, Servicios privados de Seguridad (F.19).

La distribución de competencias entre: gobierno central, cuyas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se reservan los servicios policiales extracomunitarios y supracomunitarios; y, el gobierno vasco, cuya Ertzaintza tiene atribuidos los servicios policiales intracomunitarios; pudiera ser considerada como la "mejor de las posibles", si la valoración se realizara teniendo en cuenta solamente el marco teórico establecido en el Estatuto de Autonomía, que implica la descentralización, es decir, la sustitución de la Policía del Estado por la Ertzaintza, para proveer los servicios intracomunitarios. Sin embargo, de hecho, y por la razón, no convincente del todo, de las especiales circunstancias que, desde hace años, se dan en el País Vasco, como consecuencia de la actividad terrorista; la Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado continúan monopolizando, o poco menos, la prestación de algunos servicios policiales intracomunitarios, a pesar de no ser de su competencia, sino competencia de la Ertzaintza.

Esta situación de duplicidad de fuerzas policiales, debido a que el despliegue de la Ertzaintza, no va acompañado del adecuado repliegue de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, que amenaza con prolongarse por largo tiempo, debido a la falta de confianza del gobierno central en la Ertzaintza, origina que la provisión del servicio no se realice con la debida eficiencia, al quedar profundamente insatisfecha una necesidad largamente sentida por los ciudadanos vascos, impedir la consecución de economías de escala, y, encarecer de forma importante los costes de toma de decisiones.

De forma que, la distribución de competencias, entre gobierno central y gobierno vasco, en materia de Orden Público y Seguridad, de hecho, está lejos de ser "la mejor de las posibles", puesto que actualmente es "incorrecta", al vulnerar los criterios definidos en el teorema de la descentralización, en las economías de escala, y, en la minimización de los costes de decisión.

Aunque no hay que descartar que, a largo plazo, esta distribución de competencias llegue a ser la "mejor de las posibles".

2.1.2.1.2.3. Educación.

Es competencia del gobierno vasco, la EDUCACION en toda su extensión, niveles y grados, y, modalidades y especialidades; reservándose el gobierno central: la regulación de las condiciones de obtención, expedición, y homologación de títulos académicos y profesionales; la elaboración de normas básicas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia de educación; y la alta inspección.

Esta distribución de competencias entre gobierno central y gobierno vasco, posibilita la adaptación del nivel de provisión en Educación, que es un bien

esencialmente privado en sentido técnico, a las preferencias diferenciadas, con respecto a las de otras Comunidades Autónomas, de los ciudadanos vascos, lo que en opinión de muchos autores (Albert Breton y Anthony Scott, Robin Boadway, N. Topham, C.V. Brown y P.M. Jackson) constituye el planteamiento principal de la teoría de la descentralización. No obstante, es innegable que esta provisión descentralizada de la Educación puede infringir, de forma leve, el principio de equivalencia fiscal, especialmente en el nivel de educación universitaria, por la existencia de "externalidades", tanto para la Comunidad Autónoma del País Vasco, si en las Universidades vascas cursan sus estudios alumnos de otras Comunidades Autónomas, como para el resto del Estado, si en sus Universidades cursan estudios alumnos vascos.

A pesar de ello, se puede considerar que la atribución de competencias, en materia de Educación, al gobierno vasco, es la "mejor de las posibles".

Hay tres competencias pendiente de transferencia: Enseñanzas Náutico-Deportivas y Subacuáticas (F.12); Expedición de Títulos Académicos y Profesionales y Convalidación de Estudios (F.32); y, Enseñanzas Superiores no integradas en la Universidad. Escuela Superior de Marina Civil de Portugalete (F.33).

2.1.2.1.2.4. Salud.

El gobierno vasco, en materia de SALUD, tiene atribuidas competencias exclusivas en ordenación farmacéutica e higiene, y, competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad, pudiendo organizar y administrar, dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con estas materias.

La distribución de competencias entre el gobierno vasco y el gobierno central que se reserva la alta inspección; minimiza la pérdida de bienestar de los

ciudadanos vascos, con respecto a la que experimentarían con una provisión centralizada de la sanidad, que es un bien esencialmente de carácter privado en sentido tecnológico, por el gobierno central. Además, en el caso de la Salud, la infracción del principio de equivalencia fiscal, es todavía más leve que en el caso de la Educación.

Queda pendiente de transferencia la Asistencia Sanitaria prestada por el Instituto Social de la Marina- ISM (F.16, parte).

Por lo que la atribución de competencias al gobierno vasco, en materia de Salud, puede considerarse como la "mejor de las posibles".

2.1.2.1.2.5. Bienestar y Seguridad Social.

En materia de BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL, el gobierno vasco tiene atribuidas: competencias exclusivas en Asistencia Social, Instituciones benéfico-asistenciales, Protección de menores, Cooperativas y Mutualidades no integradas en la Seguridad Social, y Desarrollo Comunitario; competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en Seguridad Social (salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma), y en gestión del régimen económico de la Seguridad Social; y, competencia de ejecución en legislación laboral; pudiendo organizar y administrar, dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con estas materias de Seguridad Social.

Quedan pendientes de ser transferidas, desde el gobierno central al gobierno vasco, importantes competencias: Estiba y Desestiba de buques (F.10, parte); Servicios Sociales prestados por el Instituto Social de la Marina (F.16, parte); Oficinas Nacionales de Turismo e intercambio de Jóvenes Estudiantes. TIVE (F.28). Prestaciones por desempleo - INEM (F.34); Promoción y gestión de empleo-INEM (F.35); Formación Profesional Ocupacional - INEM (F.36);

Regulación de empleo (F.37); Instituto Nacional de la Seguridad Social - INSS (F.38); Instituto Social de la Marina - ISM (F.39); Gestión del Régimen Económico de la Seguridad Social (F.40); Centros de Investigación y Asistencia Técnica - CIAT (F.41); Sociedades Anónimas Laborales (F.42); Inspección de Trabajo (F.43); y, Fondo de Garantía Salarial (F.44).

Los beneficiarios de las prestaciones de la Asistencia Social son aquellos ciudadanos que pertenecen a los colectivos más débiles económica y socialmente, a los que no llegan, o llegan insuficientemente, los beneficios de las prestaciones de la Seguridad Social. De lo que se deduce que, la Asistencia Social tiene un marcado carácter redistributivo de la renta y de la riqueza, al igual que la Seguridad Social, de la que viene a ser un pequeño complemento.

Como la teoría económica de la hacienda pública federal, por razones contrastadas, analíticamente y empíricamente, propone que la función redistributiva se atribuya al gobierno central, puede llegarse a la conclusión de que la descentralización de la competencia en Asistencia Social es "incorrecta", por motivos de equidad fiscal.

Sin embargo, la atribución de la competencia exclusiva en Asistencia Social a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que dispone de su propia Hacienda Autónoma, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, puede ser "correcta"; precisamente por ésto, por disponer el País Vasco de tres regímenes tributarios paralelos, pero propios, al del Estado.

Dado que la Ley de Territorios Históricos distribuye la competencia en Asistencia Social, de acuerdo con el espíritu del "federalismo cooperativo", entre gobierno vasco y gobiernos forales, atribuyendo a estos últimos una competencia de ejecución, sin perjuicio de la acción directa del gobierno vasco; se prefiere postponer, al análisis de las competencias atribuidas al subnivel

gobiernos forales, la valoración de si la descentralización de la competencia en Asistencia Social es, o, no es, "correcta". La atribución al gobierno vasco del resto de las competencias exclusivas en materia de, Instituciones benéficas o asistenciales, Protección de menores, Cooperativas y Mutualidades no integradas en la Seguridad Social, y Desarrollo Comunitario, debe ser considerada como "correcta", al amparo del planteamiento central del teorema de la descentralización que pretende adaptar el nivel de provisión a las preferencias de los ciudadanos, basándose en la idea de que la descentralización en la provisión de bienes o servicios públicos permite diversificar su oferta en función de las preferencias diferenciadas de los ciudadanos de cada zona geográfica.

El Sistema de Seguridad Social, además de perseguir el cumplimiento de otros objetivos, es un instrumento redistributivo, que contribuye a la consecución de ajustes en la distribución de la riqueza y de la renta. Como ya se indicó anteriormente, en la teoría económica de la hacienda pública federal, la función redistributiva se atribuye al gobierno central, aún cuando se acepte que resulta extremadamente difícil que la política de impuestos y gastos públicos realizada por los gobiernos subcentrales sea neutral. Por lo que resulta desaconsejable la atribución de las competencias en Seguridad Social, en su doble vertiente de recaudación y prestaciones, a un gobierno subcentral, como es el gobierno vasco, por tres razones: ineficiencia en la asignación de factores de producción, ineficacia, y efectos redistributivos contrarios a los pretendidos.

Así mismo, resulta evidente, a través de la experiencia de los países federales, como se expuso en el Capítulo 1, que la función Bienestar y Seguridad Social, está centralizada fuertemente desde el punto de vista del grado de concentración (la casi totalidad del gasto en Seguridad Social lo realiza el gobierno central), y, tiene, además, un nivel fuerte de especialización (el gasto en Seguridad Social que realiza el gobierno central es, con diferencia, más

importante que el gasto que realiza en cada una de sus otras funciones); por lo que su tipología responde, de forma fuerte, a la de una función atribuida al gobierno central.

No obstante, existen argumentos para mantener la opinión de que la solución centralizada de la Seguridad Social no es la única solución correcta, sino que también, bajo determinadas condiciones y por las características de ciertas prestaciones, una solución descentralizada puede ser correcta.

En primer lugar, y desde un enfoque redistributivo, debe considerarse que si en la descentralización se mantiene un régimen de recaudación idéntico al centralizado, y no varía la estructura del gasto en prestaciones respecto a la centralizada; la política redistributiva de un gobierno subcentral, como es el gobierno vasco, no tiene por qué, tener efectos negativos en la asignación de factores productivos, ni resultar ineficaz, ni provocar efectos redistributivos contrarios a los pretendidos. Por lo que, en estas condiciones, la solución descentralizada es correcta; y, también, lo sería, aunque variara la estructura del gasto en prestaciones. Porque si bien, en términos relativos, algunos colectivos de beneficiarios se verían afectados negativamente, otros colectivos de beneficiarios se verían afectados positivamente; por lo que cabe esperar que, cuando menos, ambos efectos se neutralizarían.

Y, en segundo lugar, y desde un enfoque asignativo hay que tener en cuenta que, ciertos bienes y servicios prestados por la Seguridad Social, al igual que otros bienes y servicios relacionados con la Educación y la Salud, son esencialmente privados en un sentido tecnológico. Por lo que su provisión pública desde el gobierno central, con una estructura del gasto en prestaciones uniforme, ocasionaría pérdidas de bienestar, que pueden ser importantes, como consecuencia del consumo colectivo de un bien público impuro. Por el contrario, al tratarse de bienes públicos impuros, y la tendencia se acentúa al

aumentar el grado de impureza, los ahorros en los costes por el consumo conjunto de una población numerosa no serían importantes. Lo que quiere decir que, el tamaño óptimo de jurisdicción para la provisión de estos bienes públicos impuros, está mucho más cercano a la solución descentralizada que a la solución centralizada.

Cabe, pues, la posibilidad de que los efectos positivos asignativos de la solución descentralizada, superen a los efectos negativos, si es que los hay, redistributivos de la solución descentralizada.

Por lo tanto, aunque la teoría y la práctica de los países federales, muestran que el nivel de gobierno central es el más adecuado para la provisión de la Seguridad Social; en un sentido estricto, no tiene por qué ser, necesariamente, así.

Es probable que la atribución al gobierno vasco de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, responda más bien a la idea de una cierta equiparación al régimen de concierto económico en materia tributaria, que a la anterior idea de los posibles efectos negativos de una provisión centralizada, aunque tenga fines redistributivos, de bienes y servicios que, en parte, son técnicamente privados.

Pero lo cierto es que, respondiendo a la idea que sea; la gestión del régimen económico de la Seguridad Social está incluida en el Estatuto de Autonomía, como competencia de desarrollo legislativo y ejecución. No obstante, esta innovación, respecto a la teoría económica de la hacienda pública federal y a la práctica de los países federales, está encontrando fuertes dificultades para su aplicación a la realidad, y hasta el momento la gestión del régimen económico de la Seguridad Social continúa sin ser transferida por el gobierno central al gobierno vasco, al amparo de una nueva sentencia del Tribunal

Constitucional que impide a la Comunidad Autónoma del País Vasco asumir la recaudación y las prestaciones en materia de Seguridad Social.

De forma que, la posibilidad de establecer un Convenio sobre la Seguridad Social, inspirado en una filosofía similar a la del Concierto Económico, y en el que quede garantizado el cumplimiento del principio de solidaridad, parece bastante remota.

Hasta ahora, los traspasos asociados a entidades gestoras de la Seguridad Social han sido los de INSALUD e INSERSO. El primero, INSALUD, se ha atribuido como competencia al nivel gobierno vasco, y el segundo, INSERSO, se ha atribuido como competencia al subnivel gobiernos forales; lo que a mi parecer constituye un grave error, puesto que los grandes desequilibrios actualmente existentes, interterritoriales y sobre todo intermunicipales, en el gasto de Asistencia Social o Servicios Sociales, sólo podrán ser corregidos a través de una planificación comunitaria de la prestación de servicios sociales, en el seno de una organización pública de asistencia y servicio social de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que asuma la totalidad de las competencias en esta materia, a imitación de como lo ha hecho Osakidetza, en materia de salud.

En definitiva, la atribución de competencias al gobierno vasco en materia de Seguridad Social; desde la perspectiva de la teoría económica, habría que considerarla como "novedosa" en el marco estatutario, y no dejaría de ser "correcta" en el marco real, aún cuando la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, no fuera transferida al gobierno vasco.

Por último, la competencia de ejecución atribuida al gobierno vasco en materia de legislación laboral, también debe de ser considerada como "correcta", puesto que su descentralización no implica la infracción de ningún criterio

teórico.

2.1.2.1.2.6. Vivienda y Bienestar Comunitario.

Las competencias exclusivas atribuidas al gobierno vasco en la función VIVIENDA Y BIENESTAR COMUNITARIO se refieren a: Fundaciones y Asociaciones docentes y culturales; Cultura; Artes y artesanía; Patrimonio histórico-artístico; Archivos, bibliotecas, y museos; Defensa del consumidor y usuario; Ordenación del territorio y del litoral, Urbanismo; Vivienda; Obras públicas; Turismo; Deporte; Ocio y esparcimiento. Además el gobierno vasco dispone: de competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en Medio ambiente y Ecología; y, de competencias de ejecución, en Salvamento marítimo, y Vertidos industriales y contaminantes.

Hay un buen número de competencias pendientes de ser transferidas desde el gobierno central al gobierno vasco: Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas. CEDEX (F.7); Salvamento Marítimo (F.11); Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (F.13); Medio ambiente (F.14); Vertidos en las aguas territoriales correspondientes al litoral vasco (F.15); Archivos de titularidad estatal (F.29); Turismo (F.30); y, Fondo de Protección a la Cinematografía (F.31).

Resulta evidente que la función Vivienda y Bienestar Comunitario es una agregación compleja de competencias de muy diversa índole, tanto por su naturaleza, como por el tipo de bien a suministrar a los ciudadanos: bienes públicos polarmente puros, bienes públicos locales, y bienes públicos impuros.

Con respecto a la provisión de bienes públicos polarmente puros, como pueden ser, la ordenación del territorio y del litoral, o, el medio ambiente y la ecología, o, el control de los vertidos industriales y contaminantes, y partiendo

de la condición de que los costes son los mismos tanto para el gobierno central como para el gobierno vasco, la descentralización es sumamente deseable, dada la divergencia existente entre los niveles eficientes de output de las diversas Comunidades Autónomas; lo que hace que las diferencias, entre cualquier nivel uniforme de output provisionado por el gobierno central, y el nivel eficiente de output provisionado por el gobierno vasco, sean más acusadas.

En cuanto a los bienes públicos puros de ámbito territorial restringido, o bienes públicos locales, resultaría idóneo el internalizar los beneficios y costes asociados a su provisión; pero la presencia de "externalidades" es casi imposible de evitar, (por ejemplo, los museos radicados en el País Vasco no son visitados sólo por ciudadanos vascos, sino también por otros ciudadanos que no son vascos) lo que, en modo alguno, desaconseja su provisión descentralizada, teniendo en cuenta lo acusado de las diferencias, entre cualquier nivel uniforme de output provisionado por el gobierno central, y el nivel eficiente de output provisionado por el gobierno vasco.

Finalmente, los bienes públicos impuros, que presentan características de congestión, plantean el problema de la determinación del tamaño óptimo de jurisdicción, es decir, de la fijación del número de ciudadanos-consumidores, que comparten costes y consumo, para el que se minimiza el coste medio por ciudadano, manteniéndose invariable la calidad del servicio público. Ante una situación de congestión, caben dos posibilidades: que dicha situación se mantenga, por falta de información o por falta de voluntad de corregirla, por parte del nivel de gobierno correspondiente, de forma que al no aumentar el nivel de provisión del output del bien público impuro, disminuya la calidad del servicio público; o bien, que dicha situación se corrija, aumentando el nivel de provisión del output del bien público impuro, y, consiguientemente, el coste de dicha provisión, en la cuantía necesaria para mantener el nivel de utilidad de los

anteriores ciudadanos-consumidores. Aunque no sea más que por cercanía de las situaciones de congestión al nivel gobierno vasco, cabe esperar que éste opte por la segunda posibilidad, la de corregir las situaciones de congestión con mayor frecuencia de lo que pudiera hacerlo el gobierno central. Por lo que la descentralización de la provisión de los bienes públicos impuros parece aconsejable, al acercarse más el tamaño óptimo de jurisdicción, al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que el ámbito territorial del Estado.

Una vez más, los criterios teóricos no nos permiten otra calificación que no sea la de "correcta", para valorar las competencias atribuidas al gobierno vasco en la función Vivienda y Bienestar Comunitario.

2.1.2.1.2.7. Servicios Económicos.

El gobierno vasco, en la función SERVICIOS ECONOMICOS que tiene un alto nivel de agregación, tiene atribuidas competencias exclusivas en materia de: Agricultura y ganadería; Pesca en agua interiores; Investigación científica y técnica; Cámaras agrarias y de la propiedad; Cofradías, Cámaras de comercio; Sector público propio del País Vasco; Promoción y desarrollo económico; Planificación actividad económica; Instituciones de crédito y Cajas de ahorro; Comercio interior; Ferias y mercados interiores; Denominaciones de origen; Publicidad; Bolsas de comercio; Industria; Estadística; y, Elaboración de presupuestos. Además, el gobierno vasco, tiene atribuidas competencias de desarrollo legislativo y ejecución, referidas a: Reestructuración industrial; Ordenación del sector pesquero; Ordenación crédito, banca y seguros; Sector público; y, Régimen minero y energético. También tiene atribuidas, el gobierno vasco, competencias de ejecución en: Ferias internacionales; y, Sector público estatal. Finalmente, para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma; y, el gobierno

vasco, más en concreto, de la Hacienda General del País Vasco.

Quedan pendientes de transferir desde el gobierno central al gobierno vasco un buen número de competencias: Instalaciones Radioactivas de segunda y tercera categoría (F.21); Administración Institucional adscrita al Ministerio de Industria, Comercio, y Turismo (F.22); Investigación Científica y Técnica (F.23); Sector Público Industrial del Estado (F.24); Hidrocarburos - Petróleo y Gas (F.25); Política Agroalimentaria y Defensa contra fraudes (F.45); FORPA - Fondo de Producción y Regulación de Producciones y Precios Agrarios, y SENPA-Servicio Nacional de Productos Agrarios (F.46); FROM - Fondo de Regulación y Organización del Mercado de Productos de la Pesca y Cultivos marinos (F.47); Inspección Pesquera (F.48); Seguros Agrarios (F.49); Corporaciones de Derecho Público (F.50, parte); Créditos y Banca (F.51); Seguros (F.52); Crédito Oficial (F.53); Sector Público Financiero del Estado (F.54); y, Mercado de Valores (F.55).

Prescindiendo de la Hacienda Pública General del País Vasco, que pertenece más al ámbito de la asignación de recursos que al ámbito de la atribución de competencias, por lo que será tratado en los recursos asignados a las instituciones comunes, forales, y municipales, de la Comunidad Autónoma del País Vasco; las otras competencias, en general, suponen la provisión descentralizada de bienes públicos más o menos puros; y, en algunos casos, como el de la reestructuración industrial, que quizás sea el más significativo, suponen una redistribución de renta y riqueza.

La provisión de estos servicios públicos, cuyo consumo no es rival, o es poco rival, en el sentido de que fijado un determinado nivel de output del bien, la incorporación de nuevos consumidores no afecta, o afecta poco, a la utilidad obtenida por los demás consumidores; tiene el inconveniente de que su provisión centralizada, al ser uniforme para todos los ciudadanos, producirá

una pérdida de bienestar colectivo, una ineficiencia, por el hecho de que no todos los ciudadanos puedan consumir la cantidad de bien público que deseen en relación con el precio fiscal que deben soportar. En consecuencia, la condición de eficiencia, aconsejaría ajustar el nivel de provisión del bien público, a las preferencias de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por lo que parece más oportuna la provisión descentralizada de estos servicios públicos, más o menos puros. El incumplimiento del principio de equivalencia fiscal, no es un argumento en contra de la descentralización, puesto que tanto, si la provisión es descentralizada como si es centralizada, se producirán "internalidades", por el hecho de que la provisión de buena parte de estos bienes públicos se extienden, no a todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sino a grupos de ciudadanos que coinciden en unas características y en unos intereses determinados. No obstante, hay que admitir que la cercanía a un nivel más bajo de gobierno, como es el gobierno vasco respecto al gobierno central, hace aumentar la influencia y el poder de determinados grupos de ciudadanos vascos unidos en la defensa de sus intereses, para tratar de obtener un nivel óptimo de provisión en determinados bienes o servicios públicos. No habría nada que objetar en contra de que se alcanzara el nivel de eficiencia en la provisión de determinados bienes o servicios públicos, si no fuera porque los beneficios son para determinados grupos de ciudadanos vascos, y los costes son para todos los ciudadanos vascos, y aunque los bienes colectivos aporten unas ganancias mucho mayores que sus costes, es indudable que serán muchos más los ciudadanos que pierdan, que los ciudadanos que ganen.

En cuanto a las competencias relacionadas con la redistribución de renta y riqueza, sus potestades se limitan al desarrollo legislativo y ejecución, o, simplemente, a la ejecución; por lo que su descentralización no se puede considerar como desaconsejable.

En definitiva, a la luz de la teoría económica de la hacienda pública federal, no es posible juzgar si la atribución de competencias al gobierno vasco, en materia de Servicios Económicos es la "óptima", y, ni siquiera si es la "mejor de las posibles"; pero, al menos, cabe deducir que la distribución de competencias, entre gobierno central y gobierno vasco es "correcta", puesto que la infracción del principio de equivalencia fiscal no hubiera podido ser evitada, aún en el caso de que el gobierno central se hubiera reservado la totalidad de las competencias, es decir, sin atribuir ninguna competencia al gobierno vasco.

2.2.2.1.8. Transportes y Comunicaciones.

En materia de TRANSPORTES Y COMUNICACIONES, el gobierno vasco tiene competencias exclusivas en: Aprovechamientos hidráulicos, Instalaciones de energía; Aguas minerales; Ferrocarriles; Transportes Terrestres; Transportes marítimos, fluviales, y cable; Puertos; Aeropuertos; Servicio meteorológico; y, Centro de contratación y terminales de carga. Tiene, además, competencias de ejecución, en: Puertos y Aeropuertos de interés general; y, en Ordenación del transporte. Finalmente, y al objeto de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma, las instituciones comunes vascas establecerán las normas técnicas y de señalización en el Plan General de Carreteras.

Son varias las competencias que están pendientes de ser transferidas desde el gobierno central al gobierno vasco: Meteorología (F.1); Autopistas en régimen de Concesión (F.2); Aeropuertos (F.3); Puertos de Interés General (F.4); Transportes Marítimo y Fluvial (F.5); Aguas Continentales (F.6); Ferrocarriles (F.8); Transporte Mecánico por Carretera (F.9); y, Estiba y desestiba de buques (F.10, parte).

Las competencias atribuidas al nivel gobierno vasco, en materia de Transportes

y Comunicaciones, suponen la provisión de bienes que, si bien son públicos, dado que ningún ciudadano está excluido de su consumo, difieren en su pureza, que es variable, desde el consumo no rival o poco rival, que caracteriza a los bienes públicos más o menos puros, aunque su ámbito territorial sea restringido, hasta la congestión que caracteriza a los bienes públicos impuros.

La provisión de los bienes públicos más o menos puros, de ámbito territorial restringido, a los que denominaremos bienes públicos locales, a menudo infringe el principio de equivalencia fiscal, porque los beneficios del bien público local se extienden más allá de los límites geográficos de la jurisdicción del gobierno vasco que provee el bien. De forma que, el cumplimiento del objetivo de internalización de las "externalidades" sugiere una menor descentralización, lo que contradice, en parte, las conclusiones del teorema de la descentralización.

En general, y al igual que en la provisión de los bienes públicos locales correspondientes a las competencias atribuidas al gobierno vasco en algunas de las funciones anteriores; las ventajas de una provisión menos descentralizada, por el gobierno central, que permita internalizar las "externalidades", son menos importantes que las ventajas de una provisión descentralizada, por el gobierno vasco, capaz de ofrecer la cantidad eficiente de output, de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos vascos. Así pues, dada la escasa importancia de las "externalidades" que se producen lo recomendable, a fin de maximizar el beneficio, es infringir el principio de equivalencia fiscal.

Sin embargo, habrá que hacer una excepción con Carreteras y Caminos. El Estatuto de Autonomía determina que todas las carreteras en tanto discurren por territorio vasco, aunque no agoten su itinerario en su ámbito territorial, son de competencia de las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos. Es decir que, el Estatuto de Autonomía atribuye las competencias en materia de

carreteras a los gobiernos forales (subnivel superior de gobiernos locales), y no al gobierno vasco. No obstante, la Ley de Territorios Históricos corrige, tímidamente, la ausencia de competencias en esta materia del nivel gobierno vasco, al atribuirle la aprobación del Plan General de Carreteras, en tanto que atribuye al subnivel gobiernos forales competencias exclusivas en la planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explicitación de Carreteras y Caminos. Cabe adelantar que, la falta de competencias del gobierno vasco en el Estatuto de Autonomía, y la distribución de las competencias entre gobierno vasco y gobiernos forales en la Ley de Territorios Históricos, en materia de Carreteras y Caminos, de los que se tratará en el análisis de las competencias atribuidas al subnivel gobiernos forales, necesariamente, tiene que provocar graves ineficiencias, dada la pequeña dimensión geográfica de las unidades de gobierno forales, para alcanzar, aunque sea nada más que un mínimo grado de internalización de los beneficios y costes asociados con la provisión de este bien público local. Por lo que, en este caso: parecen prevalecer las ventajas de una provisión menos descentralizada, por un nivel de gobierno de ámbito superior, pero que permita una mayor internalización de las "externalidades", al ser su ámbito territorial mayor; sobre las ventajas de una provisión más descentralizada por las tres unidades de gobierno, de ámbito inferior, entre las que presumiblemente existe un alto grado de afinidad en las preferencias que sus ciudadanos respectivos tienen por este bien público local. Así pues, dada la importancia de las "externalidades" que se producen, y la presumible afinidad en las preferencias de los ciudadanos de los tres Territorios Históricos, lo recomendable, a fin de maximizar el beneficio, es que con una pequeña renuncia al mayor grado de descentralización deseable y posible, la provisión del bien público local se realice, no por los gobiernos forales, sino conjuntamente, por el gobierno vasco.

Por lo tanto, y salvo para Carreteras y Caminos, para el resto de las compe-

tencias debe tenerse en cuenta que la provisión de los bienes públicos impuros, que se consumen conjuntamente y presentan características de congestión, producen ahorros agregados de costes y pérdidas agregadas de bienestar.

El ahorro agregado de costes por el consumo colectivo depende fundamentalmente del carácter técnico del propio bien, de que sea más o menos puro. Por lo que, al tratarse de bienes públicos impuros, al aumentar el número de consumidores, aumenta el coste total necesario para mantener el nivel anterior de consumo, lo que origina el que los ahorros en los costes por el consumo conjunto en grupos de consumidores ampliados, tiendan a ser relativamente poco importantes, en comparación con los ahorros en los costes que se obtienen en el consumo conjunto de los bienes puros.

La pérdida agregada de bienestar depende de la diversidad de demandas individuales del bien público impuro, y de la amplitud de la agrupación geográfica de consumidores con preferencias similares. Si la dispersión de las demandas individuales del bien público es amplia, y ciudadanos con demandas del bien similares residen en áreas geográficas cercanas, es demostrable que las pérdidas agregadas de bienestar como consecuencia del consumo de un bien público impuro, por parte de una población numerosa, que fuerza a una provisión altamente centralizada del bien, pueden ser importantes.

En consecuencia, si con la provisión centralizada del bien público impuro, por el gobierno central, los ahorros en los costes por el consumo conjunto tienden a ser relativamente poco importantes, y las pérdidas de bienestar como consecuencia del nivel de consumo uniforme e inadecuado pueden ser importantes; parece que lo aconsejable es la provisión descentralizada de estos bienes públicos impuros por el gobierno vasco.

Parece pues, evidente, que existen razones para afirmar que la distribución de competencias, excepto en materia de Carreteras y Caminos, entre gobierno central y gobierno vasco es "correcta", en el sentido de que, o no se vulnera ningún criterio teórico, o si se infringe, es porque resulta recomendable. No se puede decir lo mismo de la distribución de competencias en materia de Carreteras y Caminos, entre gobierno central y gobiernos forales, que deja sin competencias, salvo la aprobación del Plan General de Carreteras que le atribuye la Ley de Territorios Históricos, al gobierno vasco. Esta atribución de competencias, vulnera el principio de equivalencia fiscal, de forma lo suficientemente importante, como para que sea considerada como "incorrecta".

2.1.2.1.2.9. Otras (Deuda Pública).

El gobierno vasco tiene competencias para emitir Deuda Pública, y en un sentido más amplio, para concertar operaciones de crédito.

Dado su carácter de recurso, la DEUDA PUBLICA será tratada en los recursos asignados a las instituciones comunes, forales, y municipales, de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No obstante, cabe anticipar que la atribución de esta competencia al gobierno vasco, en el ámbito teórico meramente competencial, puede ser considerada como "la mejor de las posibles" por el mero hecho de la disposición de capacidad de endeudamiento, sin apenas otras restricciones que aquellas que la propia Comunidad Autónoma del País Vasco se ha impuesto a sí misma.

2.1.2.1.3. PROPUESTA NORMATIVA.

No se realizan propuestas normativas; ni modificadoras de la vigente legislación interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco; ni modificadoras de la Constitución Española, del Estatuto de Autonomía de Gernika, y de la Ley de Concierto Económico.

Los cambios a introducir en la vigente legislación interna, serán tratados en las competencias atribuidas al subnivel gobiernos forales (Carreteras y Caminos), y en los recursos asignados a las instituciones comunes, forales y municipales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Deuda Pública), respectivamente.

2.1.2.1.4. CONCLUSIONES.

Puede afirmarse que las competencias atribuídas al gobierno vasco, que casi en su totalidad proceden originariamente del Estatuto de Autonomía, se adecúan, con excepciones no importantes, a los criterios de atribución de competencias, entre los diferentes niveles de gobierno, de la teoría económica de la hacienda pública federal.

En efecto, la ausencia de competencias en la función de DEFENSA, debe calificarse de "óptima"; la atribución de competencias en las funciones de EDUCACION, SALUD, y OTRAS (DEUDA PUBLICA), puede considerarse como la "mejor de las posibles"; y la atribución de competencias en las funciones de SERVICIOS GENERALES, VIVIENDA Y BIENESTAR COMUNITARIO, y SERVICIOS ECONOMICOS, es, en los tres casos, al menos "correcta". Igualmente, la atribución de competencias en la función BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL es, y seguirá siendo "correcta", aún cuando la gestión del régimen económico de la Seguridad Social no fuera transferida al gobierno vasco; pero si lo fuera, tal y como lo establece el Estatuto de Autonomía, habría que considerar a la atribución de competencias en esta materia, como de "novedosa", y no como de "incorrecta", al estar justificada por la idea anteriormente expuesta, de que existe la posibilidad de que el bienestar proporcionado a los beneficiarios de los aspectos redistributivos de la provisión centralizada, sea inferior a la posible pérdida de bienestar derivada de la ineficiencia de la provisión centralizada, lo que aconseja la descentralización, aunque esta idea resulte un tanto heterodoxa para la teoría musgraviana.

Por el contrario, la distribución de competencias de la función de ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD, entre gobierno central y gobierno vasco, que de acuerdo con el Estatuto de Autonomía está cercana a ser la "mejor de las posibles"; de hecho, debe de ser considerada como "incorrecta", dado que el

gobierno central no está respetando lo que el Estatuto de Autonomía establece.

Finalmente, la atribución de competencias en la función de TRANSPORTES Y COMUNICACIONES es "correcta", salvo la distribución de competencias en materia de Carreteras y Caminos, entre gobierno central y gobiernos forales, que fija el Estatuto de Autonomía, dejando al gobierno vasco sin competencias estatutarias, que es "incorrecta".

Sobre la necesidad, o la no necesidad, de modificar el vigente Estatuto de Autonomía se han dado muchas opiniones, aportando argumentos políticos, pero carentes de apoyo tanto en la teoría económica de la hacienda pública federal, como en la experiencia de los países federales. La autodenominada "izquierda abertzale" considera que el Estatuto atribuye a las "Vascongadas" unas competencias mínimas; y, por lo tanto, propugna su modificación, o más bien, su sustitución por un nuevo Estatuto, que afecte a los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia, Gipuzkoa y Nafarroa, y que, en su opinión, permita alcanzar la soberanía nacional de Euskadi. Por el contrario, el "socialismo no nacionalista vasco" considera que las competencias que el Estatuto atribuye al País Vasco son excesivas; y, a través de su partido, que ostenta el poder en el ámbito del Estado, trata de obstaculizar el proceso de transferencias competenciales, ya que no se atreve a proponer su modificación, rebajando las competencias.

Mi opinión, que he pretendido apoyar en la teoría económica de la hacienda pública federal, es bien distinta a las dos anteriores, porque mi conclusión es la de que el Estatuto de Autonomía no necesita ser modificado, en lo que se refiere a las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No obstante, la distribución de competencias del Título III - Hacienda y Patrimonio, entre gobierno central, gobierno vasco, y gobiernos forales,

necesita de una corrección, que se propondrá en los recursos asignados a las instituciones comunes, forales, y municipales, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por pertenecer más al ámbito de la asignación de recursos que al ámbito de atribución de competencias. Igualmente, la distribución de competencias en materia de Carreteras y Caminos, entre gobierno central, gobierno vasco, y gobiernos forales, también está necesitada de una corrección. Como ambas correcciones no afectan a las competencias del gobierno central, tal vez pudieran llevarse a cabo a través de la legislación interna vasca, sin tener que recurrir a efectuar retoques correctores en el Estatuto de Autonomía; aunque, en su caso, no resultaría fácil.

Por lo demás, la distribución de competencias, entre gobierno central y gobierno vasco, es: "óptima" en DEFENSA; la "mejor de las posibles" en ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD (cuando el gobierno central respete el Estatuto), EDUCACION, SALUD, y OTRAS (DEUDA PUBLICA); y, al menos, "correcta" en SERVICIOS GENERALES, BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL, VIVIENDA Y BIENESTAR COMUNITARIO, SERVICIOS ECONOMICOS, y TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (excepto Carreteras y Caminos), en las que la insuficiencia teórica no permite calificar la cantidad y la calidad de las competencias atribuidas, de "óptima", y ni siquiera de la "mejor de las posibles".

Lo que sí sería conveniente, en el plano de los poderes políticos reales, para el gobierno vasco, es que el proceso de transferencias competenciales se completara lo antes posible. Ya que son cincuenta y cinco las competencias pendientes de traspaso, desde el gobierno central al gobierno vasco.

2.1.2.2. COMPETENCIAS ATRIBUIDAS AL SUBNIVEL GOBIERNOS FORALES

2.1.2.2.1. INTRODUCCION.

Las competencias que tienen atribuidas las Diputaciones proceden de la ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Pero, las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, además de las competencias con que cuentan las Diputaciones de Territorio Común, disponen de las competencias que directamente les atribuye el Estatuto de Autonomía, así como de las competencias que determina la Ley de Territorios Históricos. Y, Estatuto de Autonomía y Ley de Territorios Históricos dotan a las Diputaciones Forales de un poder político muy fuerte, en especial desde el lado de la asignación de recursos, que resulta exorbitado en relación con el de las Diputaciones de Territorio Común.

Esta situación diferenciada surge de la Disposición Adicional 1ª de la Constitución Española¹⁰ que "... ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía"; y, de la interpretación que se ha hecho de ella. En efecto, la actualización del régimen foral que se ha llevado a cabo, de claro carácter continuísta, sigue manteniendo a las Diputaciones Forales como depositarias de los derechos históricos, al haber prevalecido los criterios de legitimidad histórica y jurídica, sobre los criterios de racionalidad y eficiencia económica en la atribución de competencias y en la asignación de recursos a los niveles de

¹⁰ Constitución 27 Diciembre 1978 (Jefatura del Estado). CONSTITUCION. Texto. B.O.E. 29 Diciembre 1978 (Núm. 311).

gobierno.

Porque cabe preguntarse, si en el actual Estado de las Autonomías resultaba obligado el que fueran las Diputaciones Forales las depositarias de los derechos históricos.

Para responder a esta interrogante, desde la perspectiva, no del derecho foral, sino de la teoría económica de la hacienda pública federal, debe tenerse en cuenta la nueva organización territorial del Estado de las Autonomías que surgió de la vigente Constitución Española.

Hasta la entrada en vigor, el 28 de Diciembre de 1978, de la actual Constitución Española, entre el nivel gobierno central (Gobierno del Estado) y el nivel gobiernos locales, cuyo subnivel superior corresponde a los gobiernos forales (Diputaciones Forales), no existía ningún escalón intermedio de gobierno; por lo que, las Diputaciones Forales forzosamente debían de ser las depositarias de los derechos históricos de cada uno de los Territorios Históricos.

Pero, en el Estado de las Autonomías, entre el nivel gobierno central (Gobierno del Estado) y el nivel gobiernos locales, cuyo subnivel superior corresponde a los gobiernos forales (Diputaciones Forales), existe un escalón intermedio de gobierno, el nivel gobiernos estatales (Gobierno Vasco); por lo que ya no resultaba forzoso el que las Diputaciones Forales fueran las depositarias de los derechos históricos de cada uno de los Territorios Históricos, sino que cabía la posibilidad de que el Gobierno Vasco fuera el depositario común de los derechos históricos de los tres Territorios Históricos que conforman la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Sin embargo, y en contra de la lógica económica, esta alternativa no fué la elegida, bien porque pasara inadvertida, o bien porque fuera rechazada.

Sospecho que su no elección se debió, más que al respeto a la legitimidad histórica y jurídica, al interés de "unos" por promover un movimiento "foralista" que se enfrentara al "nacionalismo", con la pretensión de debilitarlo, y, al temor de "otros" al fracaso electoral en Araba y al agotamiento de la remota posibilidad de la incorporación de Nafarroa a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Mi respuesta a esta pregunta es, pues, la de que no necesariamente resultaba obligado el que fueran las Diputaciones Forales las depositarias de los derechos históricos.

Pero es que además, la distribución de competencias, entre gobierno central y gobiernos forales, y, entre gobierno vasco y gobiernos forales, que hace depositarias de los derechos históricos a las Diputaciones Forales, no parece, en principio, que pueda respetar en grado satisfactorio los criterios teóricos de distribución de competencias entre niveles de gobierno, como para garantizar una provisión eficiente de bienes y servicios públicos a los ciudadanos vascos.

Debe tenerse en cuenta que la Comunidad Autónoma del País Vasco es pequeña, tiene una extensión geográfica reducida y una población poco numerosa, de algo más de 2 millones de personas. Consiguientemente, los tres Territorios Históricos que forman parte de ella son aún más pequeños.

Esta característica, del pequeño tamaño de las jurisdicciones o ámbitos territoriales es importante por los efectos negativos que puede provocar respecto a la eficiencia de la provisión de los bienes y servicios públicos, y, en especial, de los bienes públicos locales.

En primer lugar, un reducido tamaño de jurisdicción dificulta el cumplimiento

del principio de equivalencia fiscal, que requiere la existencia de correspondencia entre límites geográficos de la unidad de gobierno que provee el bien público y de los beneficios del bien público; porque la existencia de "externalidades", es decir, de efectos externos en los beneficios del bien público, se produce con más frecuencia.

En segundo lugar, la existencia del nivel gobierno vasco y del subnivel gobiernos forales, además del subnivel gobiernos municipales, en una Comunidad Autónoma tan pequeña como la del País Vasco, no permite minimizar los costes de decisión; porque cuanto mayor sea el número de unidades de gobierno que toman decisiones, mayores serán los costes de coordinación, máxime si la provisión de bienes públicos produce "externalidades", y, porque la formación y funcionamiento de varias organizaciones de toma de decisiones es, en sí misma, costosa, por lo que el establecimiento de una determinada organización de toma de decisiones para la provisión de un bien público, debe supeditarse a que las ganancias que proporcione sean superiores a los costes adicionales en que incurre.

En tercer lugar, la probabilidad de que un tamaño de jurisdicción reducido coincida con el tamaño óptimo de jurisdicción de provisión de bienes públicos impuros, disminuye. La divergencia en las preferencias de los ciudadanos por el consumo colectivo de un bien público impuro entre Territorios Históricos, si es que existe, posiblemente será pequeña, y, en todo caso, su relevancia será menor que la que pueda darse entre el conjunto de ciudadanos vascos y los ciudadanos de otras Comunidades Autónomas; por lo que una provisión menos descentralizada, que se extienda al conjunto de ciudadanos del País Vasco, probablemente ocasionará, como consecuencia del consumo colectivo, pérdidas agregadas de bienestar menos importantes que los ahorros agregados de coste, que serán tanto mayores cuanto mayor sea el número de consumidores y menor sea el grado de impureza del bien público provisionado.

Así pues, en ocasiones, los gobiernos forales no podrán maximizar los beneficios que se pueden obtener por la provisión conjunta o colectiva, de un determinado nivel de output de un bien público impuro, al no coincidir su tamaño con el tamaño óptimo de jurisdicción.

Y, en cuarto lugar, aunque la existencia de economías de escala en la función de producción de un bien público, no sea un criterio excesivamente válido para determinar el nivel de gobierno más idóneo para la provisión de dicho bien público, porque cabe la posibilidad de producir a escala óptima y provisionar muy descentralizadamente; cuando en unidades de gobierno de ámbito territorial muy reducido, como son los gobiernos forales, concurren la producción y la provisión del bien público en cuestión, se corre el riesgo de incurrir en unos costes de producción, y consiguientemente de provisión, más elevados, que si la producción se encomendara a un gobierno de ámbito territorial menos reducido, como es el gobierno vasco.

Por otra parte, la característica del pequeño tamaño de las jurisdicciones o ámbitos territoriales, tanto del subnivel gobiernos forales, como y en menor medida del nivel de gobierno vasco, resta contundencia, aunque no validez, a las conclusiones que del análisis teórico se puedan obtener.

En primer lugar, el planteamiento central del teorema de la descentralización que pretende adaptar el nivel de provisión a las preferencias de los ciudadanos, consiste en que la descentralización en la provisión de bienes públicos permite diversificar su oferta en función de las preferencias diferenciadas de los ciudadanos residentes en cada zona geográfica. Y, tal y como apuntaba anteriormente, la heterogeneidad de preferencias en el ámbito territorial del Estado (nivel gobierno central), entre Comunidades Autónomas (nivel gobiernos estatales), no parece discutible; pero, en cambio, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (nivel gobiernos estatales), la heteroge-

neidad de las preferencias entre Territorios Históricos (subnivel superior de gobiernos locales), es muy discutible, y de producirse, no parece que las divergencias en las preferencias de los ciudadanos puedan ser significativas.

Y, en segundo lugar, el teorema de la descentralización presupone que la información de que dispone un nivel de gobierno inferior sobre las preferencias de los ciudadanos es perfecta, o en su defecto, que es menos imperfecta, que la información de que dispone un nivel de gobierno superior; es decir, considera la existencia de asimetría informativa entre distintos niveles de gobierno. Y, en efecto, la teoría de la delegación y la teoría de la agencia, aseguran que la toma de decisiones descentralizada es mejor que la toma de decisiones centralizada, porque se da una coherencia en las posturas del "agente" (nivel de gobierno inferior) y del "principal" (nivel de gobierno superior), que se mueven en la misma dirección cuando cambia la información de que dispone el "agente" (nivel de gobierno inferior), y, además porque la respuesta del "principal" (nivel de gobierno superior), de alguna manera, contiene la respuesta del "agente" (nivel de gobierno inferior). Pero, para que sea preferible la descentralización, como forma de organización, es necesario que la información que proporciona el "agente" (nivel de gobierno inferior) sobre la variable que observa y que no puede ser observada por el "principal" (nivel de gobierno superior) induzca a éste a preferir la decisión de áquel, a la mejor posible en condiciones de centralización, es decir, a delegar.

Pero así como parece indiscutible la consideración de que la información del nivel gobiernos estatales (Gobierno Vasco) sea superior a la del nivel gobierno central (Gobierno del Estado), porque el "agente" observa lo que no puede observar el "principal"; sí que parece muy discutible la consideración de que la información del subnivel superior de gobiernos locales, es decir, de los gobiernos forales (Diputaciones Forales), sea superior a la del nivel gobiernos estatales (Gobierno Vasco), y si lo es, no parece que la asimetría informativa

derivada de lo que observa el "agente" y de lo que observa el "principal", sobre las preferencias de los ciudadanos, pueda tener importancia.

Por lo tanto, y a efectos del análisis de la atribución de competencias a los gobiernos forales, los conceptos de preferencias de los ciudadanos diferenciadas entre Territorios Históricos, y, de asimetría informativa, al disponer el gobierno vasco de inferior información a la que disponen los gobiernos forales, son argumentos muy discutibles en favor de una mayor descentralización.

Finalmente, conviene recordar que las competencias atribuidas a los gobiernos forales, en buena parte, proceden de la Ley de Territorios Históricos, promulgada el 25 de Noviembre de 1983, tras un proceso de elaboración dificultoso y no exento de conflictividad.

La Ley de Territorios Históricos fué criticada desde determinados grupos políticos, que consideraban que era generadora de "disfunciones", lo que provocó una polémica de cierta importancia entre los grupos políticos.

Esta polémica surgida en torno a las "disfunciones" -término inusual en la teoría económica de la hacienda pública federal- generadas por la Ley de Territorios Históricos, forzó al Gobierno Vasco, entonces formado por EAJ/PNV y por PSE/PSOE, a dar una respuesta que dejara zanjada la polémica, que quedó recogida en un Informe, de marcado carácter jurídico y político, que tenía por objeto: "... el estudio de las disfunciones reales que haya podido ocasionar la aplicación de la LTH y el análisis comparativo de los modelos adoptados por otros países que, por su estructura interna y externa y sus características sociopolíticas y económicas, se han de tener en cuenta a la hora de enjuiciar

y valorar nuestro marco Institucional Interno".¹¹.

Una vez más, con la Ley de Territorios Históricos y al igual que con el Estatuto de Autonomía, los grupos políticos han vuelto a desenfocar el problema de la atribución de competencias a un nivel de gobierno, en este caso concreto a los gobiernos forales, al reducirlo a la corrección de las "disfunciones". Cuando la inexistencia de "disfunciones", es tan sólo una condición necesaria, pero en absoluto suficiente, para poder alcanzar el nivel eficiente de provisión de los bienes y servicios públicos, de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos vascos.

¹¹

GOBIERNO VASCO: Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno. Abril 1989. p.p.6

2.1.2.2.2. ANALISIS.

2.1.2.2.2.0. Servicios Generales.

El nivel gobiernos forales, en SERVICIOS GENERALES, tiene atribuidas competencias exclusivas en materia de: Instituciones de autogobierno; Normas procesales y procedimientos administrativos; Régimen electoral; Demarcaciones territoriales; Asistencia y asesoramiento técnico a las entidades locales; y, Bienes de dominio público. Además, dispone de competencias propias en materia de: Coordinación de los servicios municipales; y, Prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, y en su caso, supracomarcial. Así mismo, le corresponde la función de: Contratación de obras, servicios y suministros; y, Provincialización de servicios. Todo ello, en el ámbito territorial respectivo de cada gobierno foral.

La totalidad de estos bienes o servicios públicos son, con muy ligeras diferencias de gradación, polarmente puros, en el sentido de que reúnen la doble condición de consumo no rival o colectivo e imposibilidad de exclusión en el consumo. No obstante, su provisión descentralizada por los gobiernos forales respectivos será preferible a su provisión centralizada por el gobierno central, e incluso, a su provisión menos descentralizada por el gobierno vasco. La razón es obvia, los gobiernos forales disponen de información muchísimo menos imperfecta de la que pueda disponer el gobierno central, y también algo menos imperfecta de la que pueda disponer el gobierno vasco, porque con respecto a las competencias en Servicios Generales, y como una de las excepciones, la asimetría informativa entre el gobierno vasco y los gobiernos forales, no es muy discutible.

En consecuencia, y a modo de conclusión, y aunque los criterios teóricos no nos permitan valorar si la atribución de competencias a los gobiernos forales

en la función de Servicios Generales es la "óptima", sí se puede considerar que es la "mejor de las posibles".

2.1.2.2.2.1. Defensa.

El subnivel gobiernos forales, al igual y con mayor razón que el nivel gobierno vasco, no tiene competencias atribuidas en materia de DEFENSA, que es un bien público polarmente puro, quizás el más polar de todos, cuyos efectos al extenderse a la totalidad del territorio del Estado, aconsejan su provisión por el gobierno central, para evitar el encarecimiento del coste de provisión de dicho bien público, así como que se produzcan "externalidades".

Por lo que, la no atribución a los gobiernos forales de competencias en la función de Defensa debe de ser catalogada como de una decisión "óptima".

2.1.2.2.2.2. Orden Público y Seguridad.

En la función de ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD, el subnivel gobiernos forales tiene, competencia exclusiva sobre el "régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales, Miñones y Miqueletes.... a efectos de representación y tradicionales....", y, competencia de ejecución en la Defensa contra incendios.

Fué el Estatuto de Autonomía el que consideró como embrión de la Policía Autónoma del País Vasco o Ertzaintza, al Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Araba ya existente, y a los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones Forales de Bizkaia y Gipuzkoa que quedaban establecidos; previendo la posibilidad de una posterior refundición en un solo Cuerpo, Ertzaintza, de los Cuerpos anteriormente mencionados, sin perjuicio de su subsistencia a los efectos de representación y tradicionales.

De acuerdo con la idea de subsistencia de estos Cuerpos, la Ley de Territorios Históricos ha dotado a los gobiernos forales de competencias para regular su régimen de funcionamiento, a los efectos de protocolo y representación.

La innecesaria subsistencia de estos Cuerpos implica, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, un incremento de los costes de provisión del bien Orden Público y Seguridad sin que aumente el nivel de provisión del bien, es decir, una ineficiencia en la provisión; por lo que la atribución de esta competencia a los gobiernos forales resulta "incorrecta".

Quién viaje por las carreteras de Araba, podrá observar la presencia de un coche patrulla de la Ertzaintza y de otro coche patrulla de los Miñones, a muy pocos kilómetros uno del otro. ¿Mejora la seguridad del tráfico por esta doble presencia de los Cuerpos policiales?. Rotundamente, no. ¿Aumenta el gasto policial?. Pues sí. En breve, los Cuerpos tradicionales deben desaparecer, y con ellos la competencia sobre su régimen de funcionamiento que tienen atribuída los gobiernos forales.

No se puede decir lo mismo de la otra competencia, la Defensa contra incendios, que es un bien público puro de ámbito territorial restringido, es decir, un bien público local, cuya provisión eficiente implica la mayor descentralización posible.

Ahora bien, para fijar el grado de descentralización hay que considerar que los bienes públicos locales pueden provocar efectos externos, y que la presencia de estas "externalidades" y su amplitud está relacionada con el tamaño de jurisdicción.

Como en la Comunidad Autónoma del País Vasco son muy pocos los Municipios que tienen un tamaño de población que pueda identificarse con el

tamaño óptimo de jurisdicción para la provisión de este bien o servicio público local, resulta desaconsejable la atribución generalizada de esta competencia al subnivel gobiernos municipales.

Por lo que lo aconsejable es que la provisión de este bien o servicio público local se realice, en cada Territorio Histórico para grupos de Municipios entre los que median escasas distancias geográficas y entre los que existe un alto grado de afinidad en las preferencias de los ciudadanos por el servicio, a través del respectivo gobierno foral. De forma que, con una pequeña renuncia al mayor grado de descentralización deseable y posible, la provisión conjunta del servicio de defensa contra incendios pueda extenderse al ámbito territorial superior, formado por la agregación de las jurisdicciones que componen el grupo de gobiernos de ámbito inferior.

En consecuencia, la atribución de la competencia de ejecución en defensa contra incendios al subnivel gobiernos forales resulta ser la "mejor de las posibles".

2.1.2.2.3. Educación.

El subnivel gobiernos forales carece de competencias en la función de EDUCACION.

El que se hayan reservado al gobierno vasco la totalidad de las competencias que el Estatuto de Autonomía en la función Educación atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco, resulta totalmente adecuado, especialmente en la enseñanza universitaria.

Un mayor grado de descentralización en la enseñanza universitaria, atribuyendo competencias en esta materia a los gobiernos forales, hubiera conducido

inexorablemente a la existencia de una Universidad en cada uno de los tres Territorios Históricos, lo que hubiera resultado altamente ineficiente por sus elevados costes, en el supuesto de que cada una de ellas hubiera mantenido idénticas Facultades a las actuales existentes en la Universidad del País Vasco.

El teorema de la descentralización parte de la condición de que los costes de provisión del bien público en cada zona geográfica sean los mismos tanto para el gobierno de ámbito territorial superior (gobierno vasco) como para los gobiernos de ámbito territorial inferior (gobiernos forales); y, en este supuesto no es así, por lo que un mayor grado de descentralización no sería más eficiente, sino todo lo contrario.

Cabe argumentar el que cada una de las Universidades de los tres Territorios Históricos hubiera podido especializarse en determinadas Facultades, lo que nos conduciría a una situación "aparentemente" igual a la actual, en la que las diversas Facultades están ubicadas en los diferentes campus universitarios de que dispone la Universidad del País Vasco en los tres Territorios Históricos.

Y digo "aparentemente" igual, porque esta alternativa no evitaría incurrir en los costes económicos y no económicos que supone el actual desplazamiento diario de estudiantes universitarios residentes en un Territorio Histórico, a campus universitarios situados en otros Territorios Históricos, en los que está ubicada la Facultad en la que cursan sus estudios. Pero, y aquí surge la diferencia, la actual coordinación de los campus se realiza de forma natural, a través de los órganos rectores de la Universidad; mientras que esta alternativa, además de necesitar una coordinación por un supraestamento de los órganos rectores de las tres Universidades, exigiría una coordinación entre estamentos políticos, es decir entre gobiernos forales y entre éstos y el gobierno vasco, lo que aparte de atentar contra el principio de autonomía universitaria, infringiría el criterio teórico de minimización de los costes de

decisión.

En el resto de los niveles de enseñanza, también parece algo más oportuno la solución menos descentralizada, es decir la actual, que atribuye las competencias al gobierno vasco.

Las diferencias en las preferencias de los ciudadanos vascos, que no son discutibles respecto a las de los ciudadanos de otras Comunidades Autónomas del Estado, provienen más que de razones geográficas de residencia en uno u otro Territorio Histórico, de opciones por la enseñanza privada o pública, la enseñanza en castellano o en euskera o en ambas lenguas,..., etc.

Por otra parte, no existen razones para que se dé una situación de asimetría informativa entre el gobierno vasco y los gobiernos forales.

Pero, lo que desequilibra la balanza en favor de la solución menos descentralizada sobre la más descentralizada en la enseñanza no universitaria, es el menor coste en la toma de decisiones.

Por lo tanto, se puede señalar que la solución legislativa de la Ley de Territorios Históricos de no atribuir competencias en la función de Educación a los gobiernos forales, debe considerarse como la "mejor de las posibles".

No obstante, aunque esta no atribución de competencias en Educación a los gobiernos forales, debiera suponer la ausencia de gasto en Educación por parte de los gobiernos forales; la realidad no es así, porque los gobiernos forales, a pesar de carecer de competencias, gastan en Educación aprovechando la capacidad presupuestaria plena que les reconoce tanto el Estatuto de Autonomía como la Ley de Territorios Históricos. Valga como ejemplo, los Planes de Formación Profesional No Reglada organizados y subvencionados

por el Departamento de Economía de la Diputación Foral de Gipuzkoa y por el Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco, en los últimos años. La actuación de los gobiernos forales en la función de Educación, constituye pues, una intromisión en el ámbito competencial del gobierno vasco, que al parecer ha sido admitida por éste.

Por último, una observación. Al hacer referencia a la enseñanza universitaria, sólo se ha aludido a la Universidad del País Vasco; dejando al margen a las Universidades de la Iglesia, por su carácter de no públicas. La Universidad a la que pertenezco, la Universidad de Deusto (Compañía de Jesús) tiene sus dos campus en dos Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco; y, la Universidad de Navarra (Opus Dei) tiene campus en un Territorio Histórico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, además de otros campus en otras Comunidades Autónomas.

2.1.2.2.4. Salud.

El subnivel gobiernos forales carece de competencias en la función de SALUD.

No siempre ha sido así, porque incluso tras la aprobación del Estatuto de Autonomía y hasta la promulgación de la Ley de Territorios Históricos, los gobiernos forales fueron titulares de los Hospitales Provinciales de sus respectivos Territorios Históricos; pero, desde entonces, los Hospitales Provinciales han quedado integrados en la organización pública sanitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco denominada Osakidetza.

Lo que indica que, en el caso de la función Salud, los antecedentes históricos no han sido decisivos como criterio de atribución de competencias al subnivel gobiernos forales. Y, esto es importante. No porque los antecedentes históricos deban ser un criterio decisivo para la atribución de competencias al

subnivel gobiernos forales, sino todo lo contrario, porque no deben serlo, salvo que la atribución de competencias derivada de la aplicación de criterios históricos coincidiera con la atribución de competencias derivadas de la aplicación de criterios de racionalidad y eficiencia económica.

Pues bien, desde la perspectiva de los criterios de racionalidad y eficiencia económica, la Salud es un bien de carácter esencialmente privado, en un sentido técnico; por lo que admite tanto una provisión privada como pública, siendo aconsejable en este último caso, el que ésta sea lo más descentralizada que, desde el respeto a los criterios teóricos, sea posible.

El dilema que inmediatamente surge es el de si la provisión descentralizada por el gobierno vasco será más, igual, o menos eficiente que la provisión más descentralizada por los gobiernos forales, tomando en consideración el pequeño tamaño de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en cuanto a superficie geográfica y población, y teniendo en cuenta que la provisión directa de la asistencia sanitaria está organizada técnicamente por comarcas.

Si se consideran los criterios teóricos del principio de equivalencia fiscal, del tamaño óptimo de jurisdicción para la provisión directa del bien, y, de la teoría de la delegación y de la agencia, casi resultaría indiferente su provisión menos descentralizada desde el gobierno vasco, a su provisión más descentralizada desde los gobiernos forales. En efecto, las externalidades en ambos casos serían de escasa importancia, aunque algo más importantes en la solución más descentralizada, por la existencia de centros sanitarios únicos en su especialidad en todo el territorio vasco; la organización técnica de la asistencia sanitaria por comarcas, daría lugar a una relación entre la dimensión de los centros sanitarios y el tamaño de la población a atender, que presentaría parecidas características de congestión, en ambas soluciones; y, no tendría por qué darse una asimetría informativa, sobre las necesidades de los ciudadanos,

entre gobierno vasco y gobiernos forales.

El teorema de la descentralización propone la máxima descentralización que sea posible para la provisión de los bienes públicos, siempre y cuando se den las siguientes cuatro condiciones: existencia de preferencias diferenciadas entre las diversas zonas geográficas; inexistencia de economías de escala en la provisión del bien público por el nivel de gobierno de ámbito superior, o existencia de economías de escala similares en los niveles de gobierno de ámbito superior e inferior; asimetría informativa entre ambos niveles respecto a la diferenciación de las demandas de un bien público y el nivel eficiente de output; e, incapacidad del nivel gobierno de ámbito superior, aunque dispusiera de información perfecta, para ofrecer niveles de output diferenciados territorialmente de un bien público como respuesta a las demandas diferenciadas de los ciudadanos-consumidores de cada una de las jurisdicciones. Pero, estas cuatro condiciones no se cumplen en su totalidad: la existencia de preferencias diferenciadas de los ciudadanos de cada Territorio Histórico con respecto a las preferencias de los ciudadanos de los otros dos Territorios Históricos, es muy discutible; la existencia de economías de escala en la producción de Salud, será mayor en la solución menos descentralizada, aunque la provisión directa se realice por comarcas en ambas soluciones; como ya se indicó antes, no tiene por qué darse asimetría informativa, sobre la diferenciación de demandas y de niveles de output eficientes, entre el gobierno vasco y los gobiernos forales; y, finalmente, el gobierno vasco no tiene por qué ser incapaz de flexibilizar la provisión del bien Salud, para ofrecer niveles de output diferentes a los ciudadanos de cada uno de los Territorios Históricos, en el caso de que los Territorios Históricos tuvieran demandas diferenciadas. En consecuencia, bajo este criterio, la superioridad de la solución consistente en la provisión menos descentralizada desde el gobierno vasco, sobre la solución consistente en la provisión más descentralizada desde los gobiernos forales, no es excesiva, aunque sí significativa.

Donde si parece posible una gran superioridad de la solución menos descentralizada sobre la solución más descentralizada, es con respecto al criterio de minimización de los costes de toma de decisiones, al evitarse un nivel intermedio, el subnivel gobiernos forales, en la organización de toma de decisiones sobre la función Salud.

En definitiva, pues, la menor existencia "de externalidades", la consecución de mayores economías de escala en la producción, y los menores costes de toma de decisiones, son las razones que inclinan a afirmar que la provisión por el gobierno vasco de la función Salud es más eficiente, de forma suficientemente significativa, que su provisión por los gobiernos forales. Por lo que la no atribución de competencias en la función Salud, a los gobiernos forales, debe ser considerada como la "mejor de las posibles".

2.1.2.2.5. Bienestar y Seguridad Social.

En la función de BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL, el subnivel gobiernos forales tiene como competencia, la Asistencia Social y el Desarrollo Comunitario, sin perjuicio de la acción directa del gobierno vasco. Pero, estas competencias son, simplemente, de ejecución.

La Asistencia Social, que complementa a la Seguridad Social en la función de Bienestar y Seguridad Social, es una competencia cuyos límites son de difícil definición, dada su proximidad y relación con competencias que corresponden a otras funciones, tales como Servicios Generales (Justicia), Salud, y, Vivienda y Bienestar Comunitario.

Por lo que, si se agregan y combinan ambas características, de mera ejecución para los gobiernos forales y de difícil delimitación, no resulta extraño que la

distribución de competencias en Asistencia Social, entre gobierno vasco y gobiernos forales, haya resultado polémica, al ser considerada como generadora de "disfunciones".

Parece, pues, conveniente y necesario, el recordar y repasar los antecedentes de la distribución de la competencia Asistencia Social, entre ambos niveles de gobierno, en orden a poder emitir un juicio sobre la valoración de la competencia atribuida a los gobiernos forales.

En 1982, el Parlamento Vasco aprobó la Ley de Servicios Sociales 6/1982 de 20 de Mayo¹². Esta Ley atribuía al gobierno vasco, en su artículo 8, entre otras facultades la planificación general, al objeto de determinar prioridades, evitar desequilibrios territoriales y establecer niveles mínimos de prestación; y, la coordinación de los órganos de la Administración con el sector privado, con el fin de garantizar una política social homogénea. Y, así mismo, esta Ley atribuía a los gobiernos forales, en su artículo 10 (el artículo 9 establece la regla genérica a la que deben atenerse en su actuación los Organos Forales), entre otras facultades: la reglamentación de los servicios sociales estableciendo niveles cualitativos y modalidades concretas para su prestación; y, la programación de los servicios sociales determinando las áreas territoriales. De lo que resulta evidente que, en el espíritu de la Ley de Servicios Sociales, subyacen dos ideas fundamentales: que deben ser evitados los desequilibrios territoriales, y, que debe quedar garantizada una política social homogénea.

En 1983, el Parlamento Vasco aprobó la Ley de Territorios Históricos 27/1987, de 25 de Noviembre, que atribuía a los gobiernos forales, únicamente potestades de ejecución, en la competencia de Asistencia Social; quedando

¹² Ley 6/1982 de 20 de mayo. De Servicios Sociales. Boletín Oficial del País Vasco, B.O.P.V. de 2 de junio de 1982 (Núm. 71).

derogada la Ley de Servicios Sociales, y, en consecuencia, reducidas las facultades que dicha Ley otorgaba a los gobiernos forales.

Finalmente, y ya en 1989, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, vino a incidir en la distribución de la competencia de Asistencia Social, entre niveles de gobierno, al determinar que los gobiernos municipales han de ejercer la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, y dar carácter de obligación a la prestación de servicios sociales en los Municipios de más de 20.000 habitantes. Pero esta incidencia, que no afecta a la atribución de la competencia de Asistencia Social a los gobiernos forales, será tratada en la atribución de competencias al subnivel gobiernos municipales.

Sin embargo, no es la sustitución de las facultades de reglamentación y programación por la potestad de ejecución, la única causa de reducción de los poderes de los gobiernos forales en Asistencia Social, sino que hay otra causa de reducción de los poderes, la limitación en el contenido de la competencia.

En el Informe sobre el Marco Institucional Interno, ya mencionado en la Introducción, se expresa que: "En el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, se establece como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la Asistencia Social (art. 10.12), que se relaciona a su vez con la competencia exclusiva en materia de fundaciones y asociaciones de carácter benéfico-asistencial (art. 10.13), Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores y reinserción social (art. 10.14), desarrollo comunitario (art. 10.39)¹³, y, que "la materia (Asistencia social) presenta perfiles confusos y temas fronterizos con otros

¹³ GOBIERNO VASCO: Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno, Abril, 1989, p.p. 143.

campos. ... Así, por ejemplo: la gerontopsiquiatría, los ancianos con enfermedades crónicas o terminales, la prevención y reinserción de toxicómanos, la reinserción de enfermos mentales y las minusvalías, presentan aspectos fronterizos con Sanidad... Asimismo hay un programa de ayuda a presos y familiares de presos, competencia, en principio, de Justicia"¹⁴.

Es decir que, la Asistencia Social, a la que hace referencia el Estatuto, tiene un contenido bastante amplio, al estar relacionada con competencias en otras funciones tales como Servicios Generales-Justicia (reinserción social, y, programa de ayuda a presos y familiares de presos), y Salud (enfermedades crónicas, prevención y reinserción de toxicómanos, reinserción de enfermos mentales y minusvalías).

Por el contrario, la Asistencia Social, a la que hace referencia la Ley de Territorios Históricos, tiene un contenido comparativamente mucho más reducido, por la razón de que los gobiernos forales carecen de competencia alguna, en la subfunción Justicia de la función Servicios Generales, y en la función Salud; y, asimismo tampoco tienen competencia sobre fundaciones y asociaciones de carácter benéfico-asistencial y sobre protección de menores, en esta función de Bienestar y Seguridad Social; los gobiernos forales tan sólo tienen competencia, y con una mera potestad de ejecución, en desarrollo comunitario, dentro de esta función de Bienestar y Seguridad Social.

En consecuencia, la competencia Asistencia Social del gobierno vasco debiera de ser muy distinta a la competencia Asistencia Social de los gobiernos forales, no sólo por la diferencia de potestades, competencia exclusiva para unos y competencia de ejecución para otros, sino por el contenido de la competencia,

¹⁴ GOBIERNO VASCO: Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, apartado 4º del Programa de Gobierno . Abril 1989. p.p. 156 y 157.

que para los gobiernos forales es mucho más limitado, al estar la Asistencia Social relacionada únicamente con el desarrollo comunitario.

Esta limitación legal, en potestad y contenido, que los gobiernos forales tienen para el ejercicio de la competencia en Asistencia Social, no es sino una medida consecuente y necesaria, aunque insuficiente, para evitar desequilibrios territoriales en la provisión del bien, y para garantizar una política social homogénea, que son dos ideas fundamentales que subyacen en la derogada Ley de Servicios Sociales, respondiendo a un principio de justicia.

Pero esta medida no ha dado resultado, porque los gobiernos forales hacen caso omiso de las limitaciones legales que para ellos tiene el ejercicio de la competencia en Asistencia Social y menos todavía, desde que erróneamente se les ha atribuido como competencia el INSERSO, una de las dos entidades gestoras de la Seguridad Social traspasadas a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el gobierno central. Se aprovechan, una vez más, de la capacidad presupuestaria plena que les reconocen, tanto el Estatuto de Autonomía como la Ley de Territorios Históricos. Y así, un día sí y otro también, los responsables de la competencia en los Territorios Históricos nos sorprenden con nuevos servicios sociales que, en su opinión, son cuando menos, pioneros en el Estado, si no lo son en Europa, o en el Mundo.

Por lo que, mi conclusión con respecto a la generación de "disfunciones", cuya eliminación es condición necesaria pero no suficiente, para lograr el grado óptimo o, al menos, el mejor de los posibles de eficiencia económica y de equidad fiscal, es la de que las "disfunciones" provienen del hecho de que los gobiernos forales estén ejerciendo potestades y facultades en la competencia de Asistencia Social que no les corresponden.

Exactamente la contraria es la conclusión del Informe sobre el Marco

Institucional Interno: "la principal disfunción observada en este campo deriva de las dos derogaciones implícitas y sucesivas producidas, respectivamente, por la LTH respecto de la Ley de Servicios Sociales y de la Ley de Bases de Régimen Local en relación con la LTH. Se trata de una disfunción de carácter formal, cuya resolución debería articularse en el nivel legislativo. En efecto, los responsables de gestionar este área parecen coincidir en la idoneidad del sistema descentralizado y de implicación de todos los niveles institucionales alumbrada por la Ley de Servicios Sociales; sistema que encaja y es coherente con las prescripciones finalmente impuestas en el propio terreno legislativo. Finalmente, parece también necesario convenir..., en el reconocimiento de la necesidad de desarrollo de la Ley de Servicios Sociales".¹⁵ En breve, la conclusión del Informe sobre el Marco Institucional Interno, es la de que las "disfunciones" provienen de la inadecuación legislativa a las potestades y facultades que, de hecho, están ejerciendo los gobiernos forales, en la competencia de Asistencia Social.

En situaciones como ésta, en las que las actuaciones de hecho no se ajustan a derecho, se suele recurrir al argumento legitimador del retraso legislativo, respecto a la realidad existente, en el reconocimiento y la consiguiente adecuación legal. Pero este argumento que es con frecuencia válido, dudo que lo sea en el caso de la Asistencia Social; porque frente a las razones subjetivas de la idoneidad de la solución más descentralizada, pueden oponerse razones objetivas de equidad fiscal y de eficiencia económica de la solución menos descentralizada.

La Asistencia social, como ya se señaló en el análisis de las competencias atribuidas al gobierno vasco, tiene un marcado carácter redistributivo de la

¹⁵ GOBIERNO VASCO: Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 48 del Programa de Gobierno. Abril 1989. p.p. 43.

renta y de la riqueza; y sus prestaciones benefician a aquellos colectivos de ciudadanos, más débiles económica y socialmente, a los que no llegan, o llegan insuficientemente, las prestaciones de la Seguridad Social.

Existen argumentos a favor de la atribución de la función redistributiva al gobierno central, dado que esta función exige la realización de gastos en consumo e inversión públicos y transferencias, a favor de los ciudadanos de rentas más bajas, o sin rentas, que deben ser financiados a través de un sistema impositivo progresivo.

Pero, cuando, los gobiernos subcentrales disponen de un sistema impositivo paralelo, pero propio, al del gobierno central, las limitaciones e inconvenientes de la política de redistribución de rentas que puedan realizar los gobiernos subcentrales desaparecen, porque la redistribución de la renta para los ciudadanos del ámbito jurisdiccional correspondiente al gobierno subcentral, se lleva a cabo en su mayor parte, a través de la propia Hacienda del gobierno subcentral. Y, éste es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que dispone de su propia Hacienda Autónoma, y de tres regímenes tributarios que pueden ser mantenidos, establecidos, y regulados, por las Instituciones competentes de sus tres Territorios Históricos, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado.

En consecuencia, la atribución de la competencia exclusiva en Asistencia Social, a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que quedó pendiente de valoración en el análisis del nivel gobierno vasco se considera como "correcta".

Asumida esta conclusión previa, queda por dilucidar si la solución legislativa de la Ley de Territorios Históricos, en cuanto a la distribución de competencias, en materia de Asistencia Social, entre gobierno vasco y gobiernos forales, puede ser correcta desde el punto de vista de la eficiencia económica y de la

equidad fiscal.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, parece prevalecer la solución menos descentralizada sobre la solución más descentralizada. Por dos razones: en primer lugar, porque la relativa uniformidad en las preferencias de los ciudadanos de los tres Territorios Históricos, y la simetría informativa entre gobierno vasco y gobiernos forales, unida a la pérdida de economías de escala en su producción por los gobiernos forales en lugar de por el gobierno vasco, hacen que la provisión de las prestaciones sea menos eficiente en la solución más descentralizada; y, en segundo lugar, porque al multiplicarse los órganos de gestión, los costes de decisión resultan más elevados en la solución más descentralizada.

Desde el punto de vista de la equidad fiscal, es indiscutible que la solución menos descentralizada es más justa, que la solución más descentralizada. En efecto, las posibles diferencias en la provisión de prestaciones entre los gobiernos forales, pueden dar lugar, y sin duda lo dan, a la existencia de "residuos fiscales" diferentes entre ciudadanos vascos, con idéntica situación de renta, en razón a su residencia en distintos Territorios Históricos; lo que atenta contra el principio de equidad horizontal, ya reflejado en la derogada Ley de Servicios Sociales (1982), en dos ideas fundamentales: evitar desequilibrios territoriales, y, garantizar una política social homogénea.

Consiguientemente, considero que la solución legislativa de la Ley de Territorios Históricos de atribuir competencias de ejecución en Asistencia Social a los gobiernos forales, además de provocar "disfunciones", pero por motivos que son exactamente los contrarios a los reflejados en el Informe sobre el Marco Institucional Interno, es "incorrecta".

Y, todavía es mucho más incorrecto, no sólo desde la perspectiva de la

teoría económica de la hacienda pública federal, sino desde el puro sentido común de la lógica económica, el abusivo y publicitario ejercicio que de su limitada competencia, en Asistencia Social, están realizando los gobiernos forales.

Por el contrario, la competencia de ejecución en Desarrollo Comunitario atribuida al subnivel gobiernos forales, que supone la elección de una opción intermedia entre la solución menos descentralizada y la solución más descentralizada puede considerarse, en principio, como "correcta". No obstante, existe el riesgo evidente dada la capacidad presupuestaria plena que reconocen a los gobiernos forales tanto el Estatuto de Autonomía como la Ley de Territorios Históricos, de que no se cumpla una de las condiciones del teorema de la descentralización, la de la igualdad de costes, sea cual fuere el nivel de gobierno que provisione el bien o servicio público.

2.1.2.2.6. Vivienda y Bienestar Comunitario.

El subnivel gobiernos forales tiene competencias exclusivas en: Plan Foral de Obras y Servicios (extinguido); Obras Públicas; Archivos, Bibliotecas y Museos; Arte y Artesanía; y, Cultura. Tiene además, atribuidas competencias de desarrollo normativo y ejecución en: Policía de aguas públicas continentales; Patrimonio Histórico-Artístico; y, Deporte. Y, finalmente, también dispone de competencias de ejecución en: Ocio y Esparcimiento; Medio ambiente y Ecología; y, Urbanismo.

La atribución de competencias exclusivas al subnivel gobiernos forales, en materia de Archivos, Bibliotecas y Museos, de su titularidad, y, en materia de Cultura, de interés de cada uno de los Territorios Históricos, al parecer, ha provocado algunos problemas, al generar "disfunciones", que resultan inevitables, si se aplica, como lo hace la Ley de Territorios Históricos en estas

materias, un modelo de "federalismo cooperativo", en la distribución competencial entre niveles de gobierno.

Respecto a las competencias en materia de Archivos, Bibliotecas, y Museos, el Informe Constitucional Interno, dice textualmente, corrigiendo erratas, lo siguiente:

"Como consecuencia de las transferencias hechas en favor de los Territorios Históricos mediante Decretos 31/1985, 39/1985 y 50/1985, todos ellos de 5 de marzo, han sido traspasados a éstos todos los medios personales y presupuestarios adscritos a la Organización Bibliotecaria de Euskadi, creada mediante Decreto 90/1982, de 11 de Enero, y desarrollada por Orden de 24 de Mayo de 1983, organismo a través del cual la Comunidad Autónoma articulaba el fomento de Bibliotecas Municipales y Agencias de lectura locales, sin que ningún precepto de la Ley de Territorios Históricos justificase tal traspaso, ya que, como se ha visto, la competencia de los Territorios Históricos en materia de bibliotecas se limita a las de su titularidad, al contrario que la de la Comunidad, que se proyecta sobre la materia "Bibliotecas", con la sola exclusión de las pertenecientes al Estado y a los diversos territorios. La coordinación interadministrativa constituye por tanto, también en este campo, un principio de actuación de imperiosa observación e inaplazable aplicación. En este sentido, sería deseable la Constitución de Centros Coordinadores de Bibliotecas, Museos y Archivos, de carácter ejecutivo, que con la participación de representantes de las Administraciones operantes, coordinen la actividad respectiva, creen una red informatizada de unión entre los centros respectivos, asuman la formación de los profesionales y sirvan de enlace con centros similares del exterior de la Comunidad Autónoma. Sería igualmente conveniente la posibilidad de convenios entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones

respectivas para la gestión de la red bibliotecaria de cada territorio¹⁶.

Inmediatamente, y en el plano de las puras "disfunciones", surgen dos interrogantes: en primer lugar, si ha habido tanta obstinación en no modificar la Ley de Territorios Históricos, ¿por qué se realizó un traspaso de competencias, desde el gobierno vasco a los gobiernos forales, sin que ningún precepto de la Ley de Territorios Históricos lo justificase?; y, en segundo lugar, una vez admitida la descoordinación que supone este traspaso, ¿por qué en lugar de proponer la derogación de los Decretos descoordinadores, que sería lo racional, se propone la constitución de órganos de coordinación, para recoordinar lo que previamente se ha descoordinado?. No parece, pues, que haya ninguna respuesta lógica a estas dos interrogantes.

Desde la perspectiva de los criterios de atribución de competencias, entre niveles de gobierno, de la teoría económica de la hacienda pública federal, parece indiferente la opción entre la solución menos descentralizada y la solución más descentralizada adoptada por la Ley de Territorios Históricos. Pero, a partir de los Decretos de 8 de Marzo de 1985, la distribución competencial entre gobierno vasco y gobiernos forales, ha variado con respecto a la versión original determinada en la Ley de Territorios Históricos; por lo que, la opción entre la solución más descentralizada y la solución menos descentralizada, ya no resulta indiferente. En efecto, la solución más descentralizada además de que, probablemente, tendrá unos costes de provisión más elevados, si la producción no se realiza menos descentralizadamente; tendrá, con toda seguridad, unos costes de toma de decisión mucho más elevados, dada la multiplicidad de unidades de gobierno, de idéntico y diferentes niveles, que adoptan decisiones, y de la necesidad de coordinarlas a todas ellas.

¹⁶ GOBIERNO VASCO: Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno. Abril, 1989. p.p. 50 y 51.

En consecuencia, las competencias atribuidas actualmente a los gobiernos forales, deben de ser consideradas como "incorrectas", ya que debieran limitarse a las que determina el Artículo 7º a) 12, de la Ley de Territorios Históricos: "Archivos, Bibliotecas, Museos de Instituciones relacionadas con las Bellas Artes y Artesanía, de titularidad del Territorio Histórico".

Respecto a las competencias exclusivas en materia de Cultura, que es un concepto muy amplio, pero que está reducido, tanto en la Constitución Española como en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, al haber sido separado de otras materias que tradicionalmente han sido consideradas como parte integrante de la Cultura; el Informe Constitucional Interno, dictamina que: "No es difícil concluir, en este momento, que las posibles disfunciones que se pudieran producir en el campo de la cultura, no provienen directamente del reparto competencial operado en la Ley de Territorios Históricos, sino más bien, del correcto despliegue que cada nivel institucional realice de su actividad, en consonancia con el resto de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma"¹⁷.

Pero, desde el punto de vista de los criterios de atribución de competencias de la hacienda pública federal, la actividad que en materia de Cultura están desarrollando los gobiernos forales resulta "incorrecta".

Y, ello, por dos motivos fundamentales, que no son sólo discrepantes con los criterios de la teoría económica, sino también con los criterios lógicos del sentido común.

¹⁷ GOBIERNO VASCO: Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno. Abril 1989. p.p. 47.

En primer lugar, el teorema de la descentralización, presupone la superioridad de la solución más descentralizada en base a la igualdad de los costes del bien o servicio público, dada la ausencia o identidad de economías de escala en la producción del mismo, tanto en la solución más descentralizada como en la solución menos descentralizada. Pero, la hipótesis no se cumple en este caso concreto, porque los gobiernos forales, al amparo de su capacidad presupuestaria plena, adoptan un papel de líderes que no les corresponde en la provisión de bienes públicos culturales que la generalidad de los ciudadanos de sus respectivos Territorios Históricos no demanda, porque son incapaces de consumirlos, ya que la evolución de los hábitos de consumo es muy lenta, al requerir un aprendizaje gradual, sobre todo en los bienes superiores, como son los culturales. Y, lógicamente, este papel de líderes que se autoconceden los gobiernos forales, conduce a la generación de deseconomías de escala, ya que les hace incurrir en gastos públicos en Cultura, exorbitados y desenfocados, en cuanto a las necesidades reales de los ciudadanos. Por lo que resultan altamente ineficientes, no sólo económicamente, sino también desde el punto de vista cultural.

En segundo lugar, la consonancia de la actividad en materia de Cultura, entre las múltiples unidades de decisión, de idénticos y diferentes niveles de gobierno, no se va a producir automática y casualmente, sino que necesitará de una coordinación; lo que sin duda, contribuirá a incrementar los costes de toma de decisiones.

En consecuencia, cabe reafirmar, pues, que las actividades desplegadas por los gobiernos forales en la competencia de Cultura son "incorrectas"; y, además, cabe sospechar que, aunque la competencia atribuida por la Ley de Territorios Históricos a los Territorios Históricos pudiera ser "correcta", la ambigüedad de su Artículo 7º, a)13: "Creación y mantenimiento de organismos

culturales de interés del Territorio Histórico", no va a contribuir, precisamente, a frenar a los gobiernos forales en su incorrecto despliegue de actividades culturales.

Contrariamente a lo ocurrido con las dos competencias exclusivas anteriores, que parecen haber provocado pequeños problemas de "disfuncionalidad"; la atribución de la competencia exclusiva en materia de Obras Públicas al subnivel gobiernos forales, no ha sido considerada como generadora de "disfunciones", lo que no necesariamente significa que la distribución competencial entre niveles de gobierno determinada en la Ley de Territorios Históricos, responda a los criterios de la eficacia económica.

Hay que reconocer que la Ley de Territorios Históricos en su Artículo 7º,a) 10, limita la competencia a aquellas "Obras públicas cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos o no se declare de interés general por el Parlamento", lo que sin duda contribuye al cumplimiento de uno de los criterios teóricos de la distribución competencial en la hacienda pública federal, y, en concreto, al del principio de equivalencia fiscal. Pero, esta contribución ha sido sólo parcial, puesto que no ha podido evitarse la existencia de "externalidades". El conflicto surgido en los años 1989 y 1990, entre Araba y Bizkaia, en el aprovechamiento de las aguas del embalse de Legutiano (Araba), representa una prueba más que suficiente de que la atribución de competencias exclusivas en materia de obras públicas a los gobiernos forales, puede provocar "externalidades", dado que el tamaño de jurisdicción es pequeño. De forma que, el cumplimiento del objetivo de internalización de las "externalidades" sugiere una menor descentralización.

Porque además, esta sugerencia no entra en contradicción con el teorema de la descentralización, ya que al tratarse de bienes públicos locales, las condiciones restrictivas se relajan, al no darse una asimetría informativa entre

el gobierno vasco y los gobiernos forales, y, sobre todo, al ser el gobierno vasco perfectamente capaz de ofrecer niveles de output diferenciados territorialmente del bien Obras públicas como respuesta a las demandas de los ciudadanos de cada uno de los Territorios Históricos. Por lo que la solución más descentralizada no tiene por qué prevalecer sobre la solución menos descentralizada. En breve, que resulta indiferente, desde la perspectiva de este criterio de distribución competencial, optar por una u otra solución, bajo el supuesto de que los costes de producción, para la provisión del bien Obras públicas, fueran los mismos, tanto para los gobiernos forales como para el gobierno vasco.

Finalmente, pero no en último lugar, también debe tenerse en cuenta que la dotación infraestructural (excluidos Transportes y Comunicaciones) originaria, de que partía cada Territorio Histórico era diferente, lo que hacía y hace aconsejable, por razones de equidad fiscal horizontal, la corrección de los desequilibrios entre las dotaciones infraestructurales de que disponen los ciudadanos vascos, en función del Territorio en que residen. Pues bien, la corrección de estos desequilibrios infraestructurales resultaría difícil si las prioridades las estableciera el gobierno vasco para el conjunto de la Comunidad Autónoma, pero resultará imposible si las prioridades las establece cada gobierno foral en su respectivo Territorio Histórico. La observancia del principio de equidad fiscal horizontal es, pues, un argumento más en favor de la solución menos descentralizada en la distribución competencial del bien Obras públicas, entre el gobierno vasco y los gobiernos forales.

En consecuencia, cabe considerar que la competencia exclusiva que la Ley de Territorios Históricos atribuye a los gobiernos forales en materia de Obras Públicas es "incorrecta", puesto que no debiera de ser más que de mera ejecución, y en el sentido más restrictivo de dicha potestad.

El subnivel gobiernos forales, tiene además atribuidas competencias de desarrollo normativo y ejecución.

Respecto a las competencias en materia de Patrimonio Histórico-Artístico, el Informe sobre el Marco Institucional Interno señala que: "... En otro orden de consideraciones, el ejercicio actual de las competencias en este campo, ofrecen una pequeña distorsión que no concuerda con el contenido competencial atribuido a los Organos Forales, toda vez que a estos debiera corresponder la aprobación de los expedientes de restauración y obras, en aplicación de la normativa dada por las Instituciones Comunes, en vez de por el Gobierno Vasco, como sucede actualmente"¹⁸. Por razones de eficiencia económica sería conveniente que esta "pequeña distorsión" tuviera continuidad, en el sentido de que siguiera siendo el gobierno vasco el que aprobara los expedientes de restauración y obra tras haber rebajado la competencia de desarrollo normativo y ejecución, a la de mera ejecución.

En cuanto a las competencias en Deporte atribuidas al subnivel gobiernos forales por la Ley de Territorios Históricos, hay que señalar que han sido concretadas por la Ley 5/1988 de 19 de febrero, de la Cultura Física y del Deporte¹⁹, de forma precisa, clara, y detallada. Y, asimismo, cabe destacar que esta Ley ha creado un órgano de encuentro denominado Consejo Vasco del Deporte, con la finalidad, entre otras, de ser "... instrumento para la coordinación y colaboración de las distintas Administraciones Públicas del País Vasco", tal y como se indica en la Exposición de motivos del Decreto regulador

¹⁸ GOBIERNO VASCO: Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno. Abril 1989. p.p. 49.

¹⁹ Ley 5/1988, de 19 de febrero. De la Cultura Física y del Deporte. Boletín Oficial del País Vasco, B.O.P.V., de 17 de marzo de 1988 (Núm. 54).

de dicho órgano²⁰. No obstante, y aunque se haya elegido una opción intermedia, entre la solución menos descentralizada y la solución más descentralizada, que no resulta incorrecta, la tarea del Consejo Vasco del Deporte resultaría tanto más sencilla y eficaz, y el gasto público en Deporte sería tanto más eficiente, si las competencias atribuidas a los gobiernos forales se limitaran a las de ejecución. Ya que de esta forma, se evita el encarecimiento de los costes de toma de decisión, y se fuerza a que los costes de producción del bien público deporte, provisionado en última instancia por los gobiernos forales, sea idéntico al que resultaría de su provisión por el gobierno vasco.

Por lo tanto, para que la atribución de competencias fuera "correcta", sería conveniente que, en materia de Patrimonio Histórico-Artístico y en materia de Deporte, las competencias fueran de mera ejecución. Aún cuando las competencias de desarrollo normativo y ejecución que actualmente tienen atribuidos los gobiernos forales deban considerarse como "no incorrectas".

Policía de las Aguas públicas continentales es la tercera competencia de desarrollo normativo y ejecución atribuida al subnivel gobiernos forales que por quedar englobada en el término genérico de Medio Ambiente y Ecología, se tratará a continuación junto a otras dos competencias de ejecución.

La Constitución Española establece en su artículo 149.1.23ª que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Así mismo, el Estatuto de Autonomía del País Vasco establece en su Artículo 11.1. a) que es

²⁰

Decreto 9/89 de 24 de Enero, por el que se regula la estructura y funciones del Consejo Vasco del Deporte. Boletín Oficial del País Vasco, B.O.P.V. de 2 de febrero de 1989 (Núm. 22).

de competencia de la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución, dentro de su Territorio, de la legislación básica del Estado en materia de Medio Ambiente y Ecología.

Así pues, mientras la Constitución y el Estatuto contemplan el término genérico de Medio Ambiente, y en el caso del Estatuto, además, el de Ecología, la Ley de Territorios Históricos se refiere a policía de aguas, espacios naturales protegidos, y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (actividades MINP), que se englobarán en el término de Medio Ambiente y Ecología.

La opción intermedia, entre la solución menos descentralizada y la solución más descentralizada que se ha elegido, al atribuir a los gobiernos forales competencias de simple ejecución (excepto en policía de aguas) en materia de Medio Ambiente y Ecología parece "correcta", al no producirse externalidades, ni infringirse los criterios relativos a economías de escala y a minimización de los costes de decisión. No obstante, no parece que exista motivo alguno para que la Ley de Territorios Históricos dé un tratamiento distinto, en cuanto a potestades, a la policía de aguas que el que da a los espacios naturales protegidos y a las actividades MINP. En primer lugar, las tres competencias atribuidas por la Ley de Territorios Históricos a los gobiernos forales surgen de una única competencia genérica, reflejada tanto en el Estatuto como en la Constitución, por lo que parece más apropiado un tratamiento uniforme para las tres materias; y, en segundo lugar, porque no parece adecuado que de una competencia genérica que en el nivel gobierno vasco es originariamente de desarrollo legislativo y ejecución, surjan competencias particulares que en el subnivel gobiernos forales vuelven a ser de desarrollo normativo y ejecución, en lugar de tan sólo de ejecución.

En consecuencia, parece más apropiado que las competencias en policía de aguas atribuidas a los gobiernos forales se limitaran a las de ejecución, al igual

que en espacios naturales protegidos y en actividades MINP; de forma que la atribución de competencias de ejecución en Medio Ambiente y Ecología a los gobiernos forales, resultara totalmente "correcta".

Los gobiernos forales tienen atribuidas, además, competencias de ejecución "sin perjuicio de la acción directa por parte de las Instituciones Comunes..." en Ocio y Esparcimiento. La elección de esta opción intermedia entre la solución menos descentralizada y la solución más descentralizada, en principio resulta "correcta", ya que no tiene por qué infringir el principio de equivalencia fiscal, ni afectar a la existencia de economías de escala o no, ni encarecer los costes de decisión.

No obstante, la capacidad presupuestaria plena, que reconocen a los gobiernos forales tanto el Estatuto de Autonomía como la Ley de Territorios Históricos, representa un riesgo para el cumplimiento de una de las condiciones en las que se basa el teorema de la descentralización, porque éste parte de la condición de que los costes de provisión del bien público en cada Territorio Histórico sean los mismos tanto para el gobierno vasco como para los gobiernos forales; y, si no fuera así, y el gobierno vasco tuviera unos costes de provisión del bien público inferiores a los de los gobiernos forales, tal vez fuera más adecuada la provisión menos descentralizada del bien público, a pesar del carácter más descentralizado de su consumo.

Por otra parte, el gobierno vasco parece haber renunciado a "la acción directa", ya que "...en cualquier caso, no parece adecuado que el Gobierno Vasco carezca de instalaciones y plazas (la transferencia de instalaciones hacia las Diputaciones fué absoluta), que le permitan establecer intercambios y contactos con instituciones de otras Comunidades Autónomas y extranjeras, por ello sería conveniente el establecimiento de un régimen de Convenios con las Diputaciones que permitan contar con plazas para estos fines y establecer órganos de

coordinación de albergues"²¹. Una vez más, el gobierno vasco hace dejación de sus competencias, en favor de los gobiernos forales, generando la necesidad de establecer órganos de coordinación para recoordinar lo previamente descoordinado, con el consiguiente encarecimiento de los costes de decisión.

En breve, que la capacidad presupuestaria plena de los gobiernos forales y la dejación de sus competencias del gobierno vasco, representan un riesgo evidente para que la atribución de competencias de ejecución, en materia de Ocio y Esparcimiento a los gobiernos forales, pueda ser considerada como correcta, dada la posibilidad de incumplimiento de una de las condiciones que aconsejan la elección de una opción intermedia en cuanto al grado de descentralización, y dado el forzoso encarecimiento de los costes de toma de decisiones.

Por último, la Ley de Territorios Históricos atribuyó al subnivel gobiernos forales competencias de ejecución "en materia de urbanismo", de acuerdo con lo dispuesto en su Artículo 7^º, c),5. La poco afortunada redacción de este artículo dió origen a una cierta ambigüedad en la distribución competencial entre gobierno vasco y gobiernos forales, que quedó disipada con el acuerdo del Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias Gobierno Vasco-Diputaciones Forales de 27 de febrero de 1985²².

Según el Decreto 35/1985, de 5 de marzo, que recoge dicho acuerdo, los

²¹ GOBIERNO VASCO: Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno. Abril 1989. p.p. 52.

²² Decreto 35/1985 de 5 de marzo, sobre traspaso de servicios en materia de Urbanismo. Boletín Oficial del País Vasco, B.O.P.V. de 6 de marzo de 1985 (Núm. 51), y B.O.P.V. de 6 agosto de 1985 de corrección de errores (Núm. 160).

gobiernos forales tendrán competencias para aprobar con carácter definitivo:

- Los Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana.
- Las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento Municipal.
- Los Planes Especiales, de su ámbito territorial que no sean desarrollo del Plan Director Territorial de Coordinación, Planes Generales Municipales, Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento Municipal o Programas de Actuación, en materias de competencia del gobierno vasco.
- Sin embargo, la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco informa los anteriores expedientes urbanísticos respecto a los instrumentos del planeamiento, siempre que se dé la circunstancia de ausencia del planeamiento de rango superior, informe que adquiere el carácter de vinculante en algunos aspectos, para preservar las competencias que detenta el gobierno vasco en materia de Ordenación del Territorio.

Teniendo en cuenta las concreciones del Decreto 35/1985, de 5 de marzo, en cuanto a distribución competencial, en el Informe sobre el Marco Institucional Interno se propone una modificación de la Ley de Territorios Históricos que contribuye a interpretar y desarrollar el Artículo 7º, c),5, que quedaría redactado de la siguiente forma:

"En materia de ordenación del Territorio, corresponde a los Territorios Históricos, además de las facultades de redacción y tramitación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación que la legislación vigente atribuye a las Diputaciones Provinciales, las de ejecución, gestión, fiscalización, información y aprobación de los expedientes que, en desarrollo de las previsiones contenidas en aquellos, sean necesarios para el ejercicio de competencias que

por la razón de la materia estén atribuidas a los mismos.

En materia de Urbanismo les corresponde las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización, información y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística municipal, cuyo ámbito no exceda del propio Territorio Histórico. Ostentan las mismas facultades, cuando se trate de Planes Especiales formulados en ausencia del Plan Director Territorial de Coordinación o de Planeamiento General y tengan por objeto la regulación de materias atribuidas a las Diputaciones Forales.

Los planes urbanísticos que no sean de desarrollo de otros de rango superior, ni de un Plan Director Territorial de Coordinación serán informados previamente por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, informe que será vinculante en lo que se refiere a la cuantificación del desarrollo residencial, industrial y de servicios, así como de las infraestructuras, equipamientos, recursos naturales, actividades y materias cuya ordenación por razón de su objeto no sea competencia de los Territorios Históricos".²¹

Ciertamente, la modificación propuesta recoge mucho mejor que la versión original del Artículo 7º, c),5 de la Ley de Territorios Históricos, el contenido real de las competencias de ejecución atribuidas a los gobiernos forales. La opción intermedia elegida, entre la solución menos descentralizada y la solución más descentralizada resulta "correcta". En efecto, la provisión del bien Urbanismo y Ordenación del Territorio, en ocasiones por el gobierno vasco y en ocasiones por los gobiernos forales, puede alcanzar en ambos casos el nivel de eficiencia; se elimina la posibilidad de la presencia de "externalidades", respetando el principio de equivalencia fiscal; y no se encarece, en exceso, el coste de la

²¹

GOBIERNO VASCO: Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno. Abril 1989. p.p. 62 y 204-205.

toma de decisiones.

2.1.2.2.2.7. Servicios Económicos.

En la función de SERVICIOS ECONOMICOS, el subnivel gobiernos forales tiene atribuidas competencias exclusivas en: Elaboración y aprobación de sus Presupuestos; las establecidas en el Artículo 41 del Estatuto de Autonomía, y en general por la Ley de Concierto Económico y otras normas tributarias; y, Montes, aprovechamientos forestales. Tienen, además, los gobiernos forales atribuidas competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de: Agricultura y Ganadería, y Pesca en aguas interiores. Finalmente, los gobiernos forales disponen de otras competencias relativas a: Capacidad presupuestaria plena; realización de Estadísticas para sus propios fines, y, participación consultiva en la elaboración del Plan Estadístico de la Comunidad Autónoma, asumiendo la ejecución en su respectivo Territorio; y, Fomento.

Las competencias relativas a Elaboración y aprobación de sus Presupuestos; así como las establecidas en el Artículo 41 del Estatuto de Autonomía, y en general por la Ley de Concierto Económico y otras normas tributarias; e, incluso, la capacidad presupuestaria plena de los gobiernos forales; pertenecen más al ámbito de la asignación de recursos que al ámbito de la atribución de competencias, por lo que serán tratadas en los recursos asignados a las instituciones comunes, forales, y municipales, de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Desde una perspectiva económica, resulta poco razonable la distribución competencial, entre gobierno vasco y gobiernos forales, que de las actividades productivas realiza la Ley de Territorios Históricos, debido al distinto tratamiento que da a los tres Sectores productivos, e, incluso, a los diversos subsectores dentro de cada uno de los Sectores productivos.

Así, en el Sector Agropecuario y Pesca, la Ley de Territorios Históricos atribuye a los gobiernos forales; competencias exclusivas en Silvicultura; competencias de desarrollo normativo y ejecución en Agricultura, Ganadería, y Pesca continental; y, ninguna competencia en Pesca marítima.

Mientras que, en el Sector Industria y Construcción, la Ley de Territorios Históricos no atribuye a los gobiernos forales competencia alguna en Industria, por el contrario, en Construcción, la Ley de Territorios Históricos atribuye a los gobiernos forales competencias exclusivas en materia de Obras Públicas, y Carreteras y Caminos; competencias de ejecución en Urbanismo y Ordenación del Territorio (Aprobación de los instrumentos); y, ninguna competencia en Vivienda.

Y, finalmente, en el Sector Servicios, aparte de las Administraciones Públicas, la Ley de Territorios Históricos sólo atribuye a los gobiernos forales otras competencias en Transporte Mecánico por Carretera.

Bien es cierto que los gobiernos forales pueden intervenir en actividades productivas de los tres Sectores a través de la controvertida competencia propia en Fomento. Pero esta competencia emana de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 de Abril de 1985, y no de la Ley de Territorios Históricos de 25 de noviembre de 1983, que es anterior en el tiempo.

Parece evidente pues, ante esta diversidad de tratamiento en la distribución competencial, entre gobierno vasco y gobiernos forales, de las actividades productivas, que la atribución de las competencias a estos últimos no se ha realizado con criterios de racionalidad y eficiencia económica, sino atendiendo a la tradición histórica de que las Diputaciones Forales fueron competentes en materia Agropecuaria, así como en materia de Carreteras y Caminos y Obras

Públicas.

Dado que los gobiernos forales no tienen competencias en el subsector Industria; que parte de las competencias en el subsector Construcción ya fueron analizadas en VIVIENDA Y BIENESTAR COMUNITARIO (Obras Públicas de Infraestructura de vivienda y bienestar comunitario, y, Urbanismo y Ordenación del Territorio); y, que otra parte de las competencias en el subsector Construcción (Obras Públicas de Infraestructura de Transporte y Comunicaciones, y, Carreteras y Caminos), y la única competencia (excluida Administraciones Públicas) en el Sector Servicios (Transporte Mecánico por Carretera), serán analizadas en TRANSPORTES Y COMUNICACIONES; el análisis de las competencias que la Ley de Territorios Históricos atribuye a los gobiernos forales en la función de SERVICIOS ECONOMICOS, se centrará en las competencias en actividades productivas relacionadas con el Sector Agropecuario y Pesca, y, en Estadística.

Con respecto a las competencias atribuidas a los gobiernos forales en materia Agropecuaria y Pesca, las potestades varían desde la competencia exclusiva, pasando por la competencia de desarrollo normativo y ejecución, hasta la ausencia de competencias. Hay que admitir, que entre ambas potestades, competencia exclusiva y competencias de desarrollo, no existe una línea divisoria nítida, porque es difícil precisar donde acaba la potestad normativa básica de un gobierno foral, delimitada por el poder del gobierno vasco y por el poder del gobierno central, y donde empieza el desarrollo normativo de un gobierno foral; pero, también hay que admitir que la línea divisoria existe, y que por lo tanto, la diferencia de potestades entre ambas clases de competencias no es algo que carezca de importancia.

*De hecho (y sin pretender afirmar que la competencia en montes, aprovechamientos, servicios forestales, etc., no pueda ser realizada adecuadamente por

las Diputaciones Forales) no es fácil encontrar una explicación económica que justifique el que sea ésta y no otra la competencia que en exclusividad se asigna a los órganos de los Territorios Históricos.

En efecto, al referirnos a la competencia en montes, nos encontramos en presencia de un bien con características públicas correspondiendo a un territorio físico concreto y cuyos beneficios corresponden sustancialmente a los habitantes de dicho territorio. No es fácil argüir asimetrías informacionales ni heterogeneidad de gustos de ninguna manera contundente. Hay, sin embargo, un elemento distintivo en lo que respecta al contenido de esta competencia, y es el hecho de tratarse de un recurso natural. En tanto, que tal, puede argüirse que debe explotarse en régimen de propiedad única, lo que en este caso equivale a decir que la competencia debiera corresponder a las Instituciones Comunes.

Aún ignorando este aspecto, interesa contrastar la competencia exclusiva por parte de los Territorios Históricos en montes, con las competencias que se les atribuyen en materias aparentemente afines (en el sentido de que tienen las mismas características de infraestructura física y constituir recursos naturales), como agricultura y ganadería y pesca. En agricultura, los T.H. tienen únicamente competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de "sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario, divulgación, formación y capacitación agraria; viticultura y enología; producción vegetal salvo semillas y plantas de viveros", mientras que en ganadería los T.H. son también competentes para el desarrollo normativo y la ejecución en materia de "producción y sanidad animal". No resulta aparente que existan argumentos de peso por los que montes y agricultura y ganadería correspondan a distintas clases de actividades económicas, y sin embargo reciben un tratamiento distinto en cuanto a la asignación de competencias se refiere. Por lo que respecta a la pesca, la competencia exclusiva para la C.A.V. sobre "pesca en

aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre", se transfiere a los Territorios Históricos sólo en lo que se refiere a desarrollo y ejecución del "régimen de aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética". Podría aquí, por añadidura, argüirse que si un río discurre por dos provincias distintas, el régimen de aprovechamiento del recurso bajo dos autoridades no es eficiente; sin embargo y dada la escasa incidencia que este tema tiene en la C.A.V. no parece necesario entrar en él. Simplemente se trata de señalar que siendo la pesca una actividad que explota un recurso natural con similares características que los montes, ha recibido en la asignación de competencias un tratamiento distinto".²⁴

Por lo que respecta a la pesca marítima, que es una actividad productiva que corresponde a idéntica clase de actividades económicas que montes, agricultura, y ganadería, puesto que se trata de explotar un recurso natural, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución para la Comunidad Autónoma del País Vasco en "ordenación del sector pesquero" no se transfiere a los dos Territorios Históricos marítimos, que no tienen competencia alguna en la materia. Por lo que, la pesca marítima ha recibido en la atribución de competencias un tratamiento radicalmente distinto que el de los montes. El que parte de la flota pesquera vasca, la congeladora, la bacaladera, y la de altura, obtenga sus capturas en aguas internacionales y comunitarias, no es razón suficiente para justificar un tratamiento tan radicalmente distinto.

Parecen existir, pues, motivos de racionalidad económica que aconsejan que todas y cada una de las competencias atribuidas a los gobiernos forales referentes a actividades productivas del Sector Agropecuario y Pesca, que

24

MARIA CARMEN GALLASTEGUI e INMACULADA GALLASTEGUI: "Un análisis económico de la Ley de Territorios Históricos". BECA - Agustín de Zumalabe, p.p. 1-97, p.p. 71-72.

están basadas en la explotación de recursos naturales, contengan idénticas potestades.

Ahora bien, ¿cuál debe ser el nivel uniforme de potestades?, ¿potestad normativa básica, desarrollo normativo, y ejecución, como en montes?, o, ¿ninguna, como en pesca marítima?, que son los dos niveles de potestades extremos.

Si consideramos el teorema de la descentralización, habrá que tener en cuenta, en primer lugar, que el teorema parte de la condición de que los costes de provisión de un bien público en cada Territorio Histórico sean los mismos tanto para el gobierno vasco como para los gobiernos forales; y, en segundo lugar, el teorema se apoya en los supuestos restrictivos, de la existencia de asimetría informativa entre el gobierno vasco y los gobiernos forales, en favor de estos últimos, y la existencia de preferencias de los ciudadanos diferentes de una a otros Territorios Históricos. Dada la posible inexistencia, de asimetría informativa entre niveles de gobierno, y de heterogeneidad de preferencias entre Territorios Históricos; en principio, sería indiferente optar por la solución menos descentralizada o por la solución más descentralizada. Sin embargo, por lo que respecta a la primera condición, el buen sentido económico nos sugiere como probable el que los costes de provisión de estos bienes públicos resulten superiores para los gobiernos forales que para el gobierno vasco, por la menor capacidad de aquellos para alcanzar economías de escala. En breve, que a la luz del teorema de la descentralización parece prevalecer ligeramente la solución menos descentralizada sobre la solución más descentralizada.

El cumplimiento del principio de equivalencia fiscal requiere que exista correspondencia entre los límites geográficos de la unidad de gobierno que provee el bien público y los de los beneficios del bien público; requisito que se cumple en ambas soluciones, dada la inexistencia de "externalidades" en

ambos casos. De donde se puede deducir que, bajo este criterio, resulta indiferente optar por la solución menos descentralizada o por la solución más descentralizada.

En cambio, parece previsible que los costes de decisión sean menores en la solución menos descentralizada que en la solución más descentralizada.

De forma que, por razones de eficiencia económica, hubiera sido deseable que se hubiera elegido una opción intermedia, entre la solución menos descentralizada y la solución más descentralizada, en la atribución de competencias, en materia agropecuaria y pesquera, a los gobiernos forales; evitando tanto la atribución de competencias exclusivas en montes, como la no atribución de competencias en pesca marítima; que fuerzan a valorar como "incorrectas" las competencias de los gobiernos forales en estas materias.

En resumen, y a modo de conclusión: parece aconsejable, por motivos de racionalidad económica, que las competencias en montes, agricultura, ganadería, pesca continental, y pesca marítima, atribuidas a los gobiernos forales, contengan idénticas potestades; y, además, teniendo en cuenta la ligera inferioridad de la solución más descentralizada, resultaría deseable, por razones de eficiencia económica, una opción intermedia entre ambas soluciones, que consistiera en que las competencias en montes, agricultura, ganadería, pesca continental, y pesca marítima, atribuidas a los gobiernos forales, fueran de ejecución, al tratarse de recursos naturales, reservándose el gobierno vasco, la potestad normativa (excepto en pesca marítima, que no es de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco), y el desarrollo normativo.

Como es sobradamente conocido, la información es indispensable para una buena gestión económica, y las Estadísticas constituyen una parte fundamental

de la información. En las Estadísticas elaboradas por el sector público, el hecho de que sean utilizadas por una persona o institución, no implica el que no puedan ser utilizadas por otras personas o instituciones; y, esto es así, porque estas Estadísticas son bienes públicos polarmente puros, que reúnen la doble característica de consumo no rival o colectivo e imposibilidad de exclusión en el consumo.

Esta doble característica por un lado, aconseja la provisión de las Estadísticas por el gobierno vasco al permitir minimizar el coste por beneficiario, al extenderse al máximo su número; pero, por otro lado, la provisión de las Estadísticas por el gobierno vasco implica el riesgo de que su producción no alcance el nivel deseado por los beneficiarios, originándose pérdidas de bienestar como consecuencia de la unificación del nivel de provisión.

Pues bien, y aunque sólo sea por una vez, la Ley de Territorios Históricos realiza una distribución "óptima" de competencias, entre el nivel gobierno vasco y el subnivel gobiernos forales, en materia de Estadísticas. Porque la atribución al gobierno vasco de la elaboración del Plan Estadístico de la Comunidad Autónoma del País Vasco de interés general, y, la atribución a los gobiernos forales de la ejecución en su respectivo Territorio Histórico de las Estadísticas contenidas en dicho Plan, además de su participación consultiva en la elaboración del Plan, contribuye a minimizar el coste de provisión por beneficiario; y, porque, la atribución a los gobiernos forales de la posibilidad de realizar Estadísticas, aunque sujetas a las normas comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para sus propios fines, elimina el riesgo de que al unificar el nivel de provisión, si ésta se realiza exclusivamente desde el gobierno vasco, no se alcance el nivel deseado por los beneficiarios, originándose pérdidas de bienestar de los mismos.

Ya anteriormente, se hizo alusión a la posibilidad que los gobiernos forales tienen de intervenir en todas las actividades productivas, agropecuaria y pesca,

industria y construcción, y, servicios, dado que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, les atribuye como competencia propia el Fomento, al igual que a las Diputaciones de Territorio Común. Desde el punto de vista de la racionalidad y la eficiencia económica, resulta "correcto" que se conceda a las Diputaciones de Territorio Común, que disponen de recursos económicos y financieros muy limitados, la posibilidad de promover y coordinar actividades económicas, o de otro tipo (aunque el concepto tradicional de fomento se refiere a actividades económicas) en su provincia. Lo que ya no resulta "correcto" es el abuso que, en mayor o menor grado, las Diputaciones de los Territorios Históricos o gobiernos forales han hecho de esta competencia, amparándose en ella para llevar a cabo actividades, sobre las que ni el Estatuto de Autonomía, ni la Ley de Territorios Históricos, les conceden competencia alguna.

No obstante, y para que la atribución de competencias a los gobiernos forales resulte, cuando menos "correcta", no hay por qué renunciar a la competencia de Fomento que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985 les atribuye, sino simplemente, de hacer un adecuado uso de la misma, limitándola a la promoción y coordinación de actividades económicas sobre las que los gobiernos forales tengan atribuidas competencias por el Estatuto de Autonomía o por la Ley de Territorios Históricos.

2.1.2.2.2.8. Transportes y Comunicaciones.

En materia de TRANSPORTES Y COMUNICACIONES, los gobiernos forales tienen atribuida, por el Estatuto de Autonomía y por la Ley de Territorios Históricos, la competencia exclusiva en Carreteras y Caminos. Así mismo, tienen otras competencias: en materia de Transportes Mecánicos por Carretera (Transporte Terrestre), y en materia de servicios de comunicaciones y de suministro de energía eléctrica, atribuidas por la Ley de Territorios Históricos y por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, respectivamente.

Las competencias exclusivas que los gobiernos forales tienen atribuidas en Carreteras y Caminos provienen originaria y directamente del Estatuto de Autonomía, que en su Artículo 10.34 dispone: "En materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, nº 1 del artículo 148 de la Constitución, las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos, conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostenten o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3 de este Estatuto".*

El texto original del Estatuto de Autonomía del País Vasco, elaborado en Gernika, y registrado en la Secretaría del Congreso, se limitaba a atribuir a la Comunidad Autónoma del País Vasco, con carácter de exclusiva, la competencia en materia de Carreteras y Caminos y otras con ella relacionadas, salvando las limitaciones que se derivan del Artículo 149 de la Constitución Española. Fué la ponencia constituida en el Congreso, para estudiar y mostrar los motivos de desacuerdo con el texto original, la redactora del Artículo 10.34 del vigente Estatuto de Autonomía.

"... debe reconocerse que la innovación al art. 3º, contenida al final del apartado (Apartado 34, del Artículo 10, del Estatuto de Autonomía) puede parecer a primera vista carente de sentido. En efecto, este último precepto se refiere a la organización e instituciones de autogobierno de los Territorios Forales, sin que pueda percibirse de inmediato la existencia de una relación próxima entre la potestad de autoorganización y la titularidad de la competencia de carreteras ad intra.... Creemos, sin embargo, que cabe hallar algún sentido a esa referen-

* Artículo 3 del Estatuto de Autonomía: Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, consensuar, o en su caso establecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno.

cia.... pensando que esa invocación fundamentadora quiere expresar y justificar que la competencia en materia de carreteras queda esencialmente residenciada en los Territorios por ser parte integrante de un peculiar régimen jurídico e institucional.

También es chocante desde un punto de vista jurídico-formal, que un precepto cuya finalidad primera y general es la de determinar aquella parte del elenco competencial de la Comunidad en su conjunto asumida con carácter exclusivo frente al Estado, venga a decir en uno de sus apartados (Apartado 34, del Artículo 10, del Estatuto de Autonomía) que las Diputaciones conservarán o recuperarán, en su caso, esta competencia"²⁵

Parece pues, que incluso desde un punto de vista jurídico, la atribución directa a los Territorios Históricos, y no a la Comunidad Autónoma, de las competencias en materia de Carreteras y Caminos, supone elegir una opción, en cierto grado carente de sentido, y, que además resulta chocante.

Estas competencias se concretaron en el Real Decreto nº 2769/1980 de Transferencia de Carreteras, que incluía "todas las funciones y potestades hasta ahora ejercidas por el Gobierno y la Administración del Estado sobre la totalidad de carreteras, caminos y autopistas no sujetas a régimen de concesión, que hasta la actualidad han sido de titularidad estatal, en aquellos tramos que discurren dentro del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca, incluidas las correspondientes a itinerarios de las redes nacionales básicas, complementaria y regional.

Se parte del "quantum" competencial común a la generalidad de las CC.AA.,

²⁵

GOBIERNO VASCO: Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno. Abril, 1989. p.p. 108-109.

pero se supera, para alcanzar el régimen jurídico y competencias que en esta materia conservaba Alava en virtud de su Concierto y que debían recuperar Guipúzcoa y Vizcaya... No caben dudas, por tanto, sobre el carácter exorbitante de las competencias del País Vasco en materia de carreteras, que constituye una de las singularidades que caracterizan el vigente texto estatutario"²⁶. Por que, ".... en tanto que la generalidad de las CC.AA. sólo son competentes sobre determinadas carreteras -las que agotan su itinerario en el ámbito territorial de la respectiva C.A.-, en nuestro caso, el principio territorial presenta un alcance absolutizador, de tal suerte que todas las carreteras son de competencia del País Vasco en cuanto se desarrollan sobre su tránsito. El caso de las autopistas en régimen de concesión constituyen una excepción confirmatoria de esa regla, en la medida en que la duración de la concesión supone un paréntesis temporal a la efectiva vigencia y aplicación del principio territorial"²⁷.

En resumen, que frente a la redacción del texto original en materia de Carreteras y Caminos elaborada en Gernika, que se limitaba a atribuir la competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma del País Vasco, prevaleció la redacción del texto vigente recogido en el Apartado 34 del Artículo 10, elaborado por la ponencia constituida en el Congreso, que atribuye la competencia exclusiva a las Diputaciones Forales, al amparo de la referencia a los fundamentos jurídicos-institucionales.

²⁶ GOBIERNO VASCO: Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno. Abril 1989. p.p. 106.

²⁷ GOBIERNO VASCO: Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno. Abril 1989. p.p. 33.

No cabe duda, pues, de que la ponencia constituida en el Congreso consideró que la única opción posible para que el exorbitado "quantum" competencial, que iba ser objeto de transferencia, fuera considerado como constitucional, consistía en atribuirlo a los Territorios Históricos. Y puede que así sea, si se hace, como se ha hecho, una interpretación de carácter continuísta de la Disposición Adicional 1ª de la Constitución Española, manteniendo a las Diputaciones Forales como depositarias de los derechos históricos. Pero no necesariamente tendría que haber sido así, como ya manifesté anteriormente, en la Introducción a Competencias atribuidas al subnivel gobiernos forales, si los criterios de legitimidad histórica y jurídica no hubieran prevalecido sobre los criterios de racionalidad y eficiencia económica.

Por lo tanto, no resulta extraña, ante la amenaza de una declaración de anticonstitucionalidad, la cautela y timidez con que la Ley de Territorios Históricos ha abordado el tema de la distribución de competencias en Carreteras y Caminos, entre el nivel gobierno vasco y el subnivel gobiernos forales, en su Artículo 7º, a), 8: "Los Organos Forales de los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva, que ejercitarán de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos en las siguientes materias: ... planificación, proyectos, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explicitación de carreteras y caminos.

Al objeto de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos pondrán en vigor para sus redes las normas técnicas y de señalización que se establezcan en el Plan General de Carreteras aprobado por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, y en aquellas carreteras que sean prolongación de las de la Red estatal o que enlacen con las de otros Entes Públicos extracomunitarios o entre los propios Territorios Históricos, realizarán, como mínimo aquellas previsiones, objetivos, prioridades y mejoras que se establez-

can en dicho Plan General de Carreteras.

Cuando en los planes de la Comunidad Autónoma del Estado, de otros Entes Públicos extracomunitarios o de los Territorios Históricos, se contemple el establecimiento de nuevas vías de comunicación cuyo trazado incida respectivamente en los Territorios Históricos o en los limítrofes a éstos, se procederá a coordinar dichos planes sobre la base de las facultades y atribuciones respectivas.

Todo ello sin merma de lo dispuesto en el artículo 10.34 del Estatuto de Autonomía".

Resulta evidente, pues, que las razones invocadas y respetadas para justificar, en el Estatuto de Autonomía y en la Ley de Territorios Históricos, la atribución de la competencia en materia de Carreteras y Caminos a los gobiernos forales, son de índole jurídico-institucional. Y, resulta evidente, también, que mientras se siga considerando a las Diputaciones Forales de cada uno de los tres Territorios Históricos, en lugar de a las Instituciones Comunes de los tres Territorios Históricos, como depositarias de los derechos históricos, cualquier intento de atribuir la competencia al gobierno vasco, como sería lo racional y lo eficiente económicamente, correrá el riesgo de ser declarado anticonstitucional.

No obstante, se debiera correr este riesgo y modificar la Ley de Territorios Históricos, porque la distribución de competencias, en Carreteras y Caminos, entre gobierno vasco y gobiernos forales, basada en discutibles razones jurídico-institucionales no responde a criterios de racionalidad y eficiencia económica.

En primer lugar, tanto las Carreteras y Caminos, como los Ferrocarriles, los

Puertos, los Helipuertos, y los Aeropuertos, son bienes públicos consistentes en infraestructuras físicas de transportes y comunicaciones situadas en lugares geográficos concretos y cuyos beneficiarios son, prioritariamente, los ciudadanos residentes en esos ámbitos geográficos concretos. Pues bien, a pesar de ser todas estas infraestructuras físicas, bienes públicos locales de idénticas características, que debieran de recibir, por lo tanto, idéntico tratamiento en lo que respecta a la distribución de competencias entre niveles de gobierno, los gobiernos forales tienen competencia exclusiva en Carreteras y Caminos y no tienen competencia alguna en Ferrocarriles, Puertos, Helipuertos y Aeropuertos, en tanto que el gobierno vasco no tiene más que una competencia de coordinación, atribuida por la Ley de Territorios Históricos, en Carreteras y Caminos y tiene competencia exclusiva en Ferrocarriles, Puertos, Helipuertos y Aeropuertos.

La falta de racionalidad económica de la atribución de la competencia exclusiva en Carreteras y Caminos a los gobiernos forales es pues, evidente y notoria. Lo racional sería que las competencias en Carreteras (excepto las provinciales y las municipales) de los gobiernos forales, fueran las mismas que en el resto de infraestructuras físicas de transportes y comunicaciones; es decir, ninguna. O, ¿es qué acaso existe alguna razón económica, para que la Diputación Foral de Gipuzkoa que no tiene competencia alguna sobre el ferrocarril de vía estrecha que va desde Donostia-San Sebastián a la frontera de Irún-Hendaya, y cuyo itinerario transcurre íntegramente en su Territorio, tenga competencia exclusiva sobre el itinerario, en su Territorio, de la carretera nacional 1, Madrid-Irún, que no agota su itinerario en Gipuzkoa, y ni si quiera en la Comunidad Autónoma del País Vasco?.

La mayor prueba de la irracionalidad económica de atribuir competencias a los gobiernos forales en materias relacionadas con la infraestructura física de transporte y comunicaciones - y Carreteras y Caminos es una de ellas-la

proporciona la propia Ley de Territorios Históricos, que no atribuye competencia alguna a los gobiernos forales de las competencias exclusivas en Ferrocarriles, Puertos, Helipuertos y Aeropuertos, que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En breve, que cuando la amenaza de una declaración de anticonstitucionalidad desaparece y se pueden aplicar libremente los criterios de racionalidad económica, la solución elegida es la menos descentralizada, es decir, atribuir al gobierno vasco la competencia exclusiva.

Sin duda, que la competencia de coordinación en materia de Carreteras que la Ley de Territorios Históricos atribuye al nivel gobierno vasco contribuye a disminuir la irracionalidad de la distribución de competencias entre niveles de gobierno, pero este grado de corrección es insuficiente.

Por otra parte, la opción por la solución más descentralizada en la competencia de Carreteras y Caminos es, además de irracional, ineficiente económicamente. Si nos atenemos al teorema de la descentralización, al no existir asimetría informativa, ni ser fácilmente demostrable la heterogeneidad en las preferencias de los ciudadanos por razones de residencia en uno u otro Territorio Histórico, así como ser presumible -presunción que favorece a los gobiernos forales- que los costes de provisión serían los mismos para los gobiernos forales que para el gobierno vasco; resulta indiferente (o, ligeramente favorable) optar por la solución menos descentralizada o por la solución más descentralizada.

Pero, sin embargo, la solución más descentralizada es incapaz de ofrecer un grado satisfactorio de cumplimiento del principio de equivalencia fiscal. En efecto, aunque probablemente los residentes en cada Territorio Histórico sean los principales beneficiarios del bien público local Carreteras (nacionales), en el breve itinerario que discurre dentro de cada Territorio Histórico, y que, por

lo tanto, es competencia exclusiva del gobierno foral respectivo; no cabe duda de que los residentes en los otros dos Territorios Históricos, los residentes en el resto del Estado Español, y los residentes en el resto del Mundo, también son beneficiarios de este bien público local. Es decir que, aunque tanto en la solución menos descentralizada como en la solución más descentralizada se producen efectos externos, las "externalidades" son sensiblemente inferiores en la primera solución, puesto que se reducen a las de los beneficiarios del resto del Estado y del resto del Mundo, pero no, a las del resto de los Territorios Históricos, como ocurre con la segunda solución, que es la actual. Por lo tanto, prevalece la solución menos descentralizada como más eficiente económicamente.

Así mismo, la competencia de coordinación, olvidada en el Estatuto de Autonomía pero atribuida por la Ley de Territorios Históricos, al nivel gobierno vasco, supone la multiplicación de unidades de gobierno que toman decisiones, aumentando los costes de toma de decisiones; lo que no hubiera ocurrido si la competencia exclusiva se hubiera atribuido a una única unidad de gobierno del mayor ámbito jurisdiccional, es decir, al gobierno vasco.

De lo que se deduce que la solución menos descentralizada es sensiblemente más eficiente económicamente que la solución más descentralizada que es la adoptada por el Estatuto de Autonomía y la respetada por la Ley de Territorios Históricos.

En consecuencia, hay que considerar que la competencia exclusiva en Carreteras y Caminos atribuida a los gobiernos forales es "incorrecta", desde la perspectiva de la teoría económica de la hacienda pública federal.

La competencia exclusiva de los gobiernos forales en materia de Carreteras y Caminos, debe reducirse a aquellas carreteras provinciales o locales que

agoten su itinerario en el Territorio Histórico respectivo. Por lo que se hace conveniente proponer una modificación de la Ley de Territorios Históricos, en el sentido de que sea el gobierno vasco el que asuma la competencia exclusiva en materia de Carreteras (nacionales) que no agoten su itinerario en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y Carreteras (no nacionales) que no agoten su itinerario en el ámbito de un único Territorio Histórico.

Aunque se corra el riesgo de que dicha modificación sea denunciada como anticonstitucional, sería absurdo el mantener una distribución de competencias, entre el gobierno vasco y los gobiernos forales, en materia de Carreteras y Caminos, irracional e ineficiente económicamente, porque así lo determinan unos fundamentos jurídicos-institucionales, basados en una interpretación continuísta sobre los derechos históricos.

Con respecto a la competencia de los gobiernos forales en materia de Transportes Mecánicos por carretera (Transporte Terrestre) resulta evidente que está atribuida por razones histórico-políticas. El Artículo 10º de la Ley de Territorios Históricos "ejerciendo los Territorios Históricos las mismas facultades y con el mismo carácter que en el presente ostenta Alava", no deja lugar a la menor duda.

El análisis y las conclusiones, sobre la atribución de competencias a los gobiernos forales, en materia de Transporte Mecánico por Carretera son muy similares a las anteriores en materia de Carreteras y Caminos.

Desde una perspectiva económica, resulta irracional la atribución a los gobiernos forales de la competencia en Transporte Mecánico por Carretera, cuando el resto de las competencias exclusivas en materia de Transporte - por ferrocarril, marítimo, fluvial y por cable- atribuidas a la Comunidad

Autónoma del País Vasco por el Estatuto de Autonomía han quedado retenidas en el nivel de gobierno de ámbito superior, es decir, en el gobierno vasco.

Y, así mismo, la solución adoptada, que es la más descentralizada es sensiblemente menos eficiente que la solución menos descentralizada, porque: dada la simetría informativa entre niveles de gobierno y la presumible homogeneidad en las preferencias de los ciudadanos de los tres Territorios Históricos, la provisión conjunta del bien público por el nivel de gobierno de ámbito superior probablemente tendrá unos costes menores; los efectos externos aumentan sensiblemente cuando se reduce el ámbito territorial jurisdiccional, lo que propicia el que los beneficios del bien público local se extiendan más allá de los límites geográficos de la jurisdicción del gobierno que provee el bien; y los costes de toma de decisiones, al participar dos niveles de gobierno en el ejercicio de la competencia, aumentan.

En consecuencia, habría que considerar que la atribución de la competencia a los gobiernos forales en materia de Transporte mecánico por carretera es "incorrecta". Por lo que cabe proponer, una segunda modificación de la Ley de Territorios Históricos, reservando la competencia exclusiva, en todas sus potestades, al nivel gobierno vasco.

2.1.2.2.2.9. Otras (Deuda Pública).

Los gobiernos forales tienen competencia para emitir Deuda Pública, y en un sentido más amplio, para concertar operaciones de crédito, con dos finalidades concretas: financiar gastos de inversión relacionados con sus competencias, mediante operaciones por plazo igual o superior a un año; y, cubrir sus necesidades transitorias de tesorería, mediante operaciones a plazo inferior a un año. La capacidad de endeudamiento en el primer caso, la financiación de gastos de inversión a plazo superior a un año, queda limitada a que el importe

de las anualidades de amortización de capital e intereses no exceda del 12,5% de los respectivos ingresos corrientes brutos anuales de cada Territorio Histórico.

Las Diputaciones Forales, en mayor o menor medida, han tenido un comportamiento abusivo en la emisión de Deuda Pública, no ajustándose, ni a las dos finalidades concretas que pueden tener las operaciones de crédito, ni al límite de emisión, que se han pretendido justificar invocando facultades y derechos derivados de la Ley de Concierto Económico, que en forma alguna se derivan de esta Ley, y, recurriendo a extraños fundamentos jurídico-institucionales del derecho foral de Bizkaia.

La desaparición de los Pagarés del Tesoro, que implica también, la desaparición de los Pagarés Forales y de los Activos Financieros con Retención en Origen a través de su canje por Deuda Pública Foral Especial, con vencimiento a un plazo de seis años, acabará con este comportamiento abusivo de las Diputaciones Forales, que en el futuro, forzosa y necesariamente tendrán que ajustar sus emisiones de Deuda Pública a las dos finalidades concretas y a los límites previstos en la Ley de Territorios Históricos, al amparo de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Considerando el carácter de recurso que tiene la Deuda Pública emitida por los gobiernos forales, será tratada con mayor amplitud en los recursos asignados a las instituciones comunes, forales, y municipales, de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No obstante, cabe anticipar que la atribución de esta competencia a los gobiernos forales, en el ámbito teórico meramente competencial, puede ser considerada como la "mejor de las posibles", por el mero hecho de la

disposición de capacidad de endeudamiento, sin apenas otras restricciones que aquellas que la propia Comunidad Autónoma del País Vasco ha impuesto a sus Organos Forales, a través de la Ley de Territorios Históricos.

2.1.2.2.3. PROPUESTA NORMATIVA.

En concreto, los cambios en las competencias atribuidas a los gobiernos forales, por la Ley de Territorios Históricos, que se proponen son los siguientes:

- Función ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD.
 - . Derogación del Artículo 7º, a), 11, relativo a la competencia exclusiva de los gobiernos forales en materia de: "Régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales, Miñones y Miqueletes, dependientes a efectos de representación y tradicionales, de las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Gobierno Vasco, como mando supremo de la Policía Autónoma".
- Función BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL.
 - . Derogación del Artículo 7º, c) 1, relativo a la competencia de ejecución de los gobiernos forales en materia de: "Asistencia Social, sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco".
 - . Aunque no suponga un cambio en la Ley de Territorios Históricos, la competencia de ejecución del subnivel gobiernos forales en materia de Desarrollo Comunitario, debe limitarse a la explicitada en el Artículo 7º, c), 2, de dicha Ley y, el gobierno vasco debe ejercitar la "acción directa", a la que parece haber renunciado. Dicha materia es la siguiente: "Desarrollo comunitario, condición femenina. Política infantil, juvenil, de la tercera edad, ... sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco".
- Función VIVIENDA Y BIENESTAR COMUNITARIO.
 - . Aunque no suponga un cambio en la Ley de Territorios Históricos, la competencia exclusiva de los gobiernos forales debe limitarse a la

explicitada en el artículo 7º, a),12: "Archivos, Bibliotecas, Museos e Instituciones relacionadas con las Bellas Artes y Artesanía de titularidad del Territorio Histórico", derogándose los Decretos 31/1985, 39/1985, y 50/1985, todos ellos de 5 de marzo, por el que se traspasan a los Territorios Históricos, los medios personales y presupuestarios adscritos a la Organización Bibliotecaria de Euskadi.

- Modificación de la redacción actual del Artículo 7º, a), 13, sustituyéndolo por el texto alternativo. Y, así mismo, modificación de la potestad atribuida a los gobiernos forales por el Artículo 7º, a), 13, en materia de Cultura, rebajándola de competencia exclusiva a competencia de desarrollo legislativo y ejecución.

REDACCION ACTUAL

"Creación y mantenimiento de organismos culturales de interés del Territorio Histórico".

REDACCION PROPUESTA

"Creacion y mantenimiento de organismos culturales cuya sede radique y cuya actividad se desarrolle íntegramente en el Territorio Histórico".

- Modificación del contenido y de la potestad atribuida a los gobiernos forales por el Artículo 7º, a),10, en materia de Obras Públicas (Infraestructura de Vivienda y Bienestar Comunitario), rebajándola de competencia exclusiva a competencia de ejecución.

REDACCION ACTUAL

"Obras públicas, cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos o no se declare de interés general por el Parlamento".

REDACCION PROPUESTA

"Obras públicas, excepto Carreteras y Caminos, cuya realización no afecte a otros Territorios o no se declare de interes general por el Parlamento "

- Modificación de la potestad atribuída a los gobiernos forales por el Artículo 7º, b), 5, en materia de Patrimonio Histórico-Artístico, rebajándola de competencia de desarrollo normativo y ejecución, a competencia de ejecución: "Conservación, mejora, restauración o, en su caso, excavación del Patrimonio Histórico Artístico Monumental y Arqueológico".
- Modificación de la potestad atribuída a los gobiernos forales por el Artículo 7º, b), 6, en materia de Deporte, rebajándola de competencia de desarrollo normativo y ejecución, a competencia de ejecución. "Fomento del deporte, Programas de deporte escolar y deporte para todos".
- Modificación de la potestad atribuída a los gobiernos forales por el Artículo 7º, b), 4, en materia de Aguas públicas continentales, rebajándola de competencia de desarrollo normativo y ejecución, a competencia de ejecución: "Policía de aguas públicas, continentales y de sus cauces naturales, riberas, y servidumbres".
- Aunque no suponga un cambio en la Ley de Territorios Históricos, la competencia de ejecución de los gobiernos forales en materia de Ocio y Esparcimiento, debe limitarse a la explicitada en el Artículo 7º, c), 2, de dicha Ley; y, el gobierno vasco debe ejercitar la "acción directa", a la que parece haber renunciado: "..... ocio y esparcimiento, sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco".
- La redacción del Artículo 7º, c), 5, relativo a las competencias de ejecución en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, debe ser modificada y sustituida por la propuesta en el Informe sobre el Marco Institucional Interno.

REDACCION ACTUAL

"En materia de urbanismo, corresponde a los Territorios Históricos las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como los de aprobación de los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a Otros entes públicos y órganos urbanísticos".

REDACCION PROPUESTA

"En materia de ordenación del Territorio, corresponde a los Territorios Históricos, además de las facultades de redacción y tramitación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación que la legislación vigente atribuye a las Diputaciones Provinciales, las de ejecución, gestión, fiscalización, información, y aprobación de los expedientes que, en desarrollo de las previsiones contenidas en aquellos, son necesarios para el ejercicio de competencias que por la razón de la materia estén atribuidas a los mismos.

En materia de Urbanismo les corresponde las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización, información y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística municipal, cuyo ámbito no exceda del propio Territorio Histórico. Ostentan las mismas facultades, cuando se trate de Planes Especiales Formulados en ausencia del Plan Director Territorial de Coordinación o de Planteamiento General y tengan por objeto la regulación de materias atribuidas a las Diputaciones Forales.

Los planes urbanísticos que no sean de desarrollo de otros de rango superior, ni de un Plan Director Territorial de Coordinación serán informados previamente por la Comisión de Ordenación del Territorio del País

Vasco, informe que será vinculante en lo que se refiere a la cuantificación del desarrollo residencial, industrial y de servicios, así como de las infraestructuras, equipamientos, recursos naturales, actividades y materias cuya ordenación por razón de su objeto no sea competencia de los Territorios Históricos".

- Función SERVICIOS ECONOMICOS.

- . Modificación de la potestad atribuida a los gobiernos forales por el Artículo 7º, a), 9, en materia de Montes y Aprovechamientos forestales, rebajándola de competencia exclusiva a competencia de ejecución: "Montes, aprovechamientos, servicios forestales, vías pecuarias y pastos, en los términos del artículo 10.8 del Estatuto de Autonomía: guardería forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales".
- . Modificación de la potestad atribuida a los gobiernos forales por el Artículo 7º, b), 1, en materia de Agricultura, rebajándola de competencia de desarrollo normativo y ejecución, a competencia de ejecución: "Sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario; divulgación, promoción y capacitación agraria; viticultura y enología; producción vegetal, salvo semillas y plantas de viveros.
- . Modificación de la potestad atribuida a los gobiernos forales por el Artículo 7º, b), 2, en materia de Ganadería, rebajándola de competencia de desarrollo normativo y ejecución, a competencia de ejecución: "Producción y sanidad animal".

- . Modificación de las potestades atribuidas a los gobiernos forales por el Artículo 7º, b), 3, en materia de Pesca en aguas interiores y Caza, rebajándolas de competencias de desarrollo normativo y ejecución a competencias de ejecución: "Régimen de aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética".
- . Inclusión en el articulado de la Ley de Territorios Históricos, de la atribución a los gobiernos forales de la competencia de ejecución en materia de Pesca Marítima. Se propone la siguiente redacción del Artículo 7º, c), 7, actualmente inexistente: "Pesca marítima, en los Territorios Históricos de Bizkaia y Gipuzkoa".
- . Inclusión en el articulado de la Ley de Territorios Históricos, del compromiso por parte de los gobiernos forales de limitar la competencia de Fomento, que les confiere la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, a la promoción y coordinación de las actividades económicas sobre las que tengan atribuidas competencias por el Estatuto de Autonomía o por la propia Ley de Territorios Históricos. Se propone la siguiente redacción del Artículo 7º, e), actualmente inexistente:

"Corresponde a los Territorios Históricos el fomento de actividades económicas en sus respectivos Territorios, de acuerdo con el Artículo 36, 1, de la Ley de Bases de Régimen Local. El ejercicio de la competencia de fomento se limitará a la promoción y coordinación de las actividades económicas sobre las que los Territorios Históricos tengan atribuidas competencias por el Estatuto de Autonomía o por esta Ley".

- Función TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

- . Modificación del contenido de la competencia exclusiva atribuida a los

gobiernos forales por el Artículo 10.34 del Estatuto de Autonomía y por el Artículo 7º, a), 8, y 7º, a), 10 (en la parte que se refiera a Infraestructura de Transportes y Comunicaciones) de la propia Ley de Territorios Históricos, en materia de Carreteras y Caminos, reduciendo la competencia a aquellas carreteras provinciales o locales que agotan su itinerario en el Territorio Histórico respectivo. Propuesta la modificación del Artículo 7º, a), 10, en la Función Vivienda y Bienestar Comunitario, la propuesta normativa se limita a la modificación de la redacción actual del Artículo 7º, a), 8, en el siguiente sentido.

REDACCION ACTUAL

"Planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explicitación de carreteras y caminos.

Al objeto de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos pondrán en vigor para sus redes las normas técnicas y de señalización que se establezcan en el Plan General de Carreteras aprobado por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, y en aquellas carreteras que sean prolongación de las de la Red estatal o que enlacen con las de otros Entes Públicos extracomunitarios o entre los propios Territorios Históricos, realizarán como mínimo, aquellas previsiones, objetivos, prioridades y mejoras que se establezcan en dicho Plan de Carreteras.

REDACCION PROPUESTA

"Planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explicitación de carreteras y caminos, que agoten su itinerario en el Territorio Histórico respectivo.

Al objeto de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos pondrán en vigor para sus redes las normas técnicas y de señalización que se establezcan en el Plan General de Carreteras aprobado por las Instituciones de la Comunidad Autónoma".

Cuando en los planes de la Comunidad Autónoma, del Estado, de otros Entes Públicos extracomunitarios, o de los Territorios Históricos, se contemple el establecimiento de nuevas vías de comunicación cuyo trazado incida respectivamente en los Territorios Históricos o en los límites a éstos, se procederá a coordinar dichos planes sobre la base de las facultades y atribuciones respectivas. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.34 del Estatuto de Autonomía*.

Cuando en los planes de la Comunidad Autónoma, del Estado, de otros Entes Públicos extracomunitarios, o de los Territorios Históricos, se contemple el establecimiento de nuevas vías de comunicación cuyo trazado incida respectivamente en los Territorios Históricos o en los límites a éstos, se procederá a coordinar, dichos planes sobre la base de las facultades y atribuciones respectivas*.

La limitación del contenido de la competencia en Carreteras y Caminos atribuida a los gobiernos forales, induce a realizar una nueva propuesta normativa consistente en añadir una competencia exclusiva más a las que actualmente dispone el gobierno vasco, que se recogerán en el ahora inexistente Artículo 6º, 3, cuya redacción sería la siguiente:

"Es competencia exclusiva de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, la planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explicitación de carreteras y caminos que no agoten su itinerario en un único Territorio Histórico.

Compete a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma establecer y aprobar el Plan General de Carreteras, que incluirá las normas técnicas y de señalización para las redes de carreteras dependientes de los Organos Forales de los Territorios Históricos.

Cuando en los planes del Estado y de otros Entes Públicos extracomunitarios se contemple el establecimiento de nuevas vías de comunicación, cuyo trazado incida en los Territorios Históricos de la Comunidad

Autónoma, así como cuando en los planes de la Comunidad Autónoma y de los Territorios Históricos figure el establecimiento de nuevas vías de comunicación, se procederá a coordinar dichos planes sobre la base de las facultades y atribuciones respectivas".

- Derogación del Artículo 10º, relativo a las competencias de los gobiernos forales en materia de Transporte Mecánico por Carretera, de forma que la competencia exclusiva en esta materia quede atribuida al gobierno vasco, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 6º, 1 de la propia Ley de Territorios Históricos: "Es de la competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que, correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la presente Ley u otras posteriores, a los Organos Forales de los Territorios Históricos".

El texto de Artículo 10º, objeto de la propuesta normativa de derogación es el siguiente: "Corresponden a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma las competencias de Legislación, Desarrollo Normativo, Alta Inspección, Planificación y Coordinación en materia de Transportes Mecánicos por carretera, ejerciendo los Territorios Históricos las mismas facultades y con el mismo carácter que en el presente ostenta Alava, dentro de su Territorio, de acuerdo con los convenios vigentes con el Estado".

2.1.2.2.4. CONCLUSIONES.

Como ya se anticipó en la Introducción, puede afirmarse que las competencias atribuidas a los gobiernos forales, que en buena parte proceden de la Ley de Territorios Históricos, aunque algunas proceden directamente del Estatuto de Autonomía, e incluso de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, no respetan en grado satisfactorio, salvo excepciones, que coinciden en tres casos con la ausencia de competencias, los criterios de atribución de competencias, entre los diferentes niveles de gobierno, de la teoría económica de la hacienda pública federal.

En efecto, la ausencia de competencias en la función de DEFENSA debe calificarse de "óptima". Así mismo la ausencia de competencias en las funciones de EDUCACION y SALUD, y la atribución de competencias en SERVICIOS GENERALES y OTRAS (DEUDA PUBLICA) pueden considerarse como la "mejor de las posibles"; no obstante, hay que denunciar que al amparo de su capacidad presupuestaria plena, los gobiernos forales estén gastando en Educación, lo que constituye una intromisión en el ámbito competencial del gobierno vasco que, al parecer, ha sido admitida por éste; y, también, el comportamiento abusivo en la emisión de Deuda Pública de los gobiernos forales.

Entre las competencias atribuidas en materia de ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD, si bien la atribución de la competencia en Defensa contra incendios puede ser calificada como la "mejor de las posibles", la atribución de la competencia sobre el Régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales, Miñones y Miqueletes, resulta "incorrecta" y pueril en su alusión a los Forales de Nafarroa, que al parecer ha pasado inadvertida.

La competencia de ejecución en Asistencia Social, correspondiente a la función BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL, atribuida a los gobiernos forales es "incorrecta", y, todavía es más incorrecto el que los gobiernos forales estén haciendo caso omiso de las limitaciones legales que para ellos tiene el ejercicio de esta competencia, abusando de su capacidad presupuestaria plena, y haciendo alardes publicitarios de su actuación en esta área; por el contrario, la competencia de ejecución atribuida a los gobiernos forales en Desarrollo Comunitario es, en principio, "correcta", aunque el ejercicio que de ella se está haciendo no sea, precisamente, el más correcto.

En la función VIVIENDA Y BIENESTAR COMUNITARIO, las competencias exclusivas atribuidas a los gobiernos forales son "incorrectas" en Archivos, Bibliotecas y Museos, así como en Cultura, y también en Obras Públicas, en las que debieran de ser de mera ejecución; y, sí bien las competencias de desarrollo normativo y ejecución atribuidas a los gobiernos forales en materia de Patrimonio Histórico-Artístico y Deporte son "no incorrectas", para que fueran del todo "correctas", la potestad debiera limitarse a la mera ejecución; también, a las competencias atribuidas a los gobiernos forales en Medio Ambiente y Ecología cabe ponerles la objeción de que la competencia en Policía de las aguas públicas, en lugar de ser de desarrollo normativo y ejecución, debiera de ser de mera ejecución, como lo son las competencias en Espacios naturales protegidos y actividades MINP, para que el grupo de competencias atribuidas en esta área puedan considerarse como "correctas"; y, aunque la competencia de ejecución atribuida a los gobiernos forales en materia de Ocio y Esparcimiento es en principio "correcta", corre el riesgo de que de hecho, no lo sea por el abuso que de su capacidad presupuestaria plena hacen los gobiernos forales y por la dejación de competencias por parte del gobierno vasco; finalmente, las competencias de ejecución que los gobiernos forales tienen atribuidas en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio pueden ser consideradas como "correctas".

Entre las competencias atribuidas a los gobiernos forales en la función **SERVICIOS ECONOMICOS** cabe considerar como "incorrectas" las correspondientes a Montes y aprovechamientos forestales, Agricultura y Ganadería, Pesca en aguas interiores y Caza, y Pesca Marítima; en el extremo opuesto, la atribución de competencias a los gobiernos forales en Estadística puede calificarse de "óptima"; y, finalmente la competencia en Fomento para ser considerada como "correcta", necesitaría que se hiciera un uso adecuado de la misma, en lugar de hacer un uso abusivo de la misma, como ocurre ahora.

Por último, en la función **TRANSPORTES Y COMUNICACIONES** deben de ser consideradas como "incorrectas" las competencias atribuidas a los gobiernos forales, tanto en Carreteras y Caminos, como en Transporte Mecánico por Carretera.

Además, la distribución de competencias del Título III. Hacienda y Patrimonio, del Estatuto de autonomía; y, de los Artículos 7º, a), 4 y 7º, a) 6, así como del Título II. De la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales, de la Ley de Territorios Históricos, que afecta a la función **SERVICIOS ECONOMICOS**, está necesitada de una corrección, que se propondrá en los recursos asignados a las instituciones comunes, forales, y municipales, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por pertenecer más al ámbito de la asignación de recursos que al ámbito de la atribución de competencias.

A pesar del alto grado de irracionalidad e ineficiencia económica que supone esta atribución de competencias a los gobiernos forales, y de que buena parte de las competencias atribuidas a este nivel de gobierno provienen de la Ley de Territorios Históricos, ha habido y sigue habiendo, una auténtica resistencia a modificar, aunque fuera en el más mínimo detalle, dicha Ley de Territorios Históricos; hasta tal punto, que ni siquiera se ha aceptado, por poner un ejemplo, la modificación propuesta al Artículo 7º, c), 5, relativo a Urbanismo y

Ordenación Territorial, en el propio Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno, que trataba de analizar las "disfunciones" producidas por la Ley de Territorios Históricos.

El desenfoque sobre el problema de atribución de competencias al subnivel gobiernos forales que se observa en dicho Informe, al reducirlo a la corrección de "disfunciones" -término inusual en la teoría económica de la hacienda pública federal-, cuando la inexistencia de éstas, es tan sólo una condición necesaria, pero en absoluto suficiente, para poder alcanzar el nivel eficiente de provisión de los bienes y servicios públicos, de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos vascos; y, la obstinación en no modificar la Ley de Territorios Históricos; sólo pueden entenderse a la luz de las grandes dificultades y graves conflictos que ocasionó su proceso de elaboración y aprobación.

Porque en mi opinión, que he pretendido apoyar en la teoría económica de la hacienda pública federal, la distribución de competencias entre niveles de gobierno -de la asignación de recursos se tratará posteriormente- reflejada en la Ley de Territorios Históricos está necesitada de un cambio sustancial.

Las competencias atribuidas a las Diputaciones Forales debieran de ser reducidas a las estrictamente convenientes, que son muy pocas más que las atribuidas a las Diputaciones de Territorio Común por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y por el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local.

Dado que estos cambios no afectan a la distribución de competencias entre el gobierno central y la Comunidad Autónoma del País Vasco, tal vez pudieran llevarse a cabo a través de la propia Ley de Territorios Históricos, o de otra legislación interna sin tener que recurrir a efectuar retoques correctores en el Estatuto de Autonomía; aunque, en su caso, no resultaría fácil.

2.1.2.3. COMPETENCIAS ATRIBUIDAS AL SUBNIVEL GOBIERNOS MUNICIPALES.

2.1.2.3.1. INTRODUCCION.

Las competencias que tienen atribuidas los Ayuntamientos proceden, fundamentalmente, de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. No necesariamente debiera de ser así, porque el Estatuto de Autonomía del País Vasco en su Artículo 10,4, atribuye como competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma del País Vasco el "Régimen Local"; pero es así, porque el Estatuto de Autonomía del País Vasco en su Disposición Transitoria Séptima indica que mientras "... el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las Leyes del Estado que se refieran a dicha materia", y hasta el momento no se dispone de una Ley Municipal propia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No obstante, y como ya se señaló con anterioridad, en Descripción de las competencias atribuidas a los diferentes niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, en sus respectivos Artículos 2, 1. f, facultan a las Haciendas Municipales para realizar operaciones de crédito, y, en sus correspondientes Artículos 2.2., otorgan a las Haciendas Municipales facultades y prerrogativas para la cobranza de los tributos así como de otros ingresos de derecho público, que deban percibir. Así mismo, la Ley de Territorios Históricos contiene algunas referencias en relación con las competencias de los gobiernos municipales: en su Artículo 3º, "... reconoce y garantiza la autonomía de los Municipios ... para la gestión de sus intereses privados y la administración de sus recursos..."; en su Disposición Adicional Segunda, 1 "Las Diputaciones Forales, ... sobre sus Municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos un nivel de recursos que, en ningún

caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por la aplicación de la legislación de régimen común"; y, en su Disposición Adicional Segunda, 3 "... los Entes Locales ... aplicarán..., criterios homogéneos en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública. Las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen concertar los Entes locales se coordinarán y armonizarán en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas". Si bien, estas competencias, derivadas de las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, y de la Ley de Territorios Históricos, pertenecen más al ámbito de la asignación de recursos que al ámbito de la atribución de competencias de gasto.

Como señala Miguel Roig Alonso²⁸, entre los más destacados problemas, que aunque de ámbito universal afectan a los Municipios vascos, en lo que respecta a competencias relativas a funciones de gasto, figuran los siguientes: reducidas dimensiones de las bases económicas y declive histórico de las mismas; creciente exigencia de la población con respecto a la cobertura de las necesidades colectivas; progresivo incremento de las posibilidades de desplazamiento regular de las personas entre municipios; retraso de la productividad característico de los servicios públicos locales; tradicional estructura del Estado Español altamente centralizada; etc.

Las REDUCIDAS DIMENSIONES DE LAS BASES ECONOMICAS: rentas, riquezas, y gastos privados de algunos municipios, derivadas de su pequeño tamaño de población resultan insuficientes, desde un punto de vista de racionalidad económica, para permitir a dichos municipios el mantenimiento y desarrollo de estructuras administrativas y técnicas, propias e independientes. Lo que ocasiona, el que salvo que reciban fuertes y permanentes ayudas

²⁸ ROIG ALONSO, Miguel: "Bases para un nuevo sistema de financiación de los municipios españoles". en Hacienda Pública Española, nº 101, 1986, p.p. 287-305, p.p. 287-291.

financieras externas, sean incapaces de proporcionar a los residentes en sus demarcaciones respectivas, unos servicios públicos eficientes y modernos, a niveles estándares homologables a los ofrecidos por los países más desarrollados.

La fuerte incidencia de este problema en la Comunidad Autónoma del País Vasco, ha sido analizada por Milagros García Crespo: "Existe otro problema básico en el aspecto municipal, y sobre el que, de momento, el gobierno vasco no ha señalado vías de solución. Es el entroncado con el tamaño de los Municipios. En la práctica, cualquier Municipio, por pequeño que sea, cuenta con Ayuntamiento propio, que no es otra cosa que una Administración, una unidad operativa encargada de la gestión de los negocios públicos. Esta realidad se ha generalizado sin considerar la capacidad efectiva de gestión de tales Administraciones locales, ocurriendo que muchas de ellas están incapacitadas para realizar los asuntos que se les confía. Las soluciones adoptadas por la legislación española de agrupaciones y fusiones de municipios son parciales.

Puesto que interesa contar con Administraciones municipales eficientes, capaces de gestionar sus propios asuntos, se plantea la necesidad de reducir considerablemente el número de las mismas, para mantener únicamente aquellas que puedan ser unidades operativas con capacidad de gestión a nivel comarcal"²⁹.

A pesar de lo razonable de la opinión anteriormente expuesta, que comparto plenamente, la tendencia real es exactamente la contraria. Para ponerlo de manifiesto, valgan tres ejemplos del Territorio Histórico de Gipuzkoa:

²⁹

GARCIA CRESPO, Milagros: "Las Haciendas locales en el Estatuto de Autonomía del País Vasco", en Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982. p.p. 247-259, p.p. 257-258

- El Ayuntamiento de Iruherrieta, que fué el resultado de la fusión de tres pequeños pueblos del Goierri gipuzkoano, ha tenido una corta existencia. Tras unos pocos años de agregación, pero sin integración, han optado por desagregarse, volviendo a su situación originaria, en la que cada pueblo dispone de su propio Ayuntamiento.
- El pueblo de Astigarraga se ha desanexionado de Donostia-San Sebastián, constituyendo su propio Ayuntamiento.
- En mi propio pueblo, Pasai Donibane, que es uno de los cuatro distritos que integran el municipio de Pasaia, ha surgido un movimiento multipartidista en lo político, que impulsa la desanexión de Pasai Donibane del municipio de Pasaia, y, propugna la constitución de un Ayuntamiento propio.

En consecuencia, parece que la tendencia es la de que el número de Ayuntamientos aumente, en lugar de reducirse, que sería lo razonable. Con lo cual, se agravará aún más el problema de las reducidas dimensiones de las bases económicas derivadas del pequeño tamaño de la población.

Además, algunos de estos municipios que tienen un pequeño tamaño de población, vienen sufriendo un declive histórico en las bases económicas antes citadas, como consecuencia de las tendencias emigratorias de la población.

Los desequilibrios territoriales demográficos, que han existido siempre, tienden, con toda probabilidad, a acentuarse como consecuencia de la mejora en los medios de comunicación y transporte, propiciada por el progreso técnico.

Los movimientos migratorios provocan efectos negativos para los municipios de origen y destino: el ya citado declive de las bases económicas, en los

municipios que sufren un despoblamiento; y, el aumento de las necesidades de servicios públicos impuros, generando costes de congestión, en los municipios que polarizan las inmigraciones.

Por otra parte, se da una CRECIENTE EXIGENCIA DE LA POBLACION CON RESPECTO A LA COBERTURA DE LAS NECESIDADES COLECTIVAS: En efecto, el crecimiento económico genera el que los ciudadanos puedan disfrutar de niveles de renta cada vez mayores, lo que combinado con la circunstancia de que los gastos locales muestran una elevada elasticidad-renta, determinan un rápido crecimiento de la demanda de servicios públicos locales a igual o mayor ritmo que lo hace la renta, de forma que se satisfaga la creciente exigencia de la población con respecto a una mayor y mejor cobertura de sus necesidades colectivas.

¿Qué factores influyen en la elevada elasticidad-renta de los gastos públicos locales?. Eugenio Domingo Solans³⁰ señala como más significativos, tres factores:

- La gran utilidad directa que reportan al ciudadano los servicios públicos locales, en contraposición a la que le proporciona la mayor parte de los servicios públicos centrales, lo que hace que aumente su demanda.
- El carácter intensivo de trabajo de los servicios públicos locales, con la consiguiente baja productividad relativa en su provisión respecto a la de otros bienes y servicios privados, que origina un encarecimiento en la prestación de los mismos.

³⁰

DOMINGO SOLANS, Eugenio: "Estudio Introductorio" a la Reforma de las Haciendas Locales, Comisión Layfield Instituto de Estudios Fiscales Madrid, 1982 p p 11-43 p.p. 28

- El hecho de que los bienes públicos locales se comporten como bienes de lujo, en el sentido de que su necesidad surge a partir de ciertos niveles de renta, pero su demanda no retrocede, aunque se ralentice el ritmo del crecimiento económico.

Así mismo, y desde determinadas perspectivas, el PROGRESIVO INCREMENTO DE LAS POSIBILIDADES DE DESPLAZAMIENTO REGULAR DE LAS PERSONAS ENTRE MUNICIPIOS, supone un problema adicional. En efecto, la mejora en el equipamiento de medios de transporte, privados o públicos, facilita el incremento de las posibilidades de desplazamiento de las personas entre municipios cercanos, por razones de trabajo, estudio, compras, asistencia sanitaria, ocio, etc..., provocando importantes "externalidades", al extenderse los beneficios del bien o servicio público que presta un municipio, más allá de los límites geográficos de su jurisdicción.

Por lo que los municipios que prestan el bien o servicio público resultan perjudicados, ya que, en muchas ocasiones, la generación de estos importantes efectos externos interjurisdiccionales, no suele quedar compensada mediante sistemas de subvenciones específicas proporcionales.

También debe ser tenido en cuenta el RETRASO DE LA PRODUCTIVIDAD CARACTERISTICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS LOCALES, sobre el que el conocido Informe de la Comisión Layfield se expresa en estos términos:

"Es característica bien conocida de los servicios locales que éstos, por su propia naturaleza, plantean fuertes demandas de mano de obra....

Hasta ahora la naturaleza de la mayor parte de los servicios locales no ha permitido llegar a un acuerdo sobre la medida de la productividad ... Puesto que no existe una medida actual de la producción de servicios prestados

resulta difícil afirmar si esa producción ha aumentado o disminuido durante determinado período de tiempo. Por ello se ha convenido adoptar como medida de la producción de la administración local, y en realidad de toda la administración, una referencia al número de funcionarios. ... Cuando en 1952 se acopiaron por primera vez datos y cifras de confianza existían 1.450.000 empleados públicos en las colectividades locales. Las estimaciones más recientes referidas a 1.978 arrojan una cifra de 2,9 millones...³¹, que suponían el 11,3% de la población laboral total en 1975, en tanto que en 1952 no representaban más que el 6,2%.

El denominado "retraso de la productividad"³², se presenta con especial incidencia sobre los servicios públicos locales, debido a que como se puede deducir de lo anteriormente expuesto, por su naturaleza son intensivos, y parece que cada vez más, de factor trabajo, escasamente sustituible por capital.

Así que, mientras en las empresas industriales, agrarias, y de servicios (privados), en sus subsectores más dinámicos, la innovación tecnológica incorporada a los procesos productivos, permite reorganizar el trabajo y sustituirlo por capital, con la consiguiente reducción de costes de producción, incluso en situación de alzas salariales; en los gobiernos municipales, como consecuencia del "retraso de la productividad" originado por la intensidad en la utilización del trabajo, los costes de provisión de los servicios públicos locales son aceleradamente crecientes.

³¹ COMISION LAYFIELD: La reforma de las Haciendas Locales Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982. p.p. 93-97 y 577

³² BAUMOL, W.J.: "Macroeconomics of unbalance growth: the anatomy of urban crisis", en American Economic Review. June, 1967. p.p. 415-426

Por último, hay que tener en cuenta que la TRADICIONAL ESTRUCTURA DEL ESTADO ESPAÑOL ALTAMENTE CENTRALIZADA Y LA FALTA DE AUTONOMIA TRIBUTARIA MUNICIPAL PLENA, ha dejado todavía algunas secuelas. Basta con recordar la estructura altamente centralizada, tanto en el sentido político como en el hacendístico³³, que tenía el Estado autoritario anterior, para darse cuenta de que la evolución hacia estructuras descentralizadas y autónomas, forzosamente tiene que ser lenta, aunque en el nuevo Estado constitucional se advierte un proceso de signo político descentralizador, que afecta a la Organización Territorial del Estado, a la Administración Local (Diputaciones y Municipios) de Territorio Común, y, más en concreto, a la Administración Municipal (Municipios) de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En efecto, la Constitución Española, en su Título VIII, Capítulo I, Artículo 137, reconoce la existencia de municipios y provincias: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias, y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

Así mismo, la Constitución Española, en su Título VIII, Capítulo II, Artículo 140, consagra la autonomía en la gestión de los municipios: "La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración, corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales...".

Este proceso descentralizador recogido en el sistema constitucional español, permite la aplicación de algunos de los principios de un sistema federal, pero

³³

SEVILLA SEGURA, José Víctor: "Modelos de financiación de la Hacienda local", en Hacienda Pública Española, nº 35, 1975. p.p. 51-69.

sus características son diferentes, tanto de las propias de los Estados federales, como de las que tienen los Estados unitarios: "Un sistema como el español no es ... ni federalista ni unitario"⁴.

La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su Título Primero, Disposiciones Generales, siguiendo las directrices constitucionales de organización territorial y autonomía en la gestión, dispone en su Artículo 1º, que: "Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de la participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades"; y, en el Artículo 2º, que: "Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado, y de las Comunidades Autónomas, ... deberá asegurar a los Municipios, ... su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda..., de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".

Ahora bien, una cosa es que, como consecuencia del proceso descentralizador, los Municipios dispongan de autonomía de gestión administrativa y otra cosa distinta es que dispongan de autonomía tributaria municipal "plena", en especial sobre los Impuestos; aún reconociendo que los Municipios vascos, gracias a las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, disponen de una autonomía tributaria municipal menos

4

BRICALL i MASIP, Josep M.; CASTELLS i OLIVERES, Antoni; SICART i ORTI, Ferran "Finances locales i autonomia territorial. Reflexions entorn del cas espanyol", en Les Finances Municipals dins l'Estat de les Autonomies. Diputació de Barcelona. 1985 p p 29-40, -p.p. 33.

reducida que la de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales³⁵ otorga a los Municipios españoles de Territorio Común. Pero éste es otro problema que por pertenecer más al ámbito de la asignación de recursos que al ámbito de la atribución de competencias, será tratado en el estudio de los recursos asignados a las instituciones comunes, forales, y municipales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Como ya se advirtió en Descripción de las competencias atribuidas a los diferentes niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, las potestades incluidas en las competencias atribuidas a los gobiernos municipales por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, son distintas a las potestades incluidas en las competencias atribuidas al gobierno vasco y a los gobiernos forales por el Estatuto de Autonomía y por la Ley de Territorios Históricos.

En concreto, y a falta de una Ley Municipal de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los gobiernos municipales tienen atribuidas: competencias propias, competencias delegadas, y competencias complementarias.

Las competencias propias son las atribuidas por Ley (Artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local), bajo la fórmula "deberán prestar" (Artículo 26.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local), a los gobiernos municipales; por lo que están obligados a la prestación, por sí o asociados a otros, de determinados servicios públicos, de acuerdo con el estrato de población al que pertenezcan. No obstante, existe la posibilidad legal (Artículo 26.2. de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local), de que, previa solicitud y bajo determinadas condiciones, el Gobierno Vasco dispense

35

Ley 28 diciembre 1988, núm. 39/1988 (Jefatura del Estado). HACIENDAS LOCALES Regulación. B.O.E. 30 diciembre 1988 (Núm. 313).

de la obligación de prestar los servicios mínimos que les corresponden, a determinados Municipios.

Las competencias complementarias, o la realización de actividades complementarias, también son atribuidas por Ley, bajo la fórmula "pueden realizar" (Artículo 28 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local), a los gobiernos municipales; pero, a diferencia de las anteriores competencias, en ningún caso, sea cual fuere el estrato de población al que pertenezcan, los gobiernos municipales están obligados a realizar estas actividades, complementarias de las propias de otros niveles de gobierno. No obstante, esta posibilidad legal referida, en particular, a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad, y la protección del medio ambiente, puede, y de hecho así está sucediendo, propiciar situaciones en las que la falta de control del gasto público municipal, conduzca a una provisión irracional e ineficiente económicamente, de los bienes y servicios públicos.

Las competencias delegadas son "... una figura familiar de la que nunca se han olvidado nuestras leyes, sin perjuicio de que en la práctica las Administraciones con facultades de delegación siempre hayan hecho un uso muy escaso de tal posibilidad, que va en contra de la mentalidad centralizadora que en todos los tiempos, regímenes y niveles ha imperado en España. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local ha insistido con optimismo en esta técnica, abrigando la esperanza de que el espíritu descentralizador que inspira la Constitución vaya a reflejarse ahora en este campo. A cuyo efecto ha regulado la delegación en unos términos más flexibles de los acostumbrados para impulsar cabalmente su ejercicio. El tiempo dirá, no obstante, si el Estado y, sobre todo, las Comunidades Autónomas van a ser capaces de desprenderse

de sus facultades de gestión directa en beneficio de los Entes Locales"³⁶.

Esta referencia a las competencias delegadas de las Diputaciones puede extenderse, tal y como lo hace la Ley (Artículo 27 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local), a los Municipios: "1. La administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana..."

No obstante, por razón de su propia naturaleza, las competencias delegadas quedan forzosamente excluidas del Análisis de las Competencias atribuidas al subnivel gobiernos municipales, que se centra en las competencias propias, y en las competencias complementarias.

Por lo general, las competencias propias atribuidas a los gobiernos municipales contienen unas facultades limitadas; y, así mismo, el ejercicio de estas competencias origina una provisión de bienes públicos en un ámbito territorial restringido. Por lo tanto, en principio, no parece que vaya a haber argumentos importantes en contra de la solución de máxima descentralización. Ahora bien, la provisión por los gobiernos municipales de estos bienes públicos de ámbito territorial restringido, más o menos puros, es probable que provoque problemas de "externalidades" infringiendo el principio de equivalencia fiscal, en el caso de los bienes polarmente puros, y, es posible que esté en desacuerdo con la teoría del tamaño óptimo de jurisdicción al no tener el municipio el tamaño correspondiente a la unidad óptima de consumo, en el caso de los

bienes más o menos impuros.

Por el contrario, las competencias complementarias, o en actividades complementarias propias de niveles de gobierno superiores, atribuidas a los gobiernos municipales, no parecen, en principio, que puedan respetar, en grado satisfactorio, los criterios teóricos de distribución de competencias entre niveles de gobierno, en la hacienda pública federal, como para garantizar una provisión eficiente y racional de servicios públicos a los ciudadanos de los municipios vascos.

Para finalizar ésta, ya de por sí, larga Introducción, por el especial énfasis que se ha intentado poner en las competencias atribuidas al subnivel gobiernos municipales, cabe señalar que, ante la ausencia de legislación municipal propia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Informe sobre el Marco Institucional Interno, señala que:

"La incorporación de la financiación municipal al modelo general interinstitucional en los términos señalados, puede establecerse a través de formulaciones alternativas del entramado legal. Entre estas formulaciones tenemos:

- a) Existencia de la Ley de Territorios Históricos para los niveles institucionales, Instituciones Comunes y Territorios Históricos, y de la Ley Municipal para los Municipios. En cada una de ellas se recoge el ámbito competencial y el de financiación correspondiente a su nivel institucional.
- b) Existencia de una Ley Institucional de Euskadi que aborde los tres niveles institucionales: Instituciones comunes, Territorios Históricos y Municipios; recogiendo el ámbito competencial y el ámbito de financiación institucional.
- c) Existencia de una Ley General de Financiación que incorpore los tres niveles

institucionales y de la Ley de Territorios Históricos y la Ley Municipal recogiendo el ámbito competencial exclusivamente. Estas dos últimas podrían ser una única Ley³⁷.

Con independencia de cuál sea la formulación más adecuada a adoptar, sobre la que se opinará en Conclusiones sobre las Competencias atribuidas al subnivel gobiernos municipales, sería conveniente que las potestades que contempla la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, competencias propias, competencias complementarias, y competencias delegadas, fueran sustituidas por las potestades que contemplan tanto el Estatuto de Autonomía del País Vasco como la Ley de Territorios Históricos, competencias exclusivas, competencias de desarrollo legislativo y ejecución, y competencias de ejecución.

³⁷ GOBIERNO VASCO: Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno. Abril 1989, p.p. 91-92 y 228-229.

2.1.2.3.2. ANALISIS.

2.1.2.3.2.0. Servicios Generales.

Las competencias atribuidas al subnivel gobiernos municipales por el Artículo 25.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, y por el Artículo 3º de la Ley de Territorios Históricos, relativas a la autonomía y capacidad de gestión en el ámbito de sus competencias, y, a la promoción de actividades y prestación de servicios, son muy genéricas, y afectan no sólo a los Servicios Generales, sino también a otras funciones de gasto.

Como en alguna función había que recogerlas, se ha optado, dado su carácter "genérico", por SERVICIOS GENERALES.

No tiene sentido hacer una valoración de su adecuación a los criterios de la teoría económica de la hacienda pública federal.

2.1.2.3.2.1. Defensa.

Como es lógico, el subnivel gobiernos municipales no tiene atribuida competencia alguna en materia de DEFENSA.

Esta no atribución de competencias a los gobiernos municipales en una materia reservada al gobierno central, cuál es la Defensa, puede valorarse como "óptima".

2.2.2.3.2.2. Orden Público y Seguridad.

El ejercicio de las competencias propias atribuidas al subnivel gobiernos municipales en la función ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD origina la provisión

de bienes públicos polarmente puros, de ámbito territorial restringido, que reúnen la doble característica de consumo no rival e imposibilidad de exclusión del consumo.

Resulta evidente que la provisión de los bienes públicos locales Seguridad en lugares públicos, y Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, por los gobiernos municipales, provoca "externalidades"; aunque, también, resulta evidente que esta afirmación no es generalizable a la totalidad de los municipios, sino sólo aplicable a algunos municipios: capitales de los Territorios Históricos, centros urbanos de importancia industrial o comercial, municipios turísticos (fundamentalmente en verano, cuando su población aumenta considerablemente), etc.

En una situación como la que se encuentran estos municipios, en la que los beneficios del bien público local se extienden a ciudadanos pertenecientes a otras jurisdicciones distintas a la del gobierno municipal que provee el bien público local, no parece aconsejable una menor descentralización, con objeto de conseguir un mayor grado de internalización de las "externalidades". Sino que más bien, parece que lo menos inadecuado, con el fin de maximizar el bienestar, es optar por la solución de máxima descentralización, aún infringiendo el principio de equivalencia fiscal, evitando una provisión subóptima del bien público local por el subnivel gobiernos municipales, que es el de ámbito inferior, recurriendo a un sistema de subvenciones específicas proporcionales para las actividades que producen "externalidades", cuyo ratio de proporcionalidad "ideal" sería aquél en que hubiera una correspondencia entre, la cantidad subvencionada respecto a la cantidad total gastada, y los beneficios externos en relación al total de beneficios.

En consecuencia, cabe considerar que las competencias propias que los gobiernos municipales tienen atribuidas por la Ley Reguladora de las Bases de

Régimen Local en materia de Seguridad en lugares públicos, y Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, son "correctas". Pero, en la nueva legislación para los municipios vascos, sea cual fuere la formulación elegida, estas competencias debieran contener la potestad de ejecución.

Respecto a la otra competencia propia que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye a los gobiernos municipales en materia de Protección civil, prevención y extinción de incendios, que tiene carácter obligatorio para los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, me reitero en lo ya indicado en Análisis de las competencias atribuidas al subnivel gobiernos forales sobre la competencia de ejecución en materia de Defensa contra incendios en la función de Orden Público y Seguridad.

En breve, que aunque se trate de un bien público puro de ámbito territorial restringido, cuya provisión eficiente implica la mayor descentralización posible: para fijar el grado de descentralización, debe considerarse que los bienes públicos locales pueden provocar efectos externos, y que la presencia de estas "externalidades" y su amplitud están relacionadas con el tamaño de jurisdicción. Y, que como en la Comunidad Autónoma del País Vasco son muy pocos los municipios que tienen un tamaño de población que pueda identificarse con el tamaño óptimo de jurisdicción para la provisión de este bien o servicio público local, resulta desaconsejable la atribución generalizada de esta competencia al subnivel gobiernos municipales. Por lo que lo aconsejable es que la provisión de este bien o servicio público local se realice, en cada Territorio Histórico, para grupos de municipios, entre los que median escasas distancias geográficas y entre los que existe un alto grado de afinidad en las preferencias de los ciudadanos por el servicio, a través del respectivo gobierno foral.

En consecuencia, si la atribución de la competencia de ejecución en defensa contra incendios, y por extensión en protección civil, al subnivel gobiernos

forales resulta ser la "mejor de las posibles"; la atribución de la competencia propia, y además obligatoria para los Municipios de más de 20.000 habitantes, en materia de Protección civil, prevención y extinción de incendios, al subnivel gobiernos municipales resulta ser "incorrecta". Por lo que la nueva legislación para los municipios vascos, no debiera atribuir competencia alguna, en esta materia, a los gobiernos municipales.

2.1.2.3.2.3. Educación.

El subnivel gobiernos municipales tiene atribuidas competencias propias en la función EDUCACION, en materia de: participación en la programación de la enseñanza; cooperación con la Administración Educativa en la creación, construcción, y sostenimiento de los Centros Docentes públicos e intervención en los órganos de gestión de los mismos; y, vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Respecto a la participación municipal en la programación de la enseñanza, hay que señalar que carece totalmente de sentido, siendo como es competencia exclusiva del nivel gobierno vasco la Educación, en toda su extensión, niveles y grados, y modalidades y especialidades. Conviene recordar que la concentración de las competencias en Educación en el nivel gobierno vasco, dejando sin competencias al nivel gobierno central (salvo titulaciones, normas básicas, y alta inspección), y al subnivel gobiernos forales, fué considerada como "la mejor de las posibles".

Igualmente, en una sociedad democrática, como la española, y madura, aunque más económicamente que culturalmente, como la vasca, resulta improcedente el que los gobiernos municipales tengan que dedicar esfuerzos a la labor policial de vigilar el que los niños acudan a la escuela.

Así mismo, resulta inadecuada la competencia de cooperación con la Consejería de Educación del Gobierno Vasco en la creación y construcción de Centros Docentes públicos, ya que la iniciativa de implantación de nuevos Centros Docentes públicos no debe salir de los gobiernos municipales, sino que debe tener su origen en la planificación educativa del gobierno vasco.

Lo que sí resulta perfectamente descentralizable es el sostenimiento de los Centros Docentes públicos, dado que la solución de máxima descentralización posible, en este caso concreto, se apoya en el planteamiento básico del teorema de la descentralización, que pretende, al mismo coste de provisión, adaptar el nivel de provisión a las necesidades diferenciadas de sostenimiento de los Centros Docentes públicos de los diversos municipios.

También, la intervención de los gobiernos municipales en los órganos de gestión de los Centros Docentes públicos, a través de su participación en los Consejos Escolares admite la solución de máxima descentralización posible.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la atribución de competencias propias en la función Educación debe de ser considerada como "incorrecta". Sería deseable que la legislación para los municipios vascos limitara las competencias municipales a la cooperación con la administración educativa vasca en el sostenimiento de los Centros Docentes pertenecientes a la red pública, y, a la intervención en los órganos de gestión; ejerciendo la competencia con potestad de ejecución.

No resulta adecuado el que el subnivel gobiernos municipales pueda realizar actividades complementarias propias, y en este caso exclusivas, del nivel gobierno vasco relativas a Educación, porque con toda seguridad que se infringe el teorema de la descentralización que parte de la condición de que los costes de provisión del bien público en cada zona geográfica sean los

mismos cualquiera que sea el nivel gobierno que provisiona el bien. El ofrecer una posibilidad a los municipios de realizar actividades complementarias en Educación es muy peligroso, en tanto en cuanto puede conducir a un auténtico despilfarro en el gasto público municipal, porque se empieza por organizar Cursos de Gestión para postgraduados y se acaba por crear una Escuela de Negocios, y sí no, ¡al tiempo!, al menos esto es lo que me dice mi propia experiencia personal. En todo caso, sería admisible alguna iniciativa educativa municipal, siempre y cuando estuviera relacionada y supeditada a la creación y funcionamiento de agencias de desarrollo local, de las que se tratará en el análisis de la función de gasto Servicios Económicos. Por lo tanto, sería conveniente que la legislación para los municipios vascos ignorara la posibilidad de que éstos realizaran actividad complementaria alguna en la función de Educación.

2.1.2.3.2.4. Salud.

El subnivel gobiernos municipales tiene atribuidas como competencias propias en la función SALUD, la protección de la salubridad pública y la participación en la gestión primaria de la salud.

Actualmente ambos servicios públicos están integrados en la organización pública sanitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, denominada Osakidetza.

¿Resulta conveniente desde la perspectiva de los criterios de racionalidad y eficiencia económica la opción por la solución menos descentralizada frente a la solución más descentralizada posible?

Para dar una respuesta a la anterior interrogante debe tenerse en cuenta que la Salud es un bien de carácter esencialmente privado, en un sentido técnico,

por lo que admite tanto una provisión privada como una provisión pública, siendo aconsejable en este segundo caso, el que la provisión sea la más descentralizada que desde el respeto a los criterios teóricos sea posible.

Si se consideran los criterios teóricos del principio de equivalencia fiscal, del tamaño óptimo de jurisdicción para la provisión directa del bien, y, de la teoría de la delegación y de la agencia, casi resultaría indiferente su provisión menos descentralizada desde el gobierno vasco, a su provisión más descentralizada posible desde los gobiernos municipales.

En efecto, las "externalidades", aunque de escasa importancia en ambas soluciones, serán algo más importantes en la segunda; la organización técnica de la asistencia sanitaria primaria por municipios, presentaría idénticas características de congestión, en ambas soluciones; y, no tendría porqué darse una asimetría informativa, sobre las necesidades de los ciudadanos, entre gobierno vasco y gobiernos municipales.

Ahora bien, si se considera el teorema de la descentralización debe tenerse en cuenta, que la máxima descentralización posible para la provisión de bienes públicos sólo es aconsejable, siempre y cuando se den las siguientes cuatro condiciones: existencia de preferencias diferenciadas entre los diversos municipios; inexistencia de economías de escala en la provisión del bien público por los gobiernos de nivel superior, o existencia de economías de escala similares en los niveles de gobierno de ámbito superior e inferior; asimetría informativa entre ambos niveles de gobierno, respecto a la diferenciación de las demandas de un bien público y el nivel eficiente de output; e, incapacidad del nivel de gobierno de ámbito superior, aunque dispusiera de información perfecta, para ofrecer niveles de output diferenciados territorialmente de un bien público como respuesta a las demandas diferenciadas de los ciudadanos-consumidores de cada una de las jurisdicciones. Por lo tanto, en el caso concreto

de estos dos servicios públicos locales en materia de Salud, la solución más descentralizada posible no es aconsejable, por qué las cuatro condiciones no se cumplen en su totalidad: la existencia de preferencias diferenciadas de los ciudadanos de un municipio respecto a las de los ciudadanos de otros municipios, es discutible; la existencia de economías de escala en la producción de Salud, será mayor en la solución menos descentralizada, aunque la provisión directa se realice por municipios en ambas soluciones; no tiene porqué darse asimetría informativa entre ambas soluciones; y, el gobierno vasco no tiene por qué ser incapaz de flexibilizar la provisión del bien Salud, para ofrecer niveles de output diferentes a los ciudadanos de cada uno de los Municipios, en el caso de que los Municipios tuvieran demandas diferenciadas. Parece significativa pues, la superioridad de la solución menos descentralizada desde el gobierno vasco sobre la solución más descentralizada posible de los gobiernos municipales.

Y, esta superioridad es aún mucho mayor, con respecto al criterio de minimización de los costes de toma de decisiones, al evitarse la proliferación de unidades de gobiernos municipales tomando decisiones sobre la materia.

Por lo tanto, la respuesta a la interrogante planteada es la de que desde la perspectiva de los criterios de racionalidad y eficiencia económica, efectivamente, la solución menos descentralizada, que corresponde al gobierno vasco, es más conveniente que la solución más descentralizada posible, que corresponde a los gobiernos municipales.

En consecuencia, la atribución de competencias propias al subnivel gobiernos municipales en la función Salud debe de ser considerada como "incorrecta". Por lo que la nueva legislación para los municipios vascos, no debiera atribuir competencia alguna en esta materia a los gobiernos municipales.

Y si la atribución de competencias propias en Salud al subnivel gobiernos municipales carece de sentido, aún lo tiene menos la atribución de competencias complementarias, o en materias complementarias. En todo caso, tendrá que ser Osakidetza la que "complemente" sus actividades en la provisión del bien público Salud, cuando esta provisión no alcanza el nivel eficiente. Por ello, sería recomendable que la nueva legislación para los municipios vascos ignorara la posibilidad de que éstos realizaran actividad complementaria alguna en la función de Salud.

Unicamente, pero no como competencia en la función de Salud, la nueva legislación debiera recoger la obligatoriedad para los pequeños municipios de poner a disposición de Osakidetza un local para consultorio de medicina primaria.

2.1.2.3.2.5. Bienestar y Seguridad Social.

La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye al subnivel gobiernos municipales, en la función de BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL competencias propias en la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Como reiteradamente se ha señalado con anterioridad, la Asistencia Social es un complemento de la Seguridad Social en la función de Bienestar y Seguridad Social, que se caracteriza por ser un tanto peculiar debido a que sus límites son de difícil definición, dada su proximidad y relación con competencias que corresponden a otras funciones de gasto, tales como Servicios Generales (Justicia), Salud, y Vivienda y Bienestar Comunitario.

Sin embargo, en el caso concreto de la competencia en Asistencia Social atribuida a los gobiernos municipales, el contenido de la competencia se

reduce, al quedar sus límites definidos, por la ausencia de competencias de este nivel de gobierno en la subfunción Justicia de la función Servicios Generales, y en la función Salud, al haber sido absorbidas las escasas competencias propias municipales en esta materia por Osakidetza, que es un organismo del nivel gobierno vasco; y así mismo, por la casi ausencia de competencias propias y complementarias, conexas a la Asistencia Social, en la función Vivienda y Bienestar Comunitario.

La prestación de servicios sociales en los Municipios, y en especial su carácter de obligatoriedad para los Municipios de más de 20.000 habitantes, desde el punto de vista de la función redistributiva es totalmente improcedente. En efecto, la Asistencia Social tiene un marcado carácter redistributivo de la renta y de la riqueza; y sus prestaciones benefician a aquellos colectivos de ciudadanos, más débiles económica y socialmente, a los que no llegan, o llegan insuficientemente, las prestaciones de la Seguridad Social.

Existen argumentos a favor de la atribución de la función redistributiva al gobierno central, o en nuestro caso al gobierno vasco, en razón a que la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone de su propia Hacienda Autónoma, dado que esta función exige la realización de gastos de consumo e inversión públicos y transferencias, a favor de los ciudadanos de rentas más bajas, o sin rentas, que deben ser financiados a través de un sistema impositivo progresivo. En concreto, la teoría económica de la hacienda pública federal, por razones contrastadas, analíticamente y empíricamente, desaconseja que la función redistributiva se atribuya a los niveles de gobierno inferiores, y el subnivel gobiernos municipales es el más inferior de todos. Como se recordará los tres argumentos que se señalaban eran: ineficiencia en la asignación de factores de producción, ineficacia, y efectos redistributivos contrarios a los pretendidos.

Desde el punto de vista de la función asignativa, la eficiencia económica es mucho menor en la solución de máxima descentralización posible que en la solución menos descentralizada. Por cinco razones: en primer lugar, porque la relativa uniformidad en las preferencias de los ciudadanos de los municipios vascos, la simetría informativa entre gobierno vasco y gobiernos municipales, y la posibilidad de que el gobierno vasco sea capaz de ofrecer niveles de Asistencia Social diferenciados territorialmente como respuesta a demandas diferenciadas de los ciudadanos de cada uno de los municipios, unido a la pérdida de economías de escala en la producción de los gobiernos municipales en lugar de por el gobierno vasco, hacen que la provisión de las prestaciones en Asistencia Social sea menos eficiente en la solución de máxima descentralización posible; en segundo lugar, porque la provisión del bien público Asistencia Social por los Municipios producirá numerosas "externalidades", que se eliminarían totalmente, o casi totalmente, si su provisión se realizara desde el nivel gobierno vasco, ya que ciertas prestaciones las financian los ciudadanos-contribuyentes de un municipio concreto y de ella se aprovechan los ciudadanos- no contribuyentes de otros municipios que se trasladan al municipio que ofrece la prestación; en tercer lugar, porque dado el característico "retraso de la productividad" del bien Asistencia Social, los gobiernos municipales no podrán "producirlo", pública o privadamente, alcanzando economías de escala, y por el contrario, el gobierno vasco puede "producirlo" a escala óptima, encargando su producción al sector público o al sector privado, y "provisionarlo" descentralizadamente a los ciudadanos de cada Municipio desde un Servicio de Asistencia Social dependiente del nivel gobierno vasco; en cuarto lugar, porque en la solución de máxima descentralización posible, al multiplicarse los órganos de gestión, los costes de decisión resultan más elevados que en la solución menos descentralizada; y, en quinto lugar, porque salvo en las tres capitales de los respectivos Territorios Históricos y en algunos otros pocos municipios más, el tamaño óptimo de jurisdicción para la prestación del bien público Asistencia Social es muy superior al tamaño de los

municipios, lo que aconseja su prestación por niveles de gobierno superiores, y no por el subnivel gobiernos municipales. La solución de máxima descentralización posible, la de que los gobiernos municipales tengan atribuidas competencias propias en Asistencia Social, tan sólo tiene el aspecto positivo, expuesto en el criticado Modelo de Tiebout, de poner de manifiesto la posibilidad de que lo que Charles E. Tiebout llama el consumidor-votante, pueda seleccionar residir en aquel Municipio que mejor se ajuste a su estructura de preferencias en Asistencia Social; pero éste aspecto positivo es muy débil, porque para la gran mayoría de los consumidores-votantes vascos la oferta municipal de prestaciones en Asistencia Social, no es un argumento decisivo para el traslado de su residencia, aunque lo pueda ser para determinadas personas de la población pasiva.

Desde el punto de vista de la función redistributiva que pretende conseguir una situación de equidad fiscal, es indiscutible que la solución menos descentralizada es más justa distributivamente que la solución de máxima descentralización posible. En efecto, las posibles diferencias en la provisión de prestaciones en Asistencia Social entre los Municipios, pueden dar lugar, y lo están dando ya, a la existencia de "residuos fiscales" diferentes entre ciudadanos vascos, con idéntica situación de renta, en razón a su residencia en distintos Municipios; lo que atenta contra el principio de equidad horizontal ya recogida en la derogada Ley de Servicios Sociales (1982), en dos ideas fundamentales: evitar desequilibrios territoriales, y, garantizar una política social homogénea.

En consecuencia, parece haber argumentos más que suficientes para considerar que la competencia propia, en la subfunción Asistencia Social de la función Bienestar y Seguridad Social, atribuida al subnivel gobiernos municipales es "incorrecta". Por lo que sería recomendable que la nueva legislación para los municipios vascos no atribuyera competencia alguna en

esta materia a los gobiernos municipales.

Respecto a la competencia complementaria que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye al subnivel gobiernos municipales en materia de promoción de la mujer, cabe destacar que se trata de un bien público puro, para las mujeres, pero que no tiene carácter local, por lo que su provisión debe realizarse desde niveles de gobierno más elevados, es decir, desde el nivel gobierno vasco, a través del Instituto Vasco de la Mujer, dependiente de la Lehendakaritza, y desde el subnivel gobiernos forales cuando el gobierno vasco no ejercite la "acción directa", lo que permitirá minimizar el coste por mujer, al extenderse al máximo el número de beneficiarias.

2.1.2.3.2.6. Vivienda y Bienestar Comunitario.

El subnivel gobiernos municipales tiene atribuidas por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, numerosas competencias propias en la función VIVIENDA Y BIENESTAR COMUNITARIO.

El primer bloque de competencias está referido a las subfunciones Urbanismo y Arquitectura, y, Vivienda.

En lo que respecta a la "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística", es decir a los instrumentos de ordenación urbanística municipal, así como a "parques y jardines" de cada municipio, resulta evidente de que se trata de unos servicios o bienes públicos polarmente puros, que reúnen la doble condición de no exclusión del consumo y de consumo no rival, de carácter local. Por lo que la atribución de las competencias en estas materias al subnivel gobiernos municipales, al no infringir ningún criterio teórico, resulta "correcta". Sería recomendable que la nueva legislación para los municipios vascos, les atribuyera esta competencia con potestad de ejecución.

En cuanto a la "promoción y gestión de viviendas", hay que aclarar que se trata de un bien cuyos beneficios son de naturaleza privada, aunque su provisión sea pública, dado su carácter esencialmente privado en sentido tecnológico. El que los municipios tengan competencias para regular, cuando sea necesario, el mercado local de la vivienda, para a través de la intervención, garantizar una oferta adecuada en cantidad y precio, no es contrario al buen sentido económico; pero, esta intervención municipal implica una redistribución de la renta entre los ciudadanos del Municipio, que resulta inevitable, ya que aunque la política fiscal de los niveles de gobierno inferiores debiera de ser neutral, resulta imposible que lo sea. Por lo que, para mantener los efectos económicos positivos y eliminar los efectos económicos negativos de la intervención municipal en el mercado local de las viviendas convendría que ésta se redujera a la estrictamente necesaria para garantizar una oferta adecuada, y realizada bajo la coordinación del Departamento correspondiente del Gobierno Vasco. Bajo estos condicionamientos, la atribución de competencias en materia de Vivienda, a los gobiernos municipales, puede resultar "correcta". Por lo tanto, la nueva legislación para los municipios vascos, debiera atribuir a los mismos una competencia de ejecución para la "promoción y gestión de viviendas, bajo la coordinación de las Instituciones Comunes del País Vasco".

El segundo bloque de competencias se refiere al Patrimonio Histórico-artístico municipal. Se trata, pues, de la atribución a los municipios de una competencia propia consistente en la provisión de un servicio o bien público polarmente puro de carácter local. Aún siendo inevitable la presencia de "externalidades", resulta "correcta" la opción elegida, que es una solución intermedia entre la menos descentralizada, la más descentralizada, y la más descentralizada posible, en el sentido de que la legislación básica y el desarrollo legislativo, y en su caso, la ejecución correspondan al nivel gobierno vasco, y la ejecución, en sus respectivos Territorios, corresponda al subnivel gobiernos forales, y, la

ejecución, en cada Municipio, corresponda al subnivel gobiernos municipales, en cooperación con su subnivel inmediato superior. No obstante, la existencia de "externalidades" debiera de ser compensada a través de un sistema de subvenciones específicas. Por lo que, parece adecuado que la nueva legislación para los municipios vascos atribuya a éstos una competencia de ejecución en "Patrimonio histórico-artístico municipal, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos".

El tercer bloque de competencias propias atribuido a los gobiernos municipales en la función Vivienda y Bienestar Comunitario, está referido a la Protección del medio ambiente. Se trata, indudablemente, de un bien o servicio público polarmente puro, cuya provisión municipal queda reducida al propio ámbito jurisdiccional. También, en este caso, resulta "correcta" la opción elegida, que es una solución intermedia entre la menos descentralizada, la más descentralizada y la más descentralizada posible. No obstante, sería conveniente que los gobiernos municipales pusieran especial énfasis, en el ejercicio de esta competencia, en las actividades MINP: molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.

El cuarto bloque de competencias, atribuye al subnivel gobiernos municipales una competencia propia en Defensa de usuarios y consumidores. Se trata de un bien público polarmente puro, como los anteriores, que reúne la doble condición de no exclusión del consumo y de consumo no rival, pero cuyo ámbito territorial no tiene por qué estar restringido al correspondiente a la jurisdicción de cada Municipio. Por lo tanto, aunque se trate de un bien público polarmente puro, éste no tiene, en absoluto, carácter local. En consecuencia resulta desaconsejable su provisión por el subnivel gobiernos municipales, y aconsejable su provisión por el nivel gobierno vasco, ya que esta última opción permite minimizar el coste por persona al extenderse al máximo el número de

beneficiarios. Resulta, pues, claramente "incorrecta" la atribución de esta competencia a los gobiernos municipales, por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen local, por lo que la nueva legislación para los municipios vascos no debe atribuir a éstos ninguna competencia en materia de Defensa de usuarios y consumidores.

El quinto bloque de competencias propias atribuidas al subnivel gobiernos municipales es el correspondiente a Cementerios y servicios funerarios. Su provisión por el subnivel gobiernos municipales resulta "correcta", si bien entre los servicios funerarios debieran incluirse con carácter obligatorio: los Tanatorios, para los Municipios con más de 50.000 habitantes, y los Hornos de Incineración, en las tres capitales de los Territorios Históricos; independientemente de que la producción de estos servicios se realice por empresas municipales o por empresas privadas contratadas por el Municipio.

El sexto bloque de competencias propias en la función de Vivienda y Bienestar Comunitario atribuido al subnivel gobiernos municipales lo constituyen: el suministro de alumbrado público, servicio de limpieza viaria y de recogida de residuos, y alcantarillado, por un lado; y el suministro de agua, tratamiento de residuos, y tratamiento de aguas residuales, por otro lado. Resulta conveniente realizar esta clasificación de las competencias en dos grupos, porque aunque en todas ellas los servicios o bienes provisionados son bienes públicos locales, la naturaleza de los bienes es diferente en cada grupo. En el primer grupo los bienes públicos son más puros, puesto que se da la doble condición de no exclusión del consumo y de consumo no rival; no ocurre lo mismo con los bienes públicos locales del segundo grupo, puesto que aunque se da la condición de no exclusión del consumo, presentan, o pueden presentar características de congestión, por lo que su provisión plantea el problema del tamaño óptimo de jurisdicción. La atribución de las competencias propias del primer grupo al subnivel gobiernos municipales resulta "correcta", como así

mismo, resulta "correcta" la atribución, al subnivel gobiernos municipales, de las competencias propias del segundo grupo, si bien, con frecuencia, el tamaño óptimo de jurisdicción para la provisión de los bienes o servicios públicos correspondientes a estas competencias, no se identificará con el ámbito jurisdiccional de una unidad municipal, sino que coincidirá con un ámbito jurisdiccional supramunicipal integrado por un conjunto de unidades municipales, agrupadas en mancomunidad o consorcio; lo que aconseja un cierto grado de planificación y coordinación por parte del subnivel de gobierno inmediatamente superior. Las circunstancias propias de cada municipio o grupo de municipios, aconsejarían que la producción de estos bienes públicos locales se realice por servicios y empresas municipales, o bien por empresas privadas contratadas, pero en todo caso, la provisión del bien será pública. En consecuencia, resultaría adecuado que la nueva legislación para los municipios vascos, les atribuyera competencias de ejecución en materia de "suministro de alumbrado público, limpieza viaria y de recogida de residuos, y alcantarillado", y, además, en materia de "suministro de agua, tratamiento de residuos, y tratamiento de aguas residuales, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos".

El séptimo, y último, bloque de competencias propias atribuidas al subnivel gobiernos municipales en la función Vivienda y Bienestar Comunitario corresponde a actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo. Se trata, por lo tanto, de competencias relacionadas con la provisión de bienes públicos más o menos puros, en el ámbito jurisdiccional correspondiente a cada municipio, que cumplen la condición de no exclusión, pero que presentan en menor o mayor grado síntomas de congestión, coexistentes con la posible presencia de "externalidades", lo que plantea problemas relacionados con el tamaño óptimo de jurisdicción, que con frecuencia rebasará el de la unidad municipal, para identificarse con un ámbito jurisdiccional supramunicipal integrado por un conjunto de municipios,

agrupados en mancomunidad, consorcio, o cualquier otra fórmula asociativa institucional; lo que aconseja un cierto grado de planificación y cooperación por parte del subnivel gobiernos forales en cultura y tiempo libre, y de un cierto grado de planificación y coordinación del nivel gobierno vasco en deporte (Consejo Vasco del Deporte) y en turismo. No estaría demás, extender lo ya indicado para el subnivel gobiernos forales, al subnivel gobiernos municipales, recordando a ambos subniveles de gobierno, que deben abandonar el papel de líderes culturales que se han autoconcedido, porque no les corresponde, y, porque su política cultural es un auténtico derroche de recursos públicos, con una oferta de bienes culturales que los ciudadanos no demandan porque para la generalidad de los mismos son auténticamente "inconsumibles", ya que la evolución de los hábitos de consumo en los bienes superiores, como son los culturales es muy lenta. Parece, pues, evidente que la atribución de competencias propias a los gobiernos municipales, en estas materias, por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local es "correcta". Sería deseable, por lo tanto, que la nueva legislación para los municipios vascos atribuyera a éstos, competencias de ejecución en "actividades e instalaciones culturales y ocupación del tiempo libre, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos", y, además competencias de ejecución en "actividades e instalaciones deportivas y turismo, bajo la coordinación de las Instituciones Comunes del País Vasco".

Finalmente, y con respecto a las competencias complementarias que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye al subnivel gobiernos municipales relativas a cultura, vivienda, y protección del medio ambiente, mi opinión es la de que la nueva legislación para los municipios vascos debe ignorarlas; porque las competencias de ejecución bajo la coordinación o en cooperación con niveles superiores de gobierno, hacen innecesarias e indeseables la existencia de competencias complementarias.

2.1.2.3.2.7. Servicios Económicos.

La Ley de Territorios Históricos, en una de sus pocas alusiones a los Municipios, hace referencia a su autonomía para administrar sus recursos.

Así mismo las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas locales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, indican que las Haciendas Municipales ostentarán las facultades y prerrogativas establecidas legalmente para su respectivo Territorio Histórico, para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho público deban percibir, actuando conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.

Como ambas competencias pertenecen más al ámbito de la asignación de recursos que al ámbito de la atribución de competencias, serán tratados en el estudio de los recursos asignados a las instituciones comunes, forales, y municipales, de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Además de las otras competencias anteriores, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local tiene atribuidos al subnivel gobiernos municipales, competencias propias en materia de: abastos, mataderos, ferias, mercados..., que además tienen carácter de obligatorios, en el caso de los mercados (para Municipios con población superior a 5.000 habitantes), y, en el caso de los mataderos (para Municipios con población superior a 20.000 habitantes). Evidentemente se trata de la provisión de bienes públicos locales, más o menos puros, en los que se cumple la condición de no exclusión del consumo, pero no siempre la de consumo no rival, lo que no es óbice para que la atribución de las competencias en abastos, mataderos, ferias y mercados, al subnivel gobiernos municipales pueda considerarse como "correcta". No obstante, también resulta evidente que las formas de producción (mataderos) y distribución (abastos, ferias, y mercados) de alimentos y otros bienes de

consumo contemplados por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, están totalmente desfasadas, y sobrepasadas por otras formas modernas de distribución de alimentos y otros bienes de consumo; por lo que en forma alguna pueden tener el carácter de obligatorias para los correspondientes estratos de población. En consecuencia, aunque la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, a pesar de ser relativamente reciente, de 1985, sólo consideró, en materia de distribución de alimentos y bienes de consumo, un presente conformado por el pasado; la nueva legislación para los municipios vascos, debe considerar además, el futuro, que para algunos Municipios puede ser ya presente, atribuyéndoles una competencia de ejecución en materia de "Abastos, mataderos, ferias, mercados, y otras formas modernas de distribución de alimentos y otros bienes de consumo, que aseguren el abastecimiento básico a la población", de forma que la obligatoriedad de ejercer la competencia se refiera a "asegurar el abastecimiento a la población", con independencia de la forma arcaica o moderna de distribución utilizada, y de la naturaleza, pública municipal o privada, de las empresas abastecedoras.

Sorprendentemente la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, que se promulgó en los primeros días de Abril de 1985, no hace alusión alguna en su Capítulo III, dedicado a las Competencias, a la posibilidad de que los Municipios puedan contribuir a la corrección del desequilibrio interno que supone la alta tasa de desempleo de la economía española, mediante el establecimiento de programas de desarrollo local, tendentes a la creación de empleo.

Bien es verdad, que la función estabilizadora y la función de crecimiento económico, si la segunda no se considera incluida en la primera, son consideradas por la doctrina tradicional como funciones exclusivas del gobierno central. Pero también es cierto, que existen argumentos que apoyan claramente un mayor protagonismo de los niveles de gobierno subcentrales, y los

gobiernos municipales son el nivel subcentral más bajo, en las políticas económicas tendentes a lograr el equilibrio interno y externo y la tasa de crecimiento máxima posible. La mayor capacidad inversora de los gobiernos subcentrales frente al gobierno central; la demostrada eficacia de las políticas locales de promoción económica; y, el mayor conocimiento de las características específicas de su ámbito territorial; que poseen los niveles de gobierno subcentrales, les permite ajustar la oferta y la demanda con un mínimo de fricciones y estrangulamientos.

Igualmente, conviene tener en cuenta que en países como Australia, Canadá y R.F. de Alemania, el 85% o más de la inversión pública es realizada por los gobiernos subcentrales, estatales y locales; sin que sean desdeñables las participaciones, de los gobiernos subcentrales en la inversión pública de los otros tres países: Suiza, Estados Unidos y Austria³⁸.

El marco institucional del desarrollo municipal en la Comunidad Autónoma del País Vasco, debe elaborarse a partir del reconocimiento de la necesidad de definir las estrategias de desarrollo endógeno local, y de la valoración de la posibilidad de que las Instituciones de las Comunidades Europeas, del Estado Español, y de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Instituciones Comunes y Organos Forales, contribuyan al desarrollo municipal, a través de subvenciones de carácter general proporcionales o bien de subvenciones específicas de cuantía fija (o proporcionales, si se trata de apoyar inversiones), que son las más adecuadas, cuando se trata de controlar la demanda agregada y cuando se trata de estimular el desarrollo regional, respectivamente.

La política del desarrollo municipal debe contener el planteamiento de unos

³⁸ National Accounts, OCDE (1984), y Government Finance Statistics Yearbook, International Monetary Fund (1985).

objetivos realizables de creación de empleo, y asignar sus respectivos papeles a los agentes públicos y privados.

Los programas de desarrollo municipal deben fijar unas directrices generales para la instrumentación de las medidas a través de subprogramas específicos, y para el establecimiento de criterios de evaluación de las medidas en las áreas financiera, de infraestructura, educacional, y de animación.

En consecuencia parece conveniente recomendar la creación, o consolidación porque ya existen algunas en marcha en el País Vasco, de "agencias de desarrollo local", que formulen y activen los procesos de desarrollo endógeno municipales, por iniciativa municipal, pero bajo la coordinación del nivel gobierno vasco que tiene atribuída la competencia exclusiva en "Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía".

Por lo tanto, parece razonable proponer que la anterior recomendación sea tenida en cuenta en la nueva legislación para los municipios vascos, atribuyéndoles una competencia de ejecución en materia de "Creación y consolidación de Agencias de Desarrollo Local, y de Centros de Enseñanza no reglada, adscritos a ellas, estrictamente necesarios para la actividad de las mismas, bajo la coordinación de las Instituciones Comunes del País Vasco".

2.1.2.3.2.8. Transportes y Comunicaciones.

Las competencias propias que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye al subnivel gobiernos municipales en la función de TRANSPORTES Y COMUNICACIONES se refieren, por un lado, a pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales, y por otro lado, a transporte público de viajeros con un cierto carácter de obligatoriedad

para los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, según consta en el Artículo 26.1 d) de la citada Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local: "Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: transporte colectivo urbano de viajeros".

Respecto a la primera competencia propia, pavimentación y conservación de vías públicas, resulta evidente que se trata de un bien público de carácter local, que aunque puro, puesto que no hay exclusión del consumo y el consumo es no rival, presenta inevitablemente "externalidades", lo que no impide que se haga aconsejable su provisión por el subnivel gobiernos municipales. En efecto, aunque no se puede impedir que los ciudadanos no residentes en un Municipio circulen por las vías públicas de dicho Municipio, convirtiéndose en beneficiarios de la provisión del bien público local, el nivel de gobierno de un ámbito jurisdiccional similar a la gran mayoría de los beneficiarios de dicho bien público, es el subnivel gobiernos municipales. En consecuencia, la atribución de la competencia a los gobiernos municipales es "correcta", aunque se produzcan "externalidades", que si bien serán de poca importancia, son generalizables, en mayor o menor grado, a todos los Municipios. Resulta correcto, pues, proponer que la nueva legislación para los municipios vascos atribuya a éstos una competencia de ejecución en "Pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales".

Respecto a la segunda competencia propia, hay que comenzar por señalar que tiene cierto carácter de obligatoriedad; y digo cierto carácter, porque el contenido de la competencia "transporte público de viajeros" y el contenido de la obligación "transporte colectivo urbano de viajeros", son distintos: la competencia se limita al transporte público, mientras que la obligación se satisface o bien con transporte público o bien con transporte privado siempre que sea colectivo. El transporte colectivo urbano de viajeros, es un bien que no es "puramente privado" ni "puramente público", pero que tiene algo de público,

aunque no reúna la doble característica de consumo no rival e imposibilidad de exclusión del consumo, porque su demandante no es, ni la unidad familiar, ni un número infinitamente grande de miembros, sino un número finito de consumidores. La cuestión central, consiste pues, en determinar el tamaño óptimo de beneficiarios para compartir coste y consumo. No resulta ilógico considerar que el nivel de gobierno que mejor se adapta al tamaño óptimo de beneficiarios, en el caso del transporte colectivo urbano de viajeros, que es un bien público impuro, sometido a costes de congestión, es el subnivel gobiernos municipales, siempre y cuando los Municipios tengan una cierta entidad de población, como lo reconoce la propia Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, que exige la provisión de dicho servicio o bien público a los Municipios de más de 50.000 habitantes. Otra cuestión a tener en cuenta es la generación de "externalidades", puesto que en primer lugar los no residentes en el Municipio pueden utilizar el transporte colectivo urbano de viajeros exactamente igual que los residentes, y, en segundo lugar, y lo que es más importante, los residentes en los Municipios más pequeños se benefician del transporte interurbano cuyos costes financian los residentes en los Municipios grandes, cuyos gobiernos son los que provisionan el servicio interurbano de transporte colectivo de viajeros entre el propio Municipio y los Municipios limítrofes de menor tamaño. Así como las "externalidades" del primer caso no tienen importancia, las del segundo pueden ser importantes, aunque será preferible infringir el principio de equivalencia fiscal, para evitar la provisión subóptima del bien público local por el subnivel gobiernos municipales, y recurrir a un sistema de subvenciones específicas proporcionales, cuyo ratio de proporcionalidad "ideal" sería aquél en que hubiese una correspondencia, entre la cantidad subvencionada respecto a la cantidad total gastada, y los beneficios externos en relación al total de beneficios. Parece pues, evidente que la atribución de la competencia en transporte público de viajeros o en transporte colectivo urbano de viajeros, a los gobiernos municipales es "correcta". Por lo que la nueva legislación para los municipios vascos debiera

atribuirles una competencia de ejecución en "Transportes colectivo urbano e interurbano de viajeros", que permite la provisión pública del servicio, tanto si la producción la realiza una empresa municipal de transportes como si la realiza una empresa privada de transportes mediante concesión municipal.

2.1.2.3.2.9. Otras (Deuda Pública).

Los gobiernos municipales tienen atribuidas competencias para concertar operaciones de crédito y avales, por las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa. Si bien, las "operaciones de crédito a plazo superior a un año" se coordinarán y armonizarán con las de los Territorios Históricos y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, como indica la Ley de Territorios Históricos; o, lo que es similar, las "operaciones de crédito a medio y largo plazo y avales" precisarán autorización de los Organos competentes, como indican las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

No obstante, existen casos en los que no es preciso la autorización, por la limitada cuantía del crédito o por la finalidad a que se aplica, siempre y cuando la carga financiera anual, del Municipio de que se trate, no exceda del 25 por 100 de sus recursos por operaciones corrientes.

Esta competencia atribuida al subnivel gobiernos municipales sobre concertación de operaciones de crédito tiene dos finalidades concretas: financiar inversiones, a través de operaciones de crédito a medio y largo plazo, acudiendo al crédito público o privado; y atender a las necesidades transitorias de tesorería, a través de operaciones de crédito con plazo inferior a un año.

Dado su carácter de recurso, la DEUDA PUBLICA será tratada en los recursos

asignados a las instituciones comunes, forales, y municipales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No obstante, cabe anticipar que la atribución de esta competencia a los gobiernos municipales, en el ámbito teórico meramente competencial, puede ser considerada como la "mejor de las posibles", por el mero hecho de la disposición de capacidad de endeudamiento, sin apenas otras restricciones que aquellas que la propia Comunidad Autónoma del País Vasco, mediante sus Instituciones Comunes y sus Organos Forales, ha impuesto a sus Municipios, a través de la Ley de Territorios Históricos y de las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, respectivamente.

2.1.2.3.3. PROPUESTA NORMATIVA.

Aunque no se trata de integrar el ámbito competencial de los Municipios en la actual o en una nueva Ley de Territorios Históricos, sino de aportar unas ideas básicas para la elaboración de una Ley Institucional del País Vasco que aborde los tres niveles de gobierno, en cuanto a la atribución de competencias y la asignación de recursos; se realizan las siguientes propuestas normativas modificadoras de la Ley de Territorios Históricos.

- Modificación del Título Preliminar. Disposiciones Generales, en el Artículo 1º, 1., y el Artículo 2º. 1.

La propuesta normativa de modificación del Artículo 1º, 1, sería la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"La delimitación de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos, en su titularidad y ejercicio, se regulará por la presente Ley, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía".

REDACCION PROPUESTA

"La delimitación de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, los Organos Forales de sus Territorios Históricos, y los Ayuntamientos de los Municipios de cada uno de los tres Territorios Históricos, en su titularidad y ejercicio, se regularán por la presente Ley, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía".

La propuesta normativa de modificación del Artículo 2º, 1, sería la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"Las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco y los Organos Forales

REDACCION PROPUESTA

"Las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco, los Organos Forales

les de sus Territorios Históricos se basarán en los principios de colaboración y solidaridad".

de sus Territorios Históricos, y los Ayuntamientos de los Municipios de cada uno de los tres Territorios Históricos, se basarán en los principios de colaboración y solidaridad".

- Inclusión de los Municipios (o Ayuntamientos) en el Título Primero, pasando a denominarse: "De las competencias de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, de los Organos Forales de sus Territorios Históricos, y de los Ayuntamientos de los Municipios de los respectivos Territorios Históricos".
- Inclusión de un nuevo Capítulo, actualmente inexistente, que incluiría dos Artículos, a los que por denominarlos de alguna forma, y a imitación de las competencias de los Territorios Históricos, llamaríamos Capítulo Segundo bis, y Artículo 7º bis y Artículo 8º bis, respectivamente. La denominación del Capítulo Segundo bis sería: "De las competencias de los Municipios". La redacción propuesta para el actualmente inexistente Artículo 7º bis, sería la siguiente:
 1. "Los Municipios para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho Público deben percibir las Haciendas Municipales, dichas Haciendas ostentarán las facultades y prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda de su respectivo Territorio Histórico, y actuarán, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos

correspondientes, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de los Municipios vascos inferior al que tengan los de régimen común.

2. Corresponde y será obligatorio para los Municipios la ejecución en su término municipal de la legislación del Estado, de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y de las normas de los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos, en las siguientes materias:

1- En todos los Municipios:

a) Por sí mismos:

1. Seguridad en lugares públicos.
2. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
3. Puesta a disposición de Osakidetza de un local para consultorio de medicina primaria, salvo existencia de Ambulatorios, Hospitales, Residencias Hospitalarias, etc., en el Municipio.
4. Ordenación, gestión, ejecución, y disciplina urbanística.
5. Patrimonio histórico-artístico municipal, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.
6. Cementerio.
7. Suministro de alumbrado eléctrico.
8. Servicios de limpieza viaria y recogida de residuos.
9. Alcantarillado.
10. Pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.

b) Por sí mismos o asociados a otros, además:

1. Cooperación con la administración educativa en el sostenimiento de los Centros Docentes pertenecientes a la red pública.
2. Intervención en los órganos de gestión de los Centros Docentes pertenecientes a la red pública.
3. Servicios funerarios tradicionales.
4. Suministro domiciliario de agua potable, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.
5. Tratamiento de aguas residuales, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.
6. Tratamiento de residuos, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.
7. Abastecimiento a la población de alimentos y otros bienes de consumo básico.

2. En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además de las anteriores:

1. Parques y jardines municipales.
2. Protección del medio ambiente, en especial, evitando las actividades MINP, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.
3. Actividades e instalaciones culturales, y ocupación del tiempo libre, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.
4. Actividades e instalaciones deportivas de uso público, bajo la coordinación de las Instituciones Comunes del País Vasco.

3. En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, también

y además de las anteriores:

1. Servicios funerarios modernos: Tanatorios, y Hornos de Incineración (sólo serán obligatorios en las capitales de los Territorios Históricos).
 2. Transporte colectivo urbano de viajeros.
4. Así mismo, corresponde sin carácter de obligatoriedad a los Municipios la ejecución en su término municipal de la legislación de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y de las normas de los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos, en las siguientes materias:
1. En cualquiera de los Municipios:
 1. Promoción y gestión de viviendas, bajo la coordinación de las Instituciones Comunes del País Vasco.
 2. Turismo, bajo la coordinación de las Instituciones Comunes del País Vasco.
 3. Creación y consolidación de Agencias de Desarrollo Local, y de Centros de Enseñanza no reglada, adscritos a ellas, estrictamente necesarios para la actividad de las mismas, bajo la coordinación de las Instituciones Comunes del País Vasco.
 4. Transporte colectivo interurbano de viajeros.
5. Corresponden a los Municipios los recursos enumerados en el Título II, Capítulo 1, Artículo 2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa”.

La redacción propuesta, para el también actualmente inexistente, Artículo 8º bis, sería la siguiente:

"En todas las materias corresponderá a los Municipios (o Ayuntamientos) la ejecución, en la que tendrán las siguientes potestades que ejercitarán de conformidad con las disposiciones de carácter general que en el desarrollo de su legislación o normativa, dicte el Estado, las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma o los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos:

- a) Reglamentaria para la organización de sus propios servicios.
- b) Administrativa, incluida la inspección.
- c) Revisora en la vía administrativa.

Para la financiación y desarrollo de todas sus competencias y facultades, los Municipios dispondrán de la autonomía tributaria prevista en la presente Ley y en las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales), de sus respectivos Territorios Históricos.

Todas las competencias y facultades correspondientes a los Municipios se entienden referidas a su propio y respectivo término o ámbito geográfico municipal".

2.1.2.3.4. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE MODELO.

Puede confirmarse la opinión adelantada en la Introducción, de que las competencias propias atribuidas a los gobiernos municipales, que proceden fundamentalmente de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, aunque también de la Ley de Territorios Históricos y de las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, no infringen, en grado importante, los criterios de atribución de competencias, entre los diferentes niveles de gobierno, de la teoría económica de la hacienda pública federal. E, igualmente, también puede confirmarse, lo inadecuado que resulta, atribuir competencias complementarias a los gobiernos municipales, dado que se propician situaciones en las que la falta de control del gasto público municipal, conduce a una provisión irracional o ineficiente, económicamente, de los bienes y servicios públicos.

Tres son las cuestiones a las que afectan las propuestas que en primer lugar se van a efectuar, tras el análisis realizado anteriormente: a la determinación de las competencias, dentro de cada función de gasto, que con potestad de ejecución, deben atribuirse al subnivel gobiernos municipales, para que la correspondiente provisión de bienes y servicios públicos se realice, de acuerdo con los criterios teóricos, de forma racional y eficiente, y en perfecta coordinación o cooperación con la provisión de bienes y servicios públicos del resto de los niveles y subniveles de gobierno; en segundo lugar, a la decisión sobre obligatoriedad o no, de ejercer las competencias de ejecución atribuidas a los gobiernos municipales; y, finalmente, en tercer lugar, a la elección de una de las tres formulaciones alternativas para incorporar el ámbito competencial y el ámbito de financiación correspondiente a los gobiernos municipales al modelo general interinstitucional.

En primer lugar, con respecto a la determinación de las competencias a atribuir, en cada función de gasto, al subnivel gobiernos municipales, éstas debieran de ser las siguientes:

- **Función SERVICIOS GENERALES.**

Se atribuye una competencia de carácter genérico, relativa a la autonomía y capacidad de gestión en el ámbito de las materias sobre las que tienen atribuidas competencias.

- **Función DEFENSA.**

No se atribuyen competencias.

- **Función ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD.**

Se atribuyen competencias de ejecución en materia de:

- . Seguridad en lugares públicos.
- . Ordenación del tráfico de vehiculos y personas en las vías urbanas.

- **Función EDUCACION.**

Se atribuyen competencias de ejecución en materia de:

- . Cooperación con la administración educativa en el sostenimiento de los Centros Docentes pertenecientes a la red pública.
- . Intervención en los órganos de gestión de los Centros Docentes pertenecientes a la red pública.

- **Función SALUD.**

No se atribuyen competencias.

No obstante, la legislación debe de recoger la obligatoriedad, para los pequeños municipios, de poner a disposición de Osakidetza un local para consultorio de medicina primaria.

- **Función BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL.**

No se atribuyen competencias.

- **Función VIVIENDA Y BIENESTAR COMUNITARIO.**

Se atribuyen competencias de ejecución en materia de:

- . Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
 - . Parques y jardines.
 - . Promoción y gestión de viviendas, bajo la coordinación de las Instituciones Comunes del País Vasco.
 - . Patrimonio histórico-artístico municipal, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.
 - . Protección del medio ambiente; en especial, evitando las actividades molestas, insalubres, nocivas, o peligrosas, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.
 - . Cementerios y servicios funerarios.
- La legislación debe de recoger la obligatoriedad de disponer de Tanatorios (municipios con más de 50.000 habitantes), y, de Hornos de Incineración (capitales de Territorios Históricos).

- . Suministro de alumbrado público.
- . Servicios de limpieza viaria y de recogida de residuos.
- . Alcantarillado.
- . Suministro de agua, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.
- . Tratamiento de residuos, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.
- . Tratamiento de aguas residuales, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.
- . Actividades e instalaciones culturales y ocupación del tiempo libre, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.
- . Actividades e instalaciones deportivas y turismo, bajo la coordinación de las Instituciones Comunes del País Vasco.

- Función SERVICIOS ECONOMICOS.

Se atribuye una competencia de carácter genérico, relativa a la autonomía para la administración de los recursos, y otra competencia, también de carácter genérico, para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho público deben percibir las Haciendas municipales.

Se atribuyen competencias de ejecución en materia de:

- . Abastos, mataderos, ferias, mercados, y otras formas modernas de distribución de alimentos y otros bienes de consumo, que aseguren el abastecimiento básico a la población.

La legislación debe de recoger la obligatoriedad, única y exclusivamente,

de asegurar el abastecimiento a la población de alimentos y otros bienes de consumo básicos.

- . Creación y consolidación de Agencias de Desarrollo Local, y de los Centros de Enseñanza no reglada, adscritos a ellas, estrictamente necesarios para la actividad de las mismas, bajo la coordinación de las Instituciones Comunes del País Vasco.

- **Función TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.**

Se atribuyen competencias de ejecución en materia de:

- . Pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- . Transporte colectivo urbano e interurbano de viajeros.

- **Función OTRAS (DEUDA PUBLICA).**

Se atribuye una competencia de carácter genérico, para concertar operaciones de crédito y avales, a corto plazo, para atender necesidades transitorias de tesorería, y, a medio y largo plazo, para financiar inversiones; si bien en este último caso, y salvo excepciones, se necesitará la autorización de los Organos competentes, y su coordinación y armonización con la política de endeudamiento del resto de los niveles y subniveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En segundo lugar, con respecto a la decisión sobre la obligatoriedad o no, de ejercer las competencias de ejecución atribuidas a los gobiernos municipales, hay que inclinarse claramente por la exigencia de la obligatoriedad, e, incluso, por el rechazo a la posibilidad de dispensa de prestar los servicios mínimos que correspondan a un Municipio, por peculiares que sean

sus características. La razón es obvia, el número de Municipios está aumentando, a medida que se difunde y extiende "un movimiento desanexionista", cuando lo que verdaderamente hay que plantearse es la auténtica necesidad de reducir considerablemente el número de Municipios, dado que muchos de ellos están imposibilitados para ser unidades operativas con capacidad de gestión, por su reducido tamaño de población.

Parece pues, conveniente, exigir la obligatoriedad, sin ningún tipo de excepción de la prestación por los Municipios, según estratos de población, de los siguientes servicios o bienes públicos:

- En todos los Municipios:
 - . Por sí mismos:
 - . Seguridad en lugares públicos.
 - . Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
 - . Puesta a disposición de Osakidetza de un local para consultorio de medicina primaria, salvo existencia de ambulatorios, Hospitales, Residencias hospitalarias, etc., en el Municipio.
 - . Ordenación, gestión, ejecución, y disciplina urbanística.
 - . Patrimonio histórico-artístico municipal.
 - . Cementerio.
 - . Suministro de alumbrado eléctrico.
 - . Servicios de limpieza viaria y recogida de residuos.
 - . Alcantarillado.
 - . Pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.

- . Por sí mismos o asociados a otros, además:
 - . Cooperación con la administración educativa en el sostenimiento de los Centros Docentes pertenecientes a la red pública.
 - . Intervención en los órganos de gestión de los Centros Docentes pertenecientes a la red pública.
 - . Servicios funerarios tradicionales.
 - . Suministro domiciliario de agua potable.
 - . Tratamiento de aguas residuales.
 - . Tratamiento de residuos.
 - . Abastecimiento a la población de alimentos y otros bienes de consumo básicos.

- En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además de las anteriores:
 - . Parques y jardines municipales.
 - . Protección del medio ambiente, en especial, evitando las actividades MINP.
 - . Actividades e instalaciones culturales, y ocupación del tiempo libre.
 - . Actividades e instalaciones deportivas de uso público.

- En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, también y además de las anteriores:
 - . Servicios funerarios modernos: Tanatorios, y Hornos de Incineración (sólo serán obligatorios en las capitales de los Territorios Históricos).
 - . Transporte colectivo urbano de viajeros.

Es decir que, tan sólo quedaría exento de obligatoriedad -aunque los servicios

públicos obligatorios varíen según estratos de población- el ejercicio de las competencias en Promoción y gestión de Viviendas, Turismo, Agencias de Desarrollo local, y Transporte colectivo interurbano de viajeros, y, por supuesto, las competencias de carácter genérico. Siendo recomendable el ejercicio de dichas competencias, por los Municipios con oferta privada de viviendas inadecuada, Municipios con vocación o posibilidades turísticas, por los Municipios con problemas actuales o previsibles de desempleo, y, por los Municipios de mayor tamaño de población en cuya periferia radican otros Municipios de menor tamaño de población, respectivamente.

En tercer lugar, con respecto a la elección de una de las tres formulaciones alternativas para incorporar el ámbito competencial y el ámbito de financiación correspondiente a los gobiernos municipales, al modelo general interinstitucional; cabe considerar como inadecuada la alternativa de una Ley Municipal que regule los dos ámbitos, si antes no se procede a modificar la Ley de Territorios Históricos, y el Estatuto de Autonomía, si fuera inevitablemente necesario, porque el grado de irracionalidad e ineficiencia económica actual, se vería aumentado; igualmente, también resulta inadecuada una Ley Municipal que se refiera al ámbito competencial exclusivamente, aún en el caso de que se integrase con la Ley de Territorios Históricos en una nueva Ley, porque el ámbito competencial y el ámbito de financiación deben estar perfectamente conexiónados, dado que no es posible un racional y eficiente ejercicio de las competencias si no se dispone de los recursos necesarios.

Por lo tanto, parece aconsejable aún a costa de un nuevo retraso, la elección de la alternativa de una Ley Institucional del País Vasco que aborde los tres niveles de gobierno: Comunidad Autónoma, Territorios Históricos y Municipios; recogiendo el ámbito competencial y el ámbito de financiación institucional.

Ningún grupo político se va a impacientar por este nuevo retraso, porque hasta

ahora cada Municipio ha ejercido las competencias, en exceso o, en algún caso, en defecto, que le han parecido oportunas.

Por lo que, lógicamente, el problema se ha centrado en el ámbito de la financiación. Pero mientras los Municipios sigan recibiendo importantes subvenciones de los Organos Forales, no parece que vayan a perder la paciencia.

PROLOGO.

I a III

CAPITULO 1. TEORIA ECONOMICA Y PERSPECTIVA COMPARADA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL.

1.0.	INTRODUCCION AL CAPITULO.	1
1.1.	ATRIBUCION DE FUNCIONES A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.	3
1.1.1.	ANALISIS TEORICO.	3
1.1.1.0.	Introducción.	3
1.1.1.1.	Función Asignativa.	14
1.1.1.1.1.	Teorema de la descentralización.	19
1.1.1.1.2.	Principio de equivalencia fiscal.	30
1.1.1.1.3.	Economías de escala.	37
1.1.1.1.4.	Minimización de los costes de decisión.	39
1.1.1.1.5.	Teoría del tamaño óptimo de jurisdicción.	41
1.1.1.1.6.	Modelo de Tiebout.	50
1.1.1.1.7.	Teoría de la delegación y teoría de la agencia.	58
1.1.1.2.	Función Redistributiva.	61
1.1.1.3.	Función estabilizadora.	71
1.1.1.3.1.	Política monetaria.	72
1.1.1.3.2.	Política fiscal.	73
1.1.1.3.3.	Política de rentas.	90
1.1.1.3.4.	Política de tipos de cambio.	90
1.1.1.4.	Función de crecimiento económico.	92
1.1.1.5.	Función reguladora.	96
1.1.2.	ANALISIS COMPARADO.	97
1.1.2.0.	Introducción.	97
1.1.2.1.	Situación real existente en seis países federales.	98
1.1.2.1.1.	Estructura funcional del gasto de los diferentes niveles de gobierno.	99
1.1.2.1.2.	Participación de los diferentes niveles de gobierno en las diversas funciones de gasto.	105
1.1.2.1.3.	Grado de concentración de las diversas funciones de gasto en el gobierno central y en los gobiernos sub-centrales.	110
1.1.2.1.4.	Grado de especialización en las diversas funciones de gasto de los diferentes niveles de gobierno.	112
1.1.2.1.5.	Tipología de las funciones de gasto según su posible atribución a los diferentes niveles de gobierno.	116
1.1.2.1.6.	Características relevantes de la asignación de funciones de gasto a los diferentes niveles de gobierno.	120

1.2.	FINANCIACION DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.	123
1.2.1.	CRITERIOS TEORICOS.	123
1.2.1.0.	Introducción.	123
1.2.1.1.	Modelos básicos de financiación.	124
1.2.1.1.1.	Criterios teóricos para la asignación de impuestos a los diferentes niveles de gobierno.	127
1.2.1.1.2.	Modalidades de subvenciones.	136
1.2.1.1.3.	Dependencia financiera como dificultad de mantener el equilibrio fiscal vertical.	141
1.2.2.	ANALISIS COMPARADO.	152
1.2.2.0.	Introducción.	152
1.2.2.1.	Posibilidades reales de financiación.	153
1.2.2.1.1.	Asignación real de ingresos tributarios a los diferentes niveles de gobierno.	157
1.2.2.1.2.	Dependencia financiera real.	160
1.3.	SISTEMAS Y MECANISMOS DE COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL.	163
1.3.0.	INTRODUCCION.	163
1.3.1.	SISTEMAS DE COORDINACION POLITICO-INSTITUCIONAL	166
1.3.1.1.	Sistemas de carácter legislativo.	167
1.3.1.2.	Sistemas de carácter gubernamental.	168
1.3.1.3.	Sistemas de carácter sectorial.	170
1.3.2.	MECANISMOS DE COORDINACION TECNICA.	171
1.3.2.1.	Mecanismos verticales de coordinación de ingresos.	172
1.3.2.2.	Mecanismos horizontales de coordinación de ingresos.	174
1.3.2.3.	Mecanismos de coordinación de gastos.	175
CAPITULO 2.	ATRIBUCION DE COMPETENCIAS Y ASIGNACION DE RECURSOS: ANALISIS TEORICO DEL CASO DE LA HACIENDA PUBLICA DEL PAIS VASCO.	
2.0.	INTRODUCCION AL CAPITULO.	176
2.0.0.1.	Aclaraciones previas.	179
2.0.0.1.1.	Equiparación de niveles de gobierno.	179
2.0.0.1.2.	Tipificación de las denominaciones de las Entidades Territoriales y de las Instituciones.	184

2.1.	COMPETENCIAS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.	187
2.1.1.	DESCRIPCION DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.	187
2.1.1.0.	Introducción.	187
2.1.1.0.1.	Equivalencia de las funciones de gasto.	197
2.1.1.1.	Descripción de las competencias atribuidas al nivel gobierno vasco.	203
2.1.1.1.0.	Servicios Generales.	203
2.1.1.1.1.	Defensa.	209
2.1.1.1.2.	Orden Público y Seguridad.	209
2.1.1.1.3.	Educación.	210
2.1.1.1.4.	Salud.	211
2.1.1.1.5.	Bienestar y Seguridad Social.	212
2.1.1.1.6.	Vivienda y Bienestar Comunitario.	215
2.1.1.1.7.	Servicios Económicos.	217
2.1.1.1.8.	Transportes y Comunicaciones.	222
2.1.1.1.9.	Otras (Deuda Pública).	224
2.1.1.2.	Descripción de las competencias atribuidas al subnivel gobiernos forales.	226
2.1.1.2.0.	Servicios Generales.	226
2.1.1.2.1.	Defensa.	228
2.1.1.2.2.	Orden Público y Seguridad.	228
2.1.1.2.3.	Educación.	228
2.1.1.2.4.	Salud.	228
2.1.1.2.5.	Bienestar y Seguridad Social.	229
2.1.1.2.6.	Vivienda y Bienestar Comunitario.	229
2.1.1.2.7.	Servicios Económicos.	231
2.1.1.2.8.	Transportes y Comunicaciones.	236
2.1.1.2.9.	Otras (Deuda Pública).	238
2.1.1.3.	Descripción de las competencias atribuidas al subnivel gobiernos municipales.	240
2.1.1.3.0.	Servicios Generales.	240
2.1.1.3.1.	Defensa.	240
2.1.1.3.2.	Orden Público y Seguridad.	240
2.1.1.3.3.	Educación.	241
2.1.1.3.4.	Salud.	241
2.1.1.3.5.	Bienestar y Seguridad Social.	242
2.1.1.3.6.	Vivienda y Bienestar Comunitario.	243
2.1.1.3.7.	Servicios Económicos.	244
2.1.1.3.8.	Transportes y Comunicaciones.	245
2.1.1.3.9.	Otras (Deuda Pública).	245

2.1.2.	ANÁLISIS COMPARADO DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN LA REALIDAD VASCA Y EN LA TEORÍA ECONÓMICA.	249
2.1.2.0.	Introducción.	249
2.1.2.1.	Competencias atribuidas al nivel gobierno vasco.	254
2.1.2.1.1.	Introducción.	254
2.1.2.1.2.	Análisis.	256
2.1.2.1.2.0.	Servicios Generales.	256
2.1.2.1.2.1.	Defensa.	257
2.1.2.1.2.2.	Orden Público y Seguridad.	258
2.1.2.1.2.3.	Educación.	259
2.1.2.1.2.4.	Salud.	260
2.1.2.1.2.5.	Bienestar y Seguridad Social.	261
2.1.2.1.2.6.	Vivienda y Bienestar Comunitario.	267
2.1.2.1.2.7.	Servicios Económicos.	269
2.1.2.1.2.8.	Transportes y Comunicaciones.	272
2.1.2.1.2.9.	Otras (Deuda Pública).	276
2.1.2.1.3.	Propuesta Normativa.	277
2.1.2.1.4.	Conclusiones.	278
2.1.2.2.	Competencias atribuidas al subnivel gobiernos forales.	281
2.1.2.2.1.	Introducción.	281
2.1.2.2.2.	Análisis.	289
2.1.2.2.2.0.	Servicios Generales.	289
2.1.2.2.2.1.	Defensa.	290
2.1.2.2.2.2.	Orden Público y Seguridad.	290
2.1.2.2.2.3.	Educación.	292
2.1.2.2.2.4.	Salud.	295
2.1.2.2.2.5.	Bienestar y Seguridad Social.	298
2.1.2.2.2.6.	Vivienda y Bienestar Comunitario.	306
2.1.2.2.2.7.	Servicios Económicos.	320
2.1.2.2.2.8.	Transportes y Comunicaciones.	328
2.1.2.2.2.9.	Otras (Deuda Pública).	338
2.1.2.2.3.	Propuesta Normativa.	341
2.1.2.2.4.	Conclusiones.	350
2.1.2.3.	Competencias atribuidas al subnivel gobiernos municipales	354
2.1.2.3.1.	Introducción.	354
2.1.2.3.2.	Análisis.	368
2.1.2.3.2.0.	Servicios Generales.	368
2.1.2.3.2.1.	Defensa.	368
2.1.2.3.2.2.	Orden Público y Seguridad.	368
2.1.2.3.2.3.	Educación.	371
2.1.2.3.2.4.	Salud.	373
2.1.2.3.2.5.	Bienestar y Seguridad Social.	376
2.1.2.3.2.6.	Vivienda y Bienestar Comunitario	380

2.1.2.3.2.7.	Servicios Económicos.	386
2.1.2.3.2.8.	Transportes y Comunicaciones.	389
2.1.2.3.2.9.	Otras (Deuda Pública).	392
2.1.2.3.3.	Propuestas Normativas.	394
2.1.2.3.4.	Conclusiones y propuesta de modelo.	400
2.2.	RECURSOS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.	409
2.2.1.	DESCRIPCION DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.	409
2.2.1.0.	Introducción.	409
2.2.1.0.1.	Relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco.	414
2.2.1.1.	Recursos asignados al nivel gobierno vasco.	423
2.2.1.2.	Recursos asignados al subnivel gobiernos forales.	435
2.2.1.3.	Recursos asignados al subnivel gobiernos municipales.	439
2.2.2.	ANALISIS COMPARADO DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO, EN LA REALIDAD VASCA Y EN LA TEORIA ECONOMICA.	443
2.2.2.0.	Análisis.	443
2.2.2.1.	Recursos asignados al nivel gobierno vasco.	456
2.2.2.1.1.	Introducción.	456
2.2.2.1.2.	Propuesta de modelo.	458
2.2.2.1.2.1.	Las aportaciones: ¿Son subvenciones, o son participaciones?.	458
2.2.2.1.2.1.1.	Las aportaciones generales. Su consideración como participaciones.	467
2.2.2.1.2.1.2.	Las aportaciones específicas. Su consideración como subvenciones.	480
2.2.2.1.2.1.3.	Las aportaciones generales y las aportaciones específicas. Otras incidencias de su consideración como participaciones y subvenciones, respectivamente.	483
2.2.2.1.2.2.	Las operaciones de crédito y emisiones de deuda.	485
2.2.2.1.2.3.	Otros ingresos.	488
2.2.2.1.3.	Propuesta normativa.	490
2.2.2.1.4.	Conclusiones.	510

2.2.2.2.	Recursos asignados al subnivel gobiernos forales.	513
2.2.2.2.1.	Introducción.	513
2.2.2.2.2.	Propuesta de modelo.	515
2.2.2.2.2.1.	Las aportaciones: ¿Son subvenciones, o son participaciones?	515
2.2.2.2.2.1.1.	Las aportaciones generales y las participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados. Su consideración como participaciones	516
2.2.2.2.2.1.2.	Las contribuciones al Cupo Líquido al Estado y las aportaciones específicas. Su consideración como compensaciones y subvenciones, respectivamente.	541
2.2.2.2.2.1.3.	Las aportaciones generales y las participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados; y, las contribuciones al Cupo líquido del Estado y las aportaciones específicas. Otras incidencias de su consideración como participaciones, compensaciones, y subvenciones, respectivamente.	543
2.2.2.2.2.2.	Las operaciones de crédito y emisiones de deuda.	553
2.2.2.2.2.3.	Otros ingresos.	558
2.2.2.2.3.	Propuesta normativa.	560
2.2.2.2.4.	Conclusiones.	578
2.2.2.3.	Recursos asignados al subnivel gobiernos municipales.	582
2.2.2.3.1.	Introducción.	582
2.2.2.3.2.	Propuesta de modelo.	597
2.2.2.3.2.1.	Las opciones para hacer efectivo el principio de suficiencia financiera: Participaciones tributos propios, y subvenciones.	597
2.2.2.3.2.1.1.	Las participaciones en los Entes Locales en la recaudación por tributos concertados, su consideración como participaciones.	600

2.2.2.3.2.1.2.	Los tributos municipales. Su consideración como tributos propios.	611
2.2.2.3.2.1.3.	Las participaciones de los Entes Locales en los tributos no concertados. Su consideración como subvenciones.	619
2.2.2.3.2.2.	Las operaciones de crédito y emisiones de deuda.	625
2.2.2.3.2.3.	Otros ingresos.	628
2.2.2.3.3.	Propuesta normativa.	631
2.2.2.3.4.	Conclusiones.	642
2.3.	SISTEMAS Y MECANISMOS DE COORDINACION ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.	647
2.3.1.	ORGANO Y MECANISMO DE COORDINACION.	647
2.3.1.1.	Consejo Vasco de Finanzas Públicas.	647
2.3.1.2.	Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal.	656
2.3.2.	ORGANO DE CONTROL.	660
2.3.2.1.	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.	660
2.3.3.	OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY DE TERRITORIOS HISTORICOS.	664

CAPITULO 3. ATRIBUCION DE COMPETENCIAS Y ASIGNACION DE RECURSOS: ANALISIS COMPARADO DEL CASO DE LA HACIENDA PUBLICA VASCA.

3.0.	INTRODUCCION AL CAPITULO.	667
3.1.	ANALISIS COMPARADO DE COMPETENCIAS.	672
3.1.1.	INTRODUCCION.	672
3.1.2.	ANALISIS.	674
3.1.2.1.	Nivel gobierno vasco.	674
3.1.2.2.	Subnivel gobiernos forales.	677
3.1.2.3.	Subnivel gobiernos municipales.	689
3.1.3.	CONCLUSIONES.	696

3.2.	ANALISIS COMPARADO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.	702
3.2.1.	INTRODUCCION.	702
3.2.2.	ANALISIS.	706
3.2.2.1.	Nivel gobierno vasco.	706
3.2.2.2.	Subnivel gobiernos forales.	707
3.2.2.3.	Subnivel gobiernos municipales.	709
3.2.3.	CONCLUSIONES.	710
 CAPITULO 4. RESUMEN DE CONCLUSIONES.		
4.1.	CONCLUSIONES DEL ANALISIS TEORICO.	712
4.1.1.	ATRIBUCION DE COMPETENCIAS.	712
4.1.1.1.	Gobierno vasco.	715
4.1.1.2.	Gobiernos forales.	718
4.1.1.3.	Gobiernos municipales.	724
4.1.2.	ASIGNACION DE RECURSOS.	729
4.1.2.1.	Gobierno vasco.	739
4.1.2.2.	Gobiernos forales.	742
4.1.2.3.	Gobiernos municipales.	746
4.1.3.	SISTEMAS O MECANISMOS DE COORDINACION ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO DE LA CO- MUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.	752
4.2.	CONCLUSIONES DEL ANALISIS COMPARADO.	754
4.2.1.	ATRIBUCION DE COMPETENCIAS.	754
4.2.1.1.	Gobierno vasco.	755
4.2.1.2.	Gobiernos forales.	755
4.2.1.3.	Gobiernos municipales.	755
4.2.2.	ASIGNACION DE RECURSOS.	756
4.2.2.1.	Gobierno vasco.	756
4.2.2.2.	Gobiernos forales.	756
4.2.2.3.	Gobiernos municipales.	757
4.3.	CONCLUSIONES Y PROPUESTA FINALES.	758
BIBLIOGRAFIA		761
APENDICE LEGISLATIVO		773

2.2. RECURSOS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.

2.2.1. DESCRIPCION DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.

2.2.1.0. INTRODUCCION.

Hay que empezar por dejar constancia, de que existe una doble y sucesiva asignación de recursos.

La primera asignación de recursos afecta a la Hacienda Pública Central del Estado y a la Hacienda Pública Autónoma del País Vasco. Y, la segunda y posterior asignación de recursos afecta, exclusivamente, a las Haciendas Públicas correspondientes a los diferentes niveles institucionales de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Respecto a la primera asignación de recursos: El Estatuto de Autonomía del País Vasco determina, en su Artículo 40, que: "Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma". Y, así mismo, matiza en su Artículo 41.1. que: "Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios"; y, señala en su Artículo 41.2. d) que: "La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma". Las relaciones de orden tributario

quedan concretadas en la Ley de Concierto Económico³⁹, modificada, sucesivamente, por la ley de adaptación del mismo al Impuesto sobre el Valor Añadido⁴⁰, y, por la Ley de adaptación del mismo a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales⁴¹. Y, la metodología de determinación del Cupo, queda concretada en las sucesivas Leyes de Cupo (quinquenales)⁴².

Respecto a la segunda asignación de recursos:

Para las Instituciones Comunes o nivel gobierno vasco, tanto el propio Estatuto de Autonomía, en su Artículo 42; como la Ley de Territorios Históricos, en su Título Segundo; y, como, la anterior y la actual leyes de aportaciones (sólo nos referiremos a estas dos últimas), la Ley de Aportaciones para el trienio 1989, 1990, y 1991⁴³, y la Ley de Aportaciones para el quinquenio 1992, 1993, 1994,

³⁹ Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. B.O.E. 25 mayo 1981 (núm. 154).

⁴⁰ Ley 39/1985, de 27 de diciembre, de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco al Impuesto sobre el Valor Añadido. B.O.E. 30 diciembre 1985 (Núm. 312).

⁴¹ Ley 2/1990, de 8 de junio, de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. B.O.E. 12 junio 1990 (Núm. 140).

⁴² Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986. B.O.E. 31 de diciembre 1988 (Núm. 314).

Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1987-1991. B.O.E. 31 de diciembre 1988 (Núm. 314).

⁴³ Ley 9/1988, de 29 de junio, por la que se aprueba la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios 1989, 1990 y 1991. B.O.P.V. 6 agosto 1988 (Núm. 154).

1995 y 1996⁴⁴; señalan:

- El Estatuto de Autonomía y la Ley de Territorios Históricos, de qué fuentes de recursos dispondrá la Hacienda General del País Vasco.
- La Ley de Territorios Históricos y, también, la Ley de Aportaciones para el trienio 1989, 1990 y 1991, y la Ley de Aportaciones para el quinquenio 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, cómo se distribuirán los recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales, puesto que la Ley de Aportaciones concreta la distribución de recursos para cada período.

Para los Organos Forales de los Territorios Históricos o subnivel gobiernos forales, igualmente, el Estatuto de Autonomía, en su Artículo 41.2, a), b), y c); la Ley de Concierto Económico, modificada por la Ley de adaptación del mismo al Impuesto sobre el Valor Añadido, y por la Ley de adaptación del mismo a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; la Ley de Territorios Históricos; y, la anterior y actual leyes de aportaciones (sólo nos referiremos a estas dos últimas), la Ley de aportaciones para el trienio 1989, 1990 y 1991, y la Ley de Aportaciones para el quinquenio 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996; prevén:

- El Estatuto de Autonomía y la Ley de Concierto Económico, con sus sucesivas modificaciones:
 - La atribución de la competencia normativa, en cuanto al régimen tributario, a las Instituciones competentes de los Territorios Históricos (Diputaciones Forales y Juntas Generales), dentro de su Territorio.

⁴⁴ Ley 5/1991, de 15 de noviembre, por la que se aprueba la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996. B.O.P.V. 10 de diciembre de 1991 (Núm. 247).

- La atribución de la capacidad de exacción global de los tributos concertados a las Diputaciones Forales, dentro de su Territorio.
- La Ley de Concierto Económico con la modificación del Impuesto sobre el Valor Añadido, la definición de cuáles son los tributos concertados.
- La Ley de Territorios Históricos, de qué fuentes de recursos dispondrán las Haciendas Forales.
- La Ley de Territorios Históricos, así como la Ley de Aportaciones para el trienio 1989, 1990, y 1991 y la Ley de Aportaciones para el quinquenio 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, cómo se distribuirán los recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales.

Para los Municipios o subnivel gobiernos municipales, la Ley de Concierto Económico, modificada por la Ley de adaptación del mismo al Impuesto sobre el Valor Añadido, y, por la Ley de adaptación del mismo a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa; y, la anterior y la actual leyes de aportaciones (sólo nos referiremos a estas dos últimas), la Ley de Aportaciones para el trienio 1989, 1990 y 1991 y la Ley de Aportaciones para el quinquenio 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996; indican:

- La Ley de Concierto Económico con la modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la definición de cuáles son los tributos municipales y las participaciones a favor de las Corporaciones Locales del País Vasco en los tributos concertados y no concertados.
- Las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, de qué recursos,

incluidas las participaciones en los tributos concertados, no concertados y demás ingresos públicos, dispondrán las Haciendas Municipales.

- La Ley de Aportaciones para el trienio 1989, 1990, y 1991, cómo el Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los Organos Forales de los Territorios Históricos a los efectos de la utilización del criterio de riesgo compartido al establecer anualmente la participación de los Entes Locales en los ingresos concertados correspondientes a los Territorios Históricos, sin perjuicio de la participación en ingresos no concertados, que la cuantía a destinar por cada uno de ellos a los Entes Locales en concepto de financiación incondicionada alcance como mínimo el 50% de los recursos procedentes de sus ingresos concertados una vez realizadas las compensaciones, deducciones y minoración que correspondan.
- La Ley de Aportaciones para el quinquenio 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, cómo "Los órganos forales de los Territorios Históricos sin perjuicio de sus facultades reconocidas en el artículo 46 de la Ley de Concierto Económico y disposición adicional 1 y 2 de la Ley 27/1983 (Ley de Territorios Históricos), utilizarán el criterio de riesgo compartido al establecer anualmente la participación de los entes locales en los ingresos concertados correspondientes a los Territorios Históricos..."; y, también cómo "Igualmente, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los órganos forales de los Territorios Históricos que destinen a los entes locales de ellos dependientes, en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, como mínimo el 50% del resultado que se obtenga de acuerdo con el siguiente detalle...".

2.2.1.0.1. RELACIONES DE ORDEN TRIBUTARIO ENTRE EL ESTADO Y EL PAÍS VASCO.

Resulta evidente que las relaciones de orden tributario, entre el Estado y el País Vasco, quedan reguladas en el Estatuto de Autonomía, aunque esta regulación sea más concreta, tanto en la Ley de Concierto Económico, con sus posteriores modificaciones, como en las sucesivas Leyes de Cupo.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco:

En primer lugar, proclama que el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma, para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias (Artículo 40).

En segundo lugar, instaura el sistema o régimen de Concierto Económico, como instrumento regulador de las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco (Artículo 41.1), que se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución (Artículo 41, 2, f.).

En tercer lugar, atribuye la competencia normativa en cuanto al régimen tributario, dentro de su ámbito territorial, a los Organos competentes, Diputaciones Forales y Juntas Generales, de los Territorios Históricos; y, así mismo, atribuye a las Diputaciones Forales la capacidad de exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos, salvo excepciones (Artículo 41, 2, a), b), y c)).

En cuarto lugar, clasifica los tributos en dos grupos: aquellos cuya capacidad de exacción global corresponde a las Diputaciones Forales, que son todos (menos los que integran la Renta de Aduanas y los que se recaudan a través

de Monopolios Fiscales) a los que se ha dado en denominar tributos "concertados"; y, aquellos cuya capacidad de exacción global corresponde a la Administración del Estado, que son precisamente, los que constituyen las excepciones, a los que se ha dado en denominar tributos "no concertados" (Artículo 41, 2, b)).

En quinto lugar, determina que "la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma" (Artículo 41.2, d)). Y, determina, también, que "Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y, de la otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por Ley con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto" (Artículo 41, 2, e)). La periodicidad ha sido quinquenal, 1982 a 1986, y, 1987 a 1991, y la próxima abarcará el período 1992 a 1996.

En breve, que el Estatuto de Autonomía del País Vasco, define unas relaciones tributarias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, que configuran una organización de la Hacienda Pública, que sólo afecta a ambos, y que difiere de la organización de la Hacienda Pública entre el Estado y otras Comunidades Autónomas (aunque la de Nafarroa, se aproxime), que se caracteriza, de forma secuencial, por:

- La existencia de una Hacienda Autónoma propia del País Vasco.
- Que se instrumenta mediante el sistema de Concierto Económico.

- En el que la competencia normativa y la capacidad de exacción global reside en el subnivel gobiernos forales, que es el de rango superior, dentro del nivel gobiernos locales.
- A quién corresponde la exacción global de los impuestos directos e indirectos más importantes, como son los tributos concertados.
- Pero que, debe contribuir a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma mediante un cupo global, integrado por el correspondiente a cada uno de los tres Territorios Históricos, a través de parte de los tributos concertados recaudados por el subnivel gobiernos forales.
- Aunque del cupo deben deducirse unos ajustes, y del cupo ya ajustado, se deban restar por compensación, la parte imputable de los tributos no concertados, y otras partidas, para obtener el cupo líquido; si bien esta característica no se deduce del Estatuto de Autonomía, sino de la Ley de Concierto Económico y de las Leyes de Cupo.

Ante estas características, cabe hacerse la siguiente pregunta:

¿Se ajusta esta organización de la Hacienda Pública "Estado-País Vasco" a los modelos básicos de financiación de las Haciendas Públicas federales?.

En primer lugar, es evidente el que en la organización de la Hacienda Pública "Estado-País Vasco", existen dos Haciendas Públicas, la Hacienda Pública Central que corresponde al nivel gobierno central, y la Hacienda Autónoma propia del País Vasco que corresponde a un nivel de gobierno subcentral.

En segundo lugar, la Hacienda Pública "Estado-País Vasco", está organizada de acuerdo con un régimen de sistemas impositivos diferenciados del gobierno central y de los gobiernos subcentrales, y dentro de él, de sistemas impositivos separados, en los que cada nivel de gobierno establece sus propias y diferenciadas fuentes tributarias. En efecto, a la Administración Central le corresponde la exacción global de los tributos no concertados, y a las Diputaciones Forales les corresponde la exacción global de los tributos concertados.

Bien es cierto, que no resulta ortodoxo, el que a la Hacienda Pública de un nivel de gobierno local, como es el subnivel gobiernos forales, le corresponda la exacción global de la casi totalidad de los tributos directos e indirectos, y, el que a la Hacienda Pública del nivel gobierno central, le corresponda únicamente la exacción global de los tributos que se integran en la Renta de Aduanas, los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, y la imposición sobre alcoholes. Pero no por ello, puede afirmarse que la organización de la Hacienda Pública "Estado-País Vasco", al menos hasta aquí, no se ajusta a los modelos básicos de financiación de las Haciendas Públicas federales; aunque sea de forma heterodoxa.

Es a partir de aquí, con la incorporación del Cupo a la organización de la Hacienda Pública "Estado-País Vasco", cuándo ésta, además de ser heterodoxa, se convierte en singular:

"El artículo 47 de la Ley de Concierto Económico define el concepto de Cupo en los términos ya apuntados, como la aportación del País Vasco al Estado como contribución a todas las cargas del Estado que no asume la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Definido así en términos generales, los artículos 50 a 56 se refieren a

la metodología de determinación del Cupo.

.... Para determinar el importe, a nivel estatal, de las Cargas No Asumidas se toma el total de gastos de los Presupuestos Generales del Estado y se localizan las partidas de gasto que se correspondan con el ejercicio de competencias que ya han sido transferidas a la Comunidad Autónoma Pues bien, por diferencia entre el Presupuesto Total de Gastos del Estado y el valor correspondiente a las Cargas Asumidas se obtiene el valor de las Cargas No Asumidas a nivel del Estado.

Entre otras tendrán la consideración de Cargas No Asumidas:

- a) Las cantidades correspondientes al Fondo de Compensación Interterritorial.
- b) Las transferencias o subvenciones del Estado en favor de entes públicos en la medida en que éstos desempeñan competencias no asumidas por la Comunidad Autónoma.
- c) Los intereses y cuotas de amortización de todas las Deudas del Estado.

Una vez obtenida la cifra correspondiente a las CNA ...debe aplicársele un índice de imputación ... que debe reflejar el peso relativo de la Comunidad Autónoma con respecto al Estado... (en función de la renta).

Así pues, el Cupo se obtiene de multiplicar el índice de imputación - que denominaremos i- por el valor de la CNA. Es decir,

$$\text{Cupo} = \text{I} \cdot \text{CNA}$$

... Entre los ajustes a realizar hay que destacar dos de ellos. El primero referido a los ajustes por IVA - ajustes de la imposición indirecta - correspondiente a la cantidad que el Estado recauda por cuenta de la Comunidad Autónoma relativo a importaciones, Monopolios y Comercio Interior, y que en la práctica jugará aparte del Cupo. El segundo de los ajustes corresponde al concepto de ajuste por la imposición directa, de manera que la Comunidad Autónoma recupera por esta vía determinados ingresos que, correspondiendo recaudar a la misma por impuestos directos, se pueden producir en las arcas del Estado.

Además de los Ajustes existen las denominadas Compensaciones....

Si nosotros vamos a contribuir al total de valor de las CNA recogidas en el Presupuesto de Gastos del Estado también debemos participar de las fuentes de financiación recogidas en su Presupuesto de Ingresos. No será el caso de los ingresos por Tributos Concertados, pues esos son nuestros, pero sí el de los Tributos No Concertados, los ingresos de naturaleza no tributaria y el déficit, fundamentalmente.

En consecuencia, del Cupo ya ajustado, se deben restar por compensación:

- a) La parte imputable de los Tributos No Concertados (TNC).
- b) La parte imputable de los ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria (TNT).

- c) La parte imputable del déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado (D).
- d) Unas cantidades correspondientes a los Artículos 12.1.a) y 18.1ª del Concierto (retenciones por rendimientos de capital mobiliario y tributación impuesto de Sociedades, para el caso de Banca Oficial Estatal, Sociedades concesionarias de monopolios del Estado y entidades extranjeras).

.... En resumen, el cálculo del Cupo líquido a pagar sería el siguiente:

$$\begin{aligned}
 &\text{Cupo} = \text{i. CNA} \\
 &\quad \text{menos Ajustes Imposición Indirecta} \\
 &\quad \quad \text{Ajustes Imposición Directa} \\
 &\quad \text{menos i. TNC} \\
 &\quad \quad \text{i. INT} \\
 &\quad \quad \text{i. D} \\
 &\quad \text{menos Compensación Artículos 12.1.a) y 18.1ª...}^{45}
 \end{aligned}$$

En consecuencia, el Cupo líquido es una compensación concedida por el subnivel gobiernos forales, incluido en el nivel gobiernos locales, al gobierno central, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco. Realmente, resulta singular, el que unidades de gobierno locales como son las Diputaciones, que pertenecen al subnivel gobiernos forales, concedan aunque vengan obligadas por Ley, compensaciones al gobierno central, a cambio de que éste preste una serie de servicios y bienes públicos, correspondientes a las

⁴⁵

LARREA JIMENEZ DE VICUÑA, JOSE LUIS: "Las Leyes Quinquenales de Cupo: un acuerdo para el futuro". Revista Vasca de Administración Pública nº 23. Enero-Abril 1989. p.p. 111-123. p.p. 113-114.

competencias no objeto de transferencia o no transferidas, a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En definitiva, la organización de la Hacienda Pública "Estado-País Vasco", responde, parcialmente, a uno de los modelos básicos de financiación de las Haciendas Públicas federales: al de régimen de sistemas impositivos diferenciados del gobierno central y de los gobiernos subcentrales, en la variante de sistemas impositivos separados, en los que cada nivel gobierno establece sus propias y diferenciadas fuentes tributarias, en una versión heterodoxa; y, resulta singular en la incorporación del Cupo líquido a dicho modelo de organización.

Tanto se ha hablado y escrito por insuficiencia de conocimiento o por incompreensión, del "privilegio" que para el País Vasco supone su Concierto Económico, que no puedo resistirme a recoger una opinión que me parece interesante, por clarificadora, y, que comparto plenamente, sobre el beneficio de gasto e ingreso, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, derivado del sistema de Concierto Económico:

"En efecto, si imaginamos que la Comunidad Autónoma del País Vasco hubiera venido recibiendo históricamente del Estado un porcentaje de gasto en las áreas transferidas (carreteras, educación, etc.), superior al 6,24% que se ha aprobado en el Concierto, nos encontraríamos que lo que hemos llamado beneficio de gasto es en realidad un perjuicio,...

En cuanto al beneficio de ingreso la situación es diferente. Saldrán beneficiados con este sistema de cupo aquellas autonomías que tengan una estructura económica centrada en la industria y los asalariados, por ser estas zonas las que más impuestos sacan por millón de pesetas de PIB. Por el contrario, las zonas rurales saldrían perjudicadas si tuvieran que correr con ese riesgo fiscal.

Como se sabe,... la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene un fuerte beneficio de ingreso, ya que el porcentaje de su recaudación por impuestos concertados es ampliamente superior al 6,24% que figura en el Concierto.

Por lo tanto, el Concierto Económico, con su actual cupo, ha supuesto un fuerte empujón a la economía vasca, ya que los dos términos de la financiación autonómica presentan una situación mejor que la existente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Concierto porque:

- Garantiza una proporción sobre el gasto estatal en las competencias asumidas de 6,24%, muy superior al que históricamente se ha producido y muy superior al que se produce en las competencias no asumidas.
- Mantiene un beneficio de ingreso muy importante, como consecuencia de obtener recaudaciones equivalentes al 7% del total estatal, mientras que el modelo está tarado al 6,24%.

.... podemos concluir que la entrada en vigor del Concierto Económico en 1981 supuso a la economía vasca una inyección financiera neta equivalente a un 3,27% o un 3,48% de su PIB* (según se tome como cifra del PIB, la proporcionada por el INE o por el Banco de Bilbao)*⁴⁶

* La aclaración es mía.

⁴⁶ OLAVERRI, JAVIER: "Estudio del Concierto Económico de la Comunidad Autónoma Vasca". Junio 1986, p.p. 1-19, p.p. 8-10.

2.2.1.1. RECURSOS ASIGNADOS AL NIVEL GOBIERNO VASCO.

Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos por:

- a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquellos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.
- b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas.
- c) Transferencias del Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito y emisiones de Deuda.
- f) Por cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto.

Estatuto de Autonomía, Artículo 42.

Hacienda General del País Vasco.

1. La Hacienda General del País Vasco, para el adecuado ejercicio y financiación de todas las competencias que correspondan a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, dispondrá de las siguientes fuentes de recursos, que se clasifican, a los efectos de la presente Ley, en:

A) Ingresos Ordinarios.

- a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales conforme a lo dispuesto en esta Ley.
- b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma, que establezca el Parlamento Vasco así como los recargos que éste pudiera implantar sobre los tributos concertados.
- c) Las tasas por utilización de bienes de dominio público pertenecientes a las Instituciones Comunes y por la prestación de servicios de su competencia o la realización de actividades que afecten o beneficien a los particulares.
- d) Las contribuciones especiales que, en su caso, se establezcan como consecuencia de la realización por la Comunidad Autónoma de obras públicas o del establecimiento o ampliación por la misma de servicios públicos.
- e) Las multas o sanciones impuestas por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus

competencias.

- f) Las transferencias del Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y de otros Entes Públicos.
- g) Los rendimientos procedentes de su patrimonio o ingresos de carácter privado.
- h) Cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

B) Ingresos Extraordinarios.

- a) Enajenación de inversiones reales.
 - b) Variación de activos financieros.
 - c) Ingresos por endeudamiento y demás variaciones de pasivos financieros.
2. Los ingresos procedentes de los Convenios que se concierten por el Gobierno Vasco con la Seguridad Social del Estado, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía, quedarán afectos a la financiación de su finalidad específica dentro de los Presupuestos Generales del País Vasco.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 17º.

De la distribución de los recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales.

1. Los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado se distribuirán entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, determinándose las aportaciones que estas últimas hayan de hacer a la primera....

Se entenderán incluidos anualmente, dentro de los rendimientos derivados de la gestión del Concierto Económico, y en la cuantía que proceda, según estimación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, los intereses devengados a favor de las Diputaciones Forales por razón de los ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio.

2. Los restantes ingresos ordinarios y extraordinarios, no estarán sometidos a las normas de distribución...., y se considerarán recursos de libre disposición de las respectivas Haciendas, aunque afectos a la financiación de los servicios y Competencias propias.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 20º.

De la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales.

Los recursos ... se asignarán de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley, para financiación de los gastos de las "operaciones corrientes" necesarias para el regular funcionamiento de los servicios de competencia de las Instituciones Comunes y Organos Forales de los Territorios

Históricos, así como para los gastos en "operaciones de capital".

Ley de Territorios Históricos, Artículo 21º.

De la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales.

La determinación de las aportaciones que hayan de efectuar las Diputaciones Forales, se realizarán con arreglo a los siguientes principios:

Primero - El reparto de los recursos a distribuir, y el consiguiente cálculo de las aportaciones de cada Territorio, se convendrá en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas,....

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

Tercero - Con independencia de la asignación que conceda en favor del Gobierno en razón de los servicios de su competencia, se atribuirá a éste la consignación que en cada momento se estime adecuada para la realización de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico, regionales o sectoriales de redistribución, personal y territorial, de la renta y riqueza en el ámbito del País Vasco y, en general, para la adopción de medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma.

Cuarto - Se utilizarán criterios y módulos que, desde el principio de suficiencia presupuestaria procuren una política de gasto corriente global

medio por habitante equitativa y solidaria, sin perjuicio de las excepciones que con carácter transitorio pudiera apreciar el Consejo.

Quinto - Se adoptarán criterios que estimulen el esfuerzo fiscal y procuren la moderación en el crecimiento de los gastos corrientes, tanto en las Instituciones Comunes como en los Organos Forales.

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

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

Séptimo - El Consejo ..., tendrá en cuenta, ... el importe de los ingresos ... a los efectos de que procuren la mayor efectividad y aplicación de los principios contenidos en este artículo en la distribución de los rendimientos procedentes de la gestión del Concierto.

Octavo - El Consejo Vasco de Finanzas Públicas aprobará 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 ejercicios presupuestarios, salvo que concurren circunstancias excepcionales a juicio del Consejo, que aconsejen su vigencia para uno y dos ejercicios.

El Gobierno elevará al Parlamento, para su aprobación el correspondiente

proyecto de Ley que incorporará la metodología antes citada que hubiese acordado el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Dicho proyecto, que tendrá forma de Ley de artículo único, será aprobado.....

Ley de Territorios Históricos, Artículo 22º.

De la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales.

1. Sí, con posterioridad a la determinación por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas de las aportaciones de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco, la Comunidad Autónoma asumiese del Estado nuevas competencias y/o servicios, las aportaciones en dicho año de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco quedarán incrementadas en la misma cuantía en que se reduzca el cupo contributivo al Estado.

Para ejercicios posteriores, el Consejo ... asignará al titular del nuevo servicio y/o competencia los recursos que estime necesarios...

2. En el supuesto contrario de que la Comunidad Autónoma por reversión al Estado,.... dejase de ejercer competencias y/o servicios que tuviere asumidos en el momento de la fijación de las aportaciones, éstas quedarán disminuídas para cada territorio histórico en la misma cuantía en que se incrementase su respectivo Cupo al Estado como consecuencia de una reversión.
3. Toda transferencia de competencias y/o servicios que, de acuerdo con lo previsto en esta Ley se efectúe desde la Comunidad Autónoma a los Territorios Históricos o alguno de éstos, acordado con posteri-

dad a la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma ..., determinará la reducción de este Ejercicio de las aportaciones de cada Diputación Foral receptora de las competencias y/o servicios, en el mismo importe a que ascienden los créditos asignados en los Presupuestos Generales a su respectivo Territorio

4. De igual forma a la establecida en el número anterior, pero en sentido inverso, se operará en los supuestos de transferencias de competencias y/o servicios desde los Territorios Históricos a la Comunidad Autónoma.
5. El incremento o disminución que se origine en las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco,... se distribuirá proporcionalmente entre los plazos señalados en el artículo 25º de esta Ley....

Ley de Territorios. Artículo 23º.

De la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales.

1. Las magnitudes de gasto atribuidas a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y a los Organos Forales de los Territorios Históricos, ... operarán a los exclusivos efectos de la distribución de la capacidad financiera conjunta,... pudiendo desarrollar, en consecuencia, unas y otros su propia política presupuestaria con dicho potencial financiero, el resto de ingresos ordinarios y sus respectivos ingresos extraordinarios y decidir libremente la cuantía de sus inversiones y el nivel de prestación de los servicios públicos de su competencia.....

2. En los supuestos en que corresponda a las Instituciones Comunes la facultad de planificación de la inversión pública en un servicio cuya competencia de ejecución corresponda a los Organos Forales, éstos vendrán obligados a ajustar su política de inversiones a las directrices y programas que, en su caso, contengan los Presupuestos Generales del País Vasco....
3. Cuando se trate de competencias asumidas por los Organos Forales al amparo de lo dispuesto en el artículo 12º (competencias no atribuidas a los Organos Forales por la presente Ley, sino mediante Ley del Parlamento), su régimen financiero y presupuestario se ajustará a lo que en cada caso disponga la correspondiente Ley de transferencia o delegación.
4. Los Presupuestos Generales del País Vasco podrán contener transferencias condicionadas de fondos, para financiar la realización por las Diputaciones Forales de inversiones o servicios en que la titularidad de la competencia corresponda al Gobierno....
5. Asimismo se aplicará lo dispuesto en el número anterior en aquellos casos en que el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales formalicen acuerdos para la realización conjunta de inversiones públicas en materias en que la titularidad de la competencia corresponda a esta última.....

Ley de Territorios Históricos, Artículo 24º.

De la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales.

1. Las aportaciones que han de efectuar los Territorios Históricos a la Comunidad Autónoma..., se harán efectivas en seis plazos iguales, dentro de la primera quincena de los meses de febrero, abril, junio, julio, octubre y noviembre de cada año.
2. La Hacienda General del País Vasco podrá solicitar anticipos de Tesorería a las Diputaciones Forales, a cuenta de los recursos que haya de recibir de las mismas....

El objeto de estos anticipos será la cobertura de los desfases de tesorería...., las Diputaciones Forales podrán solicitar de la Hacienda General del País Vasco aplazamiento en el pago de las aportaciones que han de efectuar a la misma, ...

3. Los anticipos y aplazamientos....., devengarán el tipo de interés que señale el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.
4. Una vez señalados y cuantificados,... los Cupos correspondientes a cada Territorio Histórico y que integran el Cupo global, se procederá previos los oportunos libramientos de las Diputaciones Forales, al pago por la Hacienda General del País Vasco de dicho Cupo global al Estado....

Ley de Territorios Históricos, Artículo 25º.

De la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales.

El Consejo Vasco de Finanzas Públicas podrá establecer los criterios o reglas que, en su caso, estimare convenientes, para efectuar la liquidación

de las aportaciones de las Diputaciones Forales.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 26º.

De la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales.

1. El Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales podrán concertar operaciones de crédito por plazo igual o superior a un año, cualquiera que sea la forma en que se instrumenten, para la exclusiva financiación de sus gastos de inversión, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Asimismo, podrán realizar operaciones a plazo inferior a un año con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

2. La capacidad de endeudamiento del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, en operaciones de crédito a plazo superior a un año, se ajustará a los siguientes límites:
 - a) Las Diputaciones Forales podrán concertar tales operaciones siempre que el importe de las anualidades, de amortización de capital e intereses, no exceda del 12,5% de sus respectivos ingresos corrientes brutos anuales.
 - b) El Gobierno Vasco podrá concertar dichas operaciones siempre que el importe de las anualidades antes referidas no exceda de la suma del 12,5% de los ingresos corrientes brutos anuales de los Territorios Históricos y del 25% de los propios de la Comunidad Autónoma, excepción hecha de las aportaciones a que se refiere

el artículo 42 del Estatuto de Autonomía.

3. No obstante lo dispuesto en el número anterior, el Consejo Vasco de Fiananzas Públicas,... podrá proponer al Gobierno.... la modificación de los anteriores porcentajes...
4. Las operaciones de crédito ... que deseen concertar los Territorios Históricos, se coordinarán y armonizarán entre sí y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.
5. La coordinación y armonización..., se limitará a la fecha de la formalización del crédito, o de emisión del empréstito, su plazo de vigencia, tipo de interés y demás condiciones económicas....
6. Los Territorios Históricos precisarán de autorización del Gobierno, a propuesta del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, para concertar operaciones de crédito en el extranjero.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 27º.

2.2.1.2. RECURSOS ASIGNADOS AL SUBNIVEL GOBIERNOS FORALES

El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

- a) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su Territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley.
- b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.
- c) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes con objeto de aplicar en sus respectivos Territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al Territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas.

Estatuto de Autonomía, Artículo 41, 2, a), b), y c).

Haciendas Forales:

Las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, para el adecuado ejercicio y financiación de todas las competencias que correspondan a sus Organos Forales, dispondrán de las siguientes fuentes de recursos, que se clasifican a los efectos de la presente Ley, en:

1) Ingresos Ordinarios:

- a) El rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico.
- b) Las tasas por utilización de bienes de dominio público pertenecientes a los Territorios Históricos y por la prestación de servicios de su competencia o la realización de actividades que afecten o beneficien a particulares.
- c) El rendimiento de los impuestos propios de las Haciendas Locales cuya exacción se efectúa por las Diputaciones Forales y las participaciones en ingresos tributarios que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto Económico correspondan a las Corporaciones Locales de su respectivo Territorio, todo ello sin perjuicio de la afectación de estos ingresos prevista en el artículo 22, Séptimo de esta Ley.
- d) El rendimiento de los recargos, arbitrios y otros recursos provinciales establecidos o que se establezcan sobre las figuras impositivas de los apartados a), b), y c) anteriores.
- e) Los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de

Derecho Privado.

- f) Las transferencias y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de otros Entes Públicos.
- g) Cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

2. Ingresos Extraordinarios.

- a) Enajenación de inversiones reales.
- b) Variación de activos financieros.
- c) Ingresos por endeudamiento y demás variaciones de pasivos financieros.

Ley de Territorios Históricos, Artículo 18º.

Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco.

Tributos:

Sección 2ª. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Sección 3ª. Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio.

Sección 4ª. Impuesto sobre Sociedades.

Sección 5ª. Impuesto General sobre las Sucesiones.

Sección 6ª. Impuestos indirectos.

- Impuesto sobre el Valor Añadido.

- . Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
- . Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.
- . Impuestos especiales, excepto los que gravan los alcoholes etílicos y bebidas alcohólicas y el petróleo, sus derivados y similares.

Sección 7ª. Tasas fiscales.

Sección 8ª. Tasas y exacciones parafiscales.

Ley de Concierto Económico, Capítulo Primero.

De la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales.

La distribución de recursos ya fué descrita con anterioridad en Recursos asignados al nivel Gobierno Vasco, por lo que no se estima necesario la repetición de la descripción.

Ley de Territorios Históricos, Artículos 21ª, 22ª, 23ª, 24ª, 25ª, 26ª, y, 27ª.

2.1.1.3. RECURSOS ASIGNADOS AL SUBNIVEL GOBIERNOS MUNICIPALES

Enumeración de los recursos.

1. La Hacienda de los Municipios estará constituida por los siguientes recursos:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- b) Los Tributos propios clasificados en Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales.
- c) Las participaciones en los Tributos Concertados, No Concertados y demás ingresos públicos.
- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de Derecho Público.

Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa. Artículo 2.1.

El Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los Organos Forales de los Territorios Históricos, a los efectos de utilización del criterio de riesgo compartido al establecer anualmente la participación de los Entes Locales en los ingresos concertados correspondientes a los Territorios Históricos, sin perjuicio de la participación que les corresponda en ingresos no concertados, que la cuantía a destinar por cada uno de ellos a los Entes Locales en concepto de financiación incondicionada alcance como mínimo el 50% de los recursos procedentes de sus ingresos concertados, una vez realizadas las compensaciones, deducciones y minoración que correspondan, de acuerdo con el siguiente detalle:

- Recaudación por ingresos concertados (Ri) menos compensación por ingresos provinciales sustituidos por el IVA (Ii), Hi.
- Deducciones, Di.
 - Cupo líquido al Estado.
 - Financiación Policía Autónoma.
 - Financiación vía Cupo por traspasos asociados a Entidades Gestoras de la Seguridad Social.
 - Financiación por nuevos traspasos en el trienio.
- Realización políticas art. 22.3. LTH, Pi.
- Aportación General a las Instituciones Comunes, AGi.
- Recursos disponibles: $Hi - (Di + Pi) - AGi$.

El subíndice i, indica que el importe de cada concepto será el efectivamente correspondiente a cada Territorio Histórico.

Ley de Aportaciones para el trienio 1989, 1990, y 1991, Anexo III.
(Ley de Aportaciones anterior).

1. Los órganos forales de los Territorios Históricos sin perjuicio de sus facultades reconocidas en el artículo 46 de la Ley de Concierto Económico y disposición adicional segunda 1 y 2 de la Ley 27/1983 (LTH), utilizarán el criterio de riesgo compartido al establecer anualmente la participación de los entes locales en los ingresos concertados correspondientes a los Territorios Históricos. Asimismo, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los órganos forales de los Territorios Históricos la utilización, entre otros, de criterios de población y esfuerzo fiscal al establecer la participación de cada ente local en los ingresos concertados correspondientes a su respectivo Territorio Histórico.
2. Igualmente, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los órganos forales de los Territorios Históricos, que destinen a los entes locales de ellos dependientes, en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, como mínimo el 50% del resultado que se obtenga de acuerdo con el siguiente detalle:
 - Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto: Ri.
 - Recaudación por tributos concertados menos la compensación por ingresos provinciales sustituidos por el IVA.
 - Intereses líquidos por razón de tributos concertados.
 - Deducciones procedentes de la metodología del Cupo: Di.
 - Cupo líquido al Estado.
 - Financiación Policía Autónoma.
 - Financiación vía Cupo por traspasos asociados a entidades

gestoras de la Seguridad Social.

- Financiación por nuevos traspasos en el quinquenio.
- Deducción especial: P_i .
- Realización de las políticas del artículo 22.3 de la LTH.
- Aportación General a las instituciones comunes: AG_i .

Recursos disponibles: $R_i - (D_i + P_i) - AG_i$

El subíndice i indica que el importe de cada concepto será el efectivamente correspondiente a cada Territorio Histórico.

Ley de Aportaciones para el quinquenio 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, Disposición Adicional Cuarta (Ley de Aportaciones actual).

2.2.2. ANALISIS COMPARADO DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO, EN LA REALIDAD VASCA Y EN LA TEORIA ECONOMICA.

2.2.2.0. ANALISIS.

Aunque los tributos y las subvenciones no sean las únicas fuentes de ingresos, sí que constituyen las más importantes fuentes de financiación de las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno. Por lo que, lógicamente, el análisis comparado sobre las fuentes de ingresos, de cada nivel de gobierno, se centrará en los tributos y las subvenciones, aunque también se extenderá a la deuda pública.

Desde la perspectiva de la teoría económica de la hacienda pública federal, la asignación de un impuesto a un determinado nivel de gobierno puede realizarse con diversos criterios que admiten gradación. Como se indicaba en el Capítulo I, estos criterios pueden ser: autonomía tributaria, organización de la hacienda pública, etc...

Desde el punto de vista de autonomía tributaria, las posibilidades pueden variar: desde la titularidad impositiva ("taxing power"), es decir, la capacidad para legislar y regular autónomamente los elementos tributarios básicos de un impuesto; hasta , el mero disfrute de los rendimientos de un impuesto del gobierno central; pasando, por una posición intermedia, como es la de disponer de competencias en materia de administración tributaria.

Desde el punto de vista de organización de la hacienda pública, pueden existir:

- Sistemas impositivos diferenciados del gobierno central y de los gobiernos

subcentrales, con una doble posibilidad:

- Sistemas basados en la separación de fuentes impositivas entre niveles de gobierno; y, en los que cada nivel de gobierno disfrutaría en exclusiva de las fuentes impositivas que le fueran asignadas (sistemas impositivos separados).

- Sistemas basados en la utilización de las mismas fuentes impositivas por los diferentes niveles de gobierno; y, en los que cada nivel de gobierno obtiene su propio rendimiento de las fuentes impositivas comunes, dado que la titularidad legislativa es múltiple (sistemas impositivos superpuestos).

- Sistemas impositivos únicos del gobierno central, también con una doble posibilidad:

- Sistemas de participación en los rendimientos del sistema impositivo único; en los que a cada gobierno se le atribuye una parte de los rendimientos correspondientes, según estrictos criterios de territorialidad; y, en los que la titularidad legislativa corresponde en exclusiva al gobierno central (sistemas impositivos de participación o "tax sharing").

- Sistemas de participación en los rendimientos del sistema impositivo único, ingresados, en primera instancia, en el gobierno central, y posteriormente canalizados parcialmente, de acuerdo con los criterios de distribución, hacia los gobiernos subcentrales en forma de subvenciones; y, en los que la titularidad legislativa corresponde en exclusiva al gobierno central (sistemas de subvenciones o "revenue sharing").

De los rendimientos de estas cuatro variantes de sistemas impositivos, desde

el punto de vista de la organización de la hacienda pública, se consideran como ingresos impositivos, los correspondientes a los sistemas impositivos diferenciados, separados y superpuestos; siendo también generalmente aceptado el que los rendimientos impositivos de participación ("tax sharing"), se consideren como ingresos impositivos. Por el contrario, los ingresos percibidos por los gobiernos subcentrales procedentes de la distribución entre los mismos de una parte de los impuestos del gobierno central ("revenue sharing"), se consideran como subvenciones.

Es decir que, se considera que un sistema es impositivo, cuando el rendimiento de los impuestos se asigna a los gobiernos correspondientes según estrictos criterios de territorialidad. O, lo que es lo mismo, cuando los rendimientos de los impuestos para una unidad de gobierno están totalmente vinculados a la recaudación obtenida en su propio territorio jurisdiccional.

A la luz de estos criterios teóricos, el análisis económico puede ofrecer algunas, aunque no excesivas, consideraciones para dar una respuesta al problema de la asignación de los impuestos y tasas, entre los diferentes niveles de gobierno.

Como resumen de las aportaciones, ya descritas y analizadas en el Capítulo I, de Richard A. Musgrave, Russell Mathews, y P. Bernd Spahn, puede señalarse que parece existir un cierto grado de acuerdo sobre cuáles deberían ser los criterios básicos para la asignación de los impuestos a los diferentes niveles de gobierno:

1. Debieran reservarse al gobierno central, los impuestos con mayor incidencia en la consecución de objetivos relacionados con la función redistributiva, estabilizadora, y de crecimiento económico.

2. Debe estimularse la responsabilidad fiscal, vinculando territorialmente ingresos y gastos.
3. Parece razonable la "internalización" de la carga tributaria.
4. Resulta conveniente reconocer la diversidad y dotar de autonomía a los gobiernos estatales y locales, si bien parece aconsejable la existencia de un cierto grado de uniformidad fiscal.
5. Conviene establecer algún mecanismo de participación y coordinación en un sistema impositivo único, y, al menos, algún tipo de acuerdo en un sistema impositivo diferenciado.

No obstante, conviene profundizar en estos criterios básicos, recordando lo ya expuesto en el Capítulo I.

- Con respecto a un sistema impositivo diferenciado.

Richard A. Musgrave propone la siguiente asignación de impuestos y tasas, que parece ser la más apropiada para los tres niveles de gobierno:

- .. Nivel gobierno central:

- .. Impuesto integrado sobre la renta.
- .. Impuesto sobre el gasto.
- .. Impuesto sobre los recursos naturales.
- .. Tasas.

- .. Nivel gobiernos estatales:

- .. Impuesto sobre la renta de residentes.
- .. Impuesto sobre la renta de no residentes.
- .. Impuesto en destino sobre las ventas.

- Impuesto sobre recursos naturales.
- Tasas.

Nivel gobiernos locales:

- Impuesto sobre la propiedad.
- Impuesto sobre las nóminas.
- Tasas.

El impuesto sobre la renta de los no residentes tiene como objetivo gravar los rendimientos producidos en una jurisdicción (de nivel estatal) por los factores cuyos propietarios no son residentes en dicha jurisdicción. Normalmente estos factores son capital o tierra (u otros recursos naturales), por lo que la forma de tributación más apropiada puede ser el impuesto sobre sociedades o sobre recursos naturales. No está incluido en la lista de impuestos, el impuesto sobre sociedades, confiando en que éste esté incluido en el impuesto sobre la renta. En ausencia de tal integración, el propio Richard A. Musgrave, recomienda la conveniencia de establecer un impuesto sobre sociedades.

Con respecto a un sistema impositivo de gobierno central.

P. Bernd Spahn, dentro de un contexto de federalismo cooperativo, como el existente en R.F. de Alemania y Austria, señala los siguientes criterios:

1. Uniformidad en la legislación impositiva, evitando la competencia tributaria entre Länder, y contribuyendo a la consecución de los objetivos de la función redistributiva y estabilizadora (incluida la de crecimiento económico).
2. Rendimientos impositivos acordes con las funciones de gasto atribuí-

das, para que exista una correspondencia territorial entre ingresos y gastos, con la consiguiente minimización del desequilibrio fiscal vertical.

3. Provisión estable de servicios públicos por los Länder, basada en el crecimiento estable y sin perturbaciones cíclicas, de los rendimientos de los ingresos impositivos de los gobiernos estatales y locales.
4. Espíritu de renuncia, por parte de los gobiernos estatales y locales a impuestos que, dadas las diferencias de bases impositivas entre Länder, puedan provocar disparidades regionales.
5. Compensación coordinativa, dado lo inevitable del establecimiento de mecanismos de participación y coordinación en un sistema impositivo único.

Se trata pues, de comparar las posibilidades de organización de la hacienda pública federal, desde la perspectiva de la teoría económica, con la organización de la Hacienda Pública Vasca.

El sistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, contiene dos subsistemas: las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco; y, la distribución y asignación de recursos entre los niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco; nivel gobierno vasco, subnivel gobiernos forales, y subnivel gobiernos municipales.

El primer subsistema, el de las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco, configurado por el Estatuto de Autonomía, por la Ley de Concierto Económico y sus dos modificaciones posteriores, y por las sucesivas Leyes de Cupo (quinquenales), ya fué clasificado anteriormente.

No obstante, resulta conveniente, volver a analizar, con más profundidad, el subsistema de Concierto Económico, "foral tradicional", como lo considera el Artículo 41.1. del Estatuto de Autonomía.

Su primer componente puede ser considerado como un régimen de sistema impositivo diferenciado de gobierno central y de gobiernos subcentrales; y, dentro de él, de sistemas impositivos separados, en el que cada nivel de gobierno establece sus propias y diferenciadas fuentes tributarias, el gobierno central los impuestos no concertados, y, el gobierno subcentral, y más concretamente, el subnivel gobiernos forales, los impuestos concertados.

Ahora bien, esta separación de impuestos resulta totalmente heterodoxa. Porque poco tiene que ver la asignación de impuestos y tasas que propone Richard A. Musgrave, como más apropiada para los tres niveles de gobierno; con la asignación de impuestos y tasas en el Estatuto de Autonomía y en el Concierto Económico, en el que al gobierno central le corresponden los tributos que se integran en la Renta de Aduanas, los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, y la imposición sobre alcoholes, y, al subnivel gobiernos forales, que es el superior del nivel de gobiernos locales, le corresponden los siguientes tributos y tasas: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto General sobre las Sucesiones, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, Impuestos especiales (excepto los que gravan los alcoholes etílicos y bebidas alcohólicas y el petróleo, sus derivados y similares), Tasas Fiscales y Tasas y Exacciones parafiscales.

Su segundo componente, el Cupo líquido a pagar al gobierno central como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco, no puede ser considerado como un sistema de ingresos impositivos, sino como una compensación.

Esta compensación aún siendo obligatoria por Ley, se asemeja algo a una subvención de carácter general que presenta una doble singularidad: en primer lugar, la de ser concedida por un nivel de gobierno inferior, como es el subnivel gobiernos forales, a un nivel de gobierno superior, como es el gobierno central, cuando en un sistema de subvenciones la dirección de la concesión es, exactamente, la inversa; y, en segundo lugar, la de estar conectada y agregada, no a un sistema impositivo único (de gobierno central), que en una de sus variantes admite subvenciones, aún perdiendo su carácter de sistema impositivo, sino a otro componente que puede ser considerado como un sistema impositivo diferenciado de impuestos separados.

En breve, que al primer subsistema de los que componen el sistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, habría que confirmarlo en su clasificación como: un sistema impositivo diferenciado de impuestos separados, que resulta heterodoxo; al que está conectada y agregada, una compensación, que tiene alguna semejanza con una subvención general que presenta una doble singularidad.

Igualmente, y, en principio, tampoco resulta fácilmente clasificable, de acuerdo con los principios teóricos anteriormente expuestos el modelo de distribución de recursos entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Pero, también en este caso, resulta conveniente profundizar en el análisis, y tratar de clasificar, aisladamente, a los componentes del segundo

subsistema.

Este segundo subsistema, el de la organización de la distribución de recursos entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, configurado por el Estatuto de Autonomía, por la Ley de Concierto Económico y sus modificaciones posteriores, por la Ley de Territorios Históricos, por las Leyes (antes trienales y ahora quinquenales) de Aportaciones, por las Leyes (quinquenales) de Cupo, y por las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, es el que se va a tratar de clasificar a continuación.

El primer componente del subsistema es la distribución de los ingresos concertados entre los niveles o subniveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sólo hay un subnivel de gobierno que obtiene estos rendimientos, por lo que resulta evidente que se trata de un sistema impositivo único, pero no de gobierno central (o al menos del nivel de gobierno superior de entre los que forman parte del subsistema), sino de gobierno local, como es el subnivel gobiernos forales, que destina parte de sus rendimientos en los ingresos concertados a un nivel de gobierno superior, como es el gobierno vasco, a través de las "aportaciones", y, a un nivel de gobierno idéntico, pero de inferior subnivel, como son los gobiernos municipales, a través de la "participación en los ingresos concertados" o de la "participación en la recaudación por tributos concertados".

Por otro lado, para que un sistema impositivo único de gobierno central, sea considerado como tal, es decir, como un sistema impositivo de participación o "tax sharing", y no como un sistema de subvenciones o "revenue sharing", es necesario que a cada nivel de gobierno, y dentro de

cada uno de ellos a cada unidad de gobierno, se le atribuya una parte de los rendimientos de los correspondientes ingresos, según estrictos criterios de territorialidad, y en los que la titularidad legislativa corresponde en exclusiva al gobierno central, o, en el caso vasco al subnivel gobiernos forales.

En lo que se refiere a las aportaciones de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco, necesariamente se cumplen los criterios de territorialidad, al ser el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco el resultante de la agregación de los tres Territorios Históricos, pero así como a las aportaciones generales cabría la posibilidad de considerarlas como participaciones en los ingresos concertados, a las aportaciones específicas (financiación Policía Autónoma; financiación vía Cupo de los traspasos asociados a Entidades Gestoras de la Seguridad Social; Políticas de planificación, promoción, y desarrollo económico recogidas en el Artículo 22.3 de la LTH) no se les puede considerar como participaciones en los ingresos concertados, porque su cuantía es independiente de la de los ingresos concertados, sino como lo que realmente son, subvenciones de carácter específico.

En lo que se refiere a la "participación en los ingresos concertados" o a la "participación en la recaudación por tributos concertados", de las Haciendas Municipales, resulta evidente que el criterio de territorialidad no se cumple, porque los Municipios no reciben una participación o porcentaje de los rendimientos de los tributos y de otros ingresos concertados obtenidos en sus respectivos términos municipales. Los Organos Forales de los Territorios Históricos, hasta 1991, han venido distribuyendo la "financiación incondicionada" a los Municipios, con arreglo a otros criterios; y así mismo, a partir de 1992, han recibido la recomendación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, sobre la utilización, entre otros, de criterios de

población y esfuerzo fiscal al establecer la participación de cada ente local en los ingresos concertados correspondientes a su respectivo Territorio Histórico. Se trata, pues, de un sistema de subvenciones de carácter general, aunque no necesariamente tendría por qué ser así.

Por lo tanto, el componente de distribución de los ingresos concertados entre niveles o subniveles de gobierno del País Vasco es, en principio, un sistema impositivo único con sistemas de subvenciones ("revenue sharing"), de gobierno local, y, en concreto, del subnivel gobiernos forales, que resulta heterodoxo.

El segundo componente del subsistema son los tributos municipales. Parece evidente que se trata de un sistema impositivo único, no de gobierno central (o al menos del nivel de gobierno superior de entre los que forman parte del subsistema), en el que la titularidad legislativa corresponde a los Organos Forales de los Territorios Históricos, es decir, al subnivel gobiernos forales, que es el superior del nivel gobiernos locales. Por lo que, nuevamente, el sistema impositivo único, resulta heterodoxo.

En cambio, no hay duda de que se cumplen los criterios de territorialidad, y, de que a los tributos municipales se les puede considerar como participaciones al 100%, o, lo que es lo mismo, como fuentes tributarias cuyos rendimientos se ceden en su totalidad a los Municipios, que forman el subnivel gobiernos municipales, que es el inferior del nivel gobiernos locales. Cada Municipio obtiene la totalidad de los rendimientos, en su término municipal, de los tributos municipales.

Por lo tanto, el componente de tributos municipales asignado al subnivel gobiernos municipales, es un heterodoxo sistema impositivo único de participación (al 100%) en los rendimientos de ciertas fuentes impositivas

de gobierno local, y, en concreto, del subnivel gobiernos forales.

El tercer componente del subsistema son los tributos no concertados, que se deducen, como Compensaciones, del Cupo ya ajustado.

Su tipología responde a la de un sistema de subvenciones que con carácter general, el subnivel superior de gobiernos locales, es decir los gobiernos forales, concede al subnivel inferior de gobiernos locales, es decir a los gobiernos municipales.

Por lo tanto, el componente de tributos no concertados, es un sistema de subvenciones generales, sin más.

En resumen, que al segundo subsistema de los que configuran el sistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, habría que clasificarlo como un híbrido de: sistema impositivo único, de subnivel gobiernos forales, con sistema de participación (tributos municipales cuyos rendimientos totales corresponden al subnivel gobiernos municipales); y, con sistemas de subvenciones concedidas por el subnivel gobiernos forales, a niveles de gobierno superiores, como es el gobierno vasco (aportaciones generales y aportaciones específicas), lo que resulta heterodoxo, y, a niveles de gobierno inferiores, como es el subnivel gobiernos municipales ("participación en los ingresos concertados" o "participación en la recaudación por tributos concertados", y tributos no concertados), que resulta ortodoxo.

Antes de terminar con este Análisis comparado, quiero recordar que, con anterioridad, en Análisis comparado de las competencias atribuidas a los diferentes niveles de gobierno, en la realidad vasca y en la teoría económica; y, más en concreto, en las Competencias atribuidas al subnivel gobiernos forales; mostré mi total disconformidad con el tratamiento de la

interpretación que se ha dado a la Disposición Adicional 1ª de la Constitución Española, referente a los derechos históricos de los territorios forales. Pero quiero recordar que de forma implícita y de forma explícita, he asumido un compromiso de no pretender la modificación de la Constitución Española, y, en lo posible, la modificación del Estatuto de Autonomía, si en algunos casos concretos fuera factible hacer una interpretación amplia y flexible de éste último. Pero quede bien claro, que este compromiso no es extensivo a la Ley de Territorios Históricos, que ya fué objeto de mis críticas al analizar y sacar conclusiones sobre la atribución de competencias a los diferentes niveles de gobierno, y, que volverá a ser objeto de mis críticas al proponer un nuevo modelo y sacar conclusiones sobre la asignación de recursos a los diferentes niveles de gobierno.

2.2.2.1. RECURSOS ASIGNADOS AL NIVEL GOBIERNO VASCO.

2.2.2.1.1. INTRODUCCION.

De entre las diferentes fuentes de financiación de sus competencias de que dispone el gobierno vasco, se van a analizar, en profundidad, los dos ingresos, uno ordinario y otro extraordinario, que con diferencia sobre los demás, son los más importantes:

- Las aportaciones que efectúan las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco.
- El producto de las operaciones de crédito y emisiones de Deuda, o, ingresos por endeudamiento y demás variaciones de pasivos financieros.

En cuanto al más importante ingreso ordinario, resulta muy llamativo, el que el gobierno vasco, al que se han atribuido el mayor número y las más importantes competencias en funciones de gasto, tenga que financiarlas por medio de "aportaciones generales", que, en principio parece que tendrían que ser equiparadas a las subvenciones, en cuyo caso carecerían de carácter tributario. Aunque exista la posibilidad de considerarlas como participaciones en el rendimiento de los ingresos que el subnivel gobiernos forales obtiene a través de un sistema impositivo único de su titularidad, como nivel de gobierno local, y, que por lo tanto, es inferior al del gobierno vasco, cuyo nivel corresponde al de los gobiernos estatales; en cuyo caso sí tendrían carácter tributario. Y que, también tenga que financiarlas por medio de "aportaciones específicas", que por no estar vinculadas a los ingresos del subnivel gobiernos forales, no son sino subvenciones, que presentan la particularidad de que son concedidas de forma obligatoria por Ley, por un nivel de gobierno inferior, como es el subnivel

gobiernos forales, a un nivel de gobierno superior, como es el nivel gobierno vasco.

Parece, pues, que las "aportaciones generales", aún con la justificada duda de que pudieran ser consideradas como participaciones en el rendimiento de los ingresos del subnivel gobiernos forales, y las "aportaciones específicas", contradicen el ya conocido segundo criterio teórico enunciado por P. Bernd Spahn, de que los rendimientos impositivos deben de estar de acuerdo con las funciones de gasto atribuidas, para que exista una correspondencia territorial entre ingresos y gastos.

Y, porque además, este segundo criterio teórico de P. Bernd Spahn, dentro de un contexto de federalismo cooperativo con respecto a un sistema impositivo único, se refiere a la idea de que en dicho sistema, la titularidad impositiva residiera en el gobierno central; por lo que no resulta violento deducir que, en el caso vasco, también fuera válida la idea de que la titularidad impositiva residiera en el gobierno vasco, que es un gobierno de nivel estatal; pero no el hecho de que la titularidad impositiva resida en el subnivel gobiernos forales, que es un nivel de gobierno local.

En cuanto al más importante ingreso extraordinario, las operaciones de crédito y emisiones de Deuda, cabe señalar el prudente uso que del mismo ha hecho el gobierno vasco, por contraste con el poco justificable, legal y económicamente mal uso y abuso que de esta fuente de ingresos extraordinarios han realizado los gobiernos forales.

2.2.2.1.2. PROPUESTA DE MODELO.

2.2.2.1.2.1. Las aportaciones: ¿son subvenciones, o son participaciones?

Hay que tener en cuenta, que si se parte de la idea del respeto al Estatuto de Autonomía, en el sentido de no pretender su modificación en lo que sea posible, que es la idea de la que parto; el margen de maniobra para modificar el llamado modelo de distribución de recursos entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco es reducido.

Para empezar, hay que respetar el principio previsto en el Artículo 41.2 del Estatuto de Autonomía, que atribuye la competencia normativa en cuanto al régimen tributario a las instituciones competentes de los Territorios Históricos, en sus respectivos ámbitos territoriales; que se ve confirmado por el Artículo Segundo. Uno. de la Ley de Concierto Económico.

Igualmente, hay que respetar otro principio establecido, también, en el Artículo 41.2 del Estatuto de Autonomía, que atribuye la capacidad de exacción, en su conjunto, de los tributos a las Diputaciones Forales, dentro de su territorio, que se ve refrendado por el Artículo Segundo. Dos. de la Ley de Concierto Económico.

Resulta, pues, evidente, que tanto la competencia normativa como la capacidad de exacción global corresponden al subnivel gobiernos forales, quedando excluida de las mismas el nivel gobierno vasco.

A mayor abundamiento, hay que respetar un tercer principio fijado por el Artículo 42 del Estatuto de Autonomía, relativo a que "Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco están constituidos por: a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de

los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco... b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco...".

Ante este tercer principio, cabe, al menos, volver a plantearse la duda de si los ingresos del nivel gobierno vasco, en lo que a tributos concertados se refiere, tienen o no tienen carácter tributario; aunque, indudablemente, los ingresos procedentes de los impuestos propios que pueda establecer la Comunidad Autónoma sí tienen carácter tributario.

Hay quién no tiene dudas, sobre que del Estatuto de Autonomía se deduce el carácter no tributario de las "aportaciones":

"Parece excluirse, por tanto, que los ingresos de la Hacienda General del País Vasco tengan carácter tributario, en lo que a tributos concertados se refiere..... Es decir, los rendimientos de carácter tributario procedentes de los tributos concertados, se asignan inicialmente a las Diputaciones Forales, mientras que la Hacienda General del País Vasco se nutre básicamente de las aportaciones de aquéllas... Se desechan, en consecuencia, otros posibles mecanismos que pudieran suponer una asignación parcial de la recaudación por tributos concertados o una participación directa o indirecta, en la misma en favor de la Hacienda General del País Vasco La principal conclusión que se deriva de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y en el Concierto Económico es una "asignación inicial" de la recaudación por tributos concertados a las Diputaciones Forales, aunque nada se dice de los mecanismos expresos de asignación presupuestaria. Siendo esto así, y puesto que se produce un reparto competencial entre varios niveles institucionales,.... debe procederse a una canalización de recursos desde las Haciendas Forales hacia la Hacienda General del País Vasco y hacia las Haciendas Locales que

integran cada Territorio Histórico".⁴⁷

De acuerdo con la interpretación del Estatuto de Autonomía, por la que se ha optado en la Ley de Territorios Históricos, que es la que se refleja en la anterior cita, al primer componente del segundo subsistema del sistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, habría que considerarlo como un sistema impositivo único de gobierno local, con subvenciones dirigidas hacia niveles superiores e inferiores de gobierno.

Este sistema, no sólo no tiene ningún antecedente en la teoría económica de la hacienda pública federal, sino que además carece de eficiencia y de racionalidad económica, dada la disociación entre rendimientos impositivos y competencias en funciones de gasto, de los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, y a pesar de que sea la anterior interpretación del Estatuto de Autonomía la que ha prevalecido; en mi opinión, sigue sin aclararse la duda, de que de éste se deduzca, necesariamente, el carácter no tributario de las "aportaciones".

El concepto de "aportaciones" es inusual en la teoría económica de la hacienda pública federal, en la que se utilizan los términos: tributos propios o separados; tributos comunes; participación en los rendimientos de tributos de titularidad única, con criterios de territorialidad; y, subvenciones.

Por lo tanto, ¿qué son las "aportaciones" según el Estatuto de Autonomía?: ¿participaciones, con criterios de territorialidad, en los rendimientos de

titularidad única?, en cuyo caso tendrían carácter tributario; o, ¿subvenciones?, en cuyo caso tendrían carácter no tributario.

La misma fuente anteriormente citada, que recoge la interpretación del Estatuto de Autonomía por la que se ha optado, se expresa de la siguiente manera: "Ahora bien, por otra parte, el Estatuto de Autonomía nada dice respecto a los mecanismos presupuestarios de la recaudación por tributos concertados y de las aportaciones de las Diputaciones Forales. Son éstos unos aspectos que se regulan posteriormente en la conocida como Ley de Territorios Históricos, ... en la que se opta por una solución, entre otras que conceptualmente pudiera ser planteada".⁴⁸

No parece, pues, que de la afirmación de que "el Estatuto de Autonomía nada dice respecto ... de las aportaciones de las Diputaciones Forales", se tenga que deducir necesariamente, la solución de que "se desechan, en consecuencia, otros posibles mecanismos que pudieran suponer ... una participación, directa o indirecta, en la misma (la recaudación por tributos concertados) en favor de la Hacienda General del País Vasco".

Sino que, por el contrario, del Estatuto de Autonomía la opinión que puede deducirse, es la de que el mismo no ofrece ninguna respuesta a la pregunta sobre si las "aportaciones" son participaciones del gobierno vasco en los rendimientos impositivos de titularidad de los gobiernos forales, o, si por el contrario, son subvenciones transferidas desde los gobiernos forales al gobierno vasco.

Quién sí ofrece una respuesta sobre el carácter de las "aportaciones" es la Ley de Territorios Históricos, que en su Artículo 16º -siguiendo la línea marcada por el Artículo 41, 2, d) del Estatuto de Autonomía, en lo referente a la aportación del País Vasco al Estado, consistente en un cupo global- delimita el concepto de "aportaciones" cuando dice: "Los Territorios Históricos contribuirán al sostenimiento de todas las cargas generales del País Vasco no asumidas por los mismos, a cuyo fin las Diputaciones Forales efectuarán sus aportaciones a la Hacienda general del País Vasco, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley"; y, que en su Artículo 18º dispone sobre la asignación de los tributos concertados cuando dice: "Las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, para el adecuado ejercicio y financiación de todas las competencias que correspondan a sus Organos Forales, dispondrán de las siguientes fuentes de recursos....: El rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico".

Pero esta respuesta, sin duda alguna, no se basa en criterios de racionalidad y eficiencia económica, que exigen correspondencia entre recursos asignados y competencias atribuidas, porque la propia Ley de Territorios Históricos reconoce la superioridad de los recursos asignados a los gobiernos forales en relación con las necesidades de financiación de las competencias atribuidas a dichos gobiernos forales, cuando en su Artículo 20º.1. admite que: "Se entenderán incluidos anualmente dentro de los rendimientos derivados de la gestión del Concierto Económico, y en la cuantía que proceda, según estimación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, los intereses devengados a favor de las Diputaciones Forales por razón de los ingresos fiscales concertados, durante cada ejercicio"; y, cuando en su Artículo 25º.1. indica que: "Las aportaciones.... se harán efectivas en seis plazos iguales, dentro de la primera quincena, de los meses de febrero, abril, junio, julio, octubre y noviembre de cada año".

Es, pues, la Ley de Territorios Históricos, la que regula el que las "aportaciones" sean consideradas como subvenciones. Y, también, aunque no lo recoja implícitamente dicha Ley, de donde se deduce que al producirse la asignación presupuestaria de dichos rendimientos a favor de las Diputaciones Forales, éstas deban incorporarlos al estado de ingresos de su presupuesto anual; y, consecuentemente, al producirse las "aportaciones" de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco, aquéllas deban incorporarlas al estado de gastos de su presupuesto anual.

La mejor prueba de ello, es que la autorizada fuente reiteradamente citada, llega a la conclusión muy clarificadora de que: "La Ley de Territorios Históricos, viene a regular expresamente un aspecto que.... no quedaba suficientemente delimitado en el Estatuto de Autonomía del País Vasco; se asignaba a las Diputaciones Forales las competencias en cuanto a la capacidad exaccionadora o recaudadora de los tributos concertados, pero no se asignaba expresamente los rendimientos de dichos tributos a las Haciendas Forales (lo que hemos denominado asignación presupuestaria)"⁴⁹

En consecuencia, creo que la duda queda totalmente aclarada: el primer componente del segundo subsistema del sistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, es un sistema impositivo único de gobierno local, con subvenciones dirigidas hacia niveles superiores e inferiores de gobierno, lo que le confiere un carácter de no tributario, porque así lo decidió la Ley de Territorios Históricos.

No obstante, la propia Ley de Territorios Históricos en su Artículo 20^º.1, parece

49

LAMBARRI GOMEZ, Carlos: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la Ley trienal de aportaciones". Ponencia II^ª Jornadas sobre el Estatuto de Autonomía. ("Experiencias de diez años de autogobierno"). Noviembre 1990, p.p. 1-66, p.p. 5.

confirmar, en principio, un sistema participativo, aunque de él queden excluidas las Haciendas Municipales; "Los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico..., una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado, se distribuirán entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos". Si bien, el sistema participativo, no queda confirmado, sino sustituido por el sistema subvencionador, al añadir dicho Artículo, inmediatamente después: "determinándose las aportaciones que estas últimas (las Haciendas Forales) hayan de hacer a la primera (la Hacienda General), de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley".

Igualmente, y con respecto a las Haciendas Municipales: la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1989, 1990, y 1991, en su Anexo III indica que: "El Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los órganos forales de los Territorios Históricos al establecer anualmente la participación de los Entes Locales en los ingresos concertados correspondientes a los Territorios Históricos,... que la cuantía a destinar por cada uno de ellos a los Entes locales en concepto de financiación incondicionada alcance como mínimo el 50% de los recursos procedentes de sus ingresos concertados, una vez realizadas las compensaciones, deducciones y minoración que correspondan, de acuerdo con el siguiente detalle..."; y, la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, en su Disposición Adicional Cuarta 2, indica que: "... El Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los órganos forales de los Territorios Históricos que destinen a los entes locales de ellos dependientes, en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, como mínimo el 50% del resultado que se obtenga de acuerdo con el siguiente detalle...". Pero, lo que hubiera podido ser un sistema participativo, no queda confirmado, sino sustituido por un sistema subvencionador, dado que no se aplicaron, ni se aplicarán, estrictos criterios de territorialidad, para fijar la participación de cada Municipio, ni en trienio anterior, en el que cada Diputación Foral fijó sus criterios, ni en el quinquenio actual, en el que el

Consejo Vasco de Finanzas Públicas, recomienda, entre otros, utilizar los criterios de población y esfuerzo fiscal.

Pero, dejando para más adelante, cuando se trate de la asignación de recursos al subnivel gobiernos municipales, el problema de la participación de los entes locales en parte de la recaudación por tributos concertados del subnivel gobiernos forales; cabe dar ya una respuesta definitiva a mi duda, sobre si las "aportaciones", y, me refiero en concreto a las denominadas, en la terminología al uso, "aportaciones generales", son participaciones en parte de los rendimientos o son subvenciones; o, lo que es lo mismo, sobre si parte (relaciones subnivel gobiernos forales con el nivel gobierno vasco) del primer componente del segundo subsistema del sistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, tiene carácter tributario o tiene carácter no tributario.

Esta respuesta es la siguiente:

La indefinición o la insuficiente delimitación del Estatuto de Autonomía, en cuanto a la asignación de los rendimientos tributarios derivados de la gestión del Concierto Económico al nivel gobierno vasco, no impide de forma absoluta que el actual sistema impositivo único de gobierno local (subnivel gobiernos forales), con subvenciones ("aportaciones generales" y "aportaciones específicas") hacia niveles superiores de gobierno (nivel gobierno vasco), que tiene carácter no tributario ("revenue sharing"), pudiera ser sustituido por un nuevo sistema impositivo único de gobierno local (subnivel gobiernos forales), con participaciones ("aportaciones generales") en los rendimientos tributarios, necesariamente con criterios de territorialidad, de niveles de gobierno superiores (nivel gobierno vasco), que tiene carácter tributario. Aunque, no obstante, las "aportaciones específicas", derivadas de la metodología del Cupo y la especial, continuarían teniendo la calificación de subvenciones específicas, ya que su cuantía es independiente de la de los ingresos concertados, y se

destinan a unas finalidades concretas.

El optar por esta respuesta, como solución al dilema de si las "aportaciones generales", pueden ser participaciones en los rendimientos de un sistema impositivo único, o pueden ser o son subvenciones generales, no es una cuestión baladí. Aunque habrá quien considere que es un falso dilema, de ámbito puramente teórico, puesto que hasta ahora no ha tenido transcendencia práctica. Pero, puede tenerla. Porque no es lo mismo ajustarse al criterio teórico de que los rendimientos impositivos sean acordes con las funciones de gasto atribuidas, para que exista una correspondencia territorial entre ingresos y gastos; que seguir el criterio real de que los rendimientos impositivos no sean acordes con las funciones de gasto atribuidas, porque entonces no existe una correspondencia territorial entre ingresos y gastos. La opción por la solución de que las "aportaciones generales" sean participaciones en los rendimientos de un sistema impositivo único; además de conferir a una parte (relaciones subnivel gobiernos forales con el gobierno vasco) del primer componente del segundo subsistema del sistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, un carácter tributario; supone importantes modificaciones en la Ley de Territorios Históricos, en su Título Segundo que se propondrán en esta misma Propuesta de Modelo, y se concretarán en la Propuesta normativa; e, implica ligeras modificaciones en la forma, de la Ley de Aportaciones para el quinquenio 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, en lo que respecta al llamado Modelo de distribución vertical.

2.2.2.1.2.1.1. Las aportaciones generales. Su consideración como participaciones.

La consideración de las "aportaciones generales", como participación en los rendimientos de un sistema impositivo único del subnivel gobiernos forales, supone la modificación, en principio, del siguiente articulado en la Ley de Territorios Históricos:

- Artículo 16º: Contribución de los Territorios Históricos al sostenimiento de todas las cargas generales del País Vasco no asumidas por los mismos.
- Artículo 17º, A), a): Hacienda General del País Vasco. Ingresos Ordinarios. Aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales.
- Artículo 18º.1), a): Haciendas Forales. Ingresos Ordinarios. El rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico.
- Artículo 20º.1: De la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales. Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado; y, determinación de las aportaciones de las Haciendas Forales de los Territorios Históricos a la Hacienda General del País Vasco. Inclusión de los intereses devengados a favor de las Diputaciones Forales en los rendimientos derivados de la gestión del Concierto Económico.
- Artículo 21º: Asignación de recursos para la financiación de los gastos de las "operaciones corrientes" y de las "operaciones de capital".
- Artículo 22º: Principios para la determinación de las aportaciones que

hayan de efectuar las Diputaciones Forales.

- Artículo 25º: Periodicidad de las aportaciones que han de efectuar los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma para la financiación de las cargas generales del País Vasco.
- Artículo 26º: Criterios o reglas para efectuar la liquidación de las aportaciones de las Diputaciones Forales.

E, igualmente, la consideración de las "aportaciones generales", como participación en los rendimientos de un sistema impositivo único del subnivel gobiernos forales, implica el que no deban incorporarse al estado de ingresos del presupuesto anual de las Diputaciones Forales, la totalidad del rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico, y, el que no deban incorporarse al estado de gastos del presupuesto anual de las Diputaciones Forales, las "aportaciones generales" a la Hacienda General del País Vasco.

Pero, antes de continuar resulta necesario detenerse en el análisis de los aspectos básicos del actual modelo de distribución de recursos.

Lo primero que se deduce de este análisis, es que la definición inicial de los recursos sujetos a reparto, de acuerdo con la Ley de Territorios Históricos, en su Artículo 20º, 1, es la siguiente, para cada ejercicio económico:

- + Recaudación por tributos concertados.
- + Intereses devengados por los mismos.
- Cupo a satisfacer al Estado
- = Recursos sujetos a reparto.

Con independencia de la propuesta de modificación del Artículo 22º de la Ley de Territorios Históricos, éste recoge que: "Primero, El reparto de recursos a distribuir según el artículo 20º anterior,... se convendrá en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas"; y, "Segundo. El reparto de los citados recursos se realizará en consideración a las competencias y/o servicios de los que las Instituciones Comunes y los Organos Forales de los Territorios Históricos sean titulares de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente". Siendo ambos aspectos, perfecta y totalmente compatibles con la consideración de las "aportaciones generales" como participaciones. Es más, si la distribución de los recursos debe realizarse considerando las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno, resulta mucho más equitativo y adecuado un sistema participativo entre ambos, que un sistema subvencionador, desde el nivel gobiernos forales, que además de ser el inferior, es el que menos competencias tiene, hacia el nivel gobierno vasco, que además de ser el superior, es el que más competencias tiene. Porque, si no fuera así, carecería de sentido, referirse al criterio de "riesgo compartido" -otra expresión inusual en la teoría económica de la hacienda pública federal-, que supone un reparto proporcional o porcentual, independiente del nivel de los recursos a distribuir, porque cuantos más o menos recursos sean los disponibles, más o menos serán los que se repartirán proporcionalmente entre ambos niveles de gobierno.

Y, este criterio de "riesgo compartido", ¿no implica el qué el sistema sea participativo, entre niveles de gobierno?. La única respuesta lógica, es la de que, necesariamente, el sistema tiene que ser participativo, entre niveles de gobierno.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el modelo de distribución de recursos, es de relaciones bilaterales entre los dos niveles de gobierno, y no de relaciones multilaterales entre el nivel gobierno vasco y los gobiernos forales de cada uno de los Territorios Históricos. Lo que parece confirmar el criterio de

"riesgo compartido", y, consecuentemente, el que el sistema tenga que ser participativo.

La Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, en su Anexo Capítulo I. Modelo de distribución Vertical, procede en su Artículo 1. Determinación del Modelo de distribución vertical, a fijar que: "... la Aportación que las Diputaciones Forales deberán destinar a la financiación general de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma Vasca se calculará en cada uno de los ejercicios con arreglo al modelo siguiente:

- Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto (R).
- Deducciones procedentes de la metodología del Cupo (D).
- Deducción especial (P).

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

Aportaciones de las Diputaciones Forales al sostenimiento de las cargas generales de las instituciones comunes (Aportación General):

$$66,30\% \text{ sobre } |R - (D + P)|$$

Resulta evidente que, la consideración de las "aportaciones generales" como participaciones, en lugar de como subvenciones de las Diputaciones Forales a las Instituciones Comunes, en los Recursos a distribuir, daría lugar a las modificaciones del primer y último párrafo, del Artículo 1, en el sentido que se concretará en Propuesta normativa; y, del Anexo I. Cálculo del Coeficiente Vertical. Presupuestos Aprobados 1991, que se concretará, a continuación, en

esta misma Propuesta de modelo.

El único cambio a introducir en el Anexo I. Cálculo Coeficiente Vertical. Presupuesto Aprobado 1991, de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, es la eliminación de las "aportaciones generales" del estado de gastos, del presupuesto de las Diputaciones Forales, y, consecuentemente, su no inclusión entre las Deducciones; de forma que aunque el importe de la partida 4. Gastos a Financiar (1) queda disminuída en la cuantía de las "aportaciones generales", el importe de la partida 7. Gastos a Financiar (2) queda inalterado.

Evidentemente, las participaciones en los recursos sujetos a reparto, o a distribuir, es decir, los denominados "coeficientes de distribución" verticales resultantes, correspondientes a ambos niveles de gobierno, gobierno vasco y gobiernos forales, se calculan en función de lo que representan los gastos a financiar, netos de ajustes y deducciones (Gastos a Financiar (2)), correspondientes a cada nivel de gobierno, con relación a la totalidad de los gastos a financiar, netos de ajustes y deducciones (Gastos a Financiar (2)).

ANEXO I. (Modificado al considerar las aportaciones generales como participaciones).

CALCULO COEFICIENTE VERTICAL
PRESUPUESTO APROBADO 1991
(En Millones de Pesetas)

	(1) DIPUTACIONES FORALES	(2) GOBIERNO VASCO	(3) = (1) + (2) TOTAL
1. PRESUPUESTO DE GASTOS	744.242,8	476.500,0	
2. ELIMINACION APORTACIONES A CAPV	(367.767,8)	.	
3. GASTOS FINANCIADOS			
INGRESOS NO SUJETOS A REPARTO	(120.068,1)	(107.465,8)	
Deuda Pública	(49.690,8)	(35.392,0)	
Ingresos Patrimoniales	(24.504,9)	(9.014,7)	
Financiación Municipal	(1.400,0)		
Fondos Estructurales C.E.	-	(3.939,5)	
Otros	(44.472,4)	(58.579,5)	
4. GASTOS A FINANCIAR (1)	<u>256.406,9</u>	<u>369.034,2</u>	
5. AJUSTES		(1.266,4)	
Lluvias Extraordinarias		(89,3)	
Aportación Tercer Mundo		(550,0)	
Convenio Miñones		(77,1)	
Convenio Ayto. Donostia		(600,0)	
6. DEDUCCIONES	(130.929,5)	(120.872,6)	
Cupo Líquido al Estado	(103.056,2)		
Liquidación Cupo 1990	(16.476,8)		
Ingresos Prov. sust. IVA	(39.255,5)		
Financ. Policía Autónoma	(552,4)	(31.626,9)	
Financ. INSALUD + INSERSO	(4.542,2)	(87.975,0)	
Políticas Art. 22.3. LTH		(1.270,7)	
7. GASTOS A FINANCIAR (2)	125.477,4	246.895,2	372.372,6
COEFICIENTE RESULTANTE	33,70%	66,30%	

El resultado de estas modificaciones es el de que los recursos sujetos a reparto, se distribuirían entre el nivel gobierno vasco y el subnivel gobiernos forales, de la siguiente forma:

- Hacienda General: "participación final" 0,6630 sobre $|R - (D + P)|$, es decir, sobre los recursos sujetos a reparto o a distribuir.
- Haciendas Forales: "participación inicial" 0,3370 sobre $|R - (D + P)|$, es decir, sobre los recursos sujetos a reparto o a distribuir.

En el caso de las Haciendas Forales, a su participación se le da el carácter de "inicial", y no de "final", porque de acuerdo con la Disposición Adicional Cuarta, de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, las Haciendas Municipales dependientes de los Organos Forales de cada Territorio Histórico, tendrán destinado, en concepto de participación en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, como mínimo el 50% de los que correspondan a sus respectivas Haciendas Forales. Pero de ello se tratará más adelante, en Recursos asignados al subnivel gobiernos forales, y, en Recursos asignados al subnivel gobiernos municipales. Y, también, a su participación se le da el carácter de inicial, y no de "final" porque de acuerdo con el Anexo. Capítulo I, Artículo 7 de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, además de las "aportaciones generales", las Diputaciones Forales procederán a efectuar "aportaciones específicas", a las Instituciones Comunes.

Así mismo, la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, en su Anexo. Capítulo I - Modelo de distribución vertical, también define los componentes del modelo, para la distribución de los recursos sujetos a reparto.

- Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto (R).

El Artículo 2 - Ingresos sujetos a reparto, define cuáles son los mismos:

- 1-
 - a) Los impuestos directos concertados.
 - b) Los impuestos indirectos concertados.
 - c) La tasa fiscal de combinaciones aleatorias y juego.
 - d) Los recargos de apremio, prórroga e intereses de demora ingresados por hechos imponibles referidos a los tributos concertados.

Minorados en la cantidad correspondiente a la compensación neta a favor de las Diputaciones Forales, por ingresos provinciales sustituidos por el IVA, que ascenderá al 6,3% del total, de los procedentes de la recaudación por tributos concertados durante el ejercicio en curso.

- 2- Los intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones Forales, por razón de ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio.

La cuantía previsional de los intereses ascenderá a 190 millones de pesetas para el primer ejercicio del quinquenio. Para los restantes ejercicios se obtendrá aplicando a la cantidad del año anterior un índice de actualización, ponderado por el índice de variación, sobre el año anterior, de la "previsión del tipo de interés neto correspondiente al bruto a acordar por la Administración de la Comunidad Autónoma con las instituciones financieras de la Comunidad".

La consideración de las "aportaciones generales" como una participación en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, no tiene incidencia alguna en el Artículo 2. Puesto que, el que se devenguen intereses a favor del subnivel

gobiernos forales, aunque ponga de manifiesto el desequilibrio que supone la superioridad de los ingresos sobre los gastos de dicho subnivel de gobierno, surge, no del Artículo 18º.1) a) de la Ley de Territorios Históricos, que atribuye a los Territorios Históricos el rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que obtengan en virtud del Concierto Económico, sino del Artículo 41.2 del Estatuto de Autonomía, que atribuye la capacidad de exacción en su conjunto, de los tributos, a las Diputaciones Forales dentro de su Territorio, lo que se vé refrendado por el Artículo Segundo. Dos. de la Ley de Concierto Económico.

- Deducciones procedentes de la metodología del Cupo (D).

El Artículo 3- Deducciones procedentes de la metodología del Cupo, define qué deducciones se practicarán a los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, que son los siguientes:

D1- Cantidad a pagar como Cupo líquido al Estado.

D2- Cantidad correspondiente a la financiación de la Policía Autónoma computada en el cálculo del Cupo líquido a pagar al Estado.

D3- Cantidad correspondiente a la financiación de los traspasos asociados a entidades gestoras de la Seguridad Social computada en el cálculo del Cupo líquido a pagar al Estado.

Los traspasos asociados a INSALUD se han atribuido al nivel gobierno vasco (D3.1), y los traspasos asociados a INSERSO, de forma poco afortunada, se han atribuido al subnivel gobiernos forales (D3.2). En Competencias de los niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se propone la devolución de las competencias

asociadas a INSERSO, al nivel gobierno vasco.

Estas cantidades serán la resultante de la aplicación en cada ejercicio, con carácter previsional, de lo estipulado en la metodología de señalamiento del Cupo para el País Vasco para el quinquenio 1992-1996. No habiendo sido aprobada todavía la Ley quinquenal de Cupo para el período 1992-1996, tras el oportuno acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo, será el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, el que determine, para cada ejercicio, las cantidades correspondientes a las deducciones. Si bien, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, procederá a efectuar las adaptaciones oportunas, si de la Ley quinquenal de Cupo para el período 1992/1996 se desprendieran modificaciones sustanciales en las deducciones. Así mismo, los importes que se deriven de la liquidación definitiva del Cupo a pagar al Estado correspondientes a estas deducciones, se computarán en el cálculo de las mismas, para el ejercicio en curso.

La consideración de las "aportaciones generales" como una participación en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, no tiene por qué tener incidencia alguna en el Artículo 3.

- Deducción especial (P).

El Artículo 4 - Deducción especial, define qué deducción se practicará a los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, que es la siguiente:

- P- La cantidad correspondiente a la realización por parte del Gobierno Vasco de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico, así como la adopción de medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma, en

cumplimiento del Artículo 22º. Tercero de la Ley de Territorios Históricos.

Esta cantidad se obtendrá aplicando, en cada ejercicio, un índice de actualización sobre la cuantía correspondiente a la previsión para el ejercicio anterior.

No son claras las razones por las que esta competencia exclusiva del nivel gobierno vasco determinada explícitamente, fuera de lugar, por el Artículo 22º, Tercero, de la Ley de Territorios Históricos; y, que se deduce, al menos en parte, del Artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía, tenga por qué tener una financiación específica, al margen de la del resto de las competencias de dicho nivel gobierno. No obstante, la consideración de las "aportaciones generales" como una participación en los recursos sujetos a reparto, o a distribuir tampoco tiene incidencia alguna en el Artículo 4.

Finalmente, en la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, la consideración de las "aportaciones generales" como participaciones en los rendimientos de un sistema impositivo único del subnivel gobiernos forales, en lugar de como subvenciones del subnivel gobiernos forales al nivel gobierno vasco, daría lugar a modificaciones: en el Artículo 5. Coeficiente de distribución vertical; y, en Artículo 6. Aportación General; en el sentido que se concretará en Propuesta normativa. Aunque cabe adelantar que afectará a ambos Artículos, en lo que se refiere a la declaración explícita del carácter de participaciones en los rendimientos, de las "aportaciones generales".

Y, así mismo, se puede anticipar que las participaciones en los rendimientos correspondientes al nivel gobierno vasco, el llamado "coeficiente de distribución

vertical", cuya cuantía se determina en el 66,30%, para el quinquenio 1992-1996, seguiría teniendo validez, en tanto no se modificara la vigente atribución de competencias, al nivel gobierno vasco, y, al subnivel gobiernos forales. Porque carecería de sentido, el que tras una redistribución de las competencias actuales, entre ambos niveles de gobierno, como la que se propone en este Capítulo 2, en Competencias de los niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y, más concretamente, en Análisis comparado de las Competencias atribuidas a los diferentes niveles de gobierno, en la realidad vasca y en la teoría económica, al nivel gobierno vasco, se le continuará asignando, tan sólo, una participación en los rendimientos, o un "coeficiente de distribución vertical", en la terminología al uso, del 66,30%.

Consecuentemente, en el Artículo 5 tendrían que corregirse al alza las participaciones en los rendimientos o "coeficiente de distribución vertical", que corresponden al nivel gobierno vasco. Ya que lo dispuesto en el Artículo 10. Nuevos traspasos de servicios, sólo es aplicable al supuesto de que se produjeran nuevos traspasos de servicios desde la Administración Central del Estado a la Comunidad Autónoma, en cuyo caso, se procedería a efectuar una deducción adicional a las especificadas en el Artículo 3, por el mismo importe que la minoración que proceda efectuar en el Cupo a pagar al Estado, en dicho ejercicio presupuestario; por lo que, con el objeto de financiar los nuevos traspasos, el subnivel gobiernos forales vendrá obligado a satisfacer al nivel gobierno vasco, una "aportación específica" suplementaria por cuantía igual a la deducción practicada, salvo que a su vez, los nuevos traspasos de servicios fuesen objeto de traspaso al subnivel gobiernos forales, mediante el oportuno acuerdo de las Comisiones Mixtas, a las que se refiere la Disposición Transitoria Primera 2. de la Ley de Territorios Históricos, en cuyo caso no procederá la "aportación específica" suplementaria, por el importe que corresponda.

En definitiva, que mediante las "aportaciones generales", la Hacienda General

dispondría como ingresos ordinarios, de una "participación final", en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, consistente en:

$$\text{Participación Final AG} = 0,6630 | R - (D + P) |$$

Lo que traería como consecuencia el que las participaciones en los recursos a distribuir asignados al nivel gobierno vasco, no se incorporarían ni al estado de ingresos del presupuesto anual, ni tampoco al estado de gastos del presupuesto anual, de los gobiernos forales.

2.1.2.1.2.1.2. Las aportaciones específicas. Su consideración como subvenciones.

Las "aportaciones específicas" no pueden ser consideradas como participaciones en los rendimientos, puesto que su cuantía es independiente de la de los ingresos concertados, y más genéricamente, de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto. Por lo que deben de ser consideradas como subvenciones. Pero, como además se destinan a unas finalidades concretas, su calificación más adecuada es la de subvenciones específicas.

La Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, en su Anexo. Capítulo I. Modelo de distribución vertical, procede en su Artículo 7. Aportaciones Específicas, a fijar que "Además de la Aportación General a que se refiere el artículo anterior, las Diputaciones Forales procederán a efectuar Aportaciones Específicas a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma...".

Estas "aportaciones específicas" son las siguientes:

- AE D2- Financiación de los gastos incluídos en el Presupuesto del nivel gobierno vasco en materia de Policía Autónoma, por el importe de la deducción definida en el Artículo 3, a la que he denominado D2; con excepción del importe destinado a la financiación del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Araba.

Para la financiación de este Cuerpo, se produce un ajuste con el resto de las Diputaciones Forales, según el cuál, Bizkaia y Gipuzkoa aportan a Araba, la parte proporcional del coste total de dicho Cuerpo, computado en el Cupo líquido que corresponde a

cada uno de los Territorios Históricos.

Anteriormente, en este Capítulo 2, en Competencias de los niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y, más concretamente, en Análisis comparado de las competencias atribuidas a los diferentes niveles de gobierno, en la realidad vasca y en la teoría económica; ya manifesté mi total disconformidad respecto a que este Cuerpo de Miñones no haya desaparecido, integrándose en la Ertzaintza; puesto que su supervivencia constituye uno de los más preclaros ejemplos de irracionalidad y de ineficiencia económica, derivados de la atribución de competencias al subnivel gobiernos forales, por motivos históricos y tradicionales.

- AE D3.1 Financiación de los traspasos asociados a las entidades gestoras de la Seguridad Social, a la que he denominado D3, cuando el ejercicio de la competencia corresponda al nivel gobierno vasco (INSALUD D3,1), por la cantidad que de acuerdo con los Decretos de traspaso, proceda financiarse mediante minoración en el Cupo a pagar al Estado.
- AE P- Contribución a la realización por parte del nivel gobierno vasco, de las políticas y funciones recogidas en el Artículo 22º. Tercero, de la Ley de Territorios Históricos, por idéntico importe a la deducción definida en el Artículo 4, a la que he denominado de acuerdo con la Ley de Aportaciones, P.

La existencia de estas "aportaciones específicas", como consecuencia de la metodología del Cupo, y, de otra razón "especial", no contribuyen, precisamente, a clarificar la asignación de recursos al nivel gobierno vasco y al

subnivel gobiernos forales, ni a transparentar la determinación de los recursos a distribuir entre ambos niveles de gobierno. No obstante, la consideración de las "aportaciones generales" como una participación en los Recursos sujetos a reparto o a distribuir, es totalmente compatible con la existencia de las "aportaciones específicas" previstas en el Artículo 7; si bien daría lugar a una ligera modificación, de su primer párrafo, que se concretará en Propuesta normativa.

En definitiva, que mediante las "aportaciones específicas", la Hacienda General dispondrá como ingresos ordinarios de unas subvenciones específicas, consistentes en:

$$\text{Subvención AE} = \text{AE D2} + \text{AE D3.1} + \text{AE P}$$

Lo que no traería consecuencia alguna, porque los rendimientos destinados a financiar estas subvenciones específicas, seguirían incorporándose al estado de ingresos del presupuesto anual de los gobiernos forales, y, consecuentemente, al producirse las subvenciones específicas de los gobiernos forales al gobierno vasco, aquellos deberían incorporarlas al estado de gastos de su presupuesto anual.

**2.2.2.1.2.1.3. Las aportaciones generales y las aportaciones específicas.
Otras incidencias de su consideración como participaciones y subvenciones, respectivamente.**

El Artículo 8. Índice de actualización, el Artículo 9. Fondos Estructurales de las Comunidades Europeas, el Artículo 10. Nuevos traspasos de servicios, el Artículo 11. Modificación en la financiación de la Policía Autónoma, el Artículo 12. Modificaciones en la financiación de las entidades gestoras de la Seguridad Social, y, el Artículo 13. Modificaciones derivadas de la liquidación definitiva del Cupo; del Anexo. Capítulo I. Modelo de distribución vertical, de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, son totalmente compatibles con la consideración de las "aportaciones generales" como una participación en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, y, con la consideración de las "aportaciones específicas" como subvenciones específicas. Por lo que no ha lugar a ninguna modificación de dichos Artículos.

Con respecto a la incidencia sobre la asignación presupuestaria, cabe señalar que, la "participación final" del gobierno vasco en los recursos a distribuir (así como la "participación final" de los gobiernos municipales en los recursos a distribuir, de la que se tratará mas adelante), no deberían de ser incorporadas, ni al estado de ingresos del presupuesto anual, ni tampoco al estado de gastos del presupuesto anual, de los gobiernos forales; sino que se incorporarían directamente al estado de ingresos del presupuesto anual del gobierno vasco (y de los gobiernos municipales); es decir que, del rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico (Artículo 18º,1), a) de la Ley de Territorios Históricos), deberían de deducirse las participaciones finales del gobierno vasco (y de los gobiernos municipales).

También, con respecto a la incidencia sobre la asignación presupuestaria, cabe

señalar asimismo que, las aportaciones específicas que, en forma de subvenciones realizan los gobiernos forales al gobierno vasco, deberían de ser incorporadas al estado de gastos de los presupuestos anuales de los respectivos gobiernos forales, y al estado de ingresos del presupuesto anual del gobierno vasco; tal y como se ha venido haciendo hasta ahora.

2.2.2.1.2.2. Las operaciones de crédito y emisiones de deuda.

En el Capítulo 1 ya expuse mi crítica, creo que ampliamente razonada, al argumento de Wallace E. Oates sobre su afirmación referida a los diferentes efectos que produce la deuda pública emitida por los diversos niveles de gobierno; "...parece poco convincente la afirmación de Wallace E. Oates de que la emisión de deuda pública produce efectos diferentes, si la emisión la realiza el gobierno central o un gobierno local (o estatal), y que además en este último caso, los efectos son desfavorables para las generaciones futuras o los nuevos residentes. Lo que sí puede ser válido y cierto, es que la devolución de la deuda pública, que sólo tiene la vertiente del gasto, y no su emisión, que tiene la doble vertiente, del ingreso y del gasto, cuando el desfase temporal, entre producción de beneficios e imposición de cargas, sea relativamente importante, tiende a producir efectos más desfavorables, sobre las generaciones y residentes posteriores, en el caso de que sea emitida por un gobierno local (o estatal) que en el de que sea emitida por el gobierno central".

No obstante, tengo que reconocer y aceptar las conclusiones del "modelo de renta y pagos locales" de Wallace E. Oates, descrito en el Capítulo 1, referidas al caso de un presupuesto desequilibrado del gobierno local (o estatal), en el que el déficit presupuestario se financia mediante emisión de deuda pública local (o estatal). El sentido de dichas conclusiones, bajo ciertas hipótesis, restrictivas pero asumibles en el mundo hacendístico real, es el de que "el multiplicador de presupuesto financiado con deuda pública local (o estatal) depende únicamente del grado de apertura de la economía de la unidad local (o estatal) en cuestión, y no se basa en su propensión marginal al ahorro. Cuanto más abierta sea la economía, menos expansivo será el impacto del déficit financiado con deuda pública local (o estatal) sobre el nivel de renta de equilibrio".

Por lo que dado, el alto grado de apertura de la economía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y, el todavía mucho mayor grado de apertura de las economías de sus Territorios Históricos; no se puede esperar otra cosa que, el que los multiplicadores de presupuesto, tanto del gobierno vasco, como, con mayor razón, de los gobiernos forales, sean muy pequeños, y no lleguen siquiera a tomar el valor 1. Aún teniendo en cuenta que, el grado de apertura de la economía del sector público es sensiblemente menor que el grado de apertura de la economía del sector privado, y, en consecuencia menor que el grado de apertura del conjunto de la economía, tanto a nivel de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como a nivel de sus Territorios Históricos.

Y, como también se indicó en el Capítulo 1: "A pesar de ello, si el incremento de renta provocado por el presupuesto desequilibrado con déficit financiado con deuda pública subcentral, aumenta la base impositiva, de forma que los impuestos que se recauden en el futuro compensen la carga impositiva futura generada por la emisión de deuda pública subcentral, no existe razón para que un gobierno subcentral, regional (estatal) o local, no deba adoptar una política fiscal activa".

Por lo tanto, parece evidente que ha de hacerse un uso prudente de esta fuente de financiación. Como así lo ha hecho, al menos hasta ahora, el gobierno vasco.

Sería, pues conveniente, en principio, que el gobierno vasco se siguiera ajustando: a lo que determina el Estatuto de Autonomía en su Artículo 45: "La Comunidad Autónoma del País Vasco podrá emitir deuda pública para financiar gastos de inversión".; y, a lo que determina la Ley de Territorios Históricos, en su Artículo 27º,1:

"1. El Gobierno Vasco.... podrá concertar operaciones de crédito por plazo

igual o superior a un año, cualquiera que sea la forma en que se instrumenten, para la exclusiva financiación de sus gastos de inversión en el ámbito de sus competencias. Asimismo podrá realizar operaciones a plazo inferior a un año con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería".

Pero las dos recomendaciones anteriores son limitadas. El actual Artículo 27º, en sus apartados 2 y 3, de la Ley de Territorios Históricos, necesariamente tendrá que ser cambiado, en el sentido que se concretará en Propuesta normativa. Por racionalidad económica, y porque lo exige la consideración de las "aportaciones generales" como participación en los rendimientos de un sistema impositivo único del subnivel gobiernos forales, así como, la consideración de la "participación de los entes locales" como participación en los rendimientos de un sistema impositivo único del subnivel gobiernos forales.

2.2.2.1.2.3. Otros ingresos.

La Hacienda General del País Vasco dispondrá, además, de las aportaciones que, en forma de participación en los recursos a distribuir y otros, efectúen las Diputaciones Forales (Artículo 17.1.A).a), de la LTH), de los siguientes ingresos ordinarios (Artículo 17^º.1.A). de la LTH):

1. A).b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco, así como los recargos que éste pudiera implantar sobre los tributos concertados.
- 1.A).c). Las tasas por utilización de bienes de dominio público pertenecientes a las Instituciones Comunes y por la prestación de servicios de su competencia o la realización de actividades que afecten o beneficien a los particulares.
- 1.A).d). Las contribuciones especiales que, en su caso, se establezcan como consecuencia de la realización por la Comunidad Autónoma de obras públicas o del establecimiento o ampliación por la misma de servicios públicos.
- 1.A).e). Las multas o sanciones impuestas por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias.
- 1.A).f). Las asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y de otros Entes Públicos.
- 1.A).g). Los rendimientos procedentes de su patrimonio o ingresos de carácter privado.

1.A).h). Cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

Y, también, la Hacienda General del País Vasco dispondrá, además de los ingresos por endeudamiento y demás variaciones en pasivos financieros (Artículo 17º.1.B).c), de la LTH) de los siguientes ingresos extraordinarios (Artículo 17º.1.B). de la LTH):

1.B).a). Enajenación de inversiones reales.

1.B).b). Variación de activos financieros.

Finalmente, la Hacienda General del País Vasco podrá disponer, de algunos ingresos a los que ya se ha hecho alusión como deducciones D3 y aportaciones específicas AE D 31 (Artículo 17º.2, de la LTH):

2. Los ingresos procedentes de los Convenios que se concierten por el Gobierno Vasco con la Seguridad Social del Estado, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía, quedarán afectos a la financiación de su finalidad específica dentro de los Presupuestos Generales del País Vasco.

2.2.2.1.3. PROPUESTA NORMATIVA.

Uno que ni por formación ni por vocación es jurista, ni tiene las aptitudes de legislador, agradecerá que se le perdone su inexperiencia y falta de técnica en la redacción de leyes, en razón a que lo único que pretende es poner de manifiesto su propuesta de cambio en el contenido hacendístico de cada Artículo.

A pesar de estas limitaciones, formula la siguiente propuesta de cambio en el articulado del Título Segundo de la Ley de Territorios Históricos.

Artículo 16º.

La actual redacción, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"Los Territorios Históricos contribuirán al sostenimiento de todas las cargas generales del País Vasco no asumidas por los mismos, a cuyo fin las Diputaciones Forales efectuarán sus aportaciones a la Hacienda General del País Vasco, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley".

REDACCION PROPUESTA

"Los Territorios Históricos contribuirán al sostenimiento de las cargas generales de las Instituciones Comunes del País Vasco, a cuyo fin las Diputaciones Forales efectuarán sus aportaciones a la Hacienda General del País Vasco, en forma de participación en los recursos a distribuir y otras, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley".

Artículo 17º. Hacienda General del País Vasco.

La actual redacción de A) Ingresos Ordinarios, a), sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"Las aportaciones que efectúen las Diputaciones forales conforme a lo dispuesto en esta Ley".

REDACCION PROPUESTA

"Las aportaciones que, en forma de participación en los recursos a distribuir y otras, efectúen las Diputaciones Forales, conforme a lo dispuesto en esta Ley".

Artículo 18º. Haciendas Forales.

La actual redacción de 1) Ingresos Ordinarios, a), sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"El rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico".

REDACCION PROPUESTA

"El rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico, del que deberán deducirse las participaciones en los recursos a distribuir correspondientes a la Hacienda General del País Vasco y a las Haciendas Municipales de cada uno de los Territorios Históricos".

Artículo 20º.

La actual redacción de 1, en sus párrafos primero y segundo, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

1. "Los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico a que se refiere la letra a) del número 1 del artículo 18º anterior, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado, se distribuirán entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, determinándose las aportaciones que estas últimas hayan de hacer a la primera, de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley.

Se entenderán incluidos anualmente, dentro de los rendimientos derivados de la gestión del Concierto Económico, y en la cuantía que proceda, según estimación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, los intereses devengados a favor de las Diputaciones Forales por razón de los ingresos fiscales concertados, durante cada ejercicio".

2. "Los restantes ingresos ordinarios y

REDACCION PROPUESTA

"Los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, una vez descontado el Cupo a satisfacer al Estado, se distribuirán, en forma de participaciones, a las que se refiere la letra a) del número 1 del Artículo 18º anterior, entre la Hacienda General del País Vasco, las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, y las Haciendas Municipales de cada uno de los Territorios Históricos.

La participación de la Hacienda General del País Vasco en los recursos a distribuir, junto con otras contribuciones de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco, constituirán las aportaciones que aquellas hayan de hacer a esta última, de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley.

Se entenderán incluidos anualmente, dentro de los rendimientos derivados de la gestión del Concierto Económico y en la cuantía que proceda, según estimación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, los intereses devengados a favor de las Diputaciones Forales, por razón de la exacción, gestión, liquidación, recaudación, e inspección, de los ingresos concertados, durante cada ejercicio".

2. "Los restantes ingresos ordinarios y

extraordinarios de la Hacienda General y de las Haciendas Forales, a que se refieren los artículos 17º y 18º, no estarán sometidos a las normas de distribución contenidas en la presente Ley, y se considerarán recursos de libre disposición de las respectivas Haciendas, aunque afectos a la financiación de los servicios y competencias propias".

extraordinarios de la Hacienda General y de las Haciendas Forales, a que se refieren los artículos 17º y 18º, no estarán sometidos a las normas de distribución contenidas en la presente Ley, y se considerarán recursos de libre disposición de las respectivas Haciendas, aunque afectos a la financiación de los servicios y competencias propias.

Artículo 21º

La actual redacción, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"Los recursos a que se refiere el número 1 del artículo 20º, se asignarán de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley, para financiación de los gastos de las "operaciones corrientes" necesarias para el regular funcionamiento de los servicios de competencia de las Instituciones Comunes y Organos Forales de los Territorios Históricos, así como para los gastos por "operaciones de capital".

REDACCION PROPUESTA

"Los recursos a que se refiere el número 1 del Artículo 20º se asignarán de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley, para la financiación de los gastos de las "operaciones corrientes" necesarias para el regular funcionamiento de los servicios o competencias de las Instituciones Comunes, de los Organos Forales de los Territorios Históricos, y de los Ayuntamientos de cada uno de los Territorios Históricos, así como para la financiación de los gastos por "operaciones de capital".

Artículo 22º.

La actual redacción de su Introducción, y de Primero, Segundo, Tercero y Octavo, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"La determinación de las aportaciones que hayan de efectuar las Diputaciones Forales, se realizarán con arreglo a los siguientes principios":

Primero - "El reparto de los recursos a distribuir según el artículo 20º anterior, y el consiguiente cálculo de las aportaciones de cada Territorio se convendrá en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, a tenor del procedimiento que se establece en la presente Ley".

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

Tercero - "Con independencia de la asignación que conceda en favor del Gobierno en razón de los servicios de su competencia, se atribuirá a éste la consignación que en cada momento se estime adecuado para la realización de las políticas de planifica-

REDACCION PROPUESTA

"La participación de las Instituciones Comunes, de los Organos Forales de los Territorios Históricos, y de los Ayuntamientos de cada uno de los Territorios Históricos, en los recursos a distribuir, así como la determinación de las aportaciones que hayan de efectuar las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco, se realizarán con arreglo a los siguientes principios":

Primero- "El reparto de los recursos a distribuir, en forma de participaciones, según el Artículo 20º anterior, y el consiguiente cálculo de las aportaciones de las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico a la Hacienda General del País Vasco, se convendrá en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, a tenor del procedimiento que se establece en la presente Ley".

Segundo - "El reparto de los citados recursos se realizará en consideración a las competencias de las que, las Instituciones Comunes, los Organos Forales de los Territorios Históricos, y los Ayuntamientos de cada uno de los Territorios Históricos, sean titulares**".

Tercero- "Con independencia de la participación que, en los recursos a distribuir, se les asigne a las Instituciones Comunes, en concepto de aportación general en razón de sus competencias, se asignará a éstas, en concepto de aportación específica, la

ción, promoción y desarrollo económico, regionales o sectoriales de redistribución, personal y territorial, de la renta y riqueza en el ámbito del País Vasco y, en general, para la adopción de medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma".

Octavo - "El Consejo Vasco de Finanzas Públicas aprobará 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 ejercicios presupuestarios, salvo que concurren circunstancias excepcionales a juicio del Consejo, que aconsejen su vigencia para uno y dos ejercicios.

El Gobierno elevará al Parlamento, para su aprobación, el correspondiente proyecto de Ley que incorporará la metodología antes citada que hubiere acordado el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Dicho proyecto, que tendrá forma de Ley de artículo único, será aprobado con idéntico régimen, que el previsto en el artículo 29º de la presente Ley".

subvención que en cada momento se estime adecuada para la realización de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico, regionales o sectoriales de redistribución personal y territorial, de la renta y riqueza en el ámbito del País Vasco y, en general, para la adopción de medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma. Así mismo, se asignará a las Instituciones Comunes, en concepto de aportaciones específicas, las subvenciones compensatorias derivadas de la actual metodología del Cupo".

Octavo- "El Consejo Vasco de Finanzas Públicas aprobará la metodología de distribución de recursos, en forma de participaciones, entre Instituciones Comunes, Organos Forales de los Territorios Históricos, y Ayuntamientos de cada uno de los Territorios Históricos, y la determinación de las aportaciones, generales y específicas, con que cada Territorio Histórico haya de contribuir a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma, con vigencia para períodos de cinco ejercicios presupuestarios, salvo que concurren circunstancias excepcionales a juicio del Consejo, que aconsejen su vigencia para períodos menores.

El Gobierno elevará, para su aprobación, el correspondiente proyecto de Ley que incorporará la metodología antes citada que hubiere acordado el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Dicho proyecto, que tendrá forma de Ley de artículo único, será

aprobado con idéntico régimen, que el previsto en el artículo 29º de la presente Ley”.

- * De acuerdo con la atribución de competencias a los tres niveles de gobierno, propuesta anteriormente en Competencias de los niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No obstante, sería deseable que el apartado Tercero que se propone, con carácter provisional, desapareciera de la Ley de Territorios Históricos lo antes posible, lo que supondría voluntad política y cambios en la metodología del Cupo, porque su continuidad implica la existencia de un elemento distorsionador en la asignación de participaciones, entre los tres niveles de gobierno, en los recursos a distribuir.

Por otra parte, ni el Apartado Cuarto, ni el Apartado Séptimo, del Artículo 22º, necesitan ser modificados.

Por el contrario, si tendrá que ser necesariamente modificada la redacción de los Apartados Quinto, y Sexto, que será sustituida por otra, que se concretará en su contenido en Propuesta Normativa, de Recursos asignados al subnivel gobiernos forales.

Artículo 25º.

La actual redacción de 1 y 2, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

1. "Las aportaciones que han de efectuar

REDACCION PROPUESTA

1. "Las aportaciones, sean generales en

los Territorios Históricos a la Comunidad Autónoma para la financiación de las cargas generales del País Vasco, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16º anterior, se harán efectivas en seis plazos iguales, dentro de la primera quincena de los meses de febrero, abril, junio, julio, octubre y noviembre de cada año”.

2. “La Hacienda General del País Vasco podrá solicitar anticipos de tesorería a las Diputaciones Forales, a cuenta de los recursos que haya de percibir de las mismas para la financiación de sus competencias. El objeto de estos anticipos será la cobertura, en su caso, de los desfases de tesorería que pudieran producirse como consecuencia de las diferencias de vencimiento de los pagos e ingresos derivados de la ejecución de los Presupuestos Generales del País Vasco. Estos anticipos deberán ser reembolsados en el momento de su vencimiento y, en todo caso, al finalizar el ejercicio presupuestario en que se hayan solicitado. Por la misma razón, las Diputaciones Forales podrán solicitar de la Hacienda General del País Vasco aplazamiento en el pago de las aportaciones que han de efectuar a la misma, según se señala en

forma de participación, o sean específicas en forma de subvención, que han de efectuar los Territorios Históricos a la Comunidad Autónoma, para la financiación de las cargas generales del País Vasco, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 16º anterior; así como, la participación que los Territorios Históricos destinan a los Municipios, para la financiación de las cargas de los entes locales, de ellos dependientes; se harán efectivas en seis plazos iguales, dentro de la primera quincena de los meses de febrero, abril, junio, julio, octubre, y noviembre, de cada año”.

2. “La Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Municipales podrán solicitar, anticipos de tesorería a las Diputaciones Forales, a cuenta de los recursos que hayan de percibir de las mismas para la financiación de sus competencias. El objeto de estos anticipos será la cobertura, en su caso, de los desfases de tesorería que pudieran producirse como consecuencia de las diferencias de vencimiento de los pagos y cobros derivados de la ejecución de los Presupuestos Generales del País Vasco y de los Presupuestos Municipales de los diferentes Ayuntamientos del País Vasco. Estos anticipos deberán ser reembolsados en el momento de su vencimiento, y, en todo caso, al finalizar el ejercicio presupuestario en que se hayan solicitado. Por la misma razón, las Diputaciones Forales podrán solicitar de la Hacienda General del

el apartado 1 de este artículo".

País Vasco o de las Haciendas Municipales de los diferentes Ayuntamientos del País Vasco, aplazamiento en el pago de las aportaciones, participaciones o subvenciones, o en el pago de las participaciones, respectivamente, según se señala en el apartado 1 de este Artículo".

Artículo 26º:

La actual redacción, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"El Consejo Vasco de Finanzas Públicas podrá establecer los criterios o reglas que, en su caso, estimare convenientes, para efectuar la liquidación de las aportaciones de las Diputaciones Forales".

REDACCION PROPUESTA

"El Consejo Vasco de Finanzas Públicas podrá establecer los criterios o reglas que, en su caso, estimara convenientes, para efectuar la liquidación de las aportaciones, participaciones y subvenciones a la Hacienda General del País Vasco, y de las participaciones a las Haciendas Municipales del País Vasco, por las Diputaciones Forales".

Como resultado de estas propuestas de modificación de los Artículos 16º, 17º, 18º, 20º, 21º, 22º, 25º, y 26º, de la Ley de Territorios Históricos, y prescindiendo de las variaciones que afecten al subnivel gobiernos municipales, de los que se tratará, más adelante, en Recursos asignados al subnivel gobiernos municipales, se confirma la configuración de las "aportaciones", del subnivel gobiernos forales al nivel gobierno vasco, en la forma ya conocida, siguiente:

Las "aportaciones generales (AG)" que consistirían en una "participación final" del nivel gobierno vasco en los "ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, netos de deducciones, o recursos a distribuir".

Y, las "aportaciones específicas (AE)" que consistirían en unas subvenciones específicas, del subnivel gobiernos forales al nivel gobierno vasco, cuya cuantía sería $AE\ D2 + AE\ D3.1 + AEP$, y cuyo significado es ya conocido, por haber sido expuesto, con anterioridad.

Insistiendo en la idea, una vez más, de que estas "aportaciones específicas (AE)" deberían de desaparecer como tales, e integrarse en las "aportaciones generales (AG)", ajustando al alza el coeficiente de participación del nivel gobierno vasco, en los "Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto". Pero, para que sea así, sería necesario un cambio en la metodología del cupo ($AE\ D2$ y $AE\ D3.1$), y voluntad política ($AE-P$).

Por lo que respecta a las operaciones de crédito y emisiones de deuda, la consideración de las "aportaciones generales" y de la "participación de los entes locales", correspondientes al nivel gobierno vasco y al subnivel gobiernos municipales, respectivamente, como participaciones en los "ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto", fuerza un cambio del actual Artículo 27º de la Ley de Territorios Históricos.

La propuesta de cambio en el articulado de la Ley de Territorios Históricos, realizada hasta ahora, ha supuesto no sólo la sustitución de las actuales redacciones de los Artículos, sino también la modificación de sus contenidos.

Sin embargo, adoptar idéntica actitud frente a las operaciones de crédito y

emisiones de deuda pública, sin más, no sería prudente, sin antes hacer una reflexión sobre sus posibles y previsibles consecuencias.

Como reiteradamente he expuesto, tanto al analizar las competencias atribuidas al nivel gobierno vasco y al subnivel gobiernos forales, como en lo que llevo de estudio de los recursos asignados al nivel gobierno vasco; así como el gobierno vasco se ha ajustado a su capacidad de endeudamiento contemplada en el Artículo 27º de la Ley de Territorios Históricos, los gobiernos forales no se han ajustado a su capacidad de endeudamiento.

Si dichas capacidades de endeudamiento, de acuerdo con la Ley de Territorios Históricos, fueran independientes, para ambos niveles de gobierno, se aplazaría el tratamiento del tema a Recursos asignados al subnivel gobiernos forales; pero al ser interdependientes, parece conveniente tratarlo en Recursos asignados al nivel gobierno vasco.

Hay dos alternativas respecto al cambio del Artículo 27º: 1ª. sustituir su redacción actual sin modificar su contenido; o, 2ª sustituir la redacción actual modificando su contenido.

En consecuencia, se formula la siguiente propuesta de cambio, desdoblada en dos alternativas:

Artículo 27º.2. (1ª Alternativa).

La actual redacción de 2, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

REDACCION PROPUESTA

2. "La capacidad de endeudamiento del

2. "La capacidad de endeudamiento del

Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, en operaciones de crédito a plazo superior a un año, se ajustará a los siguientes límites:

a) Las Diputaciones Forales podrán concertar tales operaciones siempre que el importe de las anualidades antes referidas no exceda de la suma del 12,5% de sus respectivos ingresos brutos anuales.

b) El Gobierno Vasco podrá concertar dichas operaciones siempre que el importe de las anualidades antes referidas no exceda de la suma del 12,5% de los ingresos corrientes brutos anuales de los Territorios Históricos y del 25% de los propios de la Comunidad Autónoma, excepción hecha de las aportaciones a que se refiere el artículo 42 del Estatuto de Autonomía".

Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, en sus operaciones de crédito a plazo superior a un año, se ajustará a los siguientes límites:

a) Las Diputaciones Forales podrán concertar tales operaciones siempre que el importe de las anualidades, de amortización del capital e intereses, no exceda del 12,5% de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto recaudados en sus respectivos Territorios, más sus ingresos ordinarios incluidos en las letras b), c), d), e), f) y g) del Artículo 18º.1. anterior, de cada año.

b) El Gobierno Vasco podrá concertar dichas operaciones siempre que el importe de las anualidades antes referidas no exceda de la suma del 12,5% de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, más los ingresos ordinarios incluidos en las letras b), c), d), e), f) y g), del Artículo 18º.1, anuales de los Territorios Históricos y del 25% de los propios de la Comunidad Autónoma, excepción hecha de las aportaciones a que se refiere el Artículo 42 del Estatuto de Autonomía".

La nueva redacción, no supone ningún cambio en el contenido del Artículo, puesto que la capacidad de endeudamiento, tanto de las respectivas Diputaciones Forales como del Gobierno Vasco, no varía, al ser "los ingresos derivados

de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto recaudados en sus respectivos territorios, más los ingresos ordinarios incluidos en las letras b), c), d), e), f), y g) del Artículo 18º.1 anuales", coincidentes con "sus respectivos ingresos corrientes brutos anuales", de los Territorios Históricos.

Ahora bien, en la situación actual, en la que las Haciendas Forales según el Artículo 18º. 1.a) disponen del "rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales en virtud del Concierto Económico", aunque según el Artículo 20º. 1. "los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado, se distribuirán entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos", no resulta lógico el que la capacidad de endeudamiento del gobierno vasco dependa de una primera variable como son los ingresos corrientes brutos de los gobiernos forales, ¿por qué la capacidad de endeudamiento de un nivel de gobierno debe ser dependiente, al menos parcialmente, de los ingresos de otro nivel gobierno?; y, sigue resultando falto de lógica el que precisamente, las aportaciones, que son el más importante ingreso del gobierno vasco, queden explícitamente excluidas de la segunda variable utilizada para determinar su capacidad de endeudamiento.

Pues bien, en la situación propuesta, de considerar a "aportaciones generales" y a "participación de los entes locales", como participaciones en los "ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto"; la redacción propuesta como 1ª Alternativa en sustitución de la actual, tratando de conservar el contenido actual, provoca además de las dos faltas de lógica anteriores, una nueva falta de lógica, puesto que tampoco la capacidad de endeudamiento de los gobiernos forales depende sólo de sus propios ingresos corrientes brutos, sino que en su parte más importante se hace depender de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto.

Por lo tanto, habrá que desechar la 1ª Alternativa porque no resulta lógico que la capacidad de endeudamiento de un nivel gobierno dependa de los ingresos de otros niveles de gobierno.

Luego parece claro que, la 2ª Alternativa a proponer, debe partir del criterio o regla de que la capacidad de endeudamiento de cada nivel de gobierno, y dentro de ellos de cada unidad de gobierno, debe de depender de los ingresos de cada unidad de gobierno. La única excepción con respecto a esta regla, sería la de que las "aportaciones específicas", del subnivel gobiernos forales al nivel gobierno vasco, que se incorporan al estado de ingresos y al estado de gastos del presupuesto anual de las Diputaciones Forales, quedarían excluidas del cómputo de ingresos de los gobiernos forales, en razón a evitar su doble contabilización como ingreso, en el gobierno vasco y en los gobiernos forales, y, en razón a que constituyen un ingreso "natural" del gobierno vasco, que éste debiera de recibir vía participaciones en los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, es decir, como "aportaciones generales", en lugar de como "aportaciones específicas".

Queda por dilucidar el límite de endeudamiento respecto a los ingresos de cada unidad de gobierno de los diferentes niveles de gobierno. Parece que tanto el propio Artículo 27º.3, como las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, en sus Capítulo VII, Artículos 53, nos dan la respuesta. El primero al referirse a la maximización de la capacidad de endeudamiento de las Instituciones vascas, determina que se debe respetar como límite el del 25% sobre los ingresos corrientes del conjunto de la Comunidad Autónoma; y, el segundo, precisa que no será necesaria la autorización de los Organos competentes para operaciones de crédito a medio y largo plazo, cuando la carga financiera anual del Municipio no exceda del 25% de sus recursos por operaciones corrientes. Parece, pues, que el 25% puede ser un límite de endeudamiento correcto y

uniforme para los tres niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Naturalmente, éstas serían las bases sobre las que se formula la otra alternativa:

Artículo 27º.2 (2ª Alternativa).

La actual redacción de 2, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

2. "La capacidad de endeudamiento del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, en operaciones de crédito a plazo superior a un año, se ajustará a los siguientes límites:

a) Las Diputaciones Forales podrán concertar tales operaciones siempre que el importe de las anualidades antes referidas no exceda de la suma del 12,5% de sus respectivos ingresos brutos anuales.

b) El Gobierno Vasco podrá concertar dichas operaciones siempre que el importe de las anualidades antes referidas no exceda de la suma del 12,5% de los ingresos corrientes brutos anuales de los Territorios Históricos y del 25% de los propios de la Comunidad Autónoma, excepción hecha de las aportaciones a que se refiere el artículo 42 del Estatuto de Autonomía"

REDACCION PROPUESTA

2. "La capacidad de endeudamiento del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales en operaciones de crédito a plazo superior a un año, se ajustará a los siguientes límites:

a) Las Diputaciones Forales podrán concertar tales operaciones siempre que el importe de las anualidades, de amortización de capital e intereses, no exceda del 25% de sus respectivos ingresos corrientes brutos anuales, constituidos por el rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales, que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concieno Económico, del que deberán deducirse las participaciones en los recursos a distribuir correspondientes a la Hacienda General del País Vasco y a las Haciendas Municipales de cada uno de los Territorios Históricos, y por los otros ingresos a los que se refiere el

Artículo 18º 1. b), d), e), f), y g). Del importe de los ingresos señalado deberá deducirse el correspondiente a las aportaciones específicas.

b) El Gobierno Vasco podrá concertar dichas operaciones siempre que el importe de las anualidades antes referidas no exceda del 25% de sus ingresos corrientes brutos anuales, constituidos por las aportaciones que, en forma de participación en los recursos a distribuir y otras, efectúen las Diputaciones Forales, conforme a lo dispuesto en esta Ley, y por los otros ingresos a los que se refiere el Artículo 17º.1. a), b), c), d), e), f), g), y h)".

Igualmente se formula la siguiente propuesta relativa a:

Artículo 27º.3.

La actual redacción de 3, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

3. "No obstante lo dispuesto en el número anterior, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, con el objeto de maximizar la capacidad de endeudamiento del conjunto de las Instituciones vascas, podrá proponer al Gobierno para su consideración, y, en su caso, aprobación por Decreto, la modificación de los anteriores porcentajes,

REDACCION PROPUESTA

3. "La capacidad de endeudamiento del conjunto de las Instituciones vascas, Instituciones Comunes, Organos Forales, y Ayuntamientos, tendrá como límite el 25% de la suma de los ingresos corrientes brutos de las Diputaciones Forales, deducidas las aportaciones específicas, y del Gobierno Vasco, a los que se refiere el apartado

o la fijación de diferentes niveles para uno o varios de los Territorios Históricos. La propuesta que, en su caso, se curse habrá de ser aprobada por unanimidad por las partes afectadas, respetando siempre el límite del 25% sobre los ingresos corrientes del conjunto de la Comunidad Autónoma establecido en el artículo anterior”.

anterior, y de los ingresos corrientes brutos de los Ayuntamientos”.

En los cambios propuestos, hasta ahora, en el articulado de la Ley de Territorios Históricos, se ha hecho alusión al subnivel gobiernos municipales. No es que sea un objetivo prioritario la inclusión de los Municipios en la Ley de Territorios Históricos, sino que resulta forzosa su inclusión, porque es necesario aludirlos para aclarar el sentido exacto de la propuesta de nueva asignación de recursos, entre niveles de gobierno, en general, y al nivel gobierno vasco, en particular.

La propuesta de cambios a introducir en la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, sería la siguiente:

Anexo. Capítulo I. Modelo de distribución vertical.

Artículo 1. Determinación del modelo de distribución vertical.

La actual redacción del primero y del último párrafo, serían sustituidas por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

Primer párrafo. “En los ejercicios presupuestarios de 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, la Aportación que las Diputaciones

REDACCION PROPUESTA

Primer párrafo. “En los ejercicios presupuestarios de 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, las Aportaciones Generales que las Diputaciones Forales deberán destinar a la

Forales deberán destinar a la financiación general de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma vasca se calculará en cada uno de los ejercicios con arreglo al modelo siguiente."

Ultimo párrafo: "Aportaciones de las Diputaciones Forales al sostenimiento de las cargas generales de las instituciones comunes (Aportación General):

66,30% sobre $|R - (D + P)|$ "

financiación general de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma Vasca se calcularán en cada uno de los ejercicios con arreglo al modelo siguiente:"

Ultimo párrafo- "Aportaciones Generales de las Diputaciones Forales al sostenimiento de las cargas generales de las Instituciones Comunes:

Participación del 0,6630 sobre $|R - (D + P)|$ "

Artículo 5. Coeficiente de distribución vertical.

La actual redacción del primer párrafo de 1, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

1. "El coeficiente de distribución vertical, que tendrá vigencia para el quinquenio 1992-1996 se determina en el 66,30%. La metodología seguida para su determinación se recoge en el Anexo 1".

REDACCION PROPUESTA

1. "El coeficiente de distribución vertical, que tendrá vigencia para el quinquenio 1992-1996 se determina en el 0,6630. Este coeficiente de distribución vertical tendrá la consideración de participación de las Instituciones Comunes, en los recursos a distribuir, anualmente, por las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos. La metodología seguida para su determinación se recoge en el Anexo 1".

Artículo 6. Aportación General.

La actual redacción, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"La Aportación de las Diputaciones Forales al sostenimiento de las cargas generales de las instituciones comunes se calculará aplicando el coeficiente de distribución vertical definido en el artículo 5 de los recursos a distribuir, obtenidos por diferencia entre los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico definidos en el artículo 2 y las deducciones a las que se refieren los artículos 3 y 4 precedentes".

REDACCION PROPUESTA

"Las aportaciones generales de las Diputaciones Forales al sostenimiento de las cargas generales de las Instituciones Comunes consistirán en una participación que se determinará por la agregación que resulte de aplicar, por cada Diputación Foral, el coeficiente de distribución vertical, definido en el Artículo 5, a los recursos a distribuir de cada una de ellas, calculados por diferencia entre los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, definidos en el Artículo 2, y las deducciones a las que se refieren los Artículos 3 y 4 precedentes".

Artículo 7. Aportaciones Específicas.

La actual redacción del primer párrafo, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

Primer párrafo. "Además de la Aportación General a que se refiere el artículo anterior, las Diputaciones Forales procederán a efectuar Aportaciones Específicas a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma por los siguientes conceptos:"

REDACCION PROPUESTA

Primer párrafo. "Además de las aportaciones generales, en forma de participación, a que se refiere el Artículo anterior, las Diputaciones Forales procederán a efectuar aportaciones específicas, en forma de subvenciones, a las Instituciones Comunes, por los siguientes conceptos:"

Los efectos provocados sobre los Recursos asignados al nivel gobierno vasco, como consecuencia de la consideración de las "aportaciones generales" como

participaciones en los rendimientos de un sistema impositivo único del subnivel gobiernos forales, no me impulsan a proponer la introducción de más cambios que los ya expuestos, en la Ley de Territorios Históricos y en la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996.

Lo que no significa, en absoluto, que los efectos provocados sobre los Recursos asignados al subnivel gobiernos forales y al subnivel gobiernos municipales, no requieran de nuevas propuestas de cambios, tanto en una como en otra Ley.

2.2.2.1.4. CONCLUSIONES.

De la Propuesta de Modelo anterior se puede deducir que, en una interpretación amplia, pero respetuosa, del Artículo 42.a) del Estatuto de Autonomía: "Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco...", pudieran estar constituidas por las "aportaciones generales", que tendrían la consideración de participaciones en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, y, por las "aportaciones específicas", que convendría que se integraran en las "aportaciones generales", pero que por ahora seguirán teniendo la consideración de subvenciones específicas, en tanto no se modifique la metodología del Cupo, y en tanto no haya voluntad política para decidir el que la contribución a la realización por parte del Gobierno Vasco de las políticas y funciones recogidas en el Artículo 22º. Tercero. de la Ley de Territorios Históricos, no siga teniendo un trato diferenciado.

En consecuencia, las "aportaciones" del subnivel gobiernos forales al nivel gobierno vasco, serían las siguientes:

Aportaciones = Participación final (por Aportaciones Generales) + Aportaciones Específicas.

- Participación final (por Aportaciones Generales):

$$0,6630R - 0,6630 (D + P)$$

- Aportaciones Específicas:

$$AE D2 + AE D3.1 + AE P$$

- Aportaciones:

$$0,6630 R - 0,6630 (D + P) + (AE D2 + AE D3.1 + AEP)$$

Siendo:

R: Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico.

D: Deducciones procedentes de la metodología del Cupo.

P: Deducción especial.

AED2: Aportación específica para la financiación de la Policía Autónoma.

AED3.1.: Aportación específica para la financiación de los traspasos asociados a las entidades gestoras de la Seguridad Social (INSALUD).

AEP: Aportación específica para la contribución a la realización por parte del Gobierno Vasco de las políticas y funciones recogidas en el Artículo 22º, Tercero de la Ley de Territorios Históricos.

De esta forma, el primer componente del segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, al menos en las relaciones entre las Haciendas Forales y la Hacienda General (de las relaciones entre las Haciendas Forales y las Haciendas Municipales, se tratará más adelante), quedaría configurado como un sistema impositivo único de subnivel gobiernos forales, con participación del nivel gobierno vasco en los recursos sujetos a reparto o a distribuir.

Estos recursos, no son sino el resultado de restar las deducciones correspondientes, de los tributos concertados y otros ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto.

Esta nueva configuración del primer componente del segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, como sistema impositivo único de un nivel de gobierno (subnivel gobiernos forales), con participaciones de los diferentes niveles de gobierno (nivel gobierno vasco, subnivel gobiernos forales, subnivel gobiernos municipales), y a pesar de las, por ahora, inevitables subvenciones, se adecuaba correctamente, aunque de forma heterodoxa, a uno de los modelos teóricos de sistemas impositivos ("tax sharing"), pero respetan-

do en un contexto de federalismo cooperativo, y esto es no sólo importante sino esencial, el criterio de "Rendimientos impositivos acordes con las funciones de gasto atribuídas, para que exista una correspondencia territorial entre ingresos y gastos, con la consiguiente minimización del desequilibrio fiscal vertical".

2.2.2.2. RECURSOS ASIGNADOS AL SUBNIVEL GOBIERNOS FORALES.

2.2.2.2.1. INTRODUCCION.

De entre las diferentes fuentes de financiación de sus competencias de que disponen los gobiernos forales, cabe destacar, por su importancia, una ordinaria y otra extraordinaria:

- El rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico.
- El producto de las operaciones de crédito y emisión de deuda, o, ingresos por endeudamiento y demás variaciones de pasivos financieros.

En cuanto al más importante ingreso ordinario, resulta muy llamativo, por no calificarlo de sorprendente y absurdo, el que los gobiernos forales, que tienen atribuidas un menor número y menos importantes competencias que el gobierno vasco, tengan la "asignación inicial" de la recaudación por tributos concertados obtenida en virtud del Concierto Económico, máxime tratándose de un nivel de gobierno local.

Esta "asignación inicial" de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico a las Haciendas Forales, contradice frontalmente el ya conocido y reiteradamente citado segundo criterio teórico de P. Bernd Spahn, de que los rendimientos impositivos deben de estar de acuerdo con las funciones de gasto atribuidas, para que exista una correspondencia territorial entre ingresos y gastos; y, además, no se ajusta a él, porque este criterio está referido, en un contexto de federalismo cooperativo, a un sistema impositivo único de gobierno central, o al menos, del rango superior posible, y no, a un sistema impositivo único de gobierno local.

En cuanto al más importante ingreso extraordinario, las operaciones de crédito y emisiones de Deuda, hay que denunciar, el mal uso y abuso que de esta fuente de ingresos extraordinarios han realizado los gobiernos forales, sin razón alguna, ni legal ni económica que la justifique. Como estas actuaciones pasadas, carecen de la posibilidad de ser repetidas en el futuro, no se va a insistir más en ellas.

2.2.2.2.2. PROPUESTA DE MODELO.

2.2.2.2.2.1. Las aportaciones: ¿son subvenciones o son participaciones?

Respetando los principios previstos en el Artículo 41.2. a) y b) del Estatuto de Autonomía que, atribuyen, respectivamente, a las Instituciones competentes de los Territorios Históricos y a las Diputaciones Forales, la competencia normativa en cuanto al régimen tributario y la capacidad de exacción, en su conjunto, de los tributos concertados, en el respectivo ámbito jurisdiccional de cada Territorio Histórico, que quedan confirmados en el Artículo Segundo. Uno y Dos, de la Ley de Concierto Económico; ya llegué a la conclusión, en Recursos asignados al nivel gobierno vasco, de que en una interpretación amplia y flexible, y que además, no afecta a las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco, del Artículo 42.a) del Estatuto de Autonomía, las "aportaciones generales" pudieran ser consideradas como participaciones, y las "aportaciones específicas" como subvenciones específicas, en tanto se diera la imposibilidad de que éstas últimas desaparecieran como tales, para integrarse en aquéllas.

Considero, pues, de todo punto innecesario volver a repetir los argumentos expuestos anteriormente, a favor de la consideración de las "aportaciones generales" como participaciones, al tratar de los recursos asignados al nivel gobierno vasco; porque serían idénticos a los que tendría que exponer para mantener la misma postura, al tratar de los recursos asignados al subnivel gobiernos forales. Sencillamente, porque al tratarse de los recursos a distribuir, entre ambos niveles de gobierno, procedentes de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, los argumentos del análisis afectan por igual a gobierno vasco y a gobiernos forales.

2.2.2.2.1.1. Las aportaciones generales y las participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados. Su consideración como participaciones.

Antes de continuar, conviene acabar de determinar el nuevo modelo de distribución vertical de los recursos sujetos a reparto, o, a distribuir, para definir la participación del subnivel gobiernos forales en los mismos.

Se ha definido ya, que la participación final, de la Hacienda general como nivel gobierno vasco, consiste en:

$$0,6630 R - 0,6630 (D + P)$$

Y, está por definir, en qué consiste la participación de las Haciendas Municipales, lo que se hará a continuación:

La actual Disposición Adicional Cuarta 2 de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996 señala que "Igualmente, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los órganos forales de los Territorios Históricos que destinen a los entes locales de ellos dependientes, en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, como mínimo el 50% del resultado que se obtenga de acuerdo con el siguiente detalle:

- Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto (Ri).
- Recaudación por tributos concertados menos la compensación por ingresos provinciales sustituidos por el IVA.
- Intereses líquidos por razón de tributos concertados.

- Deducciones procedentes en la metodología del Cupo (Di).
 - Cupo líquido al Estado.
 - Financiación Policía Autónoma.
 - Financiación vía Cupo por traspasos asociados a entidades gestoras de la Seguridad Social.
 - Financiación por nuevos traspasos en el quinquenio.
- Deducción especial (Pi).
 - Realización de las políticas del artículo 22º. 3. de la LTH.
- Aportación General a las instituciones comunes (AGi).

Recursos disponibles: $R_i - (D_i + P_i) - AG_i$

El subíndice i indica que el importe de cada concepto será el efectivamente correspondiente a cada Territorio Histórico".

No obstante, aunque este "detalle" se refiera a cada uno de los Territorios Históricos, se hace necesario el definir la participación final en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, del conjunto de las Haciendas Municipales del País Vasco, como subnivel gobiernos municipales.

Esta definición sería la siguiente:

$$0,5000 | R - (D + P) - AG |$$

es decir,

$$0,5000 R - 0,5000 (D + P) - 0,5000 AG$$

y sustituyendo AG por su valor: $AG = 0,6630 R - 0,6630 (D + P)$,

obtendríamos:

$$0,5000 R - 0,5000 (D + P) - 0,3315 R + 0,3315 (D + P)$$

de donde:

La participación final de las Haciendas Municipales del País Vsco, como subnivel gobiernos municipales consiste en:

$$0,1685 R - 0,1685 (D + P)$$

En consecuencia, la definición de la participación final del conjunto de las Haciendas Forales en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, como subnivel gobiernos forales, sería el resultado de deducir de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, cuya titularidad y exacción global les corresponde, las participaciones de los otros dos niveles de gobierno.

Esta definición sería la siguiente:

$$R - |0,6630 R - 0,6630 (D + P)| - |0,1685 R - 0,1685 (D + P)|$$

es decir:

$$R - 0,6630 R + 0,6630 (D + P) - 0,1685 R + 0,1685 (D + P)$$

0, lo que es lo mismo:

$$R - 0,8315 R + 0,8315 (D + P)$$

de donde:

La "participación final" de las Haciendas Forales de los tres Territorios Históricos, como subnivel gobiernos forales consiste en:

Haciendas Forales de los tres Territorios Históricos:

$$0,1685 R + 0,8315 (D + P)$$

Con esta "participación final" en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, y además, con el resto de ingresos previstos en los Artículos 17º y 20º de la Ley de Territorios Históricos, sujetos a algunas modificaciones, y en el Anexo. Capítulo I. Artículo 2. de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, las Haciendas Forales de los tres Territorios Históricos, como subnivel gobiernos forales, deberán financiar sus propias competencias, contribuir al pago del Cupo líquido al Estado (C.D1), y contribuir a las "aportaciones específicas" al Gobierno Vasco (AE D2, AE D3.1 y A.E.P) , en tanto que estas no se integren en las "aportaciones generales" al gobierno vasco.

Resulta evidente, por lo tanto, que un imaginario estado agregado y consolidado de ingresos de los presupuestos anuales de las tres Diputaciones Forales, como subnivel gobiernos forales, sólo debiera recoger como "participación final" " $0,1685 R + 0,8315 (D + P)$ ", en lugar del rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales, y otros ingresos, sujetos a reparto, que los

Territorios Históricos, en su conjunto, obtengan en virtud del Concierto Económico; y, que un imaginario estado agregado y consolidado de gastos de los presupuestos anuales de las tres Diputaciones Forales, como subnivel gobiernos forales, tendría que recoger, el pago del Cupo líquido al Estado, y el de las "aportaciones específicas" al gobierno vasco. Puesto que, las "aportaciones generales" al gobierno vasco y las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", se asignarían directamente a los otros dos niveles de gobierno, y por lo tanto debieran incluirse en el estado de ingresos del presupuesto anual del gobierno vasco, y en el imaginario estado agregado y consolidado de ingresos del presupuesto anual del conjunto de gobiernos municipales del País Vasco.

A modo de recapitulación, cabe señalar la participación de los tres niveles de gobierno, en los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, o más concretamente, en los recursos a distribuir, que es la siguiente:

- Nivel gobierno vasco:	0,6630 R	- 0,6630 (D + P)
- Subnivel gobiernos forales:	0,1685 R	+ 0,8315 (D + P)
- Subnivel gobiernos municipales:	<u>0,1685 R</u>	<u>- 0,1685 (D + P)</u>
TOTAL	1,0000 R	0,0000 (D + P)

Del reparto de estos recursos a distribuir, no surgen obligaciones de gasto posteriores, por razón de los dos subsistemas impositivos existentes, ni para el nivel gobierno vasco, ni para el subnivel gobiernos municipales. Por el contrario, por razón del primer subsistema existente surgen obligaciones de gasto del subnivel gobiernos forales hacia el gobierno central, que se materializan a través de la cantidad a pagar como Cupo líquido al Estado; y, por razón del segundo subsistema impositivo existente surgen obligaciones de gasto del subnivel gobiernos forales hacia el gobierno vasco, que se materiali-

zarán a través de la cantidad a pagar como "aportaciones específicas" a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma.

La Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, en su Anexo. Capítulo II. Modelo de distribución horizontal, procede en su Artículo 14. Coeficientes horizontales, a fijar que

"1. Los coeficientes de contribución de cada Territorio Histórico a las Aportaciones a efectuar a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma,..., se obtendrán conforme a los criterios siguientes:

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

2. La expresión matemática de estos criterios queda formulada mediante la siguiente ecuación:

$$A_i = 70 \frac{Y_i}{Y} + 30 \frac{\frac{C R_i \cdot \frac{T/Y}{T_i/Y_i}}{\sum_j C R_j \cdot \frac{T/Y}{T_j/Y_j}}}{1}$$

donde:

A_i = Conjunto de contribución de cada Territorio Histórico, en porcentaje de

la aportación total.

Y_i = Renta del Territorio i.

Y = Renta de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

T_i = Recaudación del Territorio i.

T = Recaudación total de los tres Territorios.

CR_i = Capacidad recaudatoria relativa del Territorio i.

3. Los coeficientes de contribución de cada Territorio Histórico, calculados previsionalmente para cada ejercicio no serán objeto de modificación a lo largo del mismo, siendo de aplicación hasta la liquidación de dicho ejercicio, inclusive".

Este Modelo de distribución horizontal es totalmente incompatible con la consideración de las "aportaciones generales", así como de las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", como participaciones en los rendimientos de un sistema impositivo único del subnivel gobiernos forales. Porque en este tipo de sistemas impositivos el rendimiento de los impuestos (y otros ingresos) se asigna a los gobiernos correspondientes según estrictos criterios de territorialidad, en el que las participaciones de cada unidad de gobierno están totalmente vinculadas a los rendimientos obtenidos en su propio territorio jurisdiccional; sin que se tengan en cuenta ni el criterio de "renta relativa", ni el criterio de la "inversa del esfuerzo fiscal relativo", de cada territorio jurisdiccional.

Por disponerlo así, tanto el Artículo 41.2 del Estatuto de Autonomía, como el

Artículo Segundo. Dos. de la Ley de Concierto Económico, las Diputaciones Forales tienen atribuída la capacidad de exacción, en su conjunto, y por lo tanto, la recaudación de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto.

Así que, en cada ejercicio, cada una de las tres Diputaciones de los Territorios Históricos, obtendrá unos ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetas a reparto, que designaremos por:

Diputación Foral Araba : Ra

Diputación Foral Bizkaia: Rb

Diputación Foral Gipuzkoa: Rg

cuya agregación, supone el total de ingresos sujetos a reparto en el ejercicio en la Comunidad Autónoma del País Vasco, es decir:

$$R = Ra + Rb + Rg$$

Este sistema impositivo único de subnivel gobiernos forales, exige que la participación en los ingresos sujetos a reparto R, de los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los coeficientes verticales anteriormente asignados, sea la siguiente:

- Nivel gobierno vasco: $0,6630 (Ra + Rb + Rg) = 0,6630 R$

. Gobierno vasco: $0,6630 (Ra + Rb + Rg)$

- Subnivel gobiernos forales: $0,1685 (Ra + Rb + Rg) = 0,1685 R$

. Diputación Foral Araba: $0,1685 Ra$

. Diputación Foral Bizkaia: $0,1685 Rb$

. Diputación Foral Gipuzkoa: $0,1685 Rg$

- Subnivel gobiernos municipales: $0,1685 (R_a + R_b + R_g) = 0,1685 R$
- . Colectivo Ayuntamientos Araba: $0,1685 R_a$
- . Colectivo Ayuntamientos Bizkaia: $0,1685 R_b$
- . Colectivo Ayuntamientos Gipuzkoa: $0,1685 R_g$

Lo que supone que la participación de los tres niveles de gobierno, y dentro de cada uno de ellos, de las diversas unidades de gobierno, dependerá de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, según estrictos criterios de territorialidad.

Al gobierno vasco se le asignará un coeficiente del 0,6630 en los ingresos sujetos a reparto obtenidos en su ámbito jurisdiccional, la Comunidad Autónoma del País Vasco, integrada por los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

A cada una de las tres Diputaciones Forales se les asignará un coeficiente del 0,1685 en los ingresos sujetos a reparto obtenidos en su ámbito jurisdiccional, los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, respectivamente.

Y, al "colectivo de Ayuntamientos", de cada uno de los tres Territorios Históricos, se les asignará un coeficiente del 0,1685 en los ingresos sujetos a reparto obtenidos en su "ámbito jurisdiccional colectivo", los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, respectivamente. No obstante, se puede avanzar que, en Recursos asignados al subnivel gobiernos municipales, a cada Ayuntamiento de cada Territorio Histórico, se le asignará un coeficiente del 0,1685, en los ingresos sujetos a reparto, obtenidos en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, introduciendo alguna ligera, pero forzosa, variante en la determinación de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, que se vayan a considerar.

En consecuencia, y en lo que se refiere a la distribución de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, entre niveles de gobierno, y, más en concreto, a las "aportaciones generales" que efectúan las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco; no se necesita de ningún Modelo de distribución horizontal, porque con el Modelo de distribución vertical propuesto, es suficiente: las Diputaciones Forales cederían al gobierno vasco en concepto de participación "primaria", puesto que está sujeto a corrección por las deducciones, el 0,6630 de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto obtenidos en el conjunto de los tres Territorios Históricos, es decir de R, que es el resultado de la agregación de los ingresos de Araba Ra, de los ingresos de Bizkaia Rb, y de los ingresos de Gipuzkoa Rg. Esta "participación primaria" sería la agregación de las respectivas "aportaciones generales primarias" de cada Territorio Histórico.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, no todos estos ingresos sujetos a reparto son objeto de distribución ($R = R_a + R_b + R_g$), sino que sólo lo son los recursos a distribuir ($R - D - P$), que son el resultado de restar de los ingresos (R), unas deducciones procedentes del Cupo (D1) y de la metodología del Cupo (D2 y D3), y otra deducción especial (P). De forma que los recursos a distribuir son:

$$|R - (D + P)| \text{ o } |R - D - P|$$

por lo que siendo $D = D_1 + D_2 + D_3$,

también podría expresarse como:

$$| R - D1 - (D2 + D3) - P |$$

y también como

$$| (Ra + Rb + Rg) - D1 - (D2 + D3) - P |$$

Estas deducciones son la consecuencia de diversas disposiciones legales.

• Deducciones procedentes del Cupo (D1).

- Estatuto de Autonomía. Artículo 41.d).
- Ley de Concierto Económico. Capítulo Segundo. Sección 1ª y Sección 2ª.
- Ley de Territorios Históricos. Capítulo Segundo. Artículo 20º.1.
- Ley de Cupo para el quinquenio 1987-1991.
- Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996. Anexo. Capítulo I. Artículo 1 y Artículo 3; y Capítulo II, Artículo 14. Artículo 15, y Artículo 17.2.

El Estatuto de Autonomía, en su Artículo 41, determina que: "La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asume la Comunidad Autónoma".

La Ley de Cupo, en su Capítulo II. Artículo siete, indica que: "El índice de imputación a que se refieren los artículos cuatro y seis precedentes, determinado básicamente en función de la renta relativa de los Territorios Históricos, es el 6,24 por 100 (para el conjunto de los tres Territorios Históricos o Comunidad Autónoma del País Vasco*)".

* La aclaración entre paréntesis es mía.

La Ley de Concierto Económico, en su Capítulo Segundo, Sección 2ª. Artículo Cincuenta y tres. Uno. dice que: "Los índices para efectuar las imputaciones a que se refieren los artículos cincuenta, cincuenta y uno, y cincuenta y dos, anteriores se determinarán básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos".

La Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, en su Anexo. Capítulo II. Artículo 17.2. especifica que: "La contribución de cada Territorio al Cupo Líquido a pagar al Estado se determinará por aplicación sobre el mismo del correspondiente coeficiente horizontal (70% de renta relativa y 30% inversa del esfuerzo fiscal relativo ponderado por capacidad recaudatoria*)".

En definitiva, y prescindiendo de volver a hacer referencia a la definición del concepto de Cupo, y a sus ajustes y compensaciones que, por lo expuesto anteriormente, es ya sobradamente conocido, lo que vienen a decir estas disposiciones legales es lo siguiente:

- El índice de imputación para la Comunidad Autónoma del País Vasco, se fija en función de la participación relativa de la renta del País Vasco en la renta del Estado.
- Los índices de imputación para cada uno de los tres Territorios Históricos, deben de fijarse "básicamente" para cada uno de ellos, en función de la participación relativa de la renta de cada Territorio Histórico en la renta del País Vasco.

* La aclaración entre paréntesis es mía.

- Los índices de imputación para cada uno de los tres Territorios Históricos, de hecho, se han fijado para cada uno de ellos, en un 70%, en función de la participación relativa de la renta, de cada Territorio Histórico en la renta del País Vasco, y en un 30% en función de la inversa del esfuerzo fiscal relativo de cada Territorio Histórico.

Los coeficientes horizontales o coeficientes de contribución de cada Territorio Histórico, que, de hecho, se están aplicando, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996 no contradicen, siempre que un 70% de peso específico de un criterio haga "básico" al criterio, lo dispuesto en la Ley de Concierto Económico y en la Ley de Cupo para el quinquenio 1987-1991, con respecto a los índices de imputación; pero no parece que sean, ni los más lógicos, ni los más adecuados.

En primer lugar, no es excesivamente lógico que el índice de imputación para la Comunidad Autónoma del País Vasco se fijara en función del criterio de renta relativa o participación de la renta del País Vasco en la renta del Estado, y que los índices de imputación para los Territorios Históricos no se fijen, únicamente, en función del criterio de sus respectivas rentas relativas o participación de la renta de cada Territorio Histórico en la renta del País Vasco.

Y, en segundo lugar, no es excesivamente adecuada la inclusión de la inversa del esfuerzo fiscal relativo de cada Territorio ponderado por la capacidad recaudatoria del mismo, por las siguientes razones:

- El esfuerzo fiscal relativo en cada unidad de gobierno de un nivel inferior, es, efectivamente, un factor a tener en cuenta en la distribución de las subvenciones que se concedan a dicho nivel gobierno, por niveles de gobierno superiores, respondiendo al principio de que "cada unidad de

gobierno subcentral, empiece por ayudarse a sí misma".

Pero no veo la razón de que por qué la inversa del esfuerzo fiscal relativo de cada unidad de gobierno de un nivel inferior deba ser un factor a tener en cuenta en la contribución de cada unidad de gobierno inferior, en la liquidación de compensaciones con niveles de gobierno superiores. El valorar el esfuerzo fiscal relativo es algo que tiene razón de ser en sentido descendente entre niveles de gobierno, pero que no tiene por qué tenerlo en sentido ascendente entre niveles de gobierno, por el mero hecho de que se invierta.

La capacidad recaudatoria introduce cierta complejidad, que no rigor, en el criterio; y ni aquélla es necesaria, ni el exceso de estimaciones es conveniente, para no dar lugar a interpretaciones subjetivas en el cálculo de la capacidad recaudatoria.

Por consiguiente, la propuesta es la de que para calcular el coeficiente de contribución al Cupo (D1) que debiera de ser la única deducción, se utilice el modelo de distribución horizontal, obteniéndose los coeficientes horizontales, única y exclusivamente, en función directa de la renta relativa de cada Territorio Histórico, o participación de la renta de cada Territorio en la renta del País Vasco.

Esta propuesta daría lugar al cambio, en el sentido que se propondrá en la Propuesta normativa del siguiente articulado de la Ley de Territorios Históricos: Artículo 22º Sexto; y del siguiente articulado de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, Artículo 14. 1 y 2; Artículo 15.1.a), 1.b), y 2.

- Deducciones procedentes de la metodología del Cupo (D2 + D3).

- Estatuto de Autonomía. Disposiciones Transitorias, Cuarta y Quinta.
- Ley de Concierto Económico - Disposición Transitoria Séptima. Cinco. Cupo para 1981.
- Ley de Cupo para el quinquenio 1982-1986 y para el quinquenio 1987-1991.
- Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996. Anexo. Capítulo I. Artículo 1, Artículo 3., y Anexo Capítulo II. Artículo 14, Artículo 15, y Artículo 16.

El Estatuto de Autonomía, en sus Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta determina, respectivamente, que:

"La Junta de Seguridad que se crea en virtud de lo prevenido en el artículo 18 determinará el Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de los Cuerpos de Policía Autónoma"; y la "Comisión Mixta de Transferencias que se crea para la aplicación de este Estatuto establecerá los oportunos convenios mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según procedimientos, plazos, y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios".

La Ley de Concierto Económico, en su Disposición Transitoria Séptima. Cinco. Cupo para 1981, dice que:

"La financiación de las competencias por la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Policía se aprobará por el Gobierno, a propuesta de la Comisión Mixta de Cupo".

La Ley de Cupo para el quinquenio 1987-1991, en su Disposición Final y en su Anejo II, indica, respectivamente, que: "Asimismo seguirá siendo de aplicación a la financiación de la Policía Autónoma lo dispuesto en la normativa vigente"; e, incluye entre las Cargas asumidas por la Comunidad Autónoma, en la partida Ministerios y Entes Territoriales las cantidades correspondientes al traspaso de INSALUD e INSERSO por aplicación del índice de imputación (6,24 por 100) sobre las cantidades totales, y, en la partida Policía Autónoma la cantidad correspondiente.

La Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, en su Anexo I. Capítulo II. Artículo 16., especifica que: "la aportación de cada Territorio Histórico a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma se obtendrá por aplicación del coeficiente horizontal correspondiente al Territorio Histórico, calculado conforme a los Artículos 14 y 15 anteriores, al importe de las Aportaciones General y Específicas definidas en el Capítulo I anterior".

En definitiva, y prescindiendo de hacer referencia a la consideración de las "aportaciones generales" como participaciones en los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, lo que vienen a decir estas disposiciones legales, es lo siguiente:

- Las cantidades correspondientes a la financiación de la Policía Autónoma y a la financiación de los traspasos asociados a entidades gestoras de la Seguridad Social, están computadas en el cálculo del Cupo líquido a pagar al Estado.
- Los índices de imputación para cada uno de los tres Territorios Históricos, de hecho, se han fijado para cada uno de ellos, en un 70%, en función de la participación relativa de la renta de cada Territorio Histórico en la renta

del País Vasco, y en un 30%, en función de la inversa del esfuerzo fiscal relativo de cada Territorio Histórico ponderado por la capacidad recaudatoria del mismo.

No volveré a insistir en las razones de mi rechazo a aplicar los actuales coeficientes horizontales o coeficientes de contribución, anteriormente expuestos al tratar de las deducciones procedentes del Cupo (D1); sino que, directamente, hago la propuesta de que a estas deducciones procedentes de la metodología del Cupo (D2 y D3), se les dé el mismo tratamiento que aquéllas. Es decir, que para calcular el coeficiente de contribución en materia de Policía Autónoma (D2) y en los traspasos asociados a la Seguridad Social, cuando el ejercicio de la competencia (INSALUD) corresponde a las instituciones comunes (D3.1); que sería deseable que se integraran en los gastos financiables a través de las participaciones, cuando la Ley de Cupo lo haga posible; propongo que se utilice el modelo de distribución horizontal, obteniéndose los coeficientes horizontales, única y exclusivamente, en función directa de la renta relativa de cada Territorio Histórico, o participación de la renta de cada Territorio en la renta del País Vasco.

Esta propuesta confirmaría el cambio, en el sentido que se propondrá en Propuesta normativa, del Artículo 22º. Sexto de la Ley de Territorios Históricos; y del Artículo 14.1 y 2, y del Artículo 15. 1.a), 1.b) y 2 de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996. Así mismo, supondría una modificación del Artículo 16 de esta última Ley.

- Deducción especial (P)

- Ley de Territorios Históricos. Artículo 22º. Tercero.

- Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995

y 1996. Anexo. Capítulo I. Artículo 1, Artículo 4, y Anexo. Capítulo II. Artículo 14, Artículo 15, y Artículo 16.

La Ley de Territorios Históricos en su Artículo 22º. Tercero dispone que: "Con independencia de la asignación que conceda (sic) en favor del Gobierno en razón de los servicios de su competencia, se atribuirá a éste la consignación que en cada momento se estime adecuada para la realización de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico regionales o sectoriales de redistribución, personal y territorial, de la renta y riqueza en el ámbito del País Vasco, y en general, para la adopción de medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma".

La Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, en su Anexo. Capítulo II. Artículo 16, especifica que:

"La Aportación de cada Territorio Histórico a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma se obtendrá por aplicación del coeficiente horizontal correspondiente al Territorio Histórico, calculado conforme a los Artículos 14 y 15 anteriores, al importe de las Aportaciones Generales y Específicas definidas en el Capítulo I anterior".

En definitiva, y haciendo nuevamente una salvedad con la consideración de las "aportaciones generales" como participaciones en los ingresos derivados de la gestión del Concierto económico sujetas a reparto, lo que vienen a decir estas disposiciones legales es lo siguiente:

- El Gobierno Vasco, que es un gobierno subcentral, y en concreto, de nivel estatal, trata de salvaguardar cierto grado de ejercicio de las Funciones Redistributiva, Estabilizadora, y de Crecimiento Económico, que tradicionalmente se han venido atribuyendo en la teoría económica de la hacienda

pública federal al Estado, que es el gobierno central.

- Los índices de imputación para cada uno de los tres Territorios Históricos, de hecho, se han fijado para cada uno de ellos, en un 70%, en función de la participación relativa de la renta de cada Territorio Histórico en la renta del País Vasco, y en un 30%, en función de la inversa del esfuerzo fiscal relativo de cada Territorio Histórico ponderado por la capacidad recaudatoria del mismo.

En primer lugar, ya en el Capítulo 1 expuse que aunque en la teoría económica de la hacienda pública federal, las Funciones Redistributiva, Estabilizadora, y de Crecimiento Económico, se han venido atribuyendo, tradicionalmente, al gobierno central, es decir al Estado; resulta imposible que los gobiernos subcentrales -estatales como el Gobierno Vasco, o locales como las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos- sigan una política de ingresos y gastos públicos neutral, por lo que, con mayor o menor gradación, ejercen la Función Redistribuidora; asimismo, es conveniente que los gobiernos subcentrales -y con mayor razón el Gobierno Vasco que es un nivel de gobierno estatal - contribuyan, también con mayor o menor gradación, a la consecución de algunos objetivos macroeconómicos, propios de la Función Estabilizadora y de la Función de Crecimiento Económico, como pueden ser la mejora del nivel de empleo (o la disminución de la tasa de paro) y el crecimiento de la renta real. Otra cosa es, que no deban intervenir en otras políticas económicas conducentes a la estabilidad de los precios y al equilibrio de la balanza de pagos, que son los otros dos objetivos macroeconómicos, propios de la Función Estabilizadora y de Crecimiento Económico.

En segundo lugar, en este mismo Capítulo 2, en Competencias de los niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, expuse, razoné, y, creo que demostré, que las competencias atribuidas al nivel gobierno vasco

por el Estatuto de Autonomía y la Ley de Territorios Históricos, son más que suficientes para que el Gobierno Vasco intervenga, en cierto grado, en el ejercicio de la Función Redistribuidora, Estabilizadora, y de Crecimiento Económico, en el ámbito jurisdiccional de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Y, en tercer lugar, considero rechazable el que los coeficientes de contribución al ejercicio de estas Funciones (P), sean los actuales coeficientes horizontales. Porque estimo que la contribución al ejercicio de estas funciones está más ligada a la renta relativa de cada Territorio Histórico, y porque me parece conveniente mantener la uniformidad de los coeficientes horizontales aplicables a las diversas deducciones.

No obstante, mi deseo es el de que esta deducción especial (P) sea eliminada lo antes posible, y para ello basta con la voluntad política del Gobierno Vasco, de integrarla en los gastos financiados a través de las participaciones.

Por lo tanto mi propuesta es la de que esta consignación especial desaparezca, y se integre en las funciones de gasto existentes; y, así mismo propongo que se utilice el modelo de distribución horizontal, obteniéndose los coeficientes horizontales, única y exclusivamente, en función directa de la renta relativa de cada Territorio Histórico, o participación de la renta de cada Territorio en la renta del País Vasco.

Esta propuesta volvería a confirmar el cambio, en el sentido que se propondrá en Propuesta normativa del Artículo 22º. Sexto. de la Ley de Territorios Históricos; y, del Artículo 14. 1 y 2, del Artículo 15. 1.a) 1.b) y 2), y del Artículo 16 de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996. Así mismo, supondría la desaparición del Apartado Tercero del Artículo 22º de la Ley de Territorios Históricos; lo que no es objeto de propuesta, sino

de mera sugerencia.

Cada uno de los tres Territorios Históricos, tendrá una renta que designaremos por:

Territorio Histórico Araba: Y_a

Territorio Histórico Bizkaia: Y_b

Territorio Histórico Gipuzkoa: Y_g

cuya agregación, supone la renta total, para el ejercicio, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es decir:

$$Y = Y_a + Y_b + Y_g$$

Por lo que los propuestos coeficientes horizontales, para cada uno de los Territorios Históricos serían los siguientes:

Territorio Histórico Araba: $\frac{Y_a}{Y} = y_a$

Territorio Histórico Bizkaia: $\frac{Y_b}{Y} = y_b$

Territorio Histórico Gipuzkoa: $\frac{Y_g}{Y} = y_g$

donde,

$$\frac{Y_a}{Y} + \frac{Y_b}{Y} + \frac{Y_g}{Y} = y_a + y_b + y_g = 1$$

Este sistema impositivo único de subnivel gobiernos forales, requiere que la imputación de las deducciones D1, D2 + D3, y P, a los diferentes niveles de

gobierno y a las diversas unidades de gobierno, en cada nivel, de acuerdo con los coeficientes horizontales anteriormente asignados, sea la siguiente:

- Nivel gobierno vasco:

$$(y_a + y_b + y_g) | - 0,6630 (D+P) | = - 0,6630 (D + P)$$

- Gobierno vasco: $(y_a + y_b + y_g) | - 0,6630 (D+P) |$

- Subnivel gobiernos forales:

$$(y_a + y_b + y_g) | + 0,8315 (D+P) | = + 0,8315 (D + P)$$

- Diputación Foral Araba: $y_a | + 0,8315 (D+P) |$

- Diputación Foral Bizkaia: $y_b | + 0,8315 (D+P) |$

- Diputación Foral Gipuzkoa: $y_g | + 0,8315 (D+P) |$

- Subnivel gobiernos municipales:

$$(y_a + y_b + y_g) | - 0,1685 (D+P) | = - 0,1685 (D + P)$$

- Colectivo Ayuntamientos Araba: $y_a | -0,1685 (D+P) |$

- Colectivo Ayuntamientos Bizkaia: $y_b | -0,1685 (D+P) |$

- Colectivo Ayuntamientos Gipuzkoa: $y_g | -0,1685 (D+P) |$

Lo que supone que la "participación primaria" de los tres niveles de gobierno, y dentro de cada uno de ellos de las diversas unidades de gobierno, deberá de ser corregida con las deducciones que correspondan, para obtener la "participación final".

El Gobierno Vasco tendrá que corregir su "participación primaria", restando de la misma el 0,6630 de las deducciones $(D + P)$.

Cada una de las Diputaciones Forales tendrá que corregir su "participación primaria", sumando a la misma, el 0,8315 de las deducciones (D + P) que le corresponden, de acuerdo con su coeficiente horizontal respectivo.

Y, el "colectivo de Ayuntamientos", de cada uno de los tres Territorios Históricos, deberá corregir su "participación primaria", restando a la misma, el 0,1685 de las deducciones (D + P) que le corresponden, de acuerdo con su respectivo coeficiente horizontal.

En consecuencia, la "participación final" de los diferentes niveles de gobierno, y dentro de cada uno de ellos, de las diversas unidades de gobierno, en este sistema impositivo único de subnivel gobiernos forales sería la siguiente:

- Nivel gobierno vasco:

$$0,6630 R - 0,6630 (D + P) = 0,6630 |R - (D + P)|$$

- Gobierno vasco:

$$0,6630 (Ra + Rb + Rg) - (ya + yb + yg) | - 0,6630 (D + P) | = \\ 0,6630 |(Ra + Rb + Rg) - (ya + yb + yg) (D + P)|$$

- Subnivel gobiernos forales:

$$0,1685 R + 0,8315 (D + P)$$

$$\cdot \text{ Diputación Foral Araba: } 0,1685 Ra + ya | + 0,8315 (D + P) |$$

$$\cdot \text{ Diputación Foral Bizkaia: } 0,1685 Rb + yb | + 0,8315 (D + P) |$$

$$\cdot \text{ Diputación Foral Gipuzkoa: } 0,1685 Rg + yg | + 0,8315 (D + P) |$$

- Subnivel gobiernos municipales:

$$0,1685 R - 0,1685 (D + P) = 0,1685 |R - (D + P)|$$

- Colectivo Ayuntamientos Araba:

$$0,1685 R_a + y_a |-0,1685 (D+P)| = 0,1685 |(R_a - y_a (D+P))|$$

Colectivo Ayuntamientos Bizkaia:

$$0,1685 R_b + y_b |-0,1685 (D+P)| = 0,1685 |(R_b - y_b (D+P))|$$

Colectivo Ayuntamientos Gipuzkoa:

$$0,1685 R_g + y_g |-0,1685 (D+P)| = 0,1685 |(R_g - y_g (D+P))|$$

Por lo tanto, y ciñéndome ya, otra vez, a los recursos asignados al subnivel gobiernos forales, vuelvo a insistir, en que la "participación final" de la Hacienda Foral de cada uno de los tres Territorios Históricos, dados unos coeficientes verticales de distribución de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, y dados unos importes de las deducciones D1, (D2 + D3), y P, va a depender, en este sistema impositivo único de subnivel gobiernos forales, de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto que obtenga cada Territorio Histórico, y, de la renta relativa de cada Territorio Histórico, o participación de la renta de cada Territorio en la renta del País Vasco.

Vuelvo a señalar que la "participación final" de cada Hacienda Foral consiste en:

- Hacienda Foral de Araba: $0,1685 R_a + y_a |0,8315 (D + P)|$
- Hacienda Foral de Bizkaia: $0,1685 R_b + y_b |0,8315 (D + P)|$
- Hacienda Foral de Gipuzkoa: $0,1685 R_g + y_g |0,8315 (D + P)|$

Con esta "participación final" en los recursos sujetos a reparto, o, a distribuir, y además, con el resto de ingresos previstos en los Artículos 17º y 20º de la Ley de Territorios Históricos, sujetos a algunas modificaciones, y en el Anexo. Capítulo I. Artículo 2 de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996; cada Hacienda Foral deberá financiar sus propias competencias, contribuir al pago de la parte del Cupo líquido al Estado (D1)

que se le impute, y contribuir a las "aportaciones específicas" al gobierno vasco (AE D2, AE D3.1, y AE P) en la parte que le corresponda.

Resulta evidente, por lo tanto, que el estado de ingresos de los presupuestos anuales de cada Diputación Foral, sólo debiera recoger como participación final " $0,1685 R_i + y_i [0,8315 (D + P)]$ ", en lugar de todos los impuestos y tasas fiscales, y otros ingresos sujetos a reparto, que cada Territorio Histórico obtenga en virtud del Concierto Económico; y, que el estado de gastos de los presupuestos anuales de cada Diputación Foral, tendría que recoger, el pago del Cupo líquido al Estado, y el de las "aportaciones específicas", al Gobierno Vasco, en la parte que se le haya imputado.

En resumen, que la consideración de las "aportaciones generales" y de las "participaciones de los entes locales" como "participación final" en los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto o a distribuir, y más concretamente en los recursos a distribuir, hace también necesaria la modificación del modelo de distribución horizontal.

En consecuencia, se propone la variación, en el sentido que se indicará en Propuesta normativa, de los Artículos 14. 1 y 2 y 15. 1 a), 1 b) y 2 de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996.

2.2.2.2.1.2. Las contribuciones al cupo líquido al estado y las aportaciones específicas. Su consideración como compensaciones y subvenciones, respectivamente.

Como ya se expuso y razonó en páginas anteriores: "El Cupo líquido es, una compensación concedida por el subnivel gobiernos forales, incluido en el nivel gobiernos locales, al gobierno central, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco". Y las "aportaciones específicas" no pueden ser consideradas como participaciones en los rendimientos, puesto que su cuantía es independiente de la de los ingresos concertados, y más genéricamente, de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto. Por lo que deben de ser consideradas como subvenciones. Pero, como además se destinan a unas finalidades concretas, su calificación más adecuada es la de subvenciones específicas.

Por lo tanto, sólo queda añadir, que las "contribuciones" y las "aportaciones específicas", debieran de figurar en el estado de gastos de los presupuestos anuales de las tres Diputaciones Forales, en la siguiente cuantía:

	Contribución Cupo al Estado	Aportaciones Específicas a Gobierno Vasco
Diputación Foral Araba:	ya (C. D1)	ya (AE.D2 + AE.D3.1 + AE.P)
Diputación Foral Bizkaia:	yb (C. D1)	yb (AE.D2 + AE.D3.1 + AE.P)
Diputación Foral Gipuzkoa	yg (C. D1)	yg (AE.D2 + AE.D3.1 + AE.P)

Recordando que:

- yi: Renta relativa de cada Territorio Histórico.
- C.D1: Contribución al Cupo líquido al Estado.
- AE.D2: Aportación específica Financiación Policía Autónoma.

AE.D31: Aportación específica Financiación vía Cupo por traspasos asociados a la entidad gestora de la Seguridad Social INSALUD.

AE.P: Aportación específica Realización de las políticas del Artículo 22^º.3 de la Ley de Territorios Históricos.

El subíndice "i" indica que el coeficiente horizontal "y" corresponde a

i = a, Territorio Histórico Araba

i = b, Territorio Histórico Bizkaia.

i = g, Territorio Histórico Gipuzkoa.

La utilización de coeficientes horizontales de contribución de cada Territorio Histórico, obtenidos en función directa de la renta relativa de cada Territorio Histórico dará lugar a la modificación, en el sentido que se propondrá en Propuesta normativa, de los Artículos 16 y 17, de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996.

2.2.2.2.1.3. Las aportaciones generales y las participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados; y, las contribuciones al cupo líquido al estado y las aportaciones específicas. Otras incidencias de su consideración como participaciones, compensaciones, y subvenciones, respectivamente.

La Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, en su Capítulo III. Operativa de las Aportaciones, Artículos 18, 19, 20, y 21, aunque precisa de ligeras modificaciones en la forma en lo que se refiere a las "aportaciones generales", y requiere la inclusión de las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", es, en gran parte, compatible con la consideración de ambas como participaciones en los recursos sujetos a reparto o a distribuir; y, con la consideración de las "contribuciones al Cupo líquido" al Estado, y de las "aportaciones específicas" al Gobierno Vasco, como compensaciones y subvenciones específicas, respectivamente.

El Artículo 18, Cálculo previsional y plazo de pago de las Aportaciones, en su apartado 1, precisa de una matización entre aportaciones, general y específicas, y de la inclusión de las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", y, consiguientemente, de los Ayuntamientos.

Este Artículo 18, hace referencia a la previsión de los ingresos a los que se refiere el Artículo 2: "1. Los ingresos de las Diputaciones Forales derivados de la gestión del Concierto Económico (R) afectos al reparto previsto en el artículo 20 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre (LTH)*, son:

* La aclaración entre parentesis es mía.

- 1.a) Los procedentes de la recaudación por tributos concertados, minorados en la cantidad correspondiente a la compensación neta a favor de las Diputaciones Forales por ingresos provinciales sustituidos por el IVA que ascenderá al 6,3% del total de aquellos.
- 1.b) Los intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones Forales, por razón de ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio....
2.
3. La cuantía previsional de los intereses a que se refiere el punto b) del apartado 1 del presente artículo ascenderá a 190 millones de pesetas para el primer ejercicio del quinquenio....".

Igualmente, la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, que se estudia más adelante, en las Operaciones de Crédito y Emisiones de Deuda, y para la que se propone una nueva redacción en Propuesta normativa, considera, en su versión actual, lo que se respeta en la versión propuesta, que los rendimientos netos que obtengan las Diputaciones Forales con motivo de la emisión y colocación de Deuda Pública Foral Especial, por tratarse precisamente de ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, son asimilables a los recogidos en el Artículo 2.1. a).

En la versión propuesta se considera que en cada uno de los ejercicios del quinquenio 1991-1996, los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico se incrementarán en 2.000 Millones de Pesetas (o en la cantidad que estime el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, si mis presunciones no se ajustan a sus estimaciones), que constituirán la base sobre la que se calcularán

- 1.a) Los procedentes de la recaudación por tributos concertados, minorados en la cantidad correspondiente a la compensación neta a favor de las Diputaciones Forales por ingresos provinciales sustituidos por el IVA que ascenderá al 6,3% del total de aquellos.
- 1.b) Los intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones Forales, por razón de ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio....
2.
3. La cuantía previsional de los intereses a que se refiere el punto b) del apartado 1 del presente artículo ascenderá a 190 millones de pesetas para el primer ejercicio del quinquenio....".

Igualmente, la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, que se estudia más adelante, en las Operaciones de Crédito y Emisiones de Deuda, y para la que se propone una nueva redacción en Propuesta normativa, considera, en su versión actual, lo que se respeta en la versión propuesta, que los rendimientos netos que obtengan las Diputaciones Forales con motivo de la emisión y colocación de Deuda Pública Foral Especial, por tratarse precisamente de ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, son asimilables a los recogidos en el Artículo 2.1. a).

En la versión propuesta se considera que en cada uno de los ejercicios del quinquenio 1991-1996, los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico se incrementarán en 2.000 Millones de Pesetas (o en la cantidad que estime el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, si mis presunciones no se ajustan a sus estimaciones), que constituirán la base sobre la que se calcularán

las participaciones de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, de los Organos Forales, y de los Ayuntamientos, en los rendimientos netos antes citados.

No obstante, la versión actual de la Disposición Adicional Segunda, determina que: "la Aportación General se verá incrementada en 1.350 Millones de Pesetas en concepto de participación de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma en los rendimientos netos que obtengan las Diputaciones Forales....", lo que hace presumir que se trata de una adición, en la recaudación por tributos concertados minorados por la compensación neta a favor de las Diputaciones Forales por ingresos provinciales sustituidos por el IVA, y, a los intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones Forales, por razón de los ingresos fiscales concertados durante el ejercicio.

Por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 2, apartado 1, punto a), y lo propuesto en la Disposición Adicional Segunda; así como lo dispuesto en el Artículo 2, apartado 1, punto b), y en el apartado 3; los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, serían los siguientes:

$$R = (T - 0,0630 T) + N + I \quad | 1 |$$

Siendo:

R = Ingresos derivados de la gestión del Concierto Economico sujetos a reparto

T = Recaudación por tributos concertados

N = Rendimientos netos con motivo de la emisión y colocación de Deuda Publica Especial

I = Intereses líquidos devengados por razón de ingresos fiscales concertados

Así mismo de acuerdo con el Artículo 2, apartado 1, punto a, los ingresos no sujetos a reparto por minoración de los derivados de la gestión del Concierto Económico, a favor de las Diputaciones Forales serían, los siguientes:

$$CM \text{ s/IVA} = 0,0630 \text{ T}$$

O, lo que es lo mismo:

despejando T en |1|

$$T = \frac{1}{0,9370} (R - N - I) \quad |2|$$

por lo que al ser la compensación neta igual a 0,0630 T, sustituyendo T por su expresión en |2|:

$$CM \text{ s/IVA} = \frac{0,0630}{0,9370} (R - N - I) \quad |3|$$

de la que resulta operando, que la compensación neta total a favor de las Haciendas Forales de los tres Territorios Históricos, sería la siguiente:

$$CM \text{ s/IVA} = 0,0672 (R - N - I) \quad |4|$$

Por otra parte resulta evidente que:

$$R = R_a + R_b + R_g$$

porque:

$$T = T_a + T_b + T_g$$

$$N = N_a + N_b + N_g$$

$$I = I_a + I_b + I_g$$

Efectivamente, la recaudación por tributos concertados en la Comunidad

Autónoma del País Vasco (T), es el resultado de la agregación de los obtenidos por los Territorios Históricos, de Araba (Ta), de Bizkaia (Tb), y Gipuzkoa (Tg); pero como ya se expuso, anteriormente, no todos, aunque sean ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, están sujetos a reparto, lo que deberá tenerse en cuenta a efectos del cálculo, de Ra, Rb, y Rg, de cada uno de los Territorios Históricos. Los ingresos que no están sujetos a reparto ascienden a 0,0630, del total de aquellos, es decir a 0,0630 T, como compensación neta a favor de las Diputaciones Forales, por ingresos provinciales sustituidos por el IVA; de forma que a los Territorios Históricos se les adjudicará inicialmente, a Araba (0,0630 Ta), a Bizkaia (0,0630 Tb), y a Gipuzkoa (0,0630 Tg).

Por lo que respecta, a la estimación de los rendimientos netos con motivo de la emisión y colocación de Deuda Pública Especial (N), en 2.000 Millones de Pesetas (o en la cantidad que estime el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, si mis presunciones no se ajustan a sus estimaciones), para cada ejercicio del quinquenio 1992/1996, no sujeto a liquidación; cabe presumir, que, en teoría, esta estimación se deriva de aplicar un tipo de interés diferencial anual al importe de la emisión y colocación de Deuda Pública Especial, realizada por cada Territorio Histórico.

Por lo que para un tipo de interés diferencial anual dado, los rendimientos netos a favor de cada una de las tres Diputaciones Forales (Na, Nb, y Ng) dependerán de sus respectivos importes emitidos y colocados de Deuda Pública Foral Especial (DPFE).

La colocación relativa de cada Territorio Histórico, sería la siguiente:

$$\text{Índice Colocación Araba} = \frac{\text{DPFE}_a}{\text{DPFE}} = n_a$$

$$\text{Índice Colocación Bizkaia} = \frac{\text{DPFE}_b}{\text{DPFE}} = n_b$$

$$\text{Índice Colocación Gipuzkoa} = \frac{\text{DPFE}_g}{\text{DPFE}} = n_g$$

siendo evidentemente:

$$\text{DPFE} = \text{DPFE}_a + \text{DPFE}_b + \text{DPFE}_g$$

Y:

$$\frac{\text{DPFE}_a}{\text{DPFE}} + \frac{\text{DPFE}_b}{\text{DPFE}} + \frac{\text{DPFE}_g}{\text{DPFE}} = n_a + n_b + n_g = 1$$

De donde se deduce que los rendimientos netos estimados de la emisión y colocación de Deuda Pública Foral Especial, en cada ejercicio, y que no estarán sujetos a liquidación, del quinquenio 1992/1996, serían los siguientes:

- Diputación Foral Araba: $N_a = n_a N$
- Diputación Foral Bizkaia: $N_b = n_b N$
- Diputación Foral Gipuzkoa: $N_g = n_g N$

Efectivamente, los rendimientos netos estimados de la emisión y colocación de Deuda Pública Foral Especial en la Comunidad Autónoma del País Vasco (N), son el resultado de la agregación de los estimados para los Territorios Históricos, de Araba (N_a), de Bizkaia (N_b), y de Gipuzkoa (N_g), lo que deberá tenerse en cuenta a efectos del cálculo de R_a , R_b , y R_g , de cada uno de los Territorios Históricos, y, del cálculo de CM s/IVA a, de CM s/IVA b, y de CM

s/IVA g, de cada uno de los Territorios Históricos.

Finalmente, por lo que afecta a la estimación de los intereses líquidos deven-
gados por razón de ingresos fiscales concertados en 190 Millones de Pesetas,
para el primer ejercicio del quinquenio 1992/1996, pero sí sujeto a liquidación
y a revisión anual; cabe asumir que, en teoría, esta estimación debiera de ser
el resultado de aplicar un tipo de interés, durante unos plazos, a unos saldos
dependientes de la recaudación prevista a lo largo del ejercicio.

Luego, para un tipo de interés y para unos plazos dados, los intereses a favor
de cada una de las tres Diputaciones Forales (Ia, Ib, e Ig), dependerán de sus
respectivas recaudaciones por tributos concertados (Ta, Tb, y Tg), en cada
ejercicio.

La recaudación relativa de cada Territorio Histórico, sería la siguiente:

$$\text{Índice Recaudación Araba: } \frac{T_a}{T} = t_a$$

$$\text{Índice Recaudación Bizkaia: } \frac{T_b}{T} = t_b$$

$$\text{Índice Recaudación Gipuzkoa: } \frac{T_g}{T} = t_g$$

siendo evidentemente:

$$T = T_a + T_b + T_g$$

Y:

$$\frac{T_a}{T} + \frac{T_b}{T} + \frac{T_g}{T} = t_a + t_b + t_g = 1$$

De donde se deduce que, los intereses líquidos devengados por razón de ingresos fiscales concertados en cada ejercicio, y que sí estarán sujetos a liquidación y a revisión, del quinquenio 1992/1996, serían los siguientes:

- Diputación Foral Araba: $Ia = ta I$
- Diputación Foral Bizkaia: $Ib = tb I$
- Diputación Foral Gipuzkoa: $Ig = tg I$

Efectivamente, los intereses líquidos devengados estimados, por razón de ingresos fiscales concertados en la Comunidad Autónoma del País Vasco (I), son el resultado de la agregación de los estimados para los Territorios Históricos, de Araba (Ia), de Bizkaia (Ib), y de Gipuzkoa (Ig), lo que deberá tenerse en cuenta a efectos del cálculo de Ra, Rb, y Rg, de cada uno de los Territorios Históricos; y, del cálculo de CM s/IVAa, de CM s/IVAb, y de CM s/IVAg, de cada uno de los Territorios Históricos.

En conclusión, los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico no sujetos a reparto, y asignados finalmente como compensación neta a favor de las Diputaciones Forales, por ingresos provinciales sustituidos por el IVA (CM s/IVA = CM s/IVAa + CM s/IVAb + CM s/IVAg), consistirían para cada Hacienda Foral en:

- Hacienda Foral Araba = $CM\ s/IVAa = 0,0630\ Ta$
- Hacienda Foral Bizkaia = $CM\ s/IVAb = 0,0630\ Tb$
- Hacienda Foral Gipuzkoa = $CM\ s/IVAg = 0,0630\ Tg$

O, lo que es lo mismo:

- Hacienda Foral Araba = $CM\ s/IVAa = 0,0672\ Ra - na\ (0,0672\ N) - ta\ (0,0672\ I)$

- Hacienda Foral Bizkaia = CM s/IVAb = 0,0672 Rb - nb (0,0672 N) - tb (0,0672 I)
- Hacienda Foral Gipuzkoa = CM s/IVAg = 0,0672 Rg - ng (0,0672 N) - tg (0,0672 I)

La determinación de na, nb, y ng, requerirá de la coordinación, para el quinquenio 1992/1996, de las tres Diputaciones Forales; y, asimismo, la determinación de ta, tb, y tg, requerirá de la coordinación, para cada ejercicio del quinquenio 1992/1996 de las tres Diputaciones Forales. Esta coordinación se llevará a cabo, en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, dando origen a las modificaciones del Artículo 2.3, y de la Disposición Adicional Segunda, en el sentido que se concretará en Propuesta normativa.

El estado de ingresos de los presupuestos anuales de cada Diputación Foral, recogerá estas compensaciones netas por ingresos provinciales sustituidos por el IVA.

El Artículo 19. Modificación de las Aportaciones específicas, no precisa de modificación alguna; como tampoco necesita de más variación que la del propio título del artículo, como se especificará en Propuesta normativa, el Artículo 20. Preliquidación de las Aportaciones.

El Artículo 21. Liquidación de las Aportaciones, además de la variación del propio título del artículo, precisa de una matización entre aportaciones, general y específica, y de la inclusión de las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", además de la variación en la determinación del importe a liquidar de los intereses, en la forma que se concretará en Propuesta normativa.

En cuanto a las Disposiciones Adicionales de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, son perfectamente compatibles

con la consideración de las "aportaciones generales" y de las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", como participaciones; y, con la consideración de las "contribuciones al Cupo líquido" al Estado y de las "aportaciones específicas" al Gobierno Vasco, como compensaciones y subvenciones específicas, respectivamente. Estas disposiciones adicionales son las siguientes:

- Disposición Adicional Primera, siempre y cuando se considere que, el cambio de organización de la hacienda pública vasca, por razones de estimulación de la responsabilidad fiscal, vinculando territorialmente ingresos y gastos, con la consiguiente minimización del desequilibrio fiscal vertical, puede ser incluido entre "cualquier otra circunstancia de carácter excepcional", si no puede serlo "por cambios introducidos en el sistema impositivo".
- Disposición Adicional Tercera.
- Disposición Adicional Quinta, si se incluye la referencia a las Haciendas Municipales.
- Disposición Adicional Sexta.

Por el contrario, la Disposición Adicional Cuarta, en sus apartados 1 y 2, y la Disposición Adicional Séptima, necesitan de cambios más importantes, en el sentido que se concretará en Propuesta Normativa.

De la Disposición Adicional Segunda se tratará a continuación, en las operaciones de crédito y emisiones de deuda.

Finalmente, la Disposición Transitoria Unica, no necesita de modificación alguna.

2.2.2.2.2. Las operaciones de crédito y emisiones de deuda.

Como repetidamente se ha expuesto, las Diputaciones Forales al amparo de unas circunstancias excepcionales originadas por la irregularidad de determinadas situaciones tributarias de cierto colectivo de contribuyentes, han usado y abusado de esta fuente de recursos, en abierta contradicción con lo dispuesto en el Artículo 27º de la Ley de Territorios Históricos.

Esta actuación se ha tratado de justificar con el argumento de que el Estado, a través de la opacidad fiscal de los Pagarés del Tesoro estaba tratando de captar, a bajo interés, el ahorro procedente de "ingresos no declarados", no sólo en territorio común, sino también en territorio foral. Y que, por lo tanto, la emisión de Pagarés Forales, también opacos fiscalmente, y remunerados también a un bajo tipo de interés, pero ligeramente superior al de los Pagarés del Tesoro, no era sino una respuesta defensiva.

Pero este argumento sólo es válido en una pequeña parte, porque la respuesta, apoyada en el ligero diferencial por exceso en el tipo de interés, no fué defensiva, sino ofensiva; de forma que, las emisiones de Pagarés Forales, se colocaron no sólo en territorio foral, sino también en territorio común, y alcanzaron, para el conjunto de las tres Diputaciones, una cuantía del saldo en circulación muy superior al 6,24% del saldo en circulación conjunto, de Pagarés Forales y de Pagarés del Tesoro. Bien es cierto que, no existe ninguna norma que disponga que el 6,24% que es el índice de imputación, basado en la renta relativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco de las cargas no asumidas a efectos del cálculo del Cupo, sea aplicable a la emisión de deuda pública, opaca fiscalmente y de baja remuneración; pero el sentido común dice que puede ser una referencia válida para el establecimiento de un límite máximo del importe del saldo en circulación de Pagarés Forales, en las circunstancias excepcionales que entonces se dieron.

Hablo de un límite máximo, y no de un límite legal, o al menos de un límite lógico, porque el objetivo inmediato del desproporcionado volumen de Pagarés Forales emitidos, no fué ni obtener financiación para gastos de inversión ni cubrir necesidades transitorias de tesorería, sino obtener unos ingresos financieros adicionales, compartiendo con determinadas entidades del sistema bancario (bancos, cajas, y cooperativas de crédito) el importante diferencial entre el tipo de interés del mercado interbancario y el tipo de interés de los Pagarés Forales. Porque para financiar gastos de inversión y cubrir necesidades transitorias de tesorería, eran más que suficiente la financiación ajena y la capacidad de endeudamiento ajustadas a los límites previstos en el Artículo 27º de la Ley de Territorios Históricos.

En circunstancias normales, sí como tales puede considerarse a las actuales, insisto una vez más en las conclusiones del "modelo de renta y pagos locales" de Wallace E. Oates: "el multiplicador de presupuesto financiado con deuda pública local, depende únicamente del grado de apertura de la economía de la unidad local en cuestión, y no se basa en la propensión marginal al ahorro. Cuanto más abierta sea la economía, menos expansivo será el impacto del déficit financiado con deuda local sobre el nivel de renta de equilibrio". No obstante, también debe tenerse en cuenta que "A pesar de ello, si el incremento de renta provocado ... aumenta la base impositiva de forma que los impuestos futuros compensen la carga impositiva futura por la emisión de deuda pública subcentral, no existe razón para que un gobierno subcentral, ... local, no deba adoptar una política fiscal activa".

Sin embargo, dado el alto grado de apertura de las economías de los Territorios Históricos, no se puede esperar otra cosa que, el que los multiplicadores de presupuesto, respectivos, sean muy pequeños, y no lleguen siquiera a tomar el valor 1, aún teniendo en cuenta que el grado de apertura de la

economía del sector público es sensiblemente menor que el grado de apertura de la economía del sector privado; lo que invita a mantener una postura prudente ante las decisiones de inversión que impliquen la necesidad de recurrir al endeudamiento para su financiación.

Como ya se expuso en Recursos asignados al nivel gobierno vasco, el actual Artículo 27º, en sus apartados 2 y 3, de la Ley de Territorios Históricos, estaba necesitado de un cambio, que se concretó en una redacción sustitutoria (2ª alternativa) de ambos apartados de dicho Artículo.

Hasta el 31 de diciembre de 1991, las Diputaciones Forales, han autorizado la opción de canje de los Pagarés Forales y de los activos financieros en general, emitidos por las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, y por la Comunidad Foral de Nafarroa, así como de los Pagarés del Tesoro, por títulos de Deuda Pública Foral Especial, cuyo valor nominal es de 10.000 pesetas y cuyo precio de emisión es de 8.880 pesetas, con vencimiento a 6 años, aunque exista la posibilidad de una amortización anticipada a precios o valores de amortización inferiores al nominal. Aunque el tipo de interés resultante es del 2%, parece que esta Deuda Pública Foral Especial va a ser remunerada a un tipo de interés algo más alto, y por otra parte, estos rendimientos estarán exentos del impuesto sobre la renta.

Aunque todavía es pronto para saberlo, si no la solución, al menos cabe esperar que, esta medida tendente a regularizar determinadas situaciones tributarias, sea una solución para corregir las anteriores circunstancias excepcionales. Por lo que no es previsible que las Diputaciones Forales vuelvan a emitir en cuantía desproporcionada deuda pública.

Pero, esta medida supone la obtención de unos rendimientos netos, por parte de las Diputaciones Forales a lo largo de 6 años, en función del importe de

los títulos de Deuda Pública Foral Especial emitidos por cada Diputación Foral, que se hayan suscrito. Así que la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, dispone que, por tratarse de ingresos asimilables a los derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, en cada uno de los ejercicios del quinquenio 1992/1996, las "aportaciones generales" se verán incrementadas en 1350 Millones de Pesetas en concepto de participación de las Instituciones Comunes en los rendimientos netos que obtengan las Diputaciones Forales, con motivo de la emisión y colocación de Deuda Pública Foral Especial.

Esta Disposición Adicional Segunda es totalmente incompatible con la consideración de las "aportaciones generales" y de las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados" como participaciones de los recursos sujetos a reparto o a distribuir. Por la razón de que este sistema no admite el que la cuantía previsional de la participación de un nivel gobierno en un determinado concepto de ingreso derivado de la gestión del Concierto Económico sujeto a reparto, sea fija.

De todas formas, la modificación que se propondrá en Propuesta normativa, no supone una ruptura total con el actual contenido de esta Disposición Adicional. En efecto, si los rendimientos netos obtenidos, por las Diputaciones Forales, con motivo de la emisión y colocación de Deuda Pública Foral Especial, son asimilables a los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, procedentes de la recaudación por tributos concertados; cabe presumir que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas al fijar la cuantía anual de estos rendimientos netos habrá tenido en cuenta el coeficiente de distribución vertical del 66,3% o 0,6630, correspondiente al nivel Gobierno Vasco. Pues bien, dado este coeficiente y dada la cuantía asignada a esta aportación general adicional, que es de 1.350 Millones de Pesetas, manteniéndose constantes el resto de los conceptos de ingresos sujetos a reparto

y las deducciones, no resulta violento deducir que la cuantía previsional, estimada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, para los rendimientos netos anuales de la Deuda Pública Foral Especial, obtenidos por las tres Diputaciones Forales, es de alrededor de 2.000 Millones de Pesetas (2.036 Millones de Pesetas, aritméticamente).

Además, también se propondrá en Conclusiones otra modificación de esta Disposición Adicional Segunda, para incluir la participación, en los rendimientos netos anuales de la Deuda Pública Foral Especial, del subnivel gobiernos municipales.

Igualmente, en Propuesta normativa se propondrá la modificación del Artículo 27º, 4, 5, y 6 de la Ley de Territorios Históricos, precisamente, para incluir al subnivel gobiernos municipales.

2.2.2.2.3. Otros ingresos.

Las Haciendas Forales dispondrán, además de los rendimientos en forma de participación, y de compensación neta por ingresos provinciales sustituidos por el IVA; de los siguientes ingresos ordinarios (Artículo 18º.1 de la LTH):

1.b. Las tasas por utilización de bienes de dominio público pertenecientes a los Territorios Históricos y por la prestación de servicios de su competencia o la realización de actividades que afecten o beneficien a los particulares.

1.d) El rendimiento de los recargos, arbitrios y otros recursos provinciales establecidos o que se establezcan sobre las figuras impositivas de los apartados a), b), y c) anteriores.

1.e) Los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado.

1.f) Las transferencias y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de otros Entes Públicos.

1.g) Cualesquiera otros ingresos que pueden establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

Los ingresos ordinarios que contempla el apartado 1. en su punto c), serán objeto de modificación en el sentido que se matizará en Propuesta normativa.

Y, también, aunque no hayan sido tratadas, las Haciendas Forales dispondrán, además de los ingresos por endeudamiento y demás variaciones de activos financieros (2.c), de los siguientes recursos extraordinarios (Artículo 18º, 2 de

la LTH):

2.a) Enajenación de inversiones reales.

2.b) Variación de activos financieros.

2.2.2.2.3. PROPUESTA NORMATIVA

Volviendo a asumir el cometido de legislador formulo la siguiente propuesta de cambio en el articulado del Título Segundo de la Ley de Territorios Históricos.

Artículo 18º. Haciendas Forales.

La actual redacción de 1.c), sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"El rendimiento de los impuestos propios de las Haciendas locales cuya exacción se efectúe por las Diputaciones Forales, y las participaciones en ingresos tributarios que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto Económico, correspondan a las Corporaciones Locales de su respectivo Territorio, todo ello sin perjuicio de la afectación de estos ingresos, prevista en el Artículo 22º. Séptimo, de esta Ley".

REDACCION PROPUESTA

"Las participaciones en ingresos tributarios que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto Económico, correspondan a las Corporaciones Locales de su respectivo Territorio, todo ello sin perjuicio de la afectación de estos ingresos, prevista en el Artículo 22º. Séptimo, de esta Ley".

Por estimar que los "impuestos propios" de los Municipios, deben incorporarse al estado de ingresos del presupuesto anual de cada Municipio, y no al Estado de ingresos del presupuesto anual de las Haciendas Forales correspondientes al Territorio Histórico al que pertenezcan, con independencia de que la exacción se efectúe por las respectivas Diputaciones Forales.

Artículo 22º.

La actual redacción de los apartados Quinto y Sexto, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

Quinto - "Se adoptarán criterios que estimulen el esfuerzo fiscal y procuren la moderación en el crecimiento de los gastos corrientes, tanto en las Instituciones Comunes como en los Organos Forales".

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

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

Artículo 27º, 4, 5, y 6.

La actual redacción de los apartados 4, 5, y 6, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION PROPUESTA

Quinto - "Se adoptarán criterios que estimulen el esfuerzo fiscal y procuren la moderación en el crecimiento de los gastos corrientes, tanto en las Instituciones Comunes, como en los Organos Forales, como en los Ayuntamientos".

Sexto - "Las aportaciones de cada Diputación Foral a las Instituciones Comunes se fijarán de acuerdo con los siguientes criterios. La aportación general consistirá en una participación en los recursos a distribuir correspondientes a cada Territorio Histórico, y la aportación específica se determinará en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico".

REDACCION ACTUAL

4. "Las operaciones de crédito señaladas en el punto 2 de este artículo que deseen concertar los Territorios Históricos, se coordinarán y armonizarán entre sí y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas".

5. "La coordinación y armonización señalada en el punto anterior, se limitará a la fecha de formalización del crédito, o de emisión del empréstito, su plazo de vigencia, tipo de interés y demás condiciones económicas. A estos efectos, las Instituciones correspondientes remitirán al indicado Consejo los programas anuales de endeudamiento, cuya instrumentación habrá de ajustarse a las condiciones señaladas en cada ejercicio por dicho Órgano".

6. "Los Territorios Históricos precisarán de autorización del Gobierno, a propuesta del Consejo Vasco de Finanzas Públicas para concertar operaciones de crédito en el extranjero".

REDACCION PROPUESTA

4- "Las operaciones de crédito señaladas en el apartado 2 de este artículo que deseen concertar los Territorios Históricos y los Municipios, se coordinarán y armonizarán entre sí y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. La concertación de créditos por los Municipios, necesitará de la previa autorización del Órgano competente de su respectivo Territorio Histórico, cuando concurren las circunstancias que éstos determinen".

5- "La coordinación y armonización señalada en el apartado anterior, se limitará a la fecha de la formalización del crédito o de emisión del empréstito, el plazo de vigencia, tipo de interés y demás condiciones económicas. A estos efectos las Instituciones forales y municipales correspondientes remitirán al indicado Consejo los programas anuales de endeudamiento, cuya instrumentación habrá de ajustarse a las condiciones señaladas en cada ejercicio por dicho Órgano".

6. "Los Territorios Históricos y los Municipios precisarán la autorización del Gobierno, a propuesta del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, para concertar operaciones de crédito en el extranjero".

La propuesta de cambios a introducir en la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, será la siguiente:

Anexo. Capítulo I. Modelo de distribución vertical. Artículo 2. Ingresos sujetos a reparto.

La actual redacción del apartado 3, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"La cuantía previsional de los intereses a que se refiere el punto b) del apartado 1 del presente artículo ascenderá a 190 millones de pesetas para el primer ejercicio del quinquenio. Para los restantes ejercicios se obtendrá aplicando a la prevista para el año anterior el índice de actualización a que se refiere el artículo 8 siguiente, ponderado por el índice resultante del cociente entre la previsión del tipo de interés neto correspondiente al bruto a acordar por la Administración de la Comunidad Autónoma con las instituciones financieras de la Comunidad para el ejercicio de que se trate y dicha previsión para el ejercicio inmediatamente anterior".

REDACCION PROPUESTA

"La cuantía previsional de los intereses a que se refiere el punto b) del apartado 1 del presente Artículo ascenderá a 190 Millones de Pesetas para el primer ejercicio del quinquenio, estimándose la cuantía previsional que de los citados intereses corresponda a cada Diputación Foral, en función de la recaudación relativa por tributos concertados, de cada una de ellas. Para los restantes ejercicios se obtendrá la cuantía a nivel de la Comunidad Autónoma aplicando a la prevista para el año anterior el índice de actualización a que se refiere el Artículo 8 siguiente, ponderado por el índice resultante del cociente entre la previsión del tipo de interés neto correspondiente al bruto a acordar por la Administración de la Comunidad Autónoma con las instituciones financieras de la Comunidad para el ejercicio de que se trate y dicha previsión para el ejercicio inmediatamente anterior".

Anexo. Capítulo II. Modelo de distribución horizontal.

Artículo 14. Coeficientes horizontales.

La actual redacción, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

1. "Los coeficientes de contribución de cada Territorio Histórico a las Aportaciones a efectuar a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, con vigencia para los ejercicios de 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, se obtendrán conforme a los criterios siguientes:

a) El 70 por ciento del coeficiente de contribución se obtendrá en función directa de la renta relativa de cada Territorio Histórico

b) El 30 por ciento del coeficiente de contribución se obtendrá en función directa de la inversa del esfuerzo fiscal relativo de cada Territorio Histórico ponderado por la capacidad recaudatoria del mismo".

REDACCION PROPUESTA

1. "Los coeficientes horizontales de contribución de cada Territorio Histórico a las Aportaciones a efectuar a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, con vigencia para los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, sólo serán aplicables a las aportaciones específicas, puesto que a las aportaciones generales, de cada Territorio Histórico, les es de aplicación lo dispuesto en los Artículos 5 y 6 de esta misma Ley.

Dichos coeficientes de contribución se obtendrán en función directa de la renta relativa de cada uno de los tres Territorios Históricos".

2. "La expresión matemática, de este criterio queda formulada en la siguiente ecuación.

$$AE = \frac{Y_i}{Y} = y_i$$

Siendo:

AE : La aportación específica.
 Yi: La renta de cada Territorio Histórico
 Y: La renta de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
 y: La renta relativa de cada Territorio Histórico con respecto a la de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El subíndice "i" indica que el importe de cada concepto será el efectivamente correspondiente a cada Territorio Histórico".

Artículo 15. Variables a utilizar en el cálculo de los Coeficientes horizontales.

La actual redacción, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL -

1. "A los efectos de aplicar los criterios de aportación del artículo anterior, las variables a utilizar deberán ajustarse a las definiciones siguientes:

a) Para la renta se utilizará el Producto Interior Bruto a precios de mercado de cada Territorio relativo al total de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tomándose el último dato publicado por el Instituto

REDACCION PROPUESTA

1.- "A los efectos de aplicar los criterios de las aportaciones específicas del Artículo anterior, la variable a utilizar será el Producto Interior Bruto a precios de mercado de cada Territorio Histórico relativo al total de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tomándose el último dato publicado por el Instituto Vasco de Estadística".

2- "En el caso de que los últimos datos

Vasco de Estadística.

b) El esfuerzo fiscal se define, de acuerdo con la Ley 27/1983, como la relación existente entre el importe de la recaudación anual por todos los conceptos tributarios, incluidos los de exacción municipal directa y la renta. Los conceptos tributarios citados son los recogidos en los capítulos I y II de los presupuestos de las Diputaciones Forales.

Los datos de recaudación utilizados corresponderán a los del último ejercicio finalizado.

Los datos de renta aplicables al cálculo del esfuerzo fiscal serán referidos al mismo año que los de recaudación. A tal efecto, se proyectará el Producto Interior Bruto, a que se refiere el apartado a), aplicándole las tasas de crecimiento monetario de dicha magnitud en la Comunidad Autónoma del País Vasco durante los ejercicios que correspondiere.

La inversa del esfuerzo fiscal deberá necesariamente ser asociada multiplicativamente a la capacidad recaudatoria de cada Territorio.

El cálculo de la capacidad recaudatoria se efectuará partiendo de la estructura recaudatoria de la Comunidad Autónoma del País Vasco en su conjunto, referida a los con-

publicados por el Instituto Vasco de Estadística, no corresponden al ejercicio al que deben ser aplicados, se utilizarán estimaciones efectuadas a tal efecto por dicho Instituto, o los últimos datos disponibles de aquellas fuentes estadísticas que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas estime más pertinentes".

ceptos tributarios que se recogen en el Anexo II, atribuyendo a cada concepto tributario su parte porcentual en la recaudación total. A cada concepto recaudatorio se le asocia, para cada Territorio Histórico, y en términos porcentuales respecto al total de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el indicador económico adecuado que da origen a la tributación. A partir de estos dos elementos y mediante ponderación del segundo por el primero, se calcula, igualmente en términos porcentuales respecto del total, la recaudación teórica o capacidad recaudatoria media de cada indicador para cada Territorio Histórico.

La suma de los resultados obtenidos para cada uno de los indicadores representa la capacidad recaudatoria de cada Territorio Histórico.

En el Anexo II se detallan los indicadores económicos a utilizar para cada concepto recaudatorio. Cualquier modificación de dichos indicadores deberá aprobarse por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas*.

2. Los datos a utilizar para los diferentes indicadores y cálculos serán los últimos publicados por el Instituto Vasco de Estadística. Caso de no existir datos publicados se utilizarán estimaciones efectuadas a tal efecto por el Instituto Vasco de Estadística o los últimos datos disponibles de aquellas fuentes estadísticas que el Consejo

Vasco de Finanzas Públicas estime más pertinentes".

Artículo 16. Cálculo de la Aportación de cada Territorio Histórico.

La actual redacción sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"La Aportación de cada Territorio Histórico a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma se obtendrá por aplicación del coeficiente horizontal correspondiente al Territorio Histórico, calculado conforme a los artículos 14 y 15 anteriores al importe de las Aportaciones General y Específicas definidas en el capítulo I anterior".

REDACCION PROPUESTA

"La aportación de cada Territorio Histórico a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se obtendrá, para las aportaciones generales, por aplicación del coeficiente vertical común a los tres Territorios Históricos, calculado conforme a lo dispuesto en los Artículos 1, 5, y 6 anteriores, al importe de los recursos a distribuir; y, para las aportaciones específicas, por aplicación del coeficiente horizontal correspondiente a cada Territorio Histórico, calculado conforme a lo dispuesto en los Artículos 14 y 15 anteriores, al importe de las aportaciones específicas".

Artículo 17. Otros flujos financieros entre instituciones.

Repetidas veces, tanto en atribución de competencias como en asignación de recursos, a los diferentes niveles de gobierno, he reiterado mi opinión de que la supervivencia del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Araba,

representa uno de los más preclaros ejemplos de irracionalidad y de ineficiencia económica existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco, derivado de la atribución de competencias al subnivel gobiernos forales, por motivos históricos y tradicionales.

Consecuentemente, me parece ilógico e injusto, el que las Diputaciones Forales de Bizkaia y Gipuzkoa tengan que contribuir al sostenimiento del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Araba. Por lo que, si este Territorio quiere, o no le queda más remedio, por razones socio-laborales, que mantener dicho Cuerpo de Miñones lo lógico y lo justo es que lo financie con cargo a sus propios recursos, y no con cargo a los recursos de los otros dos Territorios Históricos.

Por lo tanto, la actual redacción, eliminando el apartado 1. relativo a la financiación compartida por los tres Territorios Históricos del Cuerpo de Miñones de la Diputación de Araba, sería la siguiente:

REDACCION ACTUAL

1. "El flujo financiero a favor de la Diputación Foral de Alava en concepto de financiación del cuerpo de Miñones se articulará en el ingreso al Gobierno Vasco de la Aportación Específica recogida en el artículo 7.a). A tal fin, en concepto de dicha Aportación Específica, cada Diputación Foral procederá a ingresar al Gobierno Vasco la cantidad resultante de aplicar el correspondiente coeficiente horizontal al importe total consignado como deducción por financiación de la Policía Autónoma a que se refiere el artículo 3.1. b), minorada en

REDACCION PROPUESTA

2."La contribución de cada Territorio Histórico al Cupo Líquido a pagar al Estado se determinará por aplicación sobre el mismo del correspondiente coeficiente horizontal.

Asimismo, la distribución por territorios Históricos del ajuste a la recaudación por el Impuesto sobre el Valor Añadido previsto en el Artículo Cincuenta y uno de la Ley de Concerto Económico se efectuará en proporción a los coeficientes horizontales.

Los coeficientes horizontales a utilizar en

el caso de la Diputación Foral de Alava, en el importe total consignado para la financiación del cuerpo de Miñones".

estos casos serán los correspondientes al ejercicio en que se realicen los respectivos flujos financieros".

2. "La contribución de cada Territorio Histórico al Cupo líquido a pagar al Estado se determinará por aplicación sobre el mismo del correspondiente coeficiente horizontal.

Asimismo, la distribución por Territorios Históricos del ajuste a la recaudación por el Impuesto sobre el Valor Añadido previsto en el artículo 51 del Concierto Económico se efectuará en proporción a los coeficientes horizontales de cada Territorio.

Los coeficientes horizontales a utilizar en estos casos serán los correspondientes al ejercicio en que se realizan los respectivos flujos financieros".

Anexo. Capítulo III. Operativa de las aportaciones.

El actual Título del Capítulo III, sería sustituido por el siguiente:

REDACCION ACTUAL

"Operativa de las Aportaciones".

REDACCION PROPUESTA

"Operativa de las Aportaciones y Participaciones".

Artículo 18. Cálculo previsional y plazos de pago de las Aportaciones.

Las actuales redacciones del título y del apartado 1, serían sustituidas por las siguientes:

REDACCION ACTUAL

Título - "Cálculo previsional y plazos de pago de las Aportaciones".

1- "Para el cálculo de las Aportaciones, General y Específicas, de las Diputaciones Forales a las instituciones comunes, a efectuarse durante el ejercicio presupuestario de que se trate, se aplicará la previsión de los ingresos a los que se refiere el artículo 2, realizada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, así como el resto de los mecanismos detallados en el capítulo I, a los efectos de formular los presupuestos del ejercicio por parte del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales".

REDACCION PROPUESTA

Título - "Cálculo previsional y plazos de pago de las Aportaciones a las Instituciones Comunes y de las Participaciones a los Entes locales".

1- "Para el cálculo de las Aportaciones, General, en forma de participación, y Específicas, así como de las Participaciones de los Entes Locales en la recaudación por tributos concertados, que las Diputaciones Forales deberán efectuar a las Instituciones Comunes y Ayuntamientos, durante el ejercicio presupuestario de que se trate, se aplicará la previsión de los ingresos a los que se refiere el Artículo 2, realizada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, así como el resto de los mecanismos detallados en el Capítulo I, a los efectos de formular los presupuestos del ejercicio por parte del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, y los Ayuntamientos".

Artículo 20 - Preliquidación de las Aportaciones.

El actual título del Artículo 20, sería sustituido por el siguiente:

REDACCION ACTUAL

"Preliquidación de las Aportaciones"

REDACCION PROPUESTA

"Preliquidaciones de las Aportaciones y Participaciones".

Artículo 21 - Liquidación de las Aportaciones.

Las actuales redacciones del Título y de los apartados 1 y 3, serían sustituidas por las siguientes:

REDACCION ACTUAL

Título "Liquidación de las aportaciones".

1- "Dentro de la primera quincena del mes de febrero del ejercicio siguiente el Consejo Vasco de Finanzas Públicas practicará la liquidación de las Aportaciones".

3 - "Para la determinación del importe a liquidar de los intereses a que se refiere el artículo 2.1.b) y de la deducción especial a que se refiere el artículo 4 se procederá a revisar los importes provisionalmnte fijados, en función del índice de revisión que resulte de la recaudación real a nivel de la Comunidad Autónoma de los tributos concertados, específicamente los relacionados en el artículo 2.1.a) de la presente Ley, con

REDACCION PROPUESTA

Título "Liquidación de las Aportaciones y Participaciones".

1. "Dentro de la primera quincena del mes de febrero del ejercicio siguiente, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas practicará la liquidación de las Aportaciones, Generales, en forma de participación, y Específicas, y de las Participaciones de los Entes locales en la recaudación por tributos concertados"

3. "Para la determinación del importe a liquidar de los intereses a que se refiere el Artículo 2.1. b)y de la deducción especial a que se refiere el Artículo 4, se procederá a revisar los importes provisionalmente fijados, en función del índice de revisión que resulte de la recaudación real, a nivel de la Comunidad, de los tributos concertados, específicamente los relacionados en el

respecto a los inicialmente previstos. Adicionalmente, en el caso de los intereses, el resultado así obtenido será ponderado por el cociente entre el efectivo tipo de interés neto correspondiente al bruto acordado por la Administración de la Comunidad Autónoma con las instituciones financieras de la Comunidad para el ejercicio de que se trate y el inicialmente previsto".

Artículo 2.1 a) de la presente Ley, con respecto a los inicialmente previstos. Adicionalmente, en el caso de los intereses, el resultado así obtenido será ponderado por el cociente entre el efectivo tipo de interés neto correspondiente al bruto acordado por la Administración de la Comunidad Autónoma con las instituciones financieras de la Comunidad para el ejercicio de que se trate y el inicialmente previsto.

Igualmente, en el caso de los intereses, en la determinación del importe a liquidar por cada una de las Diputaciones Forales, deberá procederse, tras la determinación del importe a liquidar a nivel de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior, a modificar la recaudación relativa real de cada Diputación Foral, en el caso de que no fuera coincidente con la recaudación relativa inicialmente prevista para cada una de ellas. El importe a liquidar para cada una de las Diputaciones Forales, será el resultado de aplicar, el índice de recaudación real o recaudación relativa real de cada Diputación Foral, al importe a liquidar determinado a nivel de la Comunidad Autónoma".

Disposición Adicional Segunda.

La actual redacción, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"En cada uno de los ejercicios del quinquenio 1992/1996, la Aportación General regulada en el artículo 6 se verá incrementada en 1.350 millones de pesetas en concepto de participación de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma en los rendimientos netos que obtengan las Diputaciones Forales con motivo de la emisión y colocación de la Deuda Pública Especial, por tratarse de ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto asimilables a los recogidos en el artículo 2.1.a).

Dicho importe será aplicado en cada ejercicio presupuestario y no estará sujeto a liquidación".

REDACCION PROPUESTA

"En cada uno de los ejercicios del quinquenio 1992/1996, los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, se incrementarán en 2.000 Millones de Ptas.*, que constituirán la base sobre la que se calcularán las participaciones de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y de los Ayuntamientos, por los rendimientos netos que obtengan las Diputaciones Forales con motivo de la emisión y colocación de Deuda Pública Foral Especial, por tratarse, precisamente, de ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, asimilables a los recogidos en el Artículo 2.1.a).

Los incrementos a los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, por razón de la obtención en estos rendimientos netos, se determinarán, para cada una de las Diputaciones Forales, en función de la cuantía relativa de la Deuda Pública Foral Especial emitida y colocada por cada una de ellas.

El importe del incremento total, y de los correspondientes a cada una de las Diputaciones Forales permanecerán constantes en todos y cada uno de los ejercicios del quinquenio 1992/1996, y no estarán sujetos a liquidación".

* O, en la cantidad que estime el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, si mis presunciones no se ajustan a sus estimaciones.

Disposición Adicional Cuarta.

La actual redacción sería sustituida por las que figura en Recursos asignados al subnivel gobiernos municipales.

Disposición Adicional Quinta..

La actual redacción del primer párrafo, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

Primer párrafo - "A los efectos de dar cumplimiento a las previsiones de la LTH en sus artículos 14.2 y 27.4, la coordinación y armonización de la política de endeudamiento y, en general, de la actividad financiera de la Hacienda General del País Vasco y de los Territorios Históricos corresponderán a la institución financiera pública que se establezca para la óptima financiación del sector público, o mientras ésta no sea creada, al Consejo Vasco de Finanzas Públicas".

REDACCION PROPUESTA

Primer párrafo - "A los efectos de dar cumplimiento a las previsiones de la Ley de Territorios Históricos en sus Artículos 14º.2 y 27º.4, la coordinación y armonización de la política de endeudamiento, y, en general de la Hacienda General del País Vasco, de las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, y de las Haciendas Municipales de cada uno de los Municipios del País Vasco, corresponderá a la institución financiera pública que se establezca, para la óptima financiación del sector público, o mientras no sea creada, al Consejo Vasco de Finanzas Públicas".

Disposición Adicional Séptima.

La actual redacción, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

1- "Las Diputaciones Forales remitirán al Gobierno Vasco la información que a continuación se detalla:

- Certificación de los ingresos obtenidos por los diversos conceptos considerados como ingresos sujetos a reparto (R), dentro de los quince primeros días del mes siguiente a que corresponda y conforme a los modelos aprobados en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.
- Información relativa a análisis comparativos y descriptivos respecto a las circunstancias concurrentes que puedan afectar a la evolución de los ingresos sujetos a reparto incluidos en R, igualmente dentro de los quince primeros días del mes siguiente a que corresponda, conforme a los modelos aprobados en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.
- Las estadísticas tributarias cuyo contenido y periodicidad determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas".

REDACCION PROPUESTA

1- "Las Diputaciones Forales remitirán al Gobierno Vasco y a los Ayuntamientos, la información que a continuación se detalla:

- Certificación de los ingresos obtenidos por los diversos conceptos considerados como ingresos sujetos a reparto (R), dentro de los quince primeros días del mes siguiente a que corresponda y conforme a los modelos aprobados en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.
- Información relativa a análisis comparativos y descriptivos respecto a las circunstancias concurrentes que puedan afectar a la evolución de los ingresos sujetos a reparto incluidos en (R), igualmente, dentro de los quince primeros días del mes siguiente a que corresponda, conforme a los modelos aprobados en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas".

2. "Asimismo, las Diputaciones Forales pondrán a disposición del Gobierno Vasco la certificación correspondiente de cuantos datos sean precisos para la realización de la liquidación de las aportaciones a que se refiere el capítulo III de la presente Ley".

2- "Las Diputaciones Forales remitirán al Gobierno Vasco, las estadísticas tributarias cuyo contenido y periodicidad determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas".

3- "Asimismo, las Diputaciones Forales pondrán a disposición del Gobierno Vasco y de los Ayuntamientos, la certificación correspondiente, de cuantos datos sean precisos para la realización de la liquidación de las Aportaciones y Participaciones a que se refiere el Capítulo III de la presente Ley".

2.2.2.2.4. CONCLUSIONES.

En la interpretación, amplia pero respetuosa, del Artículo 42.a) del Estatuto de Autonomía, y de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, que se está haciendo, se han considerado a las "aportaciones generales" y a las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", respectivamente, como participaciones en los recursos sujetos a reparto o a distribuir. De esta consideración se puede deducir que, al subnivel gobiernos forales no se le asignaría "El rendimiento en todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios obtengan en virtud del Concierto Económico", como señala el Artículo 18.1 a) de la Ley de Territorios Históricos, sino la participación que le correspondiera en los recursos sujetos a reparto o a distribuir; y, además, "la compensación neta a favor de las Diputaciones Forales por ingresos provinciales sustituidos por el IVA", de acuerdo con el Anexo. Capítulo 3. Artículo 2.1.a), de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996.

En consecuencia, los rendimientos del subnivel gobiernos forales serían los siguientes:

$$\text{Rendimientos} = \text{Participación final} + \text{Compensación neta IVA}$$

- Participación final:

$$0,1685 R + 0,8315 (D + P)$$

- Compensación neta impuestos provinciales sustituidos por IVA:

$$0,0672 R - 0,0672 N - 0,0672 I$$

- Rendimientos:

$$0,2357 R + 0,8315 (D + P) - 0,0672 N - 0,0672 I$$

Y, los rendimientos correspondientes a cada unidad de gobierno foral de los tres Territorios Históricos, serían los siguientes:

- Araba:

- Participación final:

$$0,1685 R_a + y_a | 0,8315 (D + P) |$$

- Compensación neta impuestos provinciales sustituidos por IVA:

$$0,0672 R_a - n_a (0,0672 N) - t_a (0,0672 I)$$

- Rendimientos:

$$0,2357 R_a + y_a | 0,8315 (D + P) | - n_a (0,0672 N) - t_a (0,0672 I)$$

- Bizkaia:

- Participación final:

$$0,1685 R_b + y_b | 0,8315 (D + P) |$$

- Compensación neta impuestos provinciales sustituidos por IVA:

$$0,0672 R_b - n_b (0,0672 N) - t_b (0,0672 I)$$

- Rendimientos:

$$0,2357 R_b + y_b | 0,8315 (D + P) | - n_b (0,0672 N) - t_b (0,0672 I)$$

- Gipuzkoa:

- Participación final:
 $0,1685 R_g + y_g | 0,8315 (D + P) |$
- Compensación neta impuestos provinciales sustituidos por IVA:
 $0,0672 R_g - n_g (0,0672 N) - t_g (0,0672 I)$
- Rendimientos:
 $0,2357 R_g + y_g | 0,8315 (D + P) | - n_g (0,0672 N) - t_g (0,0672 I)$

Siendo:

- R: Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico.
- D: Deducciones procedentes de la metodología del Cupo.
- P: Deducción especial.
- N: Rendimientos con motivo de la emisión y colocación de la Deuda Pública Foral Especial.
- I: Intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones Forales, por razón de ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio.
- y: Renta relativa de cada Territorio Histórico o coeficiente horizontal.
- n: Colocación relativa de cada Territorio Histórico o índice de colocación.
- t: Recaudación relativa de cada Territorio Histórico por tributos concertados o índice de recaudación.

Los subíndices a, b, y g, indican que los importes o el coeficiente horizontal, o los índices de cada concepto serán los efectivamente correspondientes a los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, respectivamente.

De esta forma, el primer componente del segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, en las relaciones entre las Haciendas Forales y la Hacienda General (las relaciones entre las Haciendas Forales y las Haciendas Municipales, ya se han planteado, y su tratamiento continuará más adelante), quedaría configurado como un sistema impositivo único del subnivel

gobiernos forales, con participación del nivel gobierno vasco y del subnivel gobiernos municipales, en los recursos sujetos a reparto o a distribuir.

Estos recursos, no son sino el resultado, de restar las deducciones correspondientes, de los tributos concertados y otros ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, puesto que éstos, a su vez, son el resultado de minorar de los ingresos procedentes de la recaudación por tributos concertados, la cantidad correspondiente a la compensación neta a favor de las Diputaciones Forales por ingresos provinciales sustituidos por el IVA.

Esta nueva configuración del primer componente del segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, como sistema impositivo único de un nivel de gobierno (subnivel gobiernos forales), con participaciones de los diferentes niveles de gobierno (nivel gobierno vasco, subnivel gobiernos forales, subnivel gobiernos municipales), se adecúa correctamente, aunque de forma heterodoxa, a uno de los modelos teóricos de sistemas impositivos ("tax sharing"), porque respeta, en un contexto de federalismo cooperativo, el criterio de "Rendimientos impositivos acordes con las funciones de gasto atribuidas, para que exista una correspondencia territorial entre ingresos y gastos, con la consiguiente minimización del desequilibrio fiscal vertical".

2.2.2.3. RECURSOS ASIGNADOS AL SUBNIVEL GOBIERNOS MUNICIPALES.

2.2.2.3.1. INTRODUCCION.

Las fuentes ordinarias de financiación de sus competencias de que disponen los gobiernos municipales son las correspondientes a los tres componentes del segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, es decir, del modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

De estas fuentes ordinarias de financiación corresponden:

- Al primer componente, las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados".
- Al segundo componente, "los tributos propios clasificados en Impuestos, Tasas, y Contribuciones Especiales"; y, más en concreto, los impuestos propios municipales.
- Al tercer componente, "las participaciones en los Tributos No Concertados"; o, de forma más precisa, las subvenciones por tributos no concertados recibidas por los Municipios.

Por lo que se refiere, a las fuentes extraordinarias de financiación, "el producto de las operaciones de crédito", es la más importante; al igual que en el nivel gobierno vasco y en el subnivel gobiernos forales.

Es pues, en la variedad de fuentes ordinarias de financiación de relativa importancia, donde radica la singularidad de la asignación de recursos al subnivel gobiernos municipales, haciendo más complejo al segundo Subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, lo que obliga a elevar desde uno hasta tres, el número de componentes de la estructura del modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Miguel Roig Alonso ha detectado y enumerado ⁵⁰ los más destacados problemas que, aunque de ámbito universal, han afectado y afectan, aunque algunos ya en menor grado, a los Municipios españoles, y por supuesto a los Municipios vascos, en lo que respecta a los recursos asignados. Estas dificultades serían las siguientes: acusadas desigualdades de infraestructura física entre Municipios; excesivo número de figuras tributarias (ya solucionado); falta de flexibilidad de los tributos locales; falta de autonomía tributaria municipal "plena"; riesgo de que la efectividad del principio de suficiencia financiera municipal no quede debidamente garantizada, para todos y cada uno de los Municipios; retraso en la reforma de las Haciendas Municipales, como consecuencia del déficit presupuestario estatal, en un período de demanda creciente de servicios públicos municipales, etc.

Las desigualdades de infraestructura física entre municipios son muy acusadas y constituyen causas de desequilibrios tanto de población, como de significativas magnitudes económicas, y, en particular, de capital social.

En el caso concreto del Estado español, las posiciones fiscales de los

⁵⁰ ROIG ALONSO, Miguel: "Bases para un nuevo sistema de financiación de los municipios españoles". Hacienda Pública Española, nº 101, 1986. p.p. 287-305, p.p. 287-291.

Municipios son muy heterogéneas debido a que las capacidades fiscales para generar ingresos tributarios propios, con los que hacer frente a las necesidades de gastos locales, son muy distintas de unos Municipios a otros.

Esta disparidad de posiciones fiscales municipales, respecto a la media del Estado, origina el que los residentes de algunos Municipios tengan que soportar cargas fiscales sensiblemente superiores a la media, para obtener niveles estándares de servicios públicos locales, o bien, que soportando cargas fiscales equiparables a la media, dispongan de servicios públicos locales sensiblemente por debajo de los niveles estándares.

La investigación realizada por Antoni Castells i Oliveres y Ricard Frigola i Pérez⁵¹ sobre una muestra representativa de los Municipios españoles, que incluye 92 Municipios de régimen común, seleccionados 50 ellos de forma no aleatoria y los 42 restantes aleatoriamente; pone ampliamente de manifiesto la disparidad de las posiciones fiscales de los Municipios españoles (al menos, los de régimen común), a través de la determinación de los Índices de Capacidades Fiscales Municipales y de los Índices de Necesidades Fiscales Municipales, de los 92 Municipios incluidos en la muestra.

A falta de una investigación empírica similar, relativa a los Municipios vascos, que pusiera de manifiesto la incidencia de este problema en la Comunidad Autónoma del País Vasco, no está de sobra el recoger el sentido de las conclusiones de la citada investigación.

⁵¹ CASTELLS i OLIVERES, Antoni y FRIGOLA i PEREZ, Ricard. Las subvenciones en la financiación de los Municipios. Análisis. Experiencia Comparada, y propuesta para el caso español. Ayuntamiento de Lleida, 1986. p.p. 119-156

El excesivo número de figuras tributarias implantadas por los Municipios en la década de los ochenta fué una realidad, si bien este problema hoy ya está solucionado, tras la promulgación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en lo que afecta a los Municipios españoles, de Territorio Común; y, de las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, en lo que afecta a los Municipios vascos.

El motivo de esta proliferación radicó en la imperiosa necesidad de las Entidades Locales de encontrar fuentes adicionales de ingresos que contribuyeran, aunque fuera muy parcialmente, a mitigar la penosa situación de insuficiencia financiera en la que se desarrollaron los Municipios. A pesar de ello, los Municipios no lograron resolver sus desequilibrios financieros fundamentales, debido al escaso poder recaudatorio de las nuevas figuras tributarias que crearon y a sus inevitables costes de gestión; por el contrario, aumentaron la presión fiscal municipal, sobre los residentes, al establecer nuevas figuras tributarias.

Como señala Alexander Pedrós i Abelló: "A quienes nos ha tocado vivir de cerca la realidad cotidiana de los municipios españoles en los últimos diez o doce años pienso que se nos habría forjado un conjunto de ideas que han ayudado a una cierta composición de lugar apriorística, tanto del lado de los ingresos como del de los gastos, y también de las necesidades de financiación. La proliferación de tasas y cánones realmente folklóricos no ha sido sino un síntoma de desorganización administrativa y de desorientación financiera....

... Se aprecia un importante aumento de los gastos públicos locales, que es particularmente intenso después de 1979, al que se corresponde con un todavía superior aumento en la presión fiscal desarrollada autónomamente por los Ayuntamientos, y así y todo, al mismo tiempo se ha acrecentado de un modo muy importante el trasvase de recursos financieros que, de un modo regular o no, se ha producido desde la Hacienda Central hasta las Haciendas Municipales"⁵².

Aunque este problema ya esté solucionado, no debe caer en el olvido, precisamente, porque estos tributos se caracterizan por:

La falta de flexibilidad de los tributos locales, cuyas bases imponibles y tipos impositivos, permanecen inalterables durante largos períodos de tiempo; lo que origina el que los ingresos locales presenten una manifiesta inelasticidad.

Por el contrario, y como se señaló en la Introducción de Competencias atribuidas al subnivel gobiernos municipales, la creciente exigencia de la población respecto a la cobertura de las necesidades colectivas, por razones de gran utilidad directa, carácter intensivo de trabajo, y comportamiento similar al de los bienes de lujo, de los servicios públicos locales; los gastos locales tienen una elevada elasticidad-renta.

La reconocida internacionalmente, petrificación de los ingresos públicos locales, a lo que en el caso español, hay que añadir las relativamente sensibles tasas de inflación, que hacen crecer los gastos públicos municipales a un ritmo

⁵² PEDROS i ABELLO, Alexander. "Prólogo" a. Economía y Fiscalidad de los Municipios en España. Amalia Díaz Alvarez, Instituto de Estudios Económicos Madrid, 1985 p p 11-20, pp. 13.

acelerado, se traduce, a medio plazo, en una elasticidad de los ingresos públicos con respecto a la renta del Municipio, inferior a la elasticidad de los gastos públicos con respecto a dicha renta municipal.

Eugenio Domingo Solans insiste en la internacionalidad del problema: "No cabe duda de que la crisis de Nueva York, de los municipios británicos o de Barcelona tiene rasgos y causas comunes...

... Bajo la óptica de la asignación de recursos, las Haciendas locales plantean tres desequilibrios básicos. Uno derivado de la insuficiencia crónica de recursos o déficit crónico, patología que en la literatura hacendística local se ha acuñado con los términos "fiscal imbalance" o "fiscal capacity"⁵³

Por lo que este problema, de cara al futuro, también deberá de ser tenido en cuenta, porque inevitablemente se reproducirá, en el medio o largo plazo, por la razón de que los Municipios, en lo que a los tributos locales se refiere están mediatizados por:

La falta de autonomía tributaria municipal "plena", porque una cosa es que, como consecuencia del proceso descentralizador, los Municipios dispongan de autonomía de gestión administrativa, y otra cosa distinta es que dispongan de autonomía tributaria municipal "plena", en especial sobre los impuestos.

Los ingresos tributarios, desde la perspectiva de la autonomía municipal, pueden ser de dos tipos: tributos autónomos y tributos no autónomos. Como

⁵³ DOMINGO SOLANS, Eugenio: "Estudio introductorio" a, Reforma de las Haciendas Locales. Comisión Layfield. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982, p p 11-45, p.p. 26-27.

matiza Eugenio Domingo Solans⁵⁴, en puridad, son autónomos aquellos tributos, en los que el hecho imponible, la base y el tipo, o bien la cuota, son determinados por la Hacienda Municipal. Por el contrario, son tributos no autónomos, aquellos en que, por supuesto, el hecho imponible, pero también la base y el tipo, o bien la cuota son establecidos por niveles superiores de la Hacienda Pública, generalmente el central, aunque también, en el caso vasco, lo sea un subnivel de gobierno local, de rango superior al municipal, como es el subnivel gobiernos forales.

De acuerdo con estas definiciones, tan sólo cuando los tributos fueran autónomos, cabría considerar la existencia de autonomía tributaria municipal "plena".

Ahora bien, por razones de una necesaria armonización fiscal, y por evitar que el número de figuras tributarias sea excesivo, lo que resulta perjudicial; los tributos municipales tienen, de hecho, más características de tributos no autónomos, que de tributos autónomos. Por lo que la autonomía tributaria municipal queda reducida, en mayor o menor grado, y resulta menos amplia que lo que supone el concepto de autonomía municipal "plena".

En la realidad, es más que frecuente que los tributos municipales tengan las características de los tributos no autónomos. Por lo general y casi siempre, el hecho imponible; y cuando no, las bases y tipos, o las cuotas, así como los tipos máximos y mínimos..., etc.; quedan establecidos por los niveles superiores de gobierno, por lo que los gobiernos municipales se limitan a gestionar

⁵⁴ DOMINGO SOLANS, Eugenio: "Presentación a la edición española" de, *Fiscal Federalism*, Oates Wallace, E; v.c : *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local Madrid 1977. p.p. XI-XXXII, p.p. XXV

autónomamente. En estas circunstancias, sólo existe una autonomía tributaria municipal "limitada".

Parece conveniente, pues, el que para calificar la autonomía tributaria municipal, se realice una doble valoración. En primer lugar, sobre si la autonomía municipal es "plena"; y, en segundo lugar, en el caso probable de que no lo sea, sobre cuál es el grado aproximado de "limitación", que hace que la autonomía municipal quede reducida.

Esta doble valoración, para calificar la autonomía tributaria de los Municipios vascos, la postponemos a la Propuesta de modelo de Recursos asignados al subnivel gobiernos municipales.

No obstante, cabe adelantar que, la existencia de una autonomía tributaria "limitada", en el grado que más adelante se definirá, en los Municipios vascos, los predispone a:

El riesgo de que la efectividad del principio de suficiencia financiera municipal no quede debidamente garantizado, para todos y cada uno de los municipios vascos.

En efecto, el principio de suficiencia municipal, queda reconocido explícitamente en la Constitución Española, Título VIII, Capítulo II, Artículo 142: "Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de los tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".

Así mismo, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su Título VIII, Artículo 105.1, insiste en el reconocimiento explícito de este principio: "De conformidad con la legislación prevista en el artículo quinto, se dotará a las Haciendas locales de los recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las Entidades Locales".

Por el contrario, ni el Estatuto de Autonomía del País Vasco, ni la Ley de Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, reconocen explícitamente el principio de suficiencia financiera municipal. En todo caso, y en una interpretación muy poco rigurosa, cabría la posibilidad de considerar que la Ley de Territorios Históricos, en su Disposición Adicional Segunda. 1, reconoce, al menos, implícitamente el principio de suficiencia financiera, al disponer que: "Las Diputaciones Forales, en el ejercicio de las facultades de tutela financiera, que legalmente les corresponden sobre sus Municipios, deberán garantizar para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por la aplicación de la legislación de régimen común sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones Forales para efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes conforme a lo dispuesto en el artículo 46, del Concierto Económico".

No obstante, resulta evidente que los Municipios vascos tienen reconocido el principio de suficiencia financiera por la Constitución Española, y por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, al serles de aplicación el Artículo 105-1, de acuerdo con la Disposición Adicional Segunda de la citada Ley: "Las disposiciones de la presente Ley, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, se aplicarán en los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, sin perjuicio de las siguientes peculiaridades".

En la Propuesta de Modelo de Recursos asignados al subnivel gobiernos municipales, se tratará de las opciones para hacer efectivo el principio de suficiencia financiera municipal.

Y, por último, el retraso en la reforma de las haciendas municipales, como consecuencia del déficit presupuestario estatal, en un período de demanda creciente de servicios públicos municipales, contribuyó a hacer más crítica la situación financiera de las Haciendas Municipales, y consiguientemente a que su posterior saneamiento haya tenido que partir de unas situaciones financieras muy deterioradas.

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales, argumenta en su Exposición de Motivos I, que "... la necesidad más urgente se centra en la construcción del llamado Estado de las Autonomías, lo que induce al aplazamiento temporal de ... la reforma de las Haciendas Locales.

Se trata de una moratoria cuya necesidad se deriva, de la dinámica propia del proceso de implantación de las nuevas fórmulas de convivencia política.

... Consolidado el proceso autonómico ... se pone en marcha la gran reforma que supone la Ley 7/1985. Administración Local. Bases de Régimen Local... Sin embargo esta Ley no culminó íntegramente la ordenación del sector local, por cuanto un aspecto fundamental de este último, cuál es el relativo a la actividad financiera, sólo pudo ser regulado en algunos de sus aspectos generales.

Tal ausencia de una ordenación integral de la actividad financiera local en la

Ley 7/1985 (citada) estaba fundada en razones objetivas de carácter material. Integramente vinculadas al estado en que se encontraba el proceso de conformación definitiva de determinados aspectos de la actividad financiera general...

... En estos momentos sin embargo, culminados los procesos de conformación definitiva de los aspectos de la actividad económica general con trascendencia en el ámbito local, sí resulta posible llevar a cabo tal regulación, actuación ésta que constituye el objeto de la presente Ley".

Es decir que, durante los diez años que van desde la entrada en vigor de la Constitución Española (27 de diciembre de 1978) hasta la publicación en el B.O.E. de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (30 de diciembre de 1988), siempre ha habido alguna razón para retrasar la reforma de las Haciendas Municipales: en principio fué "La construcción del llamado Estado de las Autonomías"; y, posteriormente fueron "los procesos de conformación definitiva de (determinados) aspectos de la actividad financiera general con trascendencia en el ámbito local".

La primera razón parece válida. Efectivamente, el paso de un modelo unitario y centralizado a otro modelo que no es unitario, aunque tampoco sea federal, y descentralizado; y, que modifica la organización territorial anteriormente existente, supone el establecimiento de prioridades. Y resulta lógico, que en un Estado no federalista, que se estructura desde arriba hacia abajo, el nuevo nivel de la Administración que representan las Comunidades Autónomas, tenga prioridad, por ser más alto, sobre el ya existente y más bajo nivel de la Administración, que lo constituyen los Municipios.

La segunda razón, es tan vaga e imprecisa que más parece una excusa, tras la que, en mi opinión late el problema del déficit presupuestario estatal. Resulta probable, el que la reforma de las Haciendas Municipales se haya condicionado y retrasado, hasta el momento en que el déficit público estatal ha podido ser reducido, al menos, relativamente.

Paralelamente a este retraso de diez años (1978 a 1988) en la reforma de las Haciendas Municipales, ha tenido lugar (aunque comenzó con anterioridad, en 1975, a la muerte del entonces Jefe del Estado) un proceso dinamizado por factores que podrían calificarse de índole socio-política. El paso de un régimen autoritario a uno democrático, ha incidido muy especialmente en el deterioro progresivo de las Haciendas Municipales; puesto que los gobiernos municipales, los Ayuntamientos, tuvieron que hacer frente a una creciente demanda, hasta entonces insatisfecha, de servicios públicos municipales gratuitos. Esta mayor exigencia de niveles crecientes, de provisión de servicios públicos municipales, estaba, sin duda, justificada, puesto que la dotación de servicios públicos, municipales o de cualquier otro nivel de la Administración pública, en España era mucho más reducida que la dotación equivalente que ofrecían los países de la Comunidad Económica Europea a sus ciudadanos cuando tales países se encontraban en similares circunstancias económicas y sociales a las españolas de los primeros años de la década de los setenta⁵⁵.

Las mayores peticiones de servicios públicos, a todos los niveles de la Administración Pública, hicieron aumentar, especialmente entre 1973 y 1981, la relación entre el gasto público y el P.I.B., es decir, la dimensión del Sector Público, lo que a su vez ha hecho que la presión fiscal aumente, para tratar de

⁵⁵ LAGARES CALVO, MANUEL J.: "Las necesidades públicas en España: niveles de cobertura", Hacienda Pública Española, nº 36, 1975. p p. 103-120.

corregir en lo posible el déficit presupuestario.

Porque no es precisamente la crisis económica, cuyo comienzo solemos situar convencionalmente en 1973, coincidiendo con la denominada "primera crisis del petróleo", en la que el precio del barril de crudo aumento de 1,5 dólares en Octubre de 1973 a 12 dólares en Enero de 1974, la que ha impulsado el crecimiento del Sector Público, aunque es innegable que se encuentra detrás de partes sustanciales del déficit. También en otros países industrializados. la crisis ha provocado fuertes déficits presupuestarios, pero no así un crecimiento tan rápido de la dimensión del Sector Público, que con pequeñas variaciones, se ha mantenido en su tamaño tradicional.

Parece, pues, que detrás del déficit presupuestario estatal, se encuentran fundamentalmente motivaciones diferentes a las de la crisis económica, que han dado lugar a actuaciones de la política fiscal no directamente provocadas por la crisis, sobre el Sector Público, entre ellas la política de mayores provisiones de servicios públicos, y la política de redistribución de renta, que han debido partir, sin remedio, "de una realidad objetiva que exigió actuaciones concretas y urgentes, imposibles de preterir en un sistema democrático: la escasez absoluta en la dotación de muchos servicios públicos esenciales para garantizar la pacífica convivencia -tales como la sanidad, la enseñanza, la mejora de la administración de justicia o la ¿defensa?* - y las mayores desigualdades que el propio sistema tributario venía introduciendo en la ya de

* La interrogación es mía, no de M.J. LAGARES CALVO

por sí desigual distribución de nuestra renta y de nuestra riqueza. Parece lógico, pues, que ante estas circunstancias la política fiscal haya pretendido atender especialmente al instaurarse un sistema democrático estas necesidades sociales...⁵⁶.

Lo cierto es que, tanto las políticas fiscales, fueran automáticas o discrecionales, derivadas de la crisis económica, como las políticas fiscales discrecionales: de mayor y mejor provisión de servicios públicos y de redistribución de renta; originaron un fuerte déficit presupuestario, que varió muy bruscamente (en porcentaje del PIB), entre un superávit de + 1,2 en 1973, a un déficit de - 3,6 en 1981; es decir, que el déficit presupuestario creció, en dicho período, en 4,8 puntos porcentuales. Tras la desafortunada experiencia de la Ley 24/1983 de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales⁵⁷; parece pues, haber sido condición previa a la implantación de la reforma de las Haciendas locales, la contención del déficit público, y su posterior reducción, para evitar los efectos perversos que la reforma pudiera provocar en el déficit público, como consecuencia del gasto adicional, que iba a suponer, y que éste pudiera ser absorbido sin traumas.

El retraso en la regulación de las Haciendas Locales del territorio español común, también ha afectado, aunque indirectamente y en menor medida, a las Haciendas Locales vascas. Por que si bien, los Municipios vascos vienen recibiendo subvenciones para su financiación, desde la constitución del Fondo Foral de Financiación Municipal (FFFM) en 1984, que por su cuantía, han hecho

⁵⁶ LAGARES CALVO, Manuel J.: Déficit público y Crisis Económica. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1982, p.p. 200-201.

⁵⁷ Ley 21 de diciembre de 1983, núm. 24/1983. Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales. B.O.E. 22 de diciembre de 1983. (Núm. 305).

que su insuficiencia financiera fuera menos acusada que la de los Municipios españoles de territorio común; tampoco, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se abordó la regulación de las Haciendas Locales, a la espera de que la reforma legislativa fuera acometida por el Estado.

Coincidiendo en el tiempo, con este segundo retraso, ha sido en estos últimos años, cuando la demanda de más y mejores servicios públicos municipales, gratuitos o no, se ha intensificado. Porque la mejora en la provisión de servicios públicos se produjo, fundamentalmente en los servicios públicos supramunicipales. Y al ciudadano le interesa, además y ante todo, la provisión de servicios públicos municipales que puedan garantizarle, al menor coste, unos niveles de utilidad que le procuren un bienestar cotidiano, tan alto como sea posible. De ahí, el que la demanda de servicios públicos municipales se haya ampliado, desde los que satisfacen necesidades primarias: suministro de agua, alumbrado, alcantarillado..., etc.; hasta los que satisfacen otro tipo de necesidades: guarderías infantiles, centros de tercera edad, polideportivos, centros y actividades culturales, parques y jardines, etc.

Así que, y a modo de resumen, cabría asegurar el que los Ayuntamientos, tanto españoles de territorio común como vascos, hasta ahora han sido incapaces de ofrecer los servicios públicos municipales que sus ciudadanos demandaban; debido a la insuficiencia financiera de sus Haciendas Locales, cuya regulación se ha emprendido tardíamente, y cuyo último retraso ha estado originado por el déficit presupuestario estatal. El problema radica, en sí tras la reforma de las Haciendas Locales, éstas serán capaces, financieramente, de poder ofrecer a sus ciudadanos los servicios públicos que estos demandan.

2.2.2.3.2. PROPUESTA DE MODELO.

2.2.2.3.2.1. Las opciones para hacer efectivo el principio de suficiencia financiera: Participaciones, tributos propios, y subvenciones.

En la anterior Introducción se ha hecho una referencia al riesgo de que la efectividad del principio de suficiencia financiera municipal no quedara debidamente garantizada para todos y cada uno de los Municipios vascos; y se ha comentado que en el ámbito de los meros principios, no parecía haber problema alguno, ni para los Municipios españoles de territorio común, ni para los Municipios vascos. Las dificultades comienzan, y alcanzan su mayor gravedad, cuando se trata de que el principio de suficiencia financiera municipal se convierta en realidad material, hasta tal punto que: "Es inevitable. No se puede abordar comentario alguno sobre las Haciendas Locales sin dejar constancia como punto de partida de su insuficiencia, de la incapacidad de sus recursos para hacer frente a las necesidades de todo orden que tienen planteadas las Corporaciones Locales, los Ayuntamientos".⁵⁸

En estas circunstancias, la insuficiencia financiera de los Municipios, sólo puede ser corregida a través de cuatro opciones. En primer lugar, cabe incrementar la presión fiscal en algunos o en todos los hechos imponibles propios, que no autónomos, de los Municipios. En segundo lugar, se pueden crear nuevas figuras tributarias, que amplíen el campo de la imposición municipal. En tercer lugar, existe la posibilidad de compartir el rendimiento territorial de alguna o todas las figuras tributarias propias de niveles más altos de gobierno, entre dicho nivel gobierno, y los Municipios, entre otros niveles de gobierno ("tax sharing"). Y, en cuarto y último lugar, se puede establecer un mecanismo de

⁵⁸ LOPEZ MARCOS, José Ignacio: "Haciendas Locales. La financiación de un déficit" *ECONOMIAK* nº 5 y 6, 1987. Departamento de Economía y Planificación, Gobierno Vasco. p.p. 329-356, p.p. 329.

subvenciones que permita redistribuir los recursos entre los diversos niveles de gobierno ("revenue sharing").

Las dos primeras opciones son aplicables cuando se considere que los ingresos procedentes de los tributos propios son reducidos. Aunque, la segunda opción, la creación de nuevas figuras tributarias, como se ha afirmado anteriormente, dada su ineficacia, no debe de ser utilizada, o, al menos, no es recomendable su utilización. Cabe la posibilidad, combinando ambas opciones, de que unas figuras tributarias sean sustituidas por otras, e incrementar la presión fiscal en alguno o en todos los hechos imponible correspondientes a las nuevas figuras tributarias. Y, en efecto, ésta ha sido la vía elegida tanto por la Ley Reguladora de las Haciendas locales, como, y en especial, por las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa.

Tanto, si se considera que las fuentes de financiación propias del Municipio están suficientemente explotadas y que el grado de presión es comparativamente el adecuado, como si se opta por el incremento de la presión fiscal propia del Municipio, se pueden aplicar las dos últimas opciones. Lo que ocurre es que, en el primer caso, son, en exclusividad, la participación municipal ("tax sharing"), y las subvenciones ("revenue sharing"), las que deben contrarrestar la insuficiencia financiera municipal; mientras que en el segundo caso, se persigue la suficiencia financiera municipal por una doble vía, a través de los mayores ingresos procedentes de los tributos propios, y, a través de los ingresos procedentes de la participación municipal ("tax sharing") y de las subvenciones ("revenue sharing").

En la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha elegido esta doble vía, la posibilidad de incrementar los ingresos municipales, a través de los ingresos procedentes de los tributos municipales propios, y, a través de los ingresos

procedentes de las subvenciones ("revenue sharing"). Porque, efectivamente, las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados" son consideradas, implícitamente, como subvenciones, tanto por la Ley de Concierto Económico en su Artículo Cuarenta y seis. Uno, como por la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, en su Disposición Adicional Cuarta; y, por supuesto, las "participaciones en los tributos no concertados", en este caso acertadamente, son consideradas como subvenciones, también implícitamente, por la Ley de Concierto Económico en su Artículo Cuarenta y seis. Dos.

Dos, son pues, de acuerdo con la legislación vigente, los componentes del segundo Subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca; que pretendo ampliar a tres componentes, a través de la consideración de las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados" como participaciones ("tax sharing"), en lugar de como subvenciones ("revenue sharing"), que es como las considera, implícitamente, la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996.

2.2.2.3.2.1.1. Las participaciones de los Entes Locales en la recaudación por tributos concertados, su consideración como participaciones.

Respetando los principios previstos en el Artículo 41.2 a) y b) del Estatuto de Autonomía que, atribuyen, respectivamente, a las Instituciones competentes de los Territorios Históricos y a las Diputaciones Forales, la competencia normativa en cuanto al régimen tributario y la capacidad de exacción en su conjunto de los tributos concertados, en el respectivo ámbito jurisdiccional de cada Territorio Histórico, que quedan confirmadas en el Artículo Segundo. Uno y Dos, de la Ley de Concierto Económico; y, respetando el Artículo Cuarenta y Seis. Uno, de esta última Ley, sobre participaciones a favor de las Corporaciones Locales del País Vasco en los ingresos por tributos concertados: la propia Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, en su Disposición Adicional Cuarta. 2, indica que: "Igualmente el Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los órganos forales de los Territorios Históricos que destinen a los entes locales de ellos dependientes, en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, como mínimo el 50% del resultado que se obtenga con el siguiente detalle".

Esta disposición da lugar a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, se trata de una "recomendación", tal vez para salvar, inequívocamente, el principio de que las Diputaciones Forales distribuirán las cantidades correspondientes a los tributos concertados de acuerdo con los criterios que estimen convenientes, entre las Corporaciones Locales de sus respectivos Territorios Históricos, contemplado en el Artículo Cuarenta y Seis. Uno, de la Ley de Concierto Económico. Pero esta "recomendación", de hecho, se está cumpliendo por parte de los órganos forales de los Territorios Históricos, por lo que no parece atentatorio contra el principio contemplado en

dicho Artículo y apartado, sustituir la fórmula "recomienda... que destinen", por la fórmula "debieran destinar".

En segundo lugar, se trata de "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", y, si éstos pierden el carácter de tales, es porque esta misma Disposición Adicional Cuarta, en su apartado 1, párrafo segundo indica que: "Asimismo, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los órganos forales de los Territorios Históricos la utilización, entre otros, de criterios de población y esfuerzo fiscal al establecer la participación de cada ente local en los ingresos concertados correspondientes a sus respectivo Territorio Histórico"; lo que convierte a las "participaciones" ("tax sharing") en subvenciones ("revenue sharing"). Pero si las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", se establecieran, como debieran de serlo, con criterios de derivación territorial, es decir, en función del cociente entre la recaudación por tributos concertados correspondiente a cada ente local, y la recaudación por tributos concertados correspondiente al colectivo de entes locales de cada Territorio Histórico, o lo que es lo mismo, a la recaudación por tributos concertados del Territorio Histórico respectivo; las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados" serían "participaciones" ("tax sharing").

En tercer lugar, las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", se fijan, como mínimo, en un 50% de los "recursos disponibles" de cada Territorio Histórico, que son el resultado de deducir de los "recursos a distribuir", las "aportaciones generales", o "participaciones" del gobierno vasco de cada Territorio Histórico. Pero así como la participación en los "recursos a distribuir" entre el nivel gobierno vasco y el subnivel gobiernos forales, se fija en función de los gastos a financiar, para cada uno de estos dos niveles de gobierno, respondiendo al principio de equilibrio o perecuación fiscal vertical, no se puede afirmar lo mismo de ese 50%, como mínimo, en que

consisten las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados" de su respectivo Territorio Histórico.

¿Por qué el 50%, y no el 45% o el 55%, por citar algunos porcentajes más o menos próximos?. Creo, y tengo la convicción porque lo he investigado, de que nadie, repito nadie, está en disposición de dar una respuesta razonable y convincente. De forma que dejémoslo así, en el 50%, y consideremos que la estimación de este porcentaje responde, también, al principio de equilibrio o perecuación fiscal vertical entre niveles de gobierno. No obstante, no ha de transcurrir mucho tiempo, para que se tenga un mayor y mejor conocimiento estadístico de las Haciendas Municipales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que permitirá ajustar este porcentaje de "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados" de los Territorios Históricos. Y es más, opino que este ajuste no será traumático, por la razón de que las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos incluyen en sus respectivos estados de gastos de sus presupuestos anuales, transferencias corrientes y de capital, además de las participaciones a favor de las Corporaciones Locales en los ingresos por tributos concertados y no concertados, que son subvenciones para los municipios; por lo que estas subvenciones aumentarán o disminuirán, en razón a cuál sea el resultado del ajuste del porcentaje actual del 50% sobre los "recursos disponibles".

Todo ello, con independencia del ajuste a que pudiera dar lugar, la modificación de las actuales competencias atribuidas al subnivel gobiernos municipales, que serían sustituidas por las competencias propuestas en Competencias atribuidas al subnivel gobiernos municipales.

Como resultado de las anteriores consideraciones, mis conclusiones, que tienen el carácter de propuestas y modificación de la legislación actualmente vigentes, son las siguientes:

- Que la vigente "recomendación" sea considerada como "disposición".
- Que las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", sean auténticas "participaciones" ("tax sharing"), por aplicarse criterios de derivación territorial, es decir, la recaudación relativa de cada Municipio respecto a la recaudación de su respectivo Territorio Histórico, por tributos concertados; y, no subvenciones ("revenue sharing"), por aplicarse criterios de población y esfuerzo fiscal.
- Que el porcentaje de participación de los entes locales en los "recursos disponibles" de su respectivo Territorio Histórico, continúe fijado en el 50%. Y, que dicho porcentaje, sea considerado, provisionalmente, como adecuado para lograr el equilibrio o perecuación fiscal vertical, entre niveles de gobierno.

Los cambios a introducir en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios de 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, ya se concretaron en Propuesta normativa de Recursos asignados al subnivel gobiernos forales, aunque se producirá algún cambio más, que se concretará en Propuesta normativa de Recursos asignados al subnivel gobiernos municipales.

Por otra parte, y como ya se ha insistido repetidas veces, las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados" no deberían figurar en el estado de ingresos de los presupuestos anuales de sus respectivas Diputaciones Forales, sino en el estado de ingresos de los presupuestos anuales de cada uno de los Municipios, dependientes de cada Territorio Histórico.

En definitiva, y confirmando lo ya expuesto anteriormente en Propuesta de

modelo de Recursos asignados al subnivel gobiernos forales, al subnivel gobiernos municipales les corresponde una participación en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, que es la siguiente:

- Subnivel gobiernos municipales: $0,1685 | R - (D + P) |$
 - Colectivo Ayuntamientos Araba:
 $0,1685 | R_a - y_a (D + P) |$
 - Colectivo Ayuntamientos Bizkaia:
 $0,1685 | R_b - y_b (D + P) |$
 - Colectivo Ayuntamientos Gipuzkoa:
 $0,1685 | R_g - y_g (D + P) |$

que coincide con la participación del 50% en los "recursos disponibles" de los Territorios Históricos.

A efectos de determinar la participación de cada uno de los municipios en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, de su respectivo Territorio Histórico, hay que tener en cuenta la complejidad del concepto "recursos sujetos a reparto o a distribuir", de cada Territorio Histórico, que consiste en:

$$R_i - y_i (D + P)$$

Siendo:

- R: Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto
- y: Coeficiente horizontal de cada Territorio Histórico, en función de su renta relativa
- D: Deducciones procedentes de la metodología del Cupo
- P: Deducción especial.

El subíndice "i", indica que el importe o ratio de cada concepto será el efectivamente correspondiente a cada Territorio Histórico

E, igualmente, hay que tener en cuenta la complejidad del concepto "ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto", de cada Territorio Histórico, que consiste en:

$$R_i = (T_i - 0,0630 T_i) + N_i + I_i$$

Siendo:

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

T: Recaudación por tributos concertados.

0,0630 T: Minoración de la recaudación por tributos concertados, correspondiente a la compensación neta a favor de las Diputaciones Forales por ingresos provinciales sustituidos por el IVA.

N: Rendimientos netos con motivo de la emisión y colocación de Deuda Pública Foral Especial.

I: Intereses líquidos devengados por razón de ingresos fiscales concertados.

El subíndice "i" indica que el importe de cada concepto será el efectivamente correspondiente a cada Territorio Histórico.

En puridad, la participación ("tax sharing") de cada Municipio de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, debiera de ser el 0,1685 de los "recursos sujetos a reparto, o, a distribuir" obtenidos en el propio Municipio. Pero, esta forma de determinar la "participación de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", carece de sentido porque: las Deducciones procedentes de la metodología del Cupo (D), la Deducción especial (P), los Rendimientos netos, con motivo de la emisión y colocación de Deuda Pública (N), y los Intereses líquidos devengados por razón de ingresos fiscales concertados (I), tienen fijadas sus respectivas cuantías o importes previsionales, para el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Y, sí bien su imputación a cada Territorio Histórico es lógica, a través de los índices de renta (D + P), los índices de

colocación (N), y los índices de recaudación (I); no lo es, su imputación a cada municipio.

En consecuencia, habrá que optar por una metodología que, aunque menos pura, tenga sentido y sea lógica, para determinar las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados". La metodología sería la siguiente.

- Los ingresos concertados están compuestos, según Anexo. Capítulo I. Artículo 2, 2. de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, por:
 - a) Los impuestos directos concertados.
 - b) Los impuestos indirectos concertados.
 - c) La tasa fiscal de combinaciones aleatorias y juego.
 - d) Los recursos de apremio, prórroga e intereses de demora ingresados por hechos imponibles referidos a los tributos concertados.

Es decir, lo que venimos denominando recaudación por tributos concertados (T).

- La recaudación por tributos concertados (T), es perfectamente cuantificable para cada Municipio, porque es la procedente de la contribución de todas las personas físicas y jurídicas, que tienen su domicilio en el respectivo Municipio; y, la definiremos como Tij.

Siendo:

T: Recaudación por tributos concertados.

El subíndice "ij", indica que el importe de T, corresponde al Municipio "j" del Territorio Histórico "i".

- Resulta evidente que la Recaudación por tributos concertados de un Territorio Histórico "i", es la agregación de las Recaudaciones por tributos concertados de todos los Municipios "j" correspondientes a dicho Territorio Histórico. De forma que:

$$T_i = \sum_{j=1}^{j=n} T_{ij}$$

- Por lo que la recaudación por tributos concertados de cada Municipio, con respecto a la recaudación por tributos concertados de su respectivo Territorio Histórico será:

Índice recaudación Municipio "j":

$$t_{ij} = \frac{T_{ij}}{\sum_{j=1}^{j=n} T_{ij}} = \frac{T_{ij}}{T_i}$$

Siendo este índice de recaudación "t_{ij}" el que determinará la "participación de cada ente local en la recaudación por tributos concertados", en los recursos sujetos a reparto, o, a distribuir, correspondientes al Colectivo de Ayuntamientos de cada Territorio Histórico.

- De forma que la participación de cada Ayuntamiento en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, de su respectivo Territorio Histórico será la siguiente:

Ayuntamientos Araba: 0,1685 t_{aj} | Ra - ya (D + P) |

Ayuntamientos Bizkaia: $0,1685 \sum_{j=1}^n t_{bj} |R_b - y_b (D + P)|$

Ayuntamientos Gipuzkoa: $0,1685 \sum_{j=1}^n t_{gj} |R_g - y_g (D + P)|$

cumpléndose, por supuesto:

$$\sum_{j=1}^n t_{ij} = 1$$

en cada Territorio Histórico.

Y, además:

$$\sum_{j=1}^n 0,1685 t_{ij} |R_i - y_i (D + P)| = 0,1685 |R_i - y_i (D + P)|$$

también, en cada Territorio Histórico.

En conclusión, que las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", al igual que las "aportaciones generales", deben de ser una auténtica participación ("tax sharing"), en el rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico. Aunque la complejidad de los recursos sujetos a reparto o a distribuir, impidan aplicar en su ideal puridad los criterios de derivación territorial, para el cálculo de las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados".

Esta propuesta de modelo supone un cambio sustancial sobre el modelo actual, porque implica la modificación del criterio de reparto del Fondo Foral de Financiación Municipal cuya cuantía es importante.

En 1989, cuando empecé a esbozar el modelo que propongo en Asignación de recursos a los diferentes niveles de gobierno, las dotaciones presupuestarias del Fondo para 1989, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, que puede servir como ejemplo, eran:

	<u>Millones Pts.</u>	<u>% s/FFFM</u>
- Fondo Foral de Financiación Municipal	17.566,5	100,0
- Libre disposición		
- Subvenciones generales	15.616,5	88,9
- Subvenciones específicas	805,0	4,6
- Aportación indirecta tributos no concertados	1.145,0	6,5

Lo que significa que la propuesta de modelo implica la modificación del criterio de reparto del 88,9% de la cuantía del Fondo Foral de Financiación Municipal (y, también del 6,5% del FFFM correspondiente a la aportación indirecta mediante participación en tributos no concertados).

En 1992, al exponer el modelo de Asignación de recursos a los diferentes niveles de gobierno, las dotaciones presupuestarias del Fondo para 1992, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, por seguir con el ejemplo, son:

	<u>Millones Pts.</u>	<u>% s/FFFM</u>
- Fondo Foral de Financiación Municipal	30.469,0	100,0
- Libre disposición		
- Subvenciones generales	28.901,3	94,9
- Subvenciones específicas	-	-
- Aportación indirecta tributos no concertados	1.567,7	5,1

lo que significa que la propuesta de modelo implica la modificación del criterio de reparto del 94,9% de la cuantía del Fondo Foral de Financiación Municipal (y, también del 5,1% del FFFM correspondiente a la aportación indirecta mediante participación en tributos no concertados).

Y, por otra parte, no es lo mismo considerar a las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados" como auténticas "participaciones" ("tax sharing") por aplicarse criterios de derivación territorial, de acuerdo con la recaudación relativa de cada municipio respecto a la recaudación de su respectivo Territorio Histórico; que considerarlas, como "subvenciones generales" ("revenue sharing") por aplicarse criterios de población y esfuerzo fiscal, u otros como los que hasta ahora se han venido aplicando.

La propuesta de modelo significa que alrededor del 90%-95% del Fondo Foral de Financiación Municipal -FFFM, se distribuya entre los Municipios con un criterio de derivación territorial, es decir en función del índice de recaudación, en lugar de con los criterios actuales, que son menos rigurosos, menos objetivos, menos equitativos, y menos sencillos y transparentes, que el criterio que se propone.

Tras destacar la importancia del cambio que supondría la aplicación de la propuesta de modelo del primer componente del segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, la doy por finalizada.

2.2.2.3.2.1.2. Los tributos municipales. Su consideración como tributos propios.

El segundo componente del segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca está formado por "los tributos propios clasificados en Impuestos, Tasas, y Contribuciones", y más en concreto, los Tributos propios municipales especificados en las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa.

Cabe preguntarse si los Municipios vascos disponen de una autonomía tributaria municipal "plena". En principio, no parece aventurado responder que no, aunque el grado de autonomía resulte más amplio, comparativamente, que el de los Municipios de territorio común del resto del Estado Español.

No obstante, para dar una respuesta más rigurosa, convendría analizar la actual legislación:

1. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales complementaria de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su Exposición. Motivos II, al referirse al principio de autonomía financiera pone de manifiesto la falta de autonomía tributaria "plena": "El principio de autonomía, referido al ámbito de la actividad financiera local, se traduce en la capacidad de las Entidades locales para gobernar sus respectivas Haciendas. Esta capacidad implica algo más que la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local involucrando a las propias Corporaciones en el proceso de obtención y empleo de recursos financieros y permitiéndoles incidir en la determinación del volumen de los mismos....".

Es decir que, la autonomía se traduce y reduce a la capacidad para gobernar sus respectivas Haciendas; porque de acuerdo con el Título VII.

Artículo 133 de la Constitución Española:

1. "La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley.
- 2... Las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes..."

Así mismo, esta falta de autonomía tributaria municipal "plena" queda confirmada en el Título VIII. Artículo 106.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, que determina: "Las Entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas Locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla".

Resulta pues, evidente, la falta de autonomía tributaria municipal "plena", al ser el Estado, y en algunos supuestos restrictivos, las Comunidades Autónomas, las que tienen capacidad para establecer el régimen tributario.

2. La Constitución Española recoge en su Disposición Adicional 1ª que: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos en los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía".

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, en su Título III, dispone en el Artículo 40: "Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda autónoma"; y, así mismo, añade en el Artículo 41, 2.a): "Las Instituciones competentes de los

Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su Territorio el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley".

Resulta, por lo tanto, evidente, la falta de autonomía tributaria municipal "plena", al ser las Instituciones competentes de los Territorios Históricos, concretamente, las Juntas Generales, las que tienen capacidad para mantener, establecer, y regular el régimen tributario.

3. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales, constituye una reforma sustancial del ordenamiento jurídico-tributario, por lo que teniendo en cuenta lo previsto en la Disposición Adicional Segunda del vigente Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco, se ha procedido a la adaptación del Concierto Económico al nuevo régimen financiero local y al nuevo sistema de tasas y precios públicos, habiendo sido aprobado el correspondiente Acuerdo, por la Comisión Mixta de Cupo, el día 28 de diciembre de 1988.

Esta Ley de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, modifica los Artículos Cuatro, norma cuarta, Treinta y Cuatro, Cuarenta y uno, Cuarenta y dos, Cuarenta y tres, Cuarenta y cuatro, Cuarenta y cinco, y Cuarenta y seis, e incorpora la Disposición Transitoria Novena, al actual Concierto Económico.

El modificado Artículo Cuatro, dispone que por razones de armonización fiscal se adoptará idéntica definición del hecho imponible y se utilizarán los

misimos criterios de valoración, que, en territorio común, respecto del impuesto sobre Bienes Inmuebles; y, que a efectos fiscales, se utilizará la misma clasificación de Actividades Económicas que en territorio común, cabiendo la posibilidad de un mayor desglose.

Los modificados Artículos Cuarenta y uno, Cuarenta y dos, y Cuarenta y tres, referentes a los impuestos: sobre Bienes Inmuebles, sobre Actividades Económicas, y sobre Vehículos de Tracción Mecánica, respectivamente; repiten uno tras otro: "El impuesto sobre se regulará por las normas que dicten las Instituciones competentes de los Territorios Históricos...".

La regulación de estos Impuestos, respetando las normas de armonización fiscal con el Estado, se concretó en tres Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, esencialmente coincidentes, tras una previa armonización y coordinación⁵⁹, elaboradas por las respectivas Instituciones competentes de cada uno de los tres Territorios Históricos.

4. El Título II, Capítulo II, Recursos de los municipios. Tributos propios. de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, así como el Título II, Capítulo III. Tributos Propios, Artículo 19 de las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales, (y de cinco impuestos municipales); de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, consideran como tales tributos a: Tasas, Contribuciones especiales, e Impuestos (sobre Bienes Inmuebles; sobre Actividades Económicas; sobre Vehículos de Tracción Mecánica; sobre Construcciones, Instalaciones y Obras; sobre el Incremento del Valor de los terrenos

⁵⁹ Armonización consensuada, respondiendo al espíritu que, posteriormente quedó recogido en la Ley 31/1989 de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal B.O.P.V., 9 de junio de 1989 (Núm. 109).

de Naturaleza Urbana).

Estos tributos propios previstos en la Ley y en las Normas Forales, como recursos de los Municipios; en puridad, ¿son tributos autónomos o son tributos no autónomos?.

Para responder a la anterior pregunta habría que analizar, cuando menos, quién, ¿el Estado, los Territorios Históricos, o los Municipios? define los hechos imponibles, determina las bases, establece los tipos o fija las cuotas:

Hechos imponibles.

Los define el Estado, tanto si se trata de Tasas, como si se trata de Contribuciones especiales, o bien de Impuestos. En la Comunidad Autónoma del País Vasco se respetan las normas de armonización fiscal con el Estado.

Bases imponibles.

Las determina el Estado, tanto en el caso de las Contribuciones especiales, como en el caso de tres de los cinco Impuestos, ya que, los impuestos sobre Actividad Económica y sobre Vehículos de Tracción Mecánica, así como las Tasas, no tienen bases imponibles. En la Comunidad Autónoma del País Vasco se respetan las normas de armonización fiscal con el Estado, salvo en el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de Naturaleza Urbana.

Tipos de gravamen.

Los establece el Territorio Histórico, a través de sus Juntas Generales, para los tres impuestos a cuyas bases son aplicables los tipos

impositivos. Las posibilidades de opción de los Municipios vascos son sensiblemente superiores a las de los Municipios españoles de territorio común, al no quedar supeditados los tipos máximos y, en algún caso, los mínimos, al estrato de población, en los tres Impuestos, e incluso, a otras variables, como capitalidad y servicios prestados, en uno de los tres Impuestos (sobre Bienes Inmuebles).

Cuotas.

El Territorio Histórico, a través de sus Juntas Generales regula la cuantía de las Tasas, indica los criterios de distribución de la base imponible de las Contribuciones especiales, y fija las Tarifas de los Impuestos sobre Actividades Económicas y sobre Vehículos de Tracción mecánica.

Los Municipios vascos podrán incrementar las cuotas mínimas, fijadas en las Tarifas de ambos Impuestos, mediante la aplicación sobre las mismas de un coeficiente, que será, como mínimo del 2,2. Además en el caso del Impuesto sobre Actividades Económicas, los Municipios vascos podrán establecer sobre las cuotas mínimas, o en su caso, sobre las cuotas incrementadas por la aplicación del coeficiente, una escala de índices que pondere la situación física del establecimiento dentro de cada término municipal, atendiendo a la categoría de la calle en que radique, siendo el índice mínimo de la referida escala no inferior a uno y el máximo no puede exceder de dos.

Las conclusiones son bien claras: quién define los Hechos impositivos es el Estado; quién determina las Bases Imponibles es el Estado; quienes establecen los tipos básicos y máximos (Impuesto sobre Bienes Inmuebles e Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras), y los tipos mínimos y máximos (Impuesto sobre el incremento del Valor de los

Terrenos de Naturaleza Urbana), son los Territorios Históricos, a través de sus respectivas Juntas Generales; y, quienes fijan las cuotas, mínimas y máximas, son igualmente los Territorios Históricos, a través de sus Juntas Generales.

De forma que los Municipios vascos, se limitan a optar: entre el tipo básico y el tipo máximo de los máximos; entre el tipo mínimo de los mínimos y el tipo máximo de los máximos; y entre cuota mínima y cuota máxima de los máximas; lo que no es poco en comparación con las opciones de que disponen los Municipios españoles de territorio común.

A pesar de las menores limitaciones contempladas en las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, en comparación con las de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en cuanto a la elección de tipos y cuotas por los Municipios vascos; los tributos propios no pueden calificarse de tributos autónomos, aunque resulta evidente, que el grado de no autonomía es menor en los Municipios vascos que en los Municipios españoles de territorio común.

Por otra parte, no debe de quedar en el olvido, la proximidad de niveles entre el subnivel gobiernos municipales (vascos) y el subnivel gobiernos forales; en contraposición, con la lejanía de niveles, entre el subnivel gobiernos municipales (españoles de territorio común) y el nivel gobierno central. Porque esta proximidad de niveles, ha permitido a los Municipios vascos agrupados federativamente en EUEDEL, no sólo ser oídos, sino también participar junto al Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, en el establecimiento de las Normas Forales que regulan las Haciendas Municipales vascas.

A modo de conclusión, y como primera valoración, habría que afirmar que los Municipios vascos no disfrutaban de autonomía tributaria municipal "plena"; y, así mismo, y como segunda valoración, habría que considerar que el grado de limitación, aunque inferior al de los Municipios españoles de territorio común, es relativamente importante. En otras palabras, que los Municipios vascos disponen de una autonomía tributaria municipal "limitada", consistente en la posibilidad de gestionar autónomamente los tributos, disponer de opciones amplias en la elección de tipos y cuotas, y, además, participar en el establecimiento de las normas reguladoras de los tributos.

Resulta, pues, adecuado aludir a los tributos municipales "propios", en lugar de a los tributos municipales "autónomos", al hacer referencia al segundo componente del segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca.

Los ingresos por tributos municipales propios figurarán en el estado de ingresos del presupuesto anual de los respectivos Municipios; y no debieran de figurar ni en el estado de ingresos ni en el estado de gastos del presupuesto anual de cada una de las Diputaciones Forales.

2.2.2.3.2.1.3. Las participaciones de los entes locales en los tributos no concertados. Su consideración como subvenciones.

El Artículo Cuarenta y seis. Dos, de la Ley de Concierto Económico dispone que: "En los supuestos de aportación indirecta mediante participaciones en tributos no concertados, las Diputaciones Forales distribuirán, de acuerdo con los criterios que se pacten entre el Gobierno y las Instituciones competentes del País Vasco, las cantidades que a tenor de las normas de reparto de carácter general corresponden a las Corporaciones Locales de su respectivo Territorio Histórico"; que posteriormente quedó modificado por la Ley de Adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en los siguientes términos: "En los supuestos de aportación indirecta mediante participaciones en tributos no concertados, las Diputaciones Forales, distribuirán las cantidades que a tenor de las normas de carácter general correspondan a las Entidades Locales de su respectivo Territorio Histórico".

Las participaciones de los entes locales en los tributos no concertados, Renta de aduanas, Monopolios Fiscales, y Alcoholes, tienen actualmente la consideración de subvenciones ("revenue sharing") de carácter general; y, no parece haber inconveniente alguno, para que sigan siéndolo.

Ahora bien, parece conveniente y se propone, que la distribución de estas subvenciones entre los Municipios de cada Territorio Histórico se realice por las respectivas Diputaciones Forales, utilizando los criterios de población y esfuerzo fiscal municipal, entendiéndose por tal, la relación existente entre el importe de la recaudación anual, por todos los conceptos tributarios concertados y por los tributos municipales propios, y la renta, correspondientes a cada municipio; o, lo que quizás sea más operativo, la recaudación relativa en el municipio, es decir, el importe de la recaudación anual por todos los

conceptos tributarios concertados y por los tributos municipales propios, correspondiente a cada municipio, con respecto a la recaudación anual por todos los conceptos tributarios concertados y por los tributos municipales propios, correspondientes a todos los Municipios del Territorio Histórico.

La razón de la conveniencia de utilizar los criterios de esfuerzo fiscal municipal, o de recaudación relativa en el municipio, surge de que los Municipios vascos, aunque sólo dispongan de una autonomía tributaria municipal "limitada", tienen la autonomía suficiente para fijar la presión fiscal, dentro de unos límites, aplicable a la capacidad fiscal del municipio, en las figuras tributarias municipales propias. Resultaría muy cómodo para los gobiernos municipales, alojar la presión fiscal aplicada en las figuras tributarias municipales propias, y reclamar subvenciones desde niveles de gobierno superiores, para corregir, en mayor o menor grado, su insuficiencia financiera.

Se trata, simplemente, de tener en cuenta una acertada idea de Walter Heller⁶⁰ que, aplicada a los Municipios vendría a decir algo así como: para que un municipio reciba ayudas (subvenciones), debe empezar por ayudarse a sí mismo (con su esfuerzo fiscal).

Esta propuesta, sobre los criterios de distribución de las participaciones de los entes locales en los tributos no concertados, en forma de subvenciones de carácter general, supondría una adición a la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, que se concretará en Propuesta normativa de Recursos asignados al subnivel gobiernos municipales.

En cuanto a la fórmula de distribución de las cantidades que correspondan,

⁶⁰ HELLER; Walter. *New Dimensions of Political Economy*. New York, Norton, 1967

por tributos no concertados, a los Municipios de cada Territorio Histórico, me inclino por proponer la elección de dos criterios: población, y recaudación relativa en el Municipio.

La razón de preferir la recaudación relativa en el Municipio, al esfuerzo fiscal municipal, es de tipo operativo. En ambos casos, se trata de evaluar el importe de la recaudación anual, por todos los conceptos tributarios concertados y por los tributos municipales propios, correspondientes a cada Municipio, por lo que el grado de dificultad de obtención de esta información es el mismo, para ambos criterios; pero, el criterio no elegido requiere, además, la estimación de la renta de cada Municipio, que se realiza, de forma indirecta, a través de múltiples indicadores, cuyos valores son conocidos con evidente retraso en el tiempo.

En cuanto a la ponderación de los criterios elegidos, deben de tenerse en cuenta dos principios: la perecuación fiscal horizontal; y, el que cada Municipio que reciba ayuda, debe empezar por ayudarse a sí mismo.

En una interpretación genérica de ambos principios, ya que no puede ser más rigurosa, estaría por dar un ligero mayor peso específico a la población (60%), que a la recaudación relativa en el Municipio (40%).

En consecuencia, en la fórmula de distribución de las cantidades que correspondan, por tributos no concertados, a los Municipios de cada Territorio Histórico, deberá tenerse en cuenta que:

La participación de cada Municipio en su respectivo Territorio Histórico, en lo que respecta a población, sería:

$$\frac{C_{ij}}{C_i} = cij$$

donde:

$$\sum_{j=1}^{j=n} c_{ij} = 1 \quad y \quad \sum_{j=1}^{j=n} C_{ij} = C_i$$

Siendo:

C: Número de habitantes, población, o censo.

c: índice de población.

El subíndice "ij", indica que el valor de C y c, corresponden al Municipio "j" del Territorio Histórico "i".

La participación de cada Municipio en su respectivo Territorio Histórico, en lo que respecta a recaudación en el Municipio, sería:

$$\frac{T_{ij} + M_{ij}}{T_i + M_i} = tm_{ij}$$

$$\sum_{j=1}^{j=n} tm_{ij} = 1 \quad y \quad \sum_{j=1}^{j=n} T_{ij} + M_{ij} = T_i + M_i$$

donde:

T: Recaudación por tributos concertados.

M: Recaudación por tributos municipales propios.

tm: Índice de recaudación en el Municipio por tributos concertados y tributos municipales propios.

El subíndice "ij", indica que el valor de T, M, y tm corresponden al Municipio "j" del Territorio Histórico "i".

Por lo tanto, la aportación indirecta mediante participación en tributos no concertados, que constituirá el Fondo de Subvenciones TNi, se distribuirá por las Diputaciones Forales respectivas, entre los Municipios de su Territorio Histórico, de la forma siguiente:

1. El 60% del Fondo de subvenciones TNi, en función del índice de población cij.
2. El 40% del Fondo de subvenciones TNi, en función del índice de recaudación en el Municipio, por tributos concertados y tributos municipales propios tmij.

De forma que cada Municipio recibirá como subvención por tributos no concertados:

$$TN_{ij} = c_{ij} (0,6000 TN_i) + tm_{ij} (0,4000 TN_i)$$

o lo que es lo mismo:

$$TN_{ij} = (0,6000 c_{ij} + 0,4000 tm_{ij}) TN_i$$

siendo:

TN: Fondo de subvenciones por tributos no concertados.

c: Índice de población.

tm: Índice de recaudación en el Municipio, por tributos concertados y tributos municipales propios.

Esta sería pues, la fórmula propuesta para distribuir el Fondo de subvenciones por tributos no concertados, entre los Municipios correspondientes a cada Territorio Histórico, que es el tercer componente del segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca.

Estos Fondos de Subvenciones por tributos no concertados figurarian, en el estado de gastos del presupuesto anual de las respectivas Diputaciones Forales, y por el contrario, en el estado de ingresos del presupuesto anual de todos los Municipios vascos, por la parte que les corresponda en el Fondo de su respectivo Territorio Histórico.

Como ya se indicó anteriormente, en el ejemplo sobre el Fondo Foral de Financiación Municipal -FFFM, en los ejercicios 1989 y 1992, del Territorio Histórico de Gipuzkoa, su cuantía no es importante, tan sólo de entre el 5% y el 6,5% de dicho FFFM.

2.2.2.3.2.2. Las operaciones de crédito y emisiones de deuda.

Las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, en su Artículo 2.1. f), considera "el producto de las operaciones de crédito", como uno de los recursos del subnivel gobiernos municipales.

Asimismo, en su Artículo 51, determinan que, en los términos previstos, los Municipios podrán concertar:

- a) Operaciones de crédito a medio y largo plazo, para la financiación de sus inversiones, acudiendo al crédito público o privado en todas sus modalidades.
- b) Operaciones de tesorería con cualquier entidad financiera y plazo no superior a un año, para atender sus necesidades transitorias de tesorería.

También, y por este mismo Artículo 51, los Municipios están autorizados para conceder avales destinados a garantizar operaciones de crédito que concier-
ten:

- a) Los Organismos Autónomos o las Sociedades Mercantiles de ellos dependientes.
- b) Las personas o Entidades que realicen obras o presten servicios por cuenta de los Municipios.

Por otra parte, el Artículo 52, se refiere a que la concertación de créditos a medio o largo plazo y la concesión de avales, en general, precisará en el ámbito de sus competencias, autorización de los Organos competentes. No

obstante, para el otorgamiento de la autorización se atenderá a la situación económica de la Entidad Municipal peticionaria, plazo de amortización de la inversión a realizar, y condiciones de todo tipo del crédito a concertar.

Ahora bien, el Artículo 53 aclara que los Municipios no precisarán autorización para concertar operaciones de crédito, en los siguientes casos:

- a) Cuando la cuantía de las operaciones proyectadas no rebase el 5 por 100 de los recursos liquidados de la Entidad por operaciones corrientes deducidos del último ejercicio presupuestario.
- b) Cuando el crédito se destine a financiar obras y servicios incluidos en planes y programas de cooperación económica debidamente aprobados.

Para que la autorización no sea necesaria se precisará, en todo caso, que la carga financiera anual derivada de la suma de las operaciones vigentes concertadas, por la Entidad Municipal y sus Organismos Autónomos, así como de la proyectada, no exceda del 25 por 100 de sus recursos por operaciones corrientes. No obstante, los órganos competentes deberán de tener conocimiento de estas operaciones.

Se entenderá por carga financiera, la suma de las cantidades destinadas en cada ejercicio al pago de las anualidades de amortización, de los intereses, y de las comisiones, correspondientes a las operaciones de crédito formalizadas o avaladas, con la excepción de las operaciones de tesorería. No obstante, en el caso de créditos y otras operaciones financieras que, por haberse concertado en divisas, o con tipo de interés variable, o con amplios periodos de carencia, supongan diferimiento de la carga financiera, deberá efectuarse una imputación anual de la correspondiente carga financiera con arreglo a los criterios que se fijen reglamentariamente.

Finalmente, la Ley de Territorios Históricos en su Disposición Adicional Segunda 3.2., dispone que, las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen concertar los Entes locales, se coordinarán y armonizarán con los de los Territorios Históricos, y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma, en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

Y, es, precisamente, respondiendo a este espíritu de la Ley de Concierto Económico, por lo que se propuso en Propuesta normativa de Recursos asignados al nivel gobierno vasco, una redacción sustitutoria del Artículo 27º.3. de esta propia Ley: "La capacidad de endeudamiento del conjunto de las Instituciones vascas, Instituciones Comunes, Organos Forales, y Ayuntamientos, tendrá como límite el 25% de la suma de los ingresos corrientes brutos de las Diputaciones Forales, deducidas las aportaciones específicas, y del Gobierno Vasco, a los que se refiere el apartado anterior, más los ingresos corrientes brutos de los Municipios".

No parece, con la excepción del Ayuntamiento de Bilbo-Bilbao, que se hayan producido situaciones de mal uso de la capacidad de endeudamiento asignada a los Municipios vascos, si se tiene en cuenta la legislación y normativa vigente. Que, por otra parte, se estima adecuada, con el añadido de la inclusión de los Municipios en el cálculo de la capacidad de endeudamiento del conjunto de las Instituciones vascas, de acuerdo con la redacción sustitutoria propuesta para el Artículo 27º.3 de la Ley de Territorios Históricos.

2.2.2.3.2.3. Otros ingresos.

Las Haciendas Municipales dispondrán, además de los rendimientos en forma de participación, de los tributos municipales propios, y de las subvenciones derivadas de los tributos no concertados; de los siguientes ingresos ordinarios y extraordinarios (Título II, Capítulo 1, Artículo 2, de las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa:

1. La Hacienda de los Municipios estará constituida por los siguientes recursos:
 - a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
 - d) Las subvenciones.
 - e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
 - g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

Entre estos "otros ingresos" deben de destacarse las "subvenciones".

En primer lugar, el subnivel, gobiernos municipales recibe "subvenciones" incluídas en el Fondo Foral de Financiación Municipal -FFFM, que tienen carácter "específico", porque su finalidad es: corregir externalidades interjurisdiccionales; garantizar la provisión de bienes de mérito, que son considerados de interés preferente por el nivel de gobierno subvencionador; asegurar un nivel mínimo de provisión, propiciando un comportamiento homogéneo de los municipios en la provisión de bienes o servicios de inequívoco carácter público; y, contribuir a alcanzar objetivos generales de política económica. Lógicamente no todos los Municipios reciben estas "subvenciones específicas" de sus

respectivas Diputaciones Forales, sino tan sólo unos pocos Municipios que son los beneficiarios constantes de estas subvenciones, año tras año. En 1992 no se han previsto "subvenciones específicas", en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.

En segundo lugar, el subnivel gobiernos municipales recibe "subvenciones" desde niveles superiores de gobierno, del nivel gobierno vasco por actividades públicas municipales realizadas bajo la coordinación de las Instituciones Comunes, y del subnivel gobiernos forales por actividades públicas municipales realizadas en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos.

Resulta evidente, que esas "subvenciones" no son, ni "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", que son participaciones en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, ni "participaciones de los entes locales en los tributos no concertados", que son subvenciones de "carácter general"; sino "subvenciones específicas" para actividades públicas municipales concretas. Por lo que tampoco en este caso las "subvenciones específicas" se extenderán a todos los Municipios, pero los beneficiarios de estas subvenciones irán variando de año en año.

En tercer lugar, el subnivel gobiernos municipales recibe también "subvenciones específicas" para actividades públicas municipales concretas, y en especial para financiar "gastos de capital", procedentes del gobierno central, y de los diferentes Fondos de las Comunidades Europeas.

En el caso de las "subvenciones específicas" incluidas en el Fondo Foral de Financiación Municipal - FFFM, los tipos de subvenciones recomendables son:

- Para corregir externalidades, las subvenciones específicas proporcionales abiertas.

- Para garantizar la provisión de bienes de mérito, las subvenciones específicas proporcionales cerradas.
- Para asegurar un nivel mínimo de provisión, las subvenciones específicas. Si bien David King sostiene la conveniencia de las subvenciones específicas de cuantía fija⁶¹, en tanto que Edward M. Gramlich mantiene que las subvenciones específicas proporcionales cerradas son las más adecuadas⁶², y Neville Topham entiende como más aconsejable el establecimiento de subvenciones específicas de tipo categorial⁶³.
- Para contribuir a alcanzar objetivos generales de política económica, las subvenciones específicas de cuantía fija, aunque también, en el caso que se destinen a financiar inversiones, pudieran ser subvenciones específicas proporcionales, abiertas o cerradas.

En el caso de las "subvenciones específicas" concedidas por el gobierno vasco, por los gobiernos forales, por el gobierno central, y por las Comunidades Europeas, para actividades públicas municipales, bajo la coordinación del primero, en cooperación con los segundos, y fomentadas por el tercero y el cuarto, los tipos de subvenciones recomendables son, o bien las subvenciones específicas de cuantía fija si se trata de financiar "gastos corrientes", o bien las subvenciones específicas proporcionales, abiertas o cerradas si se trata de financiar "gastos de capital".

⁶¹ KING, David: *Fiscal Tiers The Economics of Multilevel Government* George Allen and Unwin, London, 1984, p p 133.

⁶² GRAMLICH, Edward M. "Intergovernmental Grants A Review of the Empirical Literature", en W.E. Oates ed (1977), p p 219-239, pp 222

⁶³ TOPHAM, Neville. "Local government economics", en *Public Sector Economics* Longman, London, 1981, p.p 129-198, p p. 176-177.

2.2.2.3.3. PROPUESTA NORMATIVA.

Por lo que respecta a propuestas de cambios en la legislación vigente, poca cosa queda ya por hacer. No obstante, se propone la modificación de la Ley de Territorios Históricos, en varios de sus Artículos, así como en la Disposición Adicional Segunda, y en la Disposición Transitoria Segunda.

Las razones de estos cambios son, en general, la de incluir al subnivel gobiernos municipales, a los que no se hace referencia en la vigente Ley de Territorios Históricos, por estar excluidos de la misma.

Pero también existe otra razón, que es la de eliminar el ejercicio de las facultades de tutela financiera que legalmente correspondían a las Diputaciones Forales sobre sus Ayuntamientos. Ya que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en su Exposición de Motivos II, a la que se hizo referencia, anteriormente, exponía: "El principio de autonomía, referido al ámbito de la actividad financiera local, se traduce en la capacidad de las Entidades locales, para gobernar sus respectivas Haciendas. Esta capacidad implica algo más que la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local involucrando a las propias Corporaciones en el proceso de obtención y empleo de recursos financieros y permitiéndoles incidir en la determinación del volumen de los mismos". Resulta improcedente, pues, el mantener el ejercicio de la tutela financiera de las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre sus respectivos Ayuntamientos; ya que ello iría en detrimento de la autonomía tributaria de los Municipios vascos, que ya de por sí es "limitada", aunque sea más amplia que la de los municipios españoles de territorio común. Es esta razón, la que impulsa a proponer la modificación de la Disposición Adicional Segunda.

En consecuencia, se proponen las siguientes modificaciones de la Ley de

Territorios Históricos:

Artículo 14º.

La actual redacción del apartado 2, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"La actividad financiera de los Territorios Históricos y de su sector público, se ejercerá en coordinación con la Hacienda General del País Vasco"

REDACCION PROPUESTA

"La actividad financiera de los Territorios Históricos, y de los Municipios, y de su sector público, se ejercera en coordinacion con la Hacienda General del Pais Vasco"

Artículo 15º.

La actual redacción del Artículo 15º, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

1. "La Comunidad Autonoma y sus Territorios Históricos elaborarán y aprobarán anualmente sus respectivos Presupuestos conteniendo todos los ingresos y gastos de su actividad pública".

REDACCION PROPUESTA

1 La Comunidad Autonoma, sus Territorios Históricos, y sus Municipios, elaboraran y aprobaran anualmente sus respectivos Presupuestos conteniendo todos los ingresos y gastos de su actividad publica

Los Presupuestos Generales del Pais Vasco, seran elaborados por su Gobierno y aprobados por el Parlamento Vasco. Los de cada Territorio Historico seran elaborados por su respectiva Diputación Foral y aprobados por sus Juntas Generales. Los de

2. "Las Diputaciones Forales, así como sus Organismos y Entidades, aplicarán en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, cuya composición y funciones se establecen en la presente Ley, criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, con el fin de obtener, a efectos informativos, la consolidación de todo el sector público vasco".

cada Municipio serán elaborados y aprobados por su respectivo Ayuntamiento".

2. "Las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos así como sus Organismos y Entidades, aplicarán en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, cuya composición y funciones se establecen en la presente Ley, criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, con el fin de obtener, a efectos informativos la consolidación de todo el sector público vasco".

Artículo 18º bis. Haciendas Municipales.

Habría que añadir un Artículo que tratara de las Haciendas Municipales, cuya redacción sería la siguiente:

"Las Haciendas Municipales, para el adecuado ejercicio y financiación de las competencias que correspondan a los Ayuntamientos dispondrán de las siguientes fuentes de recursos, que se clasifican, a los efectos de la presente Ley, en:

1) Ingresos Ordinarios.

a) Las participaciones en los recursos a distribuir procedentes de tributos

concertados.

- b) Los tributos propios clasificados en Impuestos, Tasas, y Contribuciones Especiales.
- c) Las participaciones, en forma de subvenciones, en los tributos no concertados y demás ingresos públicos.
- d) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho Privado.
- e) Las subvenciones.
- f) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de Derecho Público.

2) Ingresos Extraordinarios

- a) El producto de las operaciones de crédito.

Artículo 20º.

La actual redacción del apartado 2, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"Los restantes ingresos ordinarios y extraordinarios de la Hacienda General y de las Haciendas Forales, a que se refieren los artículos 17º y 18º, no estarán sometidos a las normas de distribución contenidas en la presente Ley, y se consideraran recursos de libre disposición de las respectivas Haciendas, aunque afectos a la financiación

REDACCION PROPUESTA

"Los restantes ingresos ordinarios y extraordinarios de la Hacienda General de las Haciendas Forales, y de las Haciendas Municipales, a que se refieren los Artículos 17º, 18º, y 18º bis, no estarán sometidos a las normas de distribución contenidas en la presente Ley y se consideraran recursos de libre disposición de las respectivas

de los servicios y competencias propias"

Haciendas, aunque afectos a la financiación de los servicios y competencias propias".

Artículo 27º.1

La actual redacción del apartado 1, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"El Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales podrán concertar operaciones de crédito por plazo igual o superior a un año, cualquiera que sea la forma en que se instrumenten, para la exclusiva financiación de sus gastos de inversión en el ámbito de sus respectivas competencias.

Asimismo, podrán realizar operaciones a plazo inferior a un año con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería".

REDACCION PROPUESTA

"El Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, y los Ayuntamientos, podrán concertar operaciones de crédito por plazo igual o superior a un año, cualquiera que sea la forma en que se instrumenten, para la exclusiva financiación de sus gastos de inversión en el ámbito de sus respectivas competencias.

Así mismo, podrán realizar operaciones a plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería"

Disposición Adicional Segunda.

Se propone la modificación del apartado 1, la supresión del apartado 2, y, en consecuencia el actual apartado 3 pasará a ser el apartado 2, con ligeros cambios. La actual redacción de la Disposición Adicional Segunda, sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

1. "Las Diputaciones Forales, en el ejercicio de las facultades de tutela financiera que legalmente les corresponden sobre sus Municipios, deberán garantizar para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por aplicación de la legislación de régimen común sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones Forales para efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto Económico".

2. "Las Diputaciones Forales dotarán presupuestariamente los oportunos Planes Forales de Obras y Servicios para atender a las necesidades de inversión y equipamiento local".

3. "A los efectos de una plena articulación de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas de los Organos Forales con la de los Entes Locales del País Vasco

3.1. Los Entes Locales y sus organismos y entidades aplicarán, en la forma en que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad

REDACCION PROPUESTA

1. "Las Diputaciones Forales, en los supuestos de aportación indirecta mediante participaciones en tributos no concertados distribuirán las cantidades que a tenor de las normas de carácter general correspondan a los Entes Locales, de su respectivo Territorio Histórico".

2. "A los efectos de una plena articulación de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas Forales de sus Territorios Históricos, y de las Haciendas Municipales de los Entes Locales del País Vasco

2.1 Los Entes Locales y sus organismos y entidades aplicarán en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública

2.2 Las operaciones de crédito a plazo superior a un año, que deseen concertar los Entes Locales se coordinarán y armonizarán con los de los Territorios Históricos y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas"

publica.

3.2 Las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen concertar los Entes Locales se coordinarán y armonizarán con las de los Territorios Históricos y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas"

Las "participaciones de los Entes Locales en la recaudación por tributos concertados", como participaciones de los Municipios, en los recursos sujetos a reparto, o, a distribuir, haría totalmente innecesario el ejercicio de las facultades de tutela financiera sobre sus Municipios, de las Diputaciones Forales; y, la garantía para el conjunto de los Municipios, de que en ningún caso, el nivel de recursos será inferior al que correspondiera al Territorio, por la aplicación de la legislación de régimen común.

Por otra parte, los Planes Forales de Obras y Servicios, para atender a las necesidades de inversión y equipamiento local, han sido suprimidos como tales.

Disposición Transitoria Segunda.

Se propone sustituir la actual redacción, por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

"Concluido el proceso de transferencias de competencias y o servicios a la Comunidad Autónoma y a los Territorios Históricos.

REDACCION PROPUESTA

"Concluido el proceso de transferencias de competencias a la Comunidad Autónoma y a los Territorios Históricos, como con-

como consecuencia del desarrollo del Estatuto y de la presente Ley, y, en todo caso, en un plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor de la presente Ley, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas elaborará una propuesta definitiva de régimen de distribución de recursos entre la Hacienda General de la Comunidad Autónoma y las Haciendas Forales, en función de los requerimientos objetivos que deriven de las competencias respectivamente asumidas y de acuerdo con todos y cada uno de los principios establecidos en el artículo 22 de esta Ley*

secuencia del desarrollo del Estatuto y de la presente Ley, y, en todo caso a partir del ejercicio de 1992, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas elaborará una propuesta definitiva de régimen de distribución de recursos entre la Hacienda General de la Comunidad Autónoma, las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, y las Haciendas Municipales de los Entes locales en función de los requerimientos objetivos que se deriven de las competencias respectivamente atribuidas y asumidas, y de acuerdo con todos y cada uno de los principios establecidos en el Artículo 22 de esta Ley*

Por lo que respecta a la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, la única modificación a introducir es la referente a la Disposición Adicional Cuarta.

Disposición Adicional Cuarta.

Se propone que su redacción definitiva, sustitutoria de la actual, pudiera ser la siguiente:

REDACCION ACTUAL

1 "Los Organos forales de los Territorios Históricos, sin perjuicio de sus facultades reconocidas en el artículo 46 de la Ley de Concierto Económico y disposición adicional segunda 1 y 2 de la Ley 27, 1983, utilizarán el criterio de riesgo compartido al

REDACCION PROPUESTA

1 "Los Organos Forales de los Territorios Históricos, sin perjuicio de sus facultades reconocidas en el Artículo Cuarenta y seis de la Ley de Concierto Económico utilizarán el criterio de riesgo compartido al establecer anualmente la participación de

establecer anualmente la participación de los entes locales en los ingresos concertados correspondientes a los Territorios Históricos

Asimismo, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los órganos forales de los Territorios Históricos la utilización, entre otros, de criterios de población y esfuerzo fiscal al establecer la participación de cada ente local en los ingresos concertados correspondientes a su respectivo Territorio Histórico"

2. "Igualmente, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los órganos forales de los Territorios Históricos que destinen a los entes locales de ellos dependientes, en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, como mínimo el 50% del resultado que se obtenga de acuerdo con el siguiente detalle,

- Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto: Ri
- Recaudación por tributos concertados menos la compensación por ingresos provinciales sustituidos por el IVA
- Intereses líquidos por razón de tributos concertados
- Deducciones procedentes de la metodología del Cupo: Di
- Cupo líquido al Estado
- Financiación Policía Autónoma
- Financiación vía Cupo por traspasos asociados a entidades gestoras de la Seguridad Social
- Financiación por nuevos traspasos en el quinquenio

los Entes locales en los rendimientos de los impuestos concertados de cada Territorio Histórico

Así mismo, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, sin perjuicio de las facultades reconocidas a los Organos Forales de los Territorios Históricos, considera que la determinación de la participación de cada Ente local en los ingresos concertados correspondientes a su respectivo Territorio Histórico, debiera realizarse en función del índice de recaudación por tributos concertados, o relación entre la recaudación por tributos concertados correspondiente a cada Ente local, y la recaudación por tributos concertados correspondiente al Territorio histórico al que pertenezca"

2 "Igualmente, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, sin perjuicio de las facultades reconocidas a los Organos Forales de los Territorios Históricos, considera que los mismos debieran destinar a los Entes locales de ellos dependientes, en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, como mínimo el 50% del resultado que se obtenga con el siguiente detalle

- Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto: Ri
- Recaudación por tributos concertados menos la compensación por ingresos provinciales sustituidos por el IVA

Deducción especial P_i
 Realización de las políticas del artículo 22.3.
 Aportación General a las instituciones comunes: AG_i
 Recursos disponibles: $R_i - (D_i + P_i) - AG_i$

El subíndice i indica que el importe de cada concepto será el efectivamente correspondiente a cada Territorio Histórico.

3 "Los importes que resulten para cada ejercicio según la metodología anterior y que hayan sido puestos a disposición de los entes locales de cada Territorio Histórico estarán sujetos a liquidación una vez finalizado el ejercicio y realizada la liquidación prevista en el artículo 21 de la presente Ley"

Intereses liquidados por razón de tributos concertados

Deducciones procedentes de la metodología del Cupo D_i
 Cupo liquidado al Estado
 Financiación Policía Autónoma
 Financiación vía Cupo por traspasos asociados a entidades gestoras de la Seguridad Social
 Financiación por nuevos traspasos en el quinquenio

Deducción especial P_i
 Realización de las políticas del Artículo 22.3 de la Ley de Territorios Históricos

Aportación General a las Instituciones Comunes AG_i
 Participación del Gobierno Vasco en los recursos sujetos a reparto o a distribuir

Recursos disponibles $R_i - (D_i + P_i) - AG_i$

El subíndice " i " indica que el importe de cada concepto será el efectivamente correspondiente a cada Territorio Histórico"

3 "El Consejo Vasco de Finanzas Públicas sin perjuicio de las facultades reconocidas a los Organos Forales de los Territorios Históricos, considera que la participación en forma de subvención general de cada Ente Local en la cantidad a distribuir por tributos no concertados, fijada por su respectivo Territorio Histórico, debiera realizarse en su 60%, en función del índice de población, o relación entre la población correspondiente a cada Ente local y la población correspondiente al Territorio Histórico al que pertenezca y, en su 40%.

en función del índice de recaudación en el Municipio, o relación entre la recaudación por tributos concertados y por tributos municipales propios correspondiente a cada Ente local, y la recaudación por tributos concertados y por tributos municipales propios correspondiente al Territorio Histórico al que pertenezca".

4. "Los importes que resulten para cada ejercicio según la metodología anterior, y que hayan sido puestos a disposición de los Entes Locales de cada Territorio Histórico, estarán sujetos a liquidación una vez finalizado el ejercicio, realizada la liquidación prevista en el Artículo 21 de la presente Ley, y revisado el valor de los índices correspondientes a cada Ente Local de cada uno de los Territorios Históricos"

2.2.2.3.4. CONCLUSIONES.

Respetando la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, pero haciendo una interpretación amplia, se ha considerado a las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", como participaciones en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, asignados a cada unidad de gobierno municipal con estrictos criterios de territorialidad ("tax sharing"), lo que les confiere el carácter de ingresos impositivos, y, más en general, de tributos. Por lo tanto, las unidades de gobierno municipales recibirían como tributos, "las participaciones en los tributos concertados" y "los tributos municipales propios, clasificados en Impuestos, Tasas, y Contribuciones Especiales", de acuerdo con la enumeración de recursos del Título II, Capítulo 1, Artículo 1. b) y c) (parte) de las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa. Igualmente, de acuerdo con el Artículo Cuarenta y seis. Dos (adaptado) de la Ley de Concierto Económico, y con el Artículo 2. c) (parte) del Título II, Capítulo 1, de las citadas Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales), las unidades de gobierno municipales contarían, entre sus recursos, con "participaciones en los tributos no concertados" que tendrían el carácter de subvenciones.

En consecuencia, los tributos y subvenciones del subnivel gobiernos municipales serían los siguientes:

- Tributos y Subvenciones:

$$0,1685 R - 0,1685 (D + P) + M + TN$$

Y, los tributos y subvenciones correspondientes a cada uno de los Colectivos

de Ayuntamientos de los tres Territorios Históricos, serían los siguientes:

Colectivo Ayuntamientos Araba:

- Participación tributos concertados:
 $0,1685 \text{ Ra} - \text{ya} \mid 0,1685 (\text{D} + \text{P}) \mid$
- Tributos municipales propios:
 Ma
- Subvenciones por tributos no concertados:
 TNa
- Tributos y Subvenciones:
 $0,1685 \text{ Ra} - \text{ya} \mid 0,1685 (\text{D} + \text{P}) \mid + \text{Ma} + \text{TNa}$

Colectivo Ayuntamientos Bizkaia:

- Participación tributos concertados:
 $0,1685 \text{ Rb} - \text{yb} \mid 0,1685 (\text{D} + \text{P}) \mid$
- Tributos municipales propios:
 Mb
- Subvenciones por tributos no concertados:
 TNb
- Tributos y Subvenciones:
 $0,1685 \text{ Rb} - \text{yb} \mid 0,1685 (\text{D} + \text{P}) \mid + \text{Mb} + \text{TNb}$

Colectivo Ayuntamientos Gipuzkoa:

- Participación tributos concertados:
 $0,1685 \text{ Rg} - \text{yg} \mid 0,1685 (\text{D} + \text{P}) \mid$
- Tributos municipales propios:
 Mg

- Subvenciones por tributos no concertados:
TNg
- Tributos y Subvenciones:
 $0,1685 Rg - yg | 0,1685 (D + P) | + Mg + TNg$

Y, los tributos y subvenciones correspondientes a cada uno de los Ayuntamientos de los tres Territorios Históricos, serían los siguientes:

Ayuntamientos de Araba:

- Participación tributos concertados:
 $0,1685 taj | Ra - ya (D + P) |$
- Tributos municipales propios:
Maj
- Subvenciones por tributos no concertados:
 $(0,6000 caj + 0,4000 tmaj) TNa$
- Tributos y Subvenciones:
 $0,1685 taj | Ra - ya (D + P) | + Maj + (0,6000 caj + 0,4000 tmaj) TNa$

Ayuntamientos de Bizkaia:

- Participación tributos concertados:
 $0,1685 tbj | Rb - yb (D + P) |$
- Tributos municipales propios:
Mbj
- Subvenciones por tributos no concertados:
 $(0,6000 cbj + 0,4000 tmbj) TNb$
- Tributos y Subvenciones:
 $0,1685 tbj | Rb - yb (D + P) | + Mbj + (0,6000 cbj + 0,4000 tmbj) TNb$

Ayuntamientos de Gipuzkoa:

- Participación tributos concertados:
 $0,1685 \text{ tgj} | Rg - yg (D + P) |$
- Tributos municipales propios:
 Mgj
- Subvenciones por tributos no concertados:
 $(0,6000 \text{ cgj} + 0,4000 \text{ tmgj}) \text{ TNg}$
- Tributos y Subvenciones:
 $0,1685 \text{ tgj} | Rg - yg (D + P) | + Mgj + (0,6000 \text{ cgj} + 0,4000 \text{ tmgj}) \text{ TNg}$

Siendo:

- R Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico
- D Deducciones procedentes de la metodología del Cupo
- P Deducción especial.
- M Tributos municipales propios
- TN Tributos no concertados
- y Renta relativa de cada Territorio Histórico, o coeficiente horizontal.
- t Recaudación relativa de cada Municipio, con respecto a la de su Territorio Histórico, por tributos concertados, o índice de recaudación.
- c Población relativa de cada Municipio, con respecto a la de su Territorio Histórico, o índice de población
- tm Recaudación relativa de cada Municipio, con respecto a la de su Territorio Histórico, por tributos concertados y tributos municipales propios, o índice de recaudación en el Municipio

Los subíndices a, b, y g, indican que el importe, o el coeficiente horizontal, de cada concepto será el efectivamente correspondiente a los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, respectivamente

Los subíndices "aj", "bj", y "gj", señalan que los índices de cada concepto serán los efectivamente correspondientes al Municipio "j" de cada uno de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, respectivamente

De esta forma se acabaría de configurar el segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca. Un primer componente estructurado como sistema impositivo único del subnivel gobiernos forales, con participación

del nivel gobierno vasco y del subnivel gobiernos municipales, en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, siguiendo estrictos criterios de territorialidad, que se adecúa correctamente, aunque de forma heterodoxa, a uno de los modelos teóricos de sistemas impositivos ("tax sharing"), lo que permite eliminar, o, al menos, minimizar el desequilibrio fiscal vertical. Un segundo componente del que forman parte los tributos municipales propios, configurado como un sistema impositivo único, en el que la titularidad legislativa corresponde también, al subnivel gobiernos forales, y en el que cada unidad de gobierno municipal participa al 100% en los rendimientos obtenidos de las figuras tributarias municipales, en su propio término municipal, por lo que resulta clara la aplicación de un estricto criterio de territorialidad ("tax sharing"). Y, un tercer componente, consistente en un sistema de subvenciones de carácter general a partir de unos Fondos creados con las cantidades que correspondan a los Municipios en los tributos no concertados de sus respectivos Territorios Históricos ("revenue sharing").

2.3. SISTEMAS Y MECANISMOS DE COORDINACION ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.

2.3.1. ORGANO Y MECANISMO DE COORDINACION.

2.3.1.1. CONSEJO VASCO DE FINANZAS PUBLICAS

El Consejo Vasco de Finanzas Públicas es el órgano coordinador de la distribución de recursos sujetos a reparto o a distribuir, derivados de la gestión del Concierto Económico, entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos. Pero, debiera de ser el órgano coordinador, no sólo de la asignación de recursos, sino también de la atribución de competencias, entre la Hacienda General del País Vasco, las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, y las Haciendas Municipales de cada Territorio Histórico.

Las razones de esta propuesta, en lo que a asignación de recursos se refiere, han sido exhaustivamente tratadas en Análisis comparado de Recursos asignados a los diferentes niveles de gobierno, en la realidad vasca y en la teoría económica. Por lo que se estima que no procede volver a insistir en dicho análisis.

Por otra parte, también existen razones para que este órgano coordinador, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, asuma la función de atribuir las competencias a los diferentes niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco:

En primer lugar, en razón al coste de coordinación. La Hacienda Pública, aunque tenga la doble vertiente del ingreso y del gasto, es un ente único. Por lo que no sería razonable la existencia de un órgano coordinador del ingreso, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, y de otro órgano coordinador del gasto; porque ello daría lugar a la existencia de un tercer órgano coordinador, que coordinara a ambos.

En segundo lugar, y lo que es más importante, por motivos de racionalidad y eficiencia económica. En el Consejo Vasco de Finanzas Públicas estarían representados los tres niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por lo que cabe presumir que este Órgano coordinador sería el más adecuado para atribuir competencias a cada nivel gobierno: evitando multiplicidades no cooperativas, entre niveles de gobierno, en el ejercicio de las funciones de gasto; e, impidiendo extralimitaciones en la utilización de las potestades, de que cada nivel de gobierno dispone, en cada una de las funciones de gasto.

En tercer lugar, por razones de perecuación fiscal vertical. Tanto las competencias ya transferidas, como las competencias que puedan ser transferidas en el futuro, necesitaron o necesitarán de una valoración y de una atribución a los diferentes niveles de gobierno. Lo que dió y dará lugar a una reasignación de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno, para que se mantenga el principio de correspondencia entre competencias atribuidas en funciones de gasto, y recursos asignados para financiar dichas funciones de gasto. Por lo que resulta lógico responsabilizar a un único órgano coordinador, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, del mantenimiento del equilibrio fiscal vertical, entre los niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Así, pues, minimización de los costes de coordinación, racionalidad y eficiencia económica, y perecuación fiscal vertical, son tres argumentos que aconsejan

que, atribución de competencias y asignación de recursos, a los diferentes niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sean encomendados a un único órgano coordinador, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

Como resultado de estos razonamientos, se formulan las siguientes propuestas de cambio en la Ley de Territorios Históricos.

Artículo 28º.

La actual redacción sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

1. "A los efectos previstos en el artículo 14º 2 y concordantes, de esta Ley se constituye el Consejo Vasco de Finanzas Públicas con las siguientes funciones

a) Determinar, con arreglo a los principios contenidos en esta Ley, la distribución de los recursos definidos en el artículo 20º de la presente Ley, y en consecuencia, las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General de la Comunidad Autónoma, previstas en el artículo 42 a) del Estatuto de Autonomía

b) El Estudio y formulación de propuestas al Gobierno y a las Diputaciones Forales sobre cualquier materia relacionada con la actividad económica, financiera y presupuestaria del sector público vasco, que, a

REDACCION PROPUESTA

1. "A los efectos previstos en el Artículo 14º 2 y concordantes, así como en el Título I, de esta Ley, se constituye el Consejo Vasco de Finanzas Públicas con las siguientes funciones

a) Determinar con arreglo a los principios contenidos en esta Ley, la distribución de los recursos definidos en el Artículo 20º de la presente Ley

b) Modificar la actual atribución de competencias y determinar la atribución de las competencias que, en el futuro, sean transferidas a la Comunidad Autónoma al Gobierno Vasco, a las Diputaciones Forales, y a los Ayuntamientos

c) El estudio y formulación de propuestas al

juicio del Consejo, precise de una actuación coordinada.

c) Todas las demás que se le encomienden en los distintos preceptos de esta Ley.

En relación con las funciones señaladas, el Consejo de acuerdo con las directrices previamente señaladas por el Gobierno Vasco, establecerá el nivel orientativo de crecimiento de las retribuciones al personal y los gastos de compra de bienes corrientes y servicios en el sector público vasco, así como cualesquiera otras medidas que estime de interés para la coordinación a que se refiere el apartado b) anterior y el logro de un crecimiento limitado y controlado de los gastos por "operaciones corrientes".

2. "El Consejo Vasco de Finanzas Públicas estará integrado por seis miembros, tres designados por el Gobierno y los otros tres por las Diputaciones Forales a razón de uno por cada una de ellas".

3. "El Consejo será presidido por el miembro representante del Gobierno que este designe.

Actuara de Secretario un funcionario público de carrera o de empleo del Gobierno Vasco, que no tendrá ni voz ni voto en las deliberaciones del Consejo".

Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, y Ayuntamientos, sobre cualquier materia relacionada con la actividad económica, financiera, y presupuestaria del sector público vasco que, a juicio del Consejo, precise de una actuación coordinada.

d) Todas las demás que se le encomienden en los distintos preceptos de esta Ley.

En relación con las funciones enunciadas, el Consejo de acuerdo con las directrices previamente señaladas por el Gobierno Vasco, establecerá el nivel orientativo de crecimiento de las retribuciones al personal y los gastos de compra de bienes corrientes y servicios en el sector público vasco, así como cualesquiera otras medidas que estime de interés para la coordinación a que se refiere el apartado c) anterior y el logro de un crecimiento limitado y controlado de los gastos por "operaciones corrientes".

2. "El Consejo Vasco de Finanzas Públicas estará integrado por nueve miembros, tres designados por el Gobierno Vasco, tres designados por las Diputaciones Forales, a razón de uno por cada una de ellas, y los otros tres designados por los Ayuntamientos, a razón de uno por cada Territorio Histórico".

3. "El Consejo será presidido por el miembro representante del Gobierno Vasco, que

4. "La convocatoria para las reuniones del Consejo corresponderá al Presidente, a iniciativa propia, o a petición de cualquiera de los miembros representantes de las Diputaciones Forales y sus reuniones se celebrarán en el lugar que señale la convocatoria".

5. "El Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría absoluta de sus miembros, salvo en aquellos supuestos en que la presente Ley exija una mayoría cualificada".

6. "El Consejo podrá solicitar todos los asesoramientos y recabar de cualquier órgano de la Administración del País Vasco y de los Territorios Históricos todos los datos que considere necesarios para el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye".

7. "Cuanto no esté previsto en la presente Ley o en las normas de funcionamiento interno que el propio Consejo acuerde, en orden al quorum de constitución, deliberaciones y modo de adopción de acuerdos, se regulará por lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo".

8. "Para el cumplimiento de las funciones a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, el Gobierno y las Diputaciones Forales pondrán a disposición del Consejo, dentro de la primera quincena del mes de Setiembre de cada año los siguientes da-

este designe.

Actuará de Secretario un funcionario público de carrera o de empleo del Gobierno Vasco, que no tendrá ni voz ni voto en las deliberaciones del Consejo".

4. "La convocatoria para las reuniones del Consejo corresponderá al Presidente a iniciativa propia o a petición de cualquiera de los miembros representantes de las Diputaciones Forales y de los Ayuntamientos, y las reuniones se celebrarán en el lugar que señale la convocatoria".

5. "El Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría absoluta de sus miembros, salvo en aquellos supuestos en que la presente Ley exija una mayoría cualificada".

6. "El Consejo podrá solicitar todos los asesoramientos y recabar de cualquier órgano de la Administración del País Vasco, de los Territorios Históricos, y de los Municipios, todos los datos que considere necesarios para el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye".

7. "Cuanto no esté previsto en la presente Ley o en las normas de funcionamiento interno que el propio Consejo acuerde, en orden al quorum de constitución, deliberaciones y modo de adopción de acuerdos, se regulará por lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo".

tos:

a) Situación actualizada de relación de los presupuestos y previsiones de ingresos y gastos del ejercicio en curso y del siguiente.

b) Memoria detallada de las inversiones que, en el ámbito de sus competencias, estima necesario efectuar en el ejercicio siguiente, con indicación, en cada caso, de su grado de urgencia y orden de prioridad.

c) Sugerencias en orden a proyectos concretos de inversión que, en opinión de las Diputaciones Forales debería realizar en el ejercicio siguiente el Gobierno Vasco en el ámbito de sus propias competencias y viceversa.

d) Cualquier otra información que le Consejo considere procedente para el adecuado cumplimiento de sus funciones".

9. "En el supuesto de que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas no recibiere dentro del mes de setiembre de cada año alguno de los datos o documentos señalados en el apartado 8 anterior, realizará el propio Consejo la estimación de los correspondientes al ejercicio próximo, en base al presupuesto aprobado para el ejercicio corriente, modificado en la cuantía que proceda, tomando para ello referencias objetivas".

8. "Para el cumplimiento de las funciones a que se refiere el apartado 1 del presente Artículo, el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, y los Ayuntamientos pondrán a disposición del Consejo, dentro de la primera quincena del mes de Setiembre de cada año los siguientes datos:

a) Situación actualizada de relación de los presupuestos y previsiones de ingresos y gastos del ejercicio en curso y del siguiente.

b) Memoria detallada de las inversiones que, en el ámbito de sus competencias, estiman necesario efectuar en el ejercicio siguiente, con indicación, en cada caso, de su grado de urgencia y orden de prioridad.

c) Sugerencias en orden a proyectos concretos de inversión que en opinión de las Diputaciones Forales y de los Ayuntamientos debería efectuar en el ejercicio siguiente el Gobierno Vasco en el ámbito de sus propias competencias y viceversa.

d) Cualquier otra información que el Consejo considere procedente para el adecuado cumplimiento de sus funciones".

9. "En el supuesto de que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas no recibiere dentro del mes de Setiembre de cada año, alguno de los datos o documentos señalados en el

apartado 8 anterior, realizará el propio Consejo la estimación de los correspondientes al ejercicio próximo en base al presupuesto aprobado para el ejercicio corriente, modificado en la cuantía que proceda, tomando para ello referencias objetivas".

Artículo 29º.

La actual redacción sería sustituida por la siguiente:

REDACCION ACTUAL

1. "Dentro del plazo máximo de los quince primeros días naturales del mes de Octubre de cada año, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas fijará para el ejercicio siguiente las aportaciones que deberán efectuar las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma, elevándose al Parlamento Vasco el correspondiente Acuerdo, al que se adjuntará el informe del Consejo, en forma de Proyecto de Ley de artículo único.

El Parlamento aprobará o rechazará el Proyecto en debate y votación de totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase

Si el Parlamento rechazase el Proyecto, lo devolverá al Gobierno, con indicación de los motivos de discrepancia, a fin de que

REDACCION PROPUESTA

1. "Dentro del plazo máximo de los quince primeros días naturales del mes de Octubre de cada año, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas fijará para el ejercicio siguiente las participaciones del Gobierno Vasco, de las Diputaciones Forales, y de los Ayuntamientos, en los recursos a distribuir derivados de la gestión del Concierto Económico. La participación del Gobierno Vasco en los recursos a distribuir o aportaciones generales, junto con las aportaciones específicas que se determinen, constituirán las aportaciones que deberán efectuar las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma, previstas en el Artículo 42. a) del Estatuto de Autonomía. La participación de los Ayuntamientos en los recursos a distribuir o participaciones de los Entes Locales en la recaudación por tributos concertados, junto con las parti-

en el plazo de quince días a partir de la fecha de devolución y a la vista de aquélla, se elabore en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas un segundo y definitivo Proyecto de Ley que se remitirá al Parlamento para su aprobación".

2. "Si dentro del plazo señalado en el número 1 de este artículo, no se alcanzare acuerdo en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, se elevará al Parlamento Vasco el oportuno informe, con la postura razonada de sus miembros.

El Parlamento resolverá las cuestiones discrepantes, al mismo tiempo que mediante debate y votación de totalidad aprobará o rechazará los puntos en que hubiere existido acuerdo, en su caso, estándose en caso de rechazo a lo previsto en el número 1 anterior para idénticas circunstancias".

3. "El Gobierno y las Diputaciones Forales elaborarán sus Presupuestos respectivos consignando como aportaciones de los Territorios Históricos las que hubiere aprobado el Parlamento Vasco en virtud del procedimiento anteriormente señalado".

4. "En el supuesto de que se hubiere aprobado la Ley a que se refiere el apartado 6º, del número 1 del artículo 22º de esta Ley quedará excusado el cumplimiento de lo previsto en los números 1 y 2 de este artículo, pudiendo elaborarse los Presu-

cipaciones de los Entes Locales en los tributos no concertados, de su respectivo Territorio Histórico, constituirán la contribución de las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de los Municipios de su Territorio Histórico, sin perjuicio de los recursos que cada Ayuntamiento obtenga en virtud de sus propios tributos municipales.

La participación de las Diputaciones Forales en los recursos a distribuir, será la resultante de deducir del total de los mismos, los correspondientes a las participaciones del Gobierno Vasco, y de los Ayuntamientos, sin perjuicio de los recursos que las Diputaciones Forales obtengan como compensación neta por ingresos provinciales sustituidos por el IVA.

El Consejo Vasco de Finanzas Públicas, elevará al Parlamento Vasco el correspondiente Acuerdo, al que se adjuntará el informe del Consejo en forma de Ley de asignación de recursos al Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, y Ayuntamientos, de artículo único".

2. "El Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, y los Ayuntamientos elaborarán sus Presupuestos respectivos. Las Diputaciones Forales se limitarán a consignar como gastos, las aportaciones específicas que efectúen al Gobierno Vasco, así como las participaciones que por tributos no con-

puestos del Gobierno y de las Diputaciones Forales en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de dicha ley".

5. "La prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco determinará, a su vez, la prórroga de las aportaciones que las Diputaciones Forales venían obligadas a efectuar en el último ejercicio a la Hacienda General del País Vasco en sus mismas cuantías y vencimientos, sin perjuicio de que, una vez aprobados los nuevos Presupuestos, entren en vigor las aportaciones en los mismos contenidas, practicándose en su caso las oportunas liquidaciones por diferencia".

certados concedan a los entes locales de sus respectivos Territorios Históricos, que hubieran sido aprobados por el Parlamento Vasco en virtud del procedimiento antes señalado".

3. "La prórroga de los Presupuestos de la Hacienda General del País Vasco, de las Haciendas Forales, o de las Haciendas Municipales, determinará, a su vez, la prórroga de sus participaciones en la misma cuantía y vencimiento que en el último ejercicio, sin perjuicio de que una vez aprobados los nuevos Presupuestos se practiquen las oportunas liquidaciones por diferencia".

Ejerciendo las funciones encomendadas, bajo los condicionamientos previstos en la propuesta redacción de los Artículos 28º y 29º, de la Ley de Territorios Históricos, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas sería un adecuado órgano coordinador, no sólo de la asignación de recursos, sino también de la atribución de competencias.

2.3.1.2. LEY DE ARMONIZACION, COORDINACION Y COLABORACION FISCAL.

La Ley 3/1989 de 30 de Mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal en su Exposición de Motivos pone de manifiesto que: "La necesidad de proceder a la armonización, así como a la coordinación y colaboración en el ámbito de las relaciones tributarias en lo que respecta a las instituciones competentes de los territorios históricos, se puso de manifiesto desde la propia aprobación del Estatuto".

Por un lado, el Estatuto de Autonomía en su Artículo 41.2. a), se refiere a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el Concierto Económico.

Por otro lado, la propia Ley de Concierto Económico en su Artículo Tercero. Uno. Cuarto., establece como uno de los principios del sistema tributario de los Territorios Históricos, la coordinación, armonización fiscal, y colaboración mutua entre los mismos.

Y, así mismo, la Ley de Territorios Históricos en su Artículo 14º destaca la necesidad de que las disposiciones que dicten los órganos forales competentes regulen de modo uniforme los elementos sustanciales de los distintos impuestos, sin perjuicio del ulterior desarrollo por el Parlamento Vasco de las normas de armonización fiscal, coordinación y colaboración entre los Territorios Históricos.

"Como se puede fácilmente apreciar cabían dos formas de abordar esta materia. Una de ellas la de regular todos y cada uno de los aspectos llegando en una sola Ley a la regulación concreta y expresa de todas las materias susceptibles de ser recogidas en la normativa a desarrollar. La otra fórmula

alternativa consiste en la elaboración de una Ley marco para el posterior desarrollo de los aspectos más concretos y específicos". Y, efectivamente como se indica explícitamente en la Exposición de Motivos, la fórmula elegida ha sido la segunda, por considerarla como más idónea para abordar con garantías este proceso de armonización, coordinación, y colaboración.

Los objetivos que pretende alcanzar esta Ley marco son los siguientes:

- Simplificación de los sistemas tributarios de los Territorios Históricos posibilitando el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Coordinación de las actuaciones conducentes a la represión del fraude fiscal mediante planes conjuntos de inspección e intercambio de información entre las Diputaciones Forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Armonización de la normativa tributaria, con especial referencia a la relativa a incentivos fiscales.

Esta Ley marco incluye al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto de Sociedades, al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Quedan fuera del ámbito de esta Ley, en cuanto a la armonización de su normativa, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio, por entenderse que una regulación diferencial no producirá distorsiones o modificaciones en la asignación de recursos, y el Impuesto sobre el Valor Añadido por falta de autonomía normativa.

Finalmente, la propia Ley marco crea un Organismo de Coordinación Tributaria para:

- Garantizar el cumplimiento de las normas armonizadoras, en las disposiciones que dicten las instituciones competentes de los Territorios Históricos.
- Coordinar la confección de planes conjuntos de inspección y de criterios de respuesta a consultas vinculantes.
- Asegurar la colaboración, básicamente, en materia informática.

No cabe duda de que esta Ley de Armonización, coordinación y colaboración fiscal, resulta idónea para alcanzar los objetivos señalados en la propia Ley; como también resultaría adecuado el Órgano de Coordinación Tributaria para asegurar el que estos objetivos fueran alcanzados, sino fuera porque en su composición, tan sólo están representados el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, y excluidos, en consecuencia, los Ayuntamientos.

Por lo tanto, se propone introducir unas modificaciones en el Artículo 16. El órgano de Coordinación Tributaria, y en el Artículo 17. Funciones del Órgano de Coordinación Tributaria.

Artículo 16. El órgano de Coordinación tributaria.

Se propone la siguiente redacción sustitutoria del apartado 1.

REDACCION ACTUAL.

1. "Se constituye un órgano de coordinación tributaria cuya composición será:

a) Tres representantes del Gobierno Vasco

REDACCION PROPUESTA

1. "Se constituye un órgano de coordinación tributaria cuya composición será:

a) Tres representantes del Gobierno Vasco

nombrados por decreto a propuesta del Consejero de Hacienda y Finanzas, uno de los cuales actuará como presidente.

b) Un representante de cada una de las Diputaciones Forales".

nombrados por decreto a propuesta del Consejero de Hacienda y Finanzas, uno de los cuales actuará como Presidente.

b) Tres representantes de las Diputaciones Forales, uno por cada una de ellas

c) Tres representantes de los Ayuntamientos, uno por cada Territorio Histórico".

Artículo 17. Funciones del Organo de Coordinación Tributaria.

Se propone la siguiente redacción sustitutoria del punto c).

REDACCION ACTUAL

c) "Emitir cuantos informes le sean solicitados por las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco o los Organos Forales de los territorios históricos en materia tributaria".

REDACCION PROPUESTA

c) "Emitir cuantos informes le sean solicitados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los Organos Forales de los Territorios Históricos, y los Ayuntamientos de los Territorios Históricos, en materia tributaria".

2.3.2. ORGANO DE CONTROL.

2.3.2.1. TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PUBLICAS

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas tiene su origen en la Ley de Territorios Históricos, y más concretamente en su Artículo 30º, que con alguna ligera modificación relativa a la inclusión de los Ayuntamientos en el apartado 5, es el que se ofrece a continuación.

Artículo 30º.

Se propone la siguiente redacción sustitutoria.

REDACCION ACTUAL

1. "El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas es el supremo órgano fiscalizador de la actividades económico-financieras del sector público vasco. Es Tribunal dependiente directamente del Parlamento Vasco, y ejercerá sus funciones por delegación de éste, con jurisdicción sobre todo el territorio de la Comunidad Autónoma".

2. "El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas ejercerá sus funciones con independencia y sometimiento pleno al ordenamiento jurídico, gozando sus miembros de la misma independencia e inamovilidad que los jueces".

3. "A los efectos de las atribuciones del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, in-

REDACCION PROPUESTA

1. "El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas es el supremo órgano fiscalizador de las actividades económico-financieras del sector público vasco. Es Tribunal dependiente directamente del Parlamento Vasco, y ejercerá sus funciones por delegación de éste, con jurisdicción sobre todo el territorio de la Comunidad Autónoma".

2. "El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas ejercerá sus funciones con independencia y sometimiento pleno al ordenamiento jurídico, gozando sus miembros de la misma independencia e inamovilidad que los jueces".

3. "A los efectos de atribuciones del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, integran el

tegran el sector público vasco:

a) La Administración de la Comunidad Autónoma general e institucional, incluida, en su caso, la Seguridad Social.

b) Las Diputaciones Forales de cada uno de los Territorios Históricos.

c) Las Corporaciones Municipales.

d) Las Sociedades Públicas Vascas.

e) Cualesquiera otras entidades que administren o utilicen caudales o efectos públicos."

4. "Para el ejercicio de su función fiscalizadora, así como para las que le correspondan en el ámbito jurisdiccional, el Tribunal Vasco de Cuentas públicas podrá exigir la colaboración de todas las entidades citadas en el apartado anterior, las cuales estarán obligadas a suministrarle cuantos datos, documentos, antecedentes o informes solicite.

La petición se efectuará por conducto del Departamento o Corporación que corresponda".

5. "Como resultado de su función fiscalizadora, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas elaborará un informe anual conteniendo las cuentas comprensivas de

sector público vasco:

a) La administración de la Comunidad Autónoma general e institucional, incluida, en su caso, la Seguridad Social.

b) Las Diputaciones Forales de cada uno de los Territorios Históricos.

c) Las Corporaciones Municipales.

d) Las Sociedades Públicas Vascas.

e) Cualesquiera otras entidades que administren o utilicen caudales o efectos públicos".

4. "Para el ejercicio de su función fiscalizadora, así como para las que correspondan en el ámbito jurisdiccional, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas podrá exigir la colaboración de todas las entidades citadas en el apartado anterior, las cuales estarán obligadas a suministrarle cuantos datos, documentos, antecedentes o informes solicite.

La petición se efectuará por conducto del Departamento o Corporación que corresponda".

5. "Como resultado de su función fiscalizadora, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas elaborará un informe anual conteniendo las cuentas comprensivas de todas las opera-

todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería, llevadas a cabo durante el ejercicio, tanto por la Administración de la Comunidad Autónoma, como por las demás entidades integrantes del sector público vasco.

El informe será remitido al Parlamento Vasco y a las correspondientes Juntas Generales, con la oportuna propuesta, en la parte que respectivamente les corresponda, dando traslado del mismo al Gobierno y a la respectiva Diputación Foral".

6. "Es función propia del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas el enjuiciamiento de la responsabilidad contable".

7. "Las dotaciones para el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas se consignarán en sección independiente de los Presupuestos Generales del País Vasco".

8. "Las cuentas examinadas por el Tribunal de Cuentas del País Vasco serán accesibles a los miembros de Juntas Generales, Corporaciones Locales y Parlamento".

9. "Una Ley del Parlamento Vasco, creará y regulará la composición, organización y funciones del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, así como las garantías y procedimientos de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional, incluyendo en este sentido, la regulación de la acción pública para la

ciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería, llevadas a cabo durante el ejercicio, tanto por la Administración de la Comunidad Autónoma, como por las demás entidades integrantes del sector público vasco.

El informe será remitido al Parlamento Vasco y a las correspondientes Juntas Generales, con la oportuna propuesta, en la parte que respectivamente les corresponda, dando traslado del mismo al Gobierno Vasco, a la respectiva Diputación Foral, y al respectivo Ayuntamiento, en la parte que les afecte"

6. "Es función propia del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, el enjuiciamiento de la responsabilidad contable".

7. "Las dotaciones para el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas se consignaran en seccion independiente de los Presupuestos Generales del País Vasco"

8. "Las cuentas examinadas por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas seran accesibles a los miembros del Parlamento, de las Juntas Generales y de las Corporaciones Locales".

9. "Una Ley del Parlamento Vasco creara y regulará la composición, organización y funciones del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, así como las garantías y procedi-

exigencia de la responsabilidad contable"

mientos de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional, incluyendo en este sentido, la regulación de la acción pública para la exigencia de la responsabilidad contable".

Con la inclusión de la referencia a los Ayuntamientos en el apartado 5, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas resulta el órgano de control idóneo.

2.3.3. OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY DE TERRITORIOS HISTORICOS.

Por falta de actualidad, y en consecuencia por carecer de sentido su aplicación, se propone la eliminación de las siguientes Disposiciones de la Ley de Territorios Históricos:

- Disposición Transitoria Primera, en la totalidad.

"1. La asunción de competencias por parte de los Territorios Históricos quedará condicionada en su efectividad administrativa y en sus consecuencias presupuestarias, a la publicación, en el Boletín Oficial del País Vasco y en el Territorio correspondiente, de los acuerdos de la Comisión Mixta a que se refiere el apartado siguiente.

2. En el plazo máximo de un mes a partir de la entrada en vigor de la presente Ley se constituirán tres Comisiones Mixtas formadas cada una de ellas por igual número de representantes del Gobierno y de la respectiva Diputación Foral, a fin de proceder a la transferencia de los medios personales y materiales para el pleno ejercicio de las competencias reconocidas en la presente Ley de Territorios Históricos.

3. Los funcionarios de carrera, de empleo o contratados laborales de la Administración Civil del Estado y de la Administración Institucional, adscritos a servicios reconocidos a los Territorios Históricos, pasarán a depender funcional y jerárquicamente a los mismos respetándose en todo caso sus derechos adquiridos, conforme a lo establecido en el Estatuto de Autonomía y en los Reales Decretos 2.339/1980, de 26 de Setiembre y 2.545/1980, de 21 de Noviembre.

4. El personal contratado por el Gobierno Vasco, adscrito a servicios reconocidos que se transfieran a los Territorios Históricos, pasará a depender de igual forma, de los mismos, subrogándose las Diputaciones Forales en todos los derechos y obligaciones del Gobierno en relación con el indicado personal".

- Disposición Transitoria Tercera, en su apartado 2, de forma que la redacción propuesta sería la siguiente:

REDACCION ACTUAL

1. "Lo preceptuado en el Artículo 14º.3 de esta Ley será de aplicación a partir de la fecha que expresamente se disponga en la Ley que, sobre "coordinación, armonización fiscal y colaboración" entre los Territorios Históricos, dicte el Parlamento Vasco, al amparo, de lo establecido en el artículo 41º.2.a) del Estatuto de Autonomía".

2. "Desde la publicación de la presente Ley hasta la entrada en vigor de la Ley del Parlamento a que se ha hecho referencia en el número anterior, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas adoptará cuantos acuerdos conduzcan a una mayor coordinación entre los Territorios Históricos, sin perjuicio de su posterior aprobación por los Organos Forales en cada caso competentes".

REDACCION PROPUESTA

1. "Lo preceptuado en el Artículo 14º.3 de esta Ley será de aplicación a partir de la fecha que expresamente se disponga en la Ley que, sobre "coordinación, armonización fiscal y colaboración" entre los Territorios Históricos, dicte el Parlamento Vasco, al amparo de lo establecido en el Artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía".

Por el contrario, la Disposición Transitoria Segunda, se ha actualizado y modificado en el sentido que ya apareció en Propuesta Normativa de Recursos asignados al subnivel gobiernos municipales.

La Disposición Final Primera y la Disposición Final Segunda, se mantienen.

Y por último, resulta obvio que la Exposición de Motivos resulta inadecuada, a la luz de mis Conclusiones sobre la Atribución de competencias y sobre la Asignación de recursos, a los diferentes niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

CAPITULO 3

ATRIBUCION DE COMPETENCIAS Y ASIGNACION DE RECURSOS: ANALISIS COMPARADO DEL CASO DE LA HACIENDA PUBLICA VASCA

3.0. INTRODUCCION AL CAPITULO.

La Constitución Española de 1978 implanta el denominado "Estado de las Autonomías", por lo que España, sin llegar a ser un estado federal, dejar de ser un estado unitario.

Ahora bien, este proceso de descentralización como señalan Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Antonio Giménez Montero, tiene entre otras la característica de la heterogeneidad. "Debido a la existencia de diferencias en las condiciones iniciales y en el peso de las motivaciones institucionales (lingüística, cultural, histórico-política), el acceso de las diversas regiones a su autonomía no ha sido homogéneo"¹.

Lo que ha dado lugar a que los respectivos "Estatuto de Autonomía" de cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas contenga una atribución de competencias y una asignación de recursos que supone niveles de poder diversos, que quedan reflejados en un Cuadro elaborado por los ya citados Jesus Ruiz-Huertas Carbonell y Antonio Giménez Montero²:

¹ RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús; y GIMENEZ MONTERO, Antonio: "On measuring Decentralization and Decision-Making Power Distribution: The case of Spain. Instituto de Estudios Fiscales. Mayo, 1990 (International Institute of Public Finance IIPF, 46th Congress. Brusells, 27-30 August 1990. Public Finance with Several Levels of Government). p.p. 1-22 y Anexos. p.p. 13.

² RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús; y GIMENEZ MONTERO, Antonio: "On measuring Decentralization and Decesion-Making Power Distribution: The case of Spain. Instituto de Estudios Fiscales. Mayo, 1990 (International Institute of Public Finance IIPF, 46th Congress. Brusells, 27-30 August 1990. Public Finance with Several Levels of Governments). p.p. 1-22 y Anexos. p.p. Anexos Table 2.

<u>Nivel gobierno</u>	<u>Unidad gobierno</u>	<u>Nivel de poder</u>	<u>Núm. unidades de gobierno</u>
CENTRAL			
REGIONAL	Comunidad Autónoma (Estandar)	Alto	5 (Multiprovincial)
		Bajo	4 (Multiprovincial) 6 (Uniprovincial)
	Comunidad Autónoma (Especial)	Alto	1 (Multiprovincial) 1 (Uniprovincial)
LOCAL	Provincias		43 (+7)
	Municipios		9212

La Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con el anterior Cuadro sobre la estructura territorial de España, se caracteriza por ser una Comunidad Autónoma especial, de tipo multiprovincial, con alto nivel de poder.

Pero, por el contrario, hay quince Comunidades Autónomas estándar, de tipo multiprovincial o uniprovincial, diez de las cuáles tienen un bajo nivel de poder, y las cinco restantes tienen un nivel de poder alto pero sensiblemente inferior al de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Esta heterogeneidad en cuanto a la atribución de competencias y a la asignación de recursos a las diecisiete Comunidades Autónomas, fuerza la exclusión del nivel gobierno central a efectos de análisis comparado entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y los seis países federales considerados en el Capítulo 1.

Las razones de la exclusión del nivel gobierno central en este análisis comparado concreto son las siguientes:

- Desde el lado del gasto, elijamos por ejemplo la función de gasto Educación.

Si nos limitáramos a considerar que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencias exclusivas (con la alta supervisión del Estado) en Educación, llegaríamos a la falsa conclusión de que la Educación está totalmente descentralizada.

Pero si consideráramos las diecisiete Comunidades Autónomas en su conjunto, llegaríamos a una conclusión distinta, porque el porcentaje entre el gasto en Educación de las Comunidades Autónomas y el gasto total en Educación de la Administración Pública es del 45.1³, lo que pone de manifiesto que la Educación es una función de gasto que, aunque ligeramente, está centralizada.

Es decir que, aunque sea válido afirmar que el nivel gobierno central casi carece de competencias en materia de Educación en el ámbito territorial o jurisdiccional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, esta afirmación no es válida para el conjunto del Estado Español, en el que el nivel gobierno central gasta más que el nivel gobiernos regionales (o estatales) en materia de Educación.

En consecuencia, parece forzosa la exclusión del nivel gobierno central a efectos de análisis comparado, en cuanto a atribución de competencias, entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y los seis países federales considerados en el Capítulo 1.

³ BAREA TEIJEIRO, José: "El gasto público en las Comunidades Autónomas", en *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Martín-Retortillo S Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1989. p.p. 467-583. p.p. 518.

Naturalmente, si se consideran las diecisiete Comunidades Autónomas en su conjunto, cabe determinar la distribución del gasto público en el Estado Español entre los diversos niveles de gobierno, sin excluir el nivel gobierno central. Un análisis en este sentido es el de Juan A. Cortecero Montijano, Salvador Gómez Sala, y Ana María Sanchez Tejeda.⁴

Desde el lado del ingreso, elijamos cualquiera de los "impuestos concertados", por ejemplo el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF).

Si nos limitáramos a considerar que las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco tienen asignada la competencia normativa (atendiendo a la estructura general impositiva del Estado) y la capacidad de exacción global, dentro de sus Territorios, llegaríamos a la falsa conclusión de que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas está totalmente descentralizado.

Pero si consideráramos a las diecisiete Comunidades Autónomas en su conjunto, llegaríamos a una conclusión muy distinta, porque salvo la Comunidad Autónoma de Navarra, que pertenece al grupo de especiales y al tipo uniprovincial, ninguna otra tiene asignada la competencia normativa, ni la capacidad de exacción global. Por lo que dada la relativamente pequeña importancia de la recaudación por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra, con respecto al conjunto del Estado, resulta claro que

⁴ CORTECERO MONTIJANO, Juan A.; GOMEZ SALA, Salvador; y SANCHEZ TEJEDA, Ana María: "La distribución económica y funcional del gasto público en España entre los diversos niveles de gobierno", en Hacienda Pública Española, nº 113, 1988. p.p. 71-95.

el citado impuesto está fuertemente centralizado.

Es decir que, aunque sea válido afirmar que el nivel gobierno central no tiene asignado el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el ámbito territorial o jurisdiccional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, esta afirmación no es válida para el conjunto del Estado Español, en el que el nivel gobierno central ingresa muchísimo más que el nivel gobiernos regionales (o estatales) en materia de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En consecuencia, también desde el lado del ingreso resulta forzosa la exclusión del nivel gobierno central a efectos de análisis comparado, en cuanto a asignación de recursos, entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y los seis países federales considerados en el Capítulo 1.

La exclusión forzosa del nivel gobierno central de este análisis comparado concreto, impide pues una comparación total y directa, entre Comunidad Autónoma del País Vasco y los seis países federales considerados en el Capítulo 1.

Para esta comparación se utilizarán: la tipología de las funciones de gasto de los niveles de gobierno estatal y local, en lo que respecta a la atribución de competencias; y el sistema de organización de Hacienda Pública "Estado-País Vasco" en lo que respecta a la asignación de recursos.

3.1. ANALISIS COMPARADO DE LAS COMPE- TENCIAS.

3.1.1. INTRODUCCION.

En el Capítulo 1, a través del grado de concentración de las diversas funciones de gasto en el gobierno central y en los gobiernos subcentrales, y mediante el grado de especialización en las diversas funciones de gasto de los diferentes niveles de gobierno, se establecía una tipología de las funciones de gasto según su posible atribución a los diferentes niveles de gobierno de los seis países federales siguientes: Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos, R.F. de Alemania, y Suiza.

Esta tipología de las funciones de gasto es la que va a servir de término de referencia en este análisis comparado sobre la atribución de competencias al nivel gobierno vasco (nivel gobiernos estatales), al subnivel gobiernos forales (subnivel superior de gobiernos locales), y al subnivel gobiernos municipales (subnivel inferior de gobiernos locales), dada la exclusión forzosa en este análisis comparado del nivel gobierno central, por las razones anteriormente apuntadas en la Introducción. Por lo que la comparación no es directa, sino indirecta, mediante la tipología de las funciones de gasto, y tampoco es total, sino parcial, al quedar excluido el nivel gobierno central.

Además debe de tenerse en cuenta la existencia de otra limitación, la de que aún faltan por ser transferidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco cincuenta y cinco grupos de competencias. Lo que hace que los presupuestos de gastos de las diversas unidades de gobierno de los diferentes niveles de

gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lógica y forzosamente recojan los gastos presupuestados correspondientes a las competencias ya transferidas. Por lo que de producirse un desbloqueo en el proceso de transferencias, que lleva paralizado seis años, la estructura del gasto total por funciones de gasto pudiera variar en alguna medida, o dicho de otra forma, cuando concluya el proceso de transferencia de competencias, la tipología de las funciones de gasto pudiera variar algo sobre la actual, entendiendo por tal la correspondiente a los presupuestos de gastos del ejercicio 1990 del gobierno vasco y de los gobiernos forales, y la correspondiente a los presupuestos liquidados de gasto del ejercicio 1987 de los Municipios de Andoain, Eibar, Irún, Llodio y Pasaia.

A efectos del análisis comparado, para el gobierno vasco y para los gobiernos forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa se ha optado por el ejercicio 1990 por diversas razones: es el año inicial de una nueva legislatura autonómica, tras cuatro años sin transferencia de competencias la estructura funcional del gasto presupuestado tiene cierta estabilidad, y la clasificación funcional de gastos parece ya asentada y normalizada. Para los gobiernos municipales no ha habido más opción que aceptar la única información disponible, los presupuestos liquidados de gastos por funciones en el ejercicio 1987, de cuatro municipios de Gipuzkoa y un municipio de Araba, de cuya información ha habido que prescindir, dado que su escaso nivel de desagregación no permite adaptar su Clasificación funcional a la Clasificación funcional del Fondo Monetario Internacional. El Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco está haciendo un importante esfuerzo para crear una base estadística de las Haciendas Municipales vascas, que incluso en lo que al gasto se refiere, contenga, además de los presupuestos económicos y orgánicos, los funcionales. Pero esta información no está todavía disponible.

3.1.2. ANALISIS.

3.1.2.1. NIVEL GOBIERNO VASCO.

Según los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, 1990, la Clasificación del Presupuesto por Servicios Funcionales, una vez adaptada a la Clasificación funcional del Fondo Monetario Internacional, de acuerdo con la equivalencia de las funciones de gasto que se propone en el Capítulo 2, es la que aparece en el Cuadro 1

Cuadro 1. Estructura del gasto del nivel gobierno vasco. 1990.

FUNCIONES	NIVEL GOBIERNO VASCO	
	IMPORTE (Miles de Pesetas)	ESTRUCTURA % S/TOTAL
Servicios Generales	25.837.344	6,07
Defensa	-	-
Orden Público y Seguridad	27.755.691	6,52
Educación	115.478.420	27,13
Salud	134.418.018	31,57
Bienestar y Seguridad Social	16.084.534	3,77
Vivienda y Bienestar Comunitario	30.667.928	7,17
Servicios Económicos	32.059.773	7,52
Transportes y Comunicaciones	26.395.292	6,20
Otras (deuda pública)	17.203.000	4,05
TOTAL	425.900.000	100,00

Fuente: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. 1990.
Elaboración propia.

Resulta evidente que el nivel gobierno vasco prevé realizar un gasto muy fuerte en Salud (31,57%) y Educación (27,13%), lo que resulta totalmente lógico dado que el gobierno vasco, muy acertadamente, ha optado por la solución menos descentralizada en ambas funciones de gasto.

En cambio, el nivel gobierno vasco presupuesta un gasto muy moderado en Servicios Generales (6,07%), Orden Público y Seguridad (6,52%), Vivienda y Bienestar Comunitario (7,17%), Servicios Económicos (7,52%), y Transportes y Comunicaciones (6,20%).

Finalmente, el nivel gobierno vasco presupuesta un gasto muy débil en Bienestar y Seguridad Social (3,77%) y en Otras (deuda pública) (4,05%), y un gasto nulo en Defensa.

La comparación de la tipología de las funciones de gasto de los gobiernos estatales de los seis países federales considerados, con la del gobierno vasco, que es el nivel de gobierno equivalente, figura en el Cuadro 2:

Cuadro 2. Comparación de la tipología en las funciones de gasto, entre los gobiernos estatales de seis países federales y el gobierno vasco.

FUNCIONES	NIVEL GOBIERNOS ESTATALES	
	PAISES FEDERALES	C.A.P.V.
Servicios Generales	Moderado	Moderado
Defensa	Nulo	Nulo
Orden Público y Seguridad	Fuerte	Moderado
Educación	Fuerte	Fuerte
Salud	Fuerte	Fuerte
Bienestar y Seguridad Social	Nulo	Debil
Vivienda y Bienestar Comunitario	Moderado	Moderado
Servicios Económicos	Moderado	Moderado
Transportes y Comunicaciones	Moderado	Moderado
Otras (deuda pública)	Debil	Debil

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Nulo: < 1%; Débil: entre 1% y 5%; Moderado: entre 5% y 13%; Fuerte: mas del 13%.

Puede afirmarse que la tipología de las funciones de gasto del gobierno vasco es fuertemente coincidente con la del conjunto de gobiernos estatales de los seis países federales considerados, con dos ligeras excepciones, que suponen

discrepancias de un grado.

En primer lugar, el gasto en Orden Público y Seguridad de la Comunidad Autónoma del País Vasco es comparativamente con el de los gobiernos estatales de los seis países federales bastante menos fuerte. Esta diferenciación tenderá a acortarse con el tiempo a medida que se efectúe el despliegue de la Ertzaintza y el repliegue de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, pero a pesar de ello continuará existiendo una diferencia apreciable en el nivel de fortaleza de ambas tipologías, dado que el Estatuto de Autonomía, en su Artículo 17, determina que queda "reservado en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario...".

Y, en segundo lugar, el gasto en Bienestar y Seguridad Social de la Comunidad Autónoma del País Vasco es débil pero no nulo como en el caso de los gobiernos estatales de los seis países federales. La diferencia proviene de que en estos últimos países, al ser la función de gasto Bienestar y Seguridad Social eminentemente una Función redistributiva, se atribuye al gobierno central.

3.1.2.2. SUBNIVEL GOBIERNOS FORALES.

A efectos de análisis comparado de tipología de funciones de gasto se prescindirá del gasto contable más importante, las Transferencias al Sector Público: Estado, Comunidad Autónoma del País Vasco, Municipios del Territorio Foral. Este gasto representaba sobre el gasto total en 1990 (en miles de pesetas y en %):

En Araba: 72.407.512 sobre 98.747.354, el 73,33%.

En Bizkaia: 242.312.811 sobre 350.018.122, el 69,23%.

En Gipuzkoa: 154.363.513 sobre 203.691.774, el 75,78%.

Tras el análisis teórico del Capítulo 2, no puede extrañar lo poco razonable de que en el más favorable de los casos, los gastos presupuestados forales que no son Transferencias al resto del sector público, apenas rebasen el 30% de los gastos presupuestados forales totales.

Ante tal estado presupuestario de gastos no cabe sino la exclusión de las Transferencias al Sector Público, a fin de no distorsionar el análisis comparado con los gobiernos locales de los seis países federales considerados.

Por otra parte, los Presupuestos Generales de la Diputación Foral de Bizkaia para la función de gasto Deuda pública (Clasificación Foral) u Otras - Deuda pública (Clasificación Fondo Monetario Internacional) no prevén gasto alguno: pero sin embargo en otras funciones de gasto, incluyen en algunas de ellas, en especial en Regulación Económica de carácter general (Clasificación Foral), gastos por operaciones corrientes, gastos por operaciones de capital, y además gastos por operaciones financieras, que se estima que serán las

correspondientes a la Deuda Pública.

Según los Presupuestos Generales de las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa - 1990, las Clasificaciones de los Presupuestos de acuerdo con las estructuras funcionales, una vez adaptadas a la Clasificación funcional del Fondo Monetario Internacional, aplicando la equivalencia de las funciones de gasto que se proponen en el Capítulo 2, es la que aparece en los Cuadros 3, 4, y 5:

Cuadro 3. Estructura del gasto de Araba del subnivel gobiernos forales

FUNCIONES	SUBNIVEL GOBIERNOS FORALES: ARABA	
	IMPORTE (Miles de Pesetas)	ESTRUCTURA % S/TOTAL
Servicios Generales	5.345.881	20,30
Defensa	-	-
Orden Público y Seguridad	310.716	1,18
Educación	-	-
Salud	-	-
Bienestar y Seguridad Social	4.664.440	17,71
Vivienda y Bienestar Comunitario	3.825.562	14,52
Servicios Económicos	4.773.450	18,12
Transportes y Comunicaciones	3.898.210	14,80
Otras (deuda pública)	3.521.583	13,37
TOTAL	26.339.842	100,00

Fuente: Presupuestos Generales de la Diputación Foral de Araba. 1990
Elaboración propia.

Cuadro 4. Estructura del gasto de Bizkaia del subnivel gobiernos forales

FUNCIONES	SUBNIVEL GOBIERNOS FORALES: BIZKAIA	
	IMPORTE (Miles de Pesetas)	ESTRUCTURA % S/TOTAL
Servicios Generales	14.292.034	13,27
Defensa	-	-
Orden Público y Seguridad	1.629.471	1,51
Educación	-	-
Salud	-	-
Bienestar y Seguridad Social	8.729.152	8,10
Vivienda y Bienestar Comunitario	10.729.728	9,96
Servicios Económicos	16.350.125	15,18
Transportes y Comunicaciones	28.462.201	26,43
Otras (deuda pública)	27.512.600	25,55
TOTAL	107.705.311	100,00

Fuente: Presupuestos Generales de la Diputación Foral de Bizkaia. 1990.
Elaboración propia.

Cuadro 5. Estructura del gasto de Gipuzkoa del subnivel gobiernos forales

FUNCIONES	SUBNIVEL GOBIERNOS FORALES: GIPUZKOA	
	IMPORTE (Miles de Pesetas)	ESTRUCTURA % S/TOTAL
Servicios Generales	5.229.065	10,60
Defensa	-	-
Orden Público y Seguridad	881.863	1,79
Educación	-	-
Salud	-	-
Bienestar y Seguridad Social	10.582.697	21,45
Vivienda y Bienestar Comunitario	12.036.351	24,40
Servicios Económicos	5.963.354	12,09
Transportes y Comunicaciones	10.669.529	21,63
Otras (deuda pública)	3.965.402	8,04
TOTAL	49.328.261	100,00

Fuente: Presupuestos Generales de la Diputación Foral de Gipuzkoa. 1990.
Elaboración propia.

El gobierno foral de Araba, perteneciente al subnivel gobiernos forales, que es el superior del nivel gobiernos locales:

- Presupuesta un gasto fuerte en Servicios Generales (20,30%), en Servicios Económicos (18,12%), y en Bienestar y Seguridad Social (17,71%).
- La previsión de gasto es moderadamente fuerte en Transportes y Comunicaciones (14,80%), en Vivienda y Bienestar Comunitario (14,52%), y en Otras (deuda pública) (13,37%).
- Finalmente, el presupuesto en Orden Público y Seguridad es muy débil (1,18%), y no se presupuestan gastos en Defensa, Educación, y Salud.

El gobierno foral de Bizkaia, perteneciente al subnivel gobiernos forales, que es el superior del nivel gobiernos locales, presenta una estructura de gasto distinta a la de Araba, a pesar de tener atribuidas las mismas competencias.

- Presupuesta un gasto fuerte en Transportes y Comunicaciones (26,43%), y en Otras (deuda pública) (25,55%).
- La provisión de gasto es moderadamente fuerte en Servicios Económicos (15,18%), y en Servicios Generales (13,27%).
- El gasto presupuestado es moderado en Vivienda y Bienestar Comunitario (9,96%), y en Bienestar y Seguridad Social (8,10%).
- Finalmente, el presupuesto en Orden Público y Seguridad es muy débil (1,51%), y no se presupuestan gastos en Defensa, Educación, y Salud.

Por último, el gobierno foral de Gipuzkoa, perteneciente al subnivel gobiernos forales, que es el superior del nivel gobiernos locales, presenta una estructura distinta a la de Araba y a la de Bizkaia, aunque tenga idénticas competencias a las de los otros dos Territorios Históricos:

- Presupuesta un gasto fuerte en Vivienda y Bienestar Comunitario (24,40%), en Transportes y Comunicaciones (21,63%), y en Bienestar y Seguridad Social (21,45%).
- El gasto presupuestado es moderado en Servicios Económicos (12,09%), Servicios Generales (10,60%), y muy moderado en Otras (deuda pública) (8,04%).
- Finalmente, el presupuesto en Orden Público y Seguridad es muy débil (1,79%), y no se presupuestan gastos en Defensa, Educación, y Salud.

Evidentemente, las únicas coincidencias entre el gasto presupuestado en las diez funciones de gasto por los gobiernos forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, se produce en:

- Orden Público y Seguridad, en cuya función el gasto es muy débil, por la propia naturaleza de la función.
- Defensa, dado que es competencia exclusiva del gobierno central, y por lo tanto está centralizada.
- Educación y Salud, dado que son competencias exclusivas del gobierno

vasco, al haberse optado, muy acertadamente, por la solución menos descentralizada.

En las otras seis funciones de gasto, cada gobierno foral gradúa la intensidad del gasto presupuestado en cada uno de ellos de forma distinta, aún teniendo atribuidas las mismas competencias y con idénticas potestades, porque como ya se indicó en el Capítulo 2: "debe tenerse en cuenta que ... el subnivel gobiernos forales puede, incluso aunque se trate de competencias de ejecución de leyes (normas) de niveles superiores de gobierno, influir a través de sus presupuestos, sobre la intensidad de su coparticipación en el ejercicio de dichas competencias, de forma que su poder de decisión rebasa ampliamente, de hecho, al que corresponde a una mera delegación. Esta ampliación, de hecho, del poder de decisión del ... subnivel gobiernos forales, surge como consecuencia de que, tanto el Estatuto de Autonomía del País Vasco, como la Ley de Territorios Históricos, reconocen capacidad presupuestaria plena a ... y a los Organos Forales de los Territorios Históricos".

Pero una cosa es que se reconozca legalmente a los Organos Forales de los Territorios Históricos su capacidad presupuestaria plena, y otra cosa distinta es el que ésta tenga que ejercerse necesaria y obligatoriamente, aún cuando su ejercicio resulte irracional e ineficaz económicamente.

Con esta observación no se pretende desviar el tema del ejercicio de las competencias por el subnivel gobiernos forales hacia el ámbito del análisis teórico, que ya fué tratado en el Capítulo 2, sino poner de manifiesto que aunque la actuación de los gobiernos forales esté perfectamente amparada por la leyes, no siempre responde a criterios de racionalidad y eficiencia económica, ni a criterios de justicia distributiva.

A efectos de análisis comparado de la tipología de las funciones de gasto, se considera necesario y adecuado el que la comparación no se realice únicamente considerando la tipología del gasto presupuestado en las diversas funciones por cada gobierno foral independientemente, con respecto al modelo derivado de la tipología de las funciones de gasto de los gobiernos locales de los seis países federales considerados, sino también incluir en la comparación la tipología de las funciones de gasto de los gobiernos forales considerados agregadamente, es decir, la tipología del subnivel gobiernos forales.

La clasificación funcional adaptada a la del Fondo Monetario Internacional, resultante de la agregación de los Presupuestos Generales de las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa - 1990, es la que figura en el Cuadro 6:

Cuadro 6. Estructura del gasto del subnivel gobiernos forales

FUNCIONES	SUBNIVEL GOBIERNOS FORALES	
	IMPORTE (Miles de Pesetas)	ESTRUCTURA % S/TOTAL
Servicios Generales	24.866.980	13,56
Defensa	-	-
Orden Público y Seguridad	2.822.050	1,54
Educación	-	-
Salud	-	-
Bienestar y Seguridad Social	23.976.289	13,08
Vivienda y Bienestar Comunitario	26.591.641	14,50
Servicios Económicos	27.086.929	14,77
Transportes y Comunicaciones	43.029.940	23,47
Otras (deuda pública)	34.999.585	19,08
TOTAL	183.373.414	100,00

Fuente: Presupuestos Generales de las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa. 1990
Elaboración propia.

- Como puede observarse el fuerte peso del Territorio Histórico de Bizkaia en el conjunto de Territorios Históricos, hace que el gasto presupuestado sea fuerte en Transportes y Comunicaciones (23,47%), y en Otras (Deuda pública) (19,08%).
- La previsión de gasto es moderadamente fuerte en Servicios Económicos (14,77%), en Vivienda y Bienestar Comunitario (14,50%), en Servicios Generales (13,56%), y en Bienestar y Seguridad Social (13,08%).
- Finalmente, el presupuesto en Orden Público y Seguridad es muy débil (1,54%), y, no se presupuestan gastos en Defensa, Educación, y Salud.

La comparación de la tipología de las funciones de gasto de los gobiernos locales de los seis países federales considerados, con la agregada de gobiernos forales o subnivel gobiernos forales, y con la de los gobiernos forales de Araba, de Bizkaia, y de Gipuzkoa, figura en el Cuadro 7:

Cuadro 7. Comparación de la tipología de las funciones de gasto entre los gobiernos locales de seis países federales, y el subnivel gobiernos forales.

FUNCIONES	NIVEL GOBIERNOS LOCALES SUBNIVEL GOBIERNOS FORALES				
	PAISES FEDERALES	DIPUTACIONES C.A.P.V.			
		C.A.P.V.	ARABA	BIZKAIA	GIPUZKOA
Servicios Generales	Moderado	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Moderado
Defensa	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo
Orden Público y Seguridad	Moderado	Débil	Débil	Débil	Débil
Educación	Fuerte	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo
Salud	Débil	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo
Bienestar y Seguridad Social	Nulo	Fuerte	Fuerte	Moderado	Fuerte
Vivienda y Bienestar Comunitario	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Moderado	Fuerte
Servicios Económicos	Débil	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Moderado
Transportes y Comunicaciones	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Fuerte
Otras (Deuda Pública)	Débil	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Moderado

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Nulo: < 1%; Débil: entre 1% y 5%; Moderado: entre 5% y 13%; Fuerte: mas del 13%.

Si consideramos que en la comparación puede haber, o coincidencia o discrepancia, y que esta última puede ser de "un grado", de "dos grados", y de "tres grados", esta comparación originaría los siguientes resultados:

Comparación Países Federales - Subnivel gobiernos forales (C.A.P.V.).

Coincidencias: 3

- Defensa
- Vivienda y Bienestar Comunitario.
- Transportes y Comunicaciones.

Discrepancias: 7

De un grado: 3

- Servicios Generales
- Orden Público y Seguridad.
- Salud

De dos grados: 2

- Servicios Económicos
- Otras (deuda pública).

De tres grados: 2

- Educación
- Bienestar y Seguridad Social.

Comparación Países federales - Gobierno Foral de Araba.

Coincidencias: 3

- Defensa
- Vivienda y Bienestar Comunitario.

Transportes y Comunicaciones.

Discrepancias: 7

De un grado:3

- . Servicios Generales
- . Orden Público y Seguridad.
- . Salud

De dos grados: 2

- . Servicios Económicos
- . Otras (deuda pública).

De tres grados: 2

- . Educación
- . Bienestar y Seguridad Social.

Comparación Países Federales - Gobierno Foral de Bizkaia.

Coincidencias: 2

- . Defensa
- . Transportes y Comunicaciones.

Discrepancias: 8

De un grado:4

- . Servicios Generales
- . Orden Público y Seguridad.
- . Salud
- . Vivienda y Bienestar Comunitario

De dos grados: 3

- . Bienestar y Seguridad Social

- Servicios Económicos
- Otras (deuda pública).
- De tres grados: 1
- Educación

- Comparación Países federales - Gobierno Foral de Gipuzkoa.

· Coincidencias: 4

- Servicios Generales
- Defensa
- Vivienda y Bienestar Comunitario.
- Transportes y Comunicaciones.

· Discrepancias: 6

· De un grado: 4

- Orden Público y Seguridad.
- Salud
- Servicios Económicos.
- Otras (deuda pública).

· De dos grados: 0

· De tres grados: 2

- Educación
- Bienestar y Seguridad Social.

Evidentemente, la tipología de las funciones de gasto del subnivel gobiernos forales o agregado de gobiernos forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, del gobierno foral de Araba, y del gobierno foral de Bizkaia, discrepa, ampliamente, en especial este último Territorio Histórico de la tipología de las

funciones de gasto de los gobiernos locales de los seis países federales considerados. Aún siendo también discrepante la tipología de las funciones de gasto del gobierno foral de Gipuzkoa respecto a la de los gobiernos locales federales, lo es en menor grado.

3.1.2.3. SUBNIVEL GOBIERNOS MUNICIPALES.

Como ya se expuso en la Introducción al Análisis Comparado de las Competencias, el Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco está haciendo un importante esfuerzo para crear una base estadística de las Haciendas Municipales Vascas, que incluya en lo que al gasto se refiere, además de los presupuestos económicos y orgánicos, los funcionales, pero esta información no está todavía disponible.

De forma que para hacer posible algún análisis comparado no queda otro remedio que recurrir a otro trabajo anterior de dicho Departamento de Hacienda y Finanzas, referido al Presupuesto Liquidado de gastos de 1987⁵.

En dicho trabajo se ofrece una Clasificación funcional del gasto liquidado en 1987, de cuatro Municipios de Gipuzkoa: Andoain, Eibar, Irún, y Pasaia; y de un municipio de Araba: Llodio, que queda descartado por insuficiencia del nivel de desagregación de su información.

Estos cuatro Municipios no constituyen una muestra, y no han sido elegidos ni de forma aleatoria ni de forma no aleatoria. Simplemente, son los cuatro únicos Municipios que fueron capaces de ofrecer y ofrecieron, una liquidación del presupuesto atendiendo a la clasificación funcional de los gastos.

Las clasificaciones funcionales de los Presupuestos liquidados de gastos de los Municipios de Andoain, Eibar, Irún, y Pasaia - 1987, no responden a las que

⁵ GOBIERNO VASCO. Departamento de Hacienda y Finanzas. Dirección de Cupo y Aportaciones Financieras. Análisis Presupuestario de los Municipios de Euskadi (Primer Estudio). Parte II. Anexos. Vitoria-Gasteiz, a 20 de Septiembre de 1989 p p 246-301.

figuran en Equivalencia de las funciones de gasto del Capítulo 2, dado que dichos Presupuestos Liquidados fueron elaborados con anterioridad a la Orden 20 de Septiembre de 1989 por la que se establece la estructura de los presupuestos de las unidades locales⁶. No obstante, casi no ha habido dificultades para adaptar la antigua clasificación funcional de los Municipios a la Clasificación funcional del Fondo Monetario Internacional. Los Cuadros 8 y 9 están elaborados teniendo en cuenta dicha adaptación.

Cuadro 8. Estructura del gasto de Andoain y Eibar del subnivel gobiernos municipales.

FUNCIONES	SUBNIVEL GOBIERNOS MUNICIPALES			
	ANDOAIN		EIBAR	
	IMPORTE Miles Ptas.	ESTRUCTURA % S/TOTAL	IMPORTE Miles Ptas.	ESTRUCTURA % S/TOTAL
Servicios Generales	67.810	11,07	187.476	13,35
Defensa	-	-	-	-
Orden Público y Seguridad	35.319	5,76	131.527	9,36
Educación	58.862	9,61	98.553	7,02
Salud	89	0,01	21.774	1,55
Bienestar y Seguridad Social	78.123	12,76	74.281	5,29
Vivienda y Bienestar Comunitar.	246.470	40,25	614.333	43,74
Servicios Economicos	15.601	2,55	7.884	0,56
Transportes y Comunicaciones	48.796	7,97	102.988	7,33
Otras (Deuda Pública)	61.322	10,02	165.844	11,80
TOTAL	612.392	100,00	1.404.630	100,00

Fuente: Análisis Presupuestario de los Municipios en Euskadi (Primer Estudio) referente a 1987.
GOBIERNO VASCO: Departamento de Hacienda y Finanzas.
Elaboración propia.

⁶ Orden de 20 de Septiembre de 1989 (Ministerio de Economía y Hacienda) por la que se establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales. B.O.E. 20 de Octubre 1989 (Núm. 252).

Cuadro 9. Estructura del gasto de Irún y Pasaia del subnivel gobiernos municipales.

FUNCIONES	SUBNIVEL GOBIERNOS MUNICIPALES			
	IRUN		PASAIA	
	IMPORTE Miles Ptas.	ESTRUCTURA % S/TOTAL	IMPORTE Miles Ptas.	ESTRUCTURA % S/TOTAL
Servicios Generales	230.244	9,18	96.688	11,14
Defensa	-	-	-	-
Orden Público y Seguridad	203.204	8,10	102.781	11,84
Educación	155.857	6,21	87.233	10,05
Salud	4.615	0,18	658	0,08
Bienestar y Seguridad Social	551.681	21,99	93.817	10,80
Vivienda y Bienestar Comunitario.	873.904	34,83	417.857	48,14
Servicios Económicos	62.508	2,49	2.476	0,28
Transportes y Comunicaciones	140.332	5,59	-	-
Otras (Deuda Pública)	286.795	11,43	66.506	7,67
TOTAL	2.509.140	100,00	868.016	100,00

Fuente: Análisis Presupuestario de los Municipios en Euskadi (Primer Estudio) referente a 1987. GOBIERNO VASCO: Departamento de Hacienda y Finanzas. Elaboración propia.

En general, puede afirmarse que estos cuatro Municipios: Andoain con 15.961 habitantes, Eibar con 34.537 habitantes, Irún con 54.043 habitantes, y Pasaia con 19.552 habitantes, según datos referidos al Padrón Municipal de Habitantes 1986 de la C.A. de Euskadi⁷, presentan características comunes en cuanto a la estructura del gasto.

Por un lado, todos ellos realizan un fortísimo gasto, entre el 34,83% en Irún y el 48,14% de Pasaia en Vivienda y Bienestar Comunitario.

Por otro lado, y en el extremo opuesto, todos ellos realizan un gasto nulo o muy débil en Defensa, por supuesto, y en Salud y Servicios Económicos.

⁷ Estadísticas Presupuestarias del sector público, liquidaciones de 1987 y Presupuestos de 1988. Instituto Vasco de Estadística. EUSTAT.

Así mismo, los cuatro Municipios realizan un gasto moderado en Servicios Generales, en Orden Público y Seguridad, en Educación, y en Otras (deuda pública).

La única discrepancia entre los cuatro Municipios se produce en el gasto en Bienestar y Seguridad Social, que varía desde el muy moderado 5,29% de Eibar al muy fuerte 21,99% de Irún.

Aunque sólo tenga el valor de un indicio, sin más, estas coincidencias en la estructura del gasto parecen apuntar, que ésta no se ve sensiblemente afectada ni por el tamaño de la población, al menos cuando este es pequeño (Irún el mayor de los cuatro Municipios apenas supera los 50.000 habitantes), ni por la ideología política del gobierno municipal.

Insisto en que estos cuatro Municipios no son una muestra representativa del colectivo de Municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y ni siquiera del colectivo de Municipios del Territorio Histórico de Gipuzkoa, y que por lo tanto no sería correcto generalizar las conclusiones que se pueden deducir del análisis de la estructura del gasto por funciones de Andoain, Eibar, Irún y Pasaia. Pero al menos, cabe observar un cierto indicio de uniformidad en la estructura del gasto municipal que no se ve sensiblemente afectado por el tamaño de la población, aunque el caso de las tres capitales de los tres Territorios Históricos posiblemente sea diferente, ni tampoco por qué grupo político gobierne en el Municipio.

No obstante, una cosa es la uniformidad en la tipología de las funciones de gasto entre los Municipios de Andoain, Eibar, Irún, y Pasaia, y otra la

coincidencia con la tipología de las funciones de gasto de los gobiernos locales de los seis países federales considerados. La comparación de tipologías de funciones de gasto, se recoge en el Cuadro 10.

Cuadro 10.

Comparación de la tipología de las funciones de gasto entre los gobiernos locales de seis países federales, y los municipios de Gipuzkoa: Andoain, Eibar, Irún, y Pasaia, del subnivel gobiernos municipales.

FUNCIONES	NIVEL GOBIERNOS LOCALES SUBNIVEL GOBIERNOS MUNICIPALES				
	PAISES FEDERALES	MUNICIPIOS C.A.P.V.			
		ANDOAIN	EIBAR	IRUN	PASAIA
Servicios Generales	Moderado	Moderado	Fuerte	Moderado	Moderado
Defensa	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo
Orden Público y Seguridad	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado
Educación	Fuerte	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado
Salud	Debil	Nulo	Debil	Nulo	Nulo
Bienestar y Seguridad Social	Nulo	Moderado	Moderado	Fuerte	Moderado
Vivienda y Bienestar Comunitar.	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Fuerte
Servicios Económicos	Debil	Debil	Nulo	Debil	Nulo
Transportes y Comunicaciones	Fuerte	Moderado	Moderado	Moderado	Nulo*
Otras (Deuda Pública)	Debil	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Nulo: < 1%; Debil: entre 1% y 5%; Moderado: entre 5% y 13%; Fuerte: mas del 13%.

- * El gasto del Municipio de Pasaia en Vías Públicas, no está desagregado, sino incluido en Urbanismo. Por lo que está incluido en la función Vivienda y Bienestar Comunitario, en lugar de en la función Transportes y Comunicaciones.

Si tratamos en bloque a los cuatro Municipios, dada la uniformidad o semejanza de la tipología de las funciones de gasto en todos ellos, y consideramos que en la comparación puede haber, o coincidencia o discrepancia, y que esta última puede ser de "un grado", de "dos grados", y de "tres grados" los resultados de esta comparación serían los siguientes:

Comparación Países federales - Andoain, Eibar, Irún, Pasaia.

- Coincidencias: 5

· Servicios Generales.

· Excepto Eibar, "Fuerte" en lugar de "Moderado".

· Defensa

· Orden Público y Seguridad.

· Vivienda y Bienestar Comunitario.

· Servicios Económicos.

· Excepto Eibar y Pasaia, "Nulo" en lugar de "Débil".

- Discrepancias: 5

· De un grado.

· Educación

· Cuatro Municipios "Moderado" en lugar de "Fuerte".

· Salud

· Tres Municipios "Nulo" en lugar de "Débil".

· Transportes y Comunicaciones.

· Tres Municipios "Moderado" en lugar de "Fuerte", se prescinde de Pasaia.

· Otras (deuda pública).

· Cuatro Municipios "Moderado" en lugar de "Débil".

· De dos y tres grados.

· Bienestar y Seguridad Social.

· Tres Municipios "Moderado" en lugar de "Nulo", Irún "Fuerte" en lugar de "Nulo".

Evidentemente, la tipología de las funciones de gasto de los Municipios de Andoain, Eibar, Irún, y Pasaia, pertenecientes al subnivel gobiernos municipales, coinciden en gran medida y cuando discrepan lo hacen ligeramente con

la tipología de las funciones de gasto de los gobiernos locales de los seis países federales considerados, con la única excepción de Bienestar y Seguridad Social que dado su carácter redistributivo es una función de gasto que, en general, no debe ser atribuída a un gobierno local.

3.1.3. CONCLUSIONES.

Debe tenerse en cuenta que todavía están pendientes de ser transferidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco cincuenta y cinco competencias, que pueden provocar cambios en la actual tipología de las funciones de gasto de los diferentes niveles de gobierno existentes en esta Comunidad Autónoma.

No obstante, las transferencias de estas competencias que afectan a las funciones Servicios Generales, Orden Público y Seguridad, Bienestar y Seguridad Social, Vivienda y Bienestar Comunitario, Servicios Económicos, y Transportes y Comunicaciones, no parece que vayan a provocar cambios sustanciales en las actuales tipologías de las funciones de gasto, porque el intervalo de intensidad de gasto "Moderado" es muy amplio. Es evidente que habría que hacer una excepción con la función Bienestar y Seguridad Social, porque la transferencia de nuevas e importantes competencias aumentaría, sin duda, el grado de discrepancia actualmente existente en todos los niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con respecto a los niveles de gobierno estatales y locales de los seis países federales considerados en el Capítulo 1.

Con esta limitación, del análisis comparado de las competencias pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

1. El gobierno vasco tiene una tipología de las funciones de gasto fuertemente coincidente con la de los gobiernos estatales de los seis países federales considerados, salvo dos excepciones que suponen discrepancias de un grado, en Orden Público y Seguridad, y en Bienestar y Seguridad Social.

Las conclusiones del análisis teórico del Capítulo 2 fueron: ... "La distribución de competencias entre gobierno central y gobierno vasco, es: "óptima", en Defensa; la "mejor de las posibles" en Orden Público y Seguridad (cuando el gobierno central respete el Estatuto), Educación, Salud, y Otras (deuda pública); y, al menos, "correcta" en Servicios Generales, Bienestar y Seguridad Social, Vivienda y Bienestar Comunitario, Servicios Económicos, y Transportes y Comunicaciones (excepto Carreteras y Caminos)..."

Parece, pues, que no resulta arriesgado afirmar que la atribución de competencias al nivel gobierno vasco, no sólo respeta los criterios teóricos de la hacienda pública federal, sino que además define una tipología de las funciones de gasto fuertemente coincidente en el análisis comparado con la de los gobiernos estatales de los seis países federales considerados. Lo que pone de manifiesto a su vez, que la atribución de competencias a los gobiernos estatales de estos seis países federales, se realiza de acuerdo, en mayor o menor medida, con los criterios teóricos de la hacienda pública federal.

2. El subnivel gobiernos forales tiene una tipología de las funciones de gasto ampliamente discrepante con la de los gobiernos locales de los seis países federales considerados.

Casi con carácter general, en los tres gobiernos forales se producen discrepancias de tres grados en Educación, y en Bienestar y Seguridad Social; de dos grados en Servicios Económicos, y en Otras (deuda pública); y, de un grado en Servicios Generales, en Orden Público y Seguridad, y en Salud.

Respecto a las discrepancias de tres grados, se sigue manteniendo el criterio de que el gasto en Educación debe de ser "Nulo". Es decir que se sigue insistiendo en que la opción por la solución menos descentralizada, la de no atribuir competencias en la materia al subnivel gobiernos forales es la "mejor de las posibles" en la Comunidad Autónoma del País Vasco, a pesar de que la tipología de las funciones de gasto de los gobiernos locales de los seis países federales considerados contenga una intensidad de gasto "Fuerte". Al igual que se sigue manteniendo el criterio de que en Bienestar y Seguridad Social se debe rectificar y optar, también por la solución menos descentralizada que es la "correcta", es decir la de no atribuir competencias en la materia al subnivel gobiernos forales salvo en el gasto de la Seguridad Social y ayudas sociales a los funcionarios de los Organos Forales.

Las discrepancias de dos grados, ponen en evidencia el que el subnivel gobiernos forales interviene en Servicios Económicos y recurre a Otras (deuda pública) en bastante mayor medida que los gobiernos locales de los seis países federales considerados.

Las discrepancias de un grado, naturalmente, son menos importantes, pero la intensidad de gasto "Fuerte" en Servicios Generales, con la excepción de Gipuzkoa, pone de manifiesto que las estructuras funcionales y políticas de los Organos Forales de los Territorios Históricos son excesivamente pesadas.

Por último, una observación sobre el gasto más importante del subnivel gobiernos forales, Transportes y Comunicaciones, que lógicamente

responde a una intensidad de gasto "Fuerte", al igual que en la tipología de las funciones de gasto de los seis países considerados. La propuesta sobre la redistribución de competencias en Carreteras y Caminos, entre el nivel gobierno vasco y el subnivel gobiernos forales, a favor del primero, por razones de racionalidad y eficiencia económica; no va a suponer el que la intensidad del gasto en Transportes y Comunicaciones que tenga que realizar el subnivel gobiernos forales, aún después de la redistribución de las competencias en Carreteras y Caminos, vaya a dejar de ser "Fuerte", sino que tan sólo será menos fuerte, de forma que la actual concordancia en la intensidad de gasto de esta función no se convertirá en discrepancia.

Las conclusiones del análisis teórico del Capítulo 2 fueron: ... "La ausencia de competencias en la función de Defensa debe calificarse de "óptima". Asimismo la ausencia de competencias en las funciones de Educación y Salud, y la atribución de competencias en Servicios Generales y Otras (deuda pública) pueden considerarse como la "mejor de las posibles"... En materia de Orden Público y Seguridad, si bien la atribución de la competencia en Defensa contra Incendios puede ser calificada como la "mejor de las posibles", la atribución de la competencia sobre el Régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales, Miñones, y Miqueletes, resulta "incorrecta"... La competencia de ejecución en Asistencia Social, correspondiente a la función Bienestar y Seguridad Social, atribuida a los gobiernos forales es "incorrecta" ... En la función Vivienda y Bienestar Comunitario, las competencias exclusivas atribuidas a los gobiernos forales son "incorrectas" en Archivos, Bibliotecas y Museos, así como en Cultura, y también en Obras Públicas, en las que deberían de ser mera ejecución.... En la función Servicios Económicos cabe considerar como "incorrectas" las correspon-

dientes a Montes y Aprovechamientos forestales, Agricultura y Ganadería, Pesca en aguas interiores y Caza, y Pesca Marítima; ... la competencia en Fomento para ser considerada como "correcta", necesitaría que se hiciera un uso adecuado de la misma...

Por último, en la función Transportes y Comunicaciones deben de ser consideradas como "incorrectas" las competencias atribuidas a los gobiernos forales, tanto en Carreteras y Caminos, como en Transporte Mecánico por Carreteras".

Parece pues, que no resulta arriesgado afirmar que la atribución de competencias al subnivel gobiernos forales, no sólo no respeta los criterios teóricos de la hacienda pública federal, sino que además define una tipología de las funciones de gasto fuertemente discrepante en el análisis comparado con la de los gobiernos locales de los seis países federales considerados.

3. La tipología de las funciones de gasto de los Municipios de Andoain, Eibar, Irún, y Pasaia, pertenecientes al subnivel gobiernos municipales coincide en gran medida y cuando discrepa lo hace ligeramente, con la tipología de las funciones de gasto de los gobiernos locales de los seis países federales considerados, con la única excepción de Bienestar y Seguridad Social, en la que no debieran aparecer más gastos que la Seguridad Social y las ayudas sociales a los funcionarios municipales, ya que las competencias en esta función, dado su carácter redistributivo, no son atribuibles a los gobiernos locales, y, en efecto, no se atribuyen.

Las conclusiones del análisis teórico del Capítulo 2 fueron: "Puede confirmarse la opinión, ... de que las competencias propias atribuidas a los

gobiernos municipales, que proceden fundamentalmente de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, aunque también de la Ley de Territorios Históricos y de las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, no infringen, en grado importante, los criterios de atribución de competencias, entre los diferentes niveles de gobierno, de la teoría económica de la hacienda federal. E, igualmente, también puede confirmarse lo inadecuado que resulta atribuir competencias complementarias a los gobiernos municipales ... La cuestiones a las que afectan las propuestas que ... se van a efectuar ..(son): La determinación de las competencias, dentro de cada función de gasto, que con potestad de ejecución, deben atribuirse al subnivel gobiernos municipales, para que la correspondiente provisión de bienes y servicios públicos se realice de acuerdo con los criterios teóricos de forma racional y eficiente, y en perfecta coordinación o cooperación con la provisión de bienes y servicios públicos del resto de los niveles y subniveles de gobierno ...; ... la decisión sobre la obligatoriedad o no, de ejercer las competencias...; la elección de una formulación alternativa"...

Finalmente, también puede afirmarse que la actual atribución de competencias al subnivel gobiernos municipales no infringe en grado importante los criterios teóricos de la hacienda pública federal, y que la atribución de competencias propuesta para el subnivel gobiernos municipales los respeta totalmente, y que además define una tipología de las funciones de gasto en gran medida coincidente en el análisis comparado con la de los gobiernos locales de los seis países federales considerados. Lo que vuelve a poner de manifiesto, a su vez, que en la atribución de competencias a los gobiernos locales de estos seis países federales, se respetan, al menos, los criterios teóricos de la hacienda pública federal.

3.2. ANALISIS COMPARADO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.

3.2.1. INTRODUCCION.

En el Capítulo 1, a través de la Asignación real de ingresos tributarios a los diferentes niveles de gobierno, se recogía cuál había sido (en el período 1977 a 1980) la participación de los gobiernos estatales y de los gobiernos locales, en nueve grupos de tributos, de los seis países federales considerados.

En primer lugar, y por las razones ya expuestas en la Introducción al Capítulo, forzosamente hay que prescindir del gobierno central en este análisis comparado concreto, por lo que no se incluirá su participación como nivel de gobierno, ni se incluirá la participación de cada nivel de gobierno en el total de ingresos tributarios.

En segundo lugar, el hecho de que la información referente a estos seis países federales corresponda al período 1977 a 1980, es irrelevante a efectos del análisis comparado, puesto que la información referente a la Comunidad no corresponde a ningún año en concreto, sino que se deduce de la Ley 13/1981, de 13 de Mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, con sus dos posteriores modificaciones con ocasión de la implantación del IVA y del cambio de los impuestos municipales.

En tercer lugar, la asignación real de ingresos tributarios en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se lleva a cabo utilizando el sistema de organización

de Hacienda Pública "Estado-País Vasco", definido de acuerdo con la ya citada ley de Concierto Económico, el Estatuto de Autonomía, la Ley de Territorios Históricos, la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, y las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas locales (y de cinco impuestos) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa.

En cuarto lugar, se hace necesario buscar una equivalencia entre las nueve figuras impositivas contempladas para estos países federales y las existentes en la legislación española, para hacer posible el análisis comparado. La equivalencia entre ingresos tributarios que se propone es la siguiente:

- Impuesto sobre la renta individual, equivalente a:
 - Impuesto sobre la renta de las personas físicas, e Impuesto extraordinario sobre el patrimonio.
- Impuesto sobre renta sociedades, equivalente a:
 - Impuesto sobre sociedades.
- Impuesto sobre la propiedad, equivalente a:
 - Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Construcciones, instalaciones y Obras, e Impuesto sobre el incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
- Impuesto sobre sucesiones y donaciones, equivalente a:
 - Impuesto general sobre las sucesiones.
- Impuesto sobre salarios, equivalente a:
 - Cuotas de la Seguridad Social.

En los países federales incluye: en Australia, el impuesto sobre las nóminas; en Austria, los impuestos sobre salarios; en Canadá, los ingresos por Seguridad Social; en Estados Unidos, los ingresos por "insurance trust"; en Suiza, los ingresos por Seguridad Social.

- Impuesto general sobre ventas, equivalente a:

- Impuesto sobre el Valor Añadido - IVA-, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, e Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

En los países federales incluye: en R.F. de Alemania el IVA; y en Suiza el impuesto sobre la cifra de negocios ("turnover").

- Impuesto sobre consumos específicos, equivalente a:

- Impuestos sobre los alcoholes etílicos y bebidas alcohólicas y el petróleo y sus derivados y similares (tributos no concertados).

En los países federales incluye: Impuestos específicos sobre carburantes, bebidas alcohólicas, tabaco, etc.

- Licencia sobre vehículos de motor, equivalente a:

- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

- Derechos de aduanas, equivalente a:

- Derechos de aduanas (tributos no concertados).

A estas nueve figuras impositivas añadiremos una décima, para dar cabida a un impuesto municipal, el Impuesto sobre Actividades Económicas.

A efectos de análisis comparado son irrelevantes:

La agregación del Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio al Impuesto sobre la Renta de las personas físicas.

La agregación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, y del Impuesto sobre el incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, porque además aquellos dos impuestos están relacionados con la propiedad inmueble.

La agregación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, y del Impuesto sobre Actos jurídicos Documentados, al Impuesto sobre el Valor Añadido - IVA, porque además aquellos dos impuestos están relacionados con la venta de bienes, servicios, o derechos.

Finalmente, y en quinto lugar, aunque la Ley de Concierto Económico, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, establezca la competencia normativa y capacidad de exacción global de las Instituciones competentes de los Territorios Históricos, que son las que deberán exigir los impuestos municipales, se va a considerar a los mismos, a efectos de análisis comparado, como tributos propios, tal y como los consideran las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa.

3.2.2. ANALISIS.

3.2.2.1. NIVEL GOBIERNO VASCO.

La comparación de la participación de los gobiernos estatales de cada uno de los seis países federales considerados, con la participación del gobierno vasco, en los ingresos tributarios es la que figura en el Cuadro 11:

Cuadro 11. Comparación de la participación en los ingresos tributarios, entre los gobiernos estatales de seis países federales y el gobierno vasco.

GRUPOS DE INGRESOS TRIBU- TARIOS	AUSTRALIA	AUSTRIA	CANADA	ESTADOS UNIDOS	R.F.DE ALEMANIA	SUIZA	GOBIERNO VASCO
Impto. s/renta individual	-	30,0	34,2	12,8	42,5	46,1	-
Impto. s/sociedades	-	-	28,9	15,6	50,0	45,8	-
Impto. s/propiedad	-	-	1,4	3,8	100,0	55,4	-
Impto. s/sucesiones y donac.	-	30,0	100,0	26,7	-	91,1	-
Impto. s/salarios	99,3	22,7	42,8	21,3	-	-	-
Impto. general s/ventas	-	18,6	53,7	84,9	32,5	-	-
Impto. s/consumos específicos	-	54,1	52,8	54,8	-	-	-
Licencia s/vehículos motor	100,0	-	100,0	93,1	100,0	100,0	-
Derechos de aduana	-	-	-	-	-	-	-
Impto. s/actividades econom.	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

El análisis comparado deja bien claro que, mientras los gobiernos estatales de estos seis países federales tienen una participación mayor o menor en las diez figuras de ingresos tributarios contempladas, el gobierno vasco tiene una participación nula.

No obstante, el Parlamento Vasco puede establecer, lo que por ahora no ha hecho, impuestos propios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

3.2.2.2. SUBNIVEL GOBIERNOS FORALES.

La comparación de la participación de los gobiernos locales de cada uno de los seis países federales considerados, con la participación del subnivel gobiernos forales, en los ingresos tributarios es la que figura en el Cuadro 12:

Cuadro 12. Comparación de la participación en los ingresos tributarios, entre los gobiernos locales de seis países federales y los gobiernos forales.

GRUPOS DE INGRESOS TRIBU- TARIOS	AUSTRALIA	AUSTRIA	CANADA	ESTADOS UNIDOS	R.F.DE ALEMANIA	SUIZA	GOBIERNO FORALES
Impto. s/renta individual	-	27,0	-	1,7	15,0	38,0	100,0
Impto. s/sociedades	-	-	-	-	-	30,2	100,0
Impto. s/propiedad	100,0	96,0	98,6	96,2	-	44,8	-
Impto. s/sucesiones y donac.	-	-	-	-	-	8,9	100,0
Impto. s/salarios	-	18,2	-	2,2	-	-	-
Impto. general s/ventas	-	11,7	-	15,1	-	-	100,0
Impto. s/consumos específicos	-	18,7	-	3,2	-	-	-
Licencia s/vehículos motor	-	-	-	6,9	-	-	-
Derechos de aduana	-	-	-	-	-	-	-
Impto. s/actividades econom.	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

El análisis comparado, prescindiendo del Impuesto sobre la propiedad, del Impuesto sobre vehículos de motor, y del Impuesto sobre Actividades económicas, que hemos asignado al subnivel gobiernos municipales aunque la titularidad corresponde al subnivel gobiernos forales, vuelve a poner de manifiesto que mientras los gobiernos locales de estos seis países federales no tienen una participación significativa más que en el Impuesto sobre la propiedad, con la débil excepción de Suiza y las más débiles todavía de Austria y Estados Unidos; el subnivel gobiernos forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene una participación total en los más importantes grupos de ingresos tributarios directos e indirectos: Impuesto sobre la Renta de las personas físicas, Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio, Impuesto sobre

Sociedades, Impuesto sobre sucesiones, Impuesto sobre el Valor Añadido - IVA, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, e Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

3.2.2.3. SUBNIVEL GOBIERNOS MUNICIPALES.

La comparación de la participación de los gobiernos locales de cada uno de los seis países federales considerados, con la participación del subnivel gobiernos municipales, en los ingresos tributarios es la que figura en el Cuadro 13:

Cuadro 13. Comparación de la participación en los ingresos tributarios, entre los gobiernos locales de seis países federales y los gobiernos municipales.

GRUPOS DE INGRESOS TRIBU- TARIOS	AUSTRALIA	AUSTRIA	CANADA	ESTADOS UNIDOS	R.F.DE ALEMANIA	SUIZA	GOB. MU- NICIPAL.
Impto. s/renta individual	-	27,0	-	1,7	15,0	38,0	-
Impto. s/sociedades	-	-	-	-	-	30,2	-
Impto. s/propiedad	100,0	96,0	98,6	96,2	-	44,8	100,0
Impto. s/sucesiones y donac.	-	-	-	-	-	8,9	-
Impto. s/salarios	-	18,2	-	2,2	-	-	-
Impto. general s/ventas	-	11,7	-	15,1	-	-	-
Impto. s/consumos específicos	-	18,7	-	3,2	-	-	-
Licencia s/vehículos motor	-	-	-	6,9	-	-	100,0
Derechos de aduana	-	-	-	-	-	-	-
Impto. s/actividades econom.	-	-	-	-	-	-	100,0

Fuente: Elaboración propia.

El análisis comparado pone en evidencia que, aunque con las excepciones de Suiza, Austria, y Estados Unidos ya comentadas anteriormente, el subnivel gobiernos municipales de la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone, aunque con titularidad del subnivel gobiernos forales, además del Impuesto sobre la propiedad: Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, e Impuesto sobre el incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana; del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, y del Impuesto sobre Actividades Económicas; de los que no disponen los gobiernos locales de los seis países federales considerados, porque el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica se asigna a los gobiernos estatales, y el impuesto sobre Actividades Económicas se integra en otros Impuestos no asignados a los gobiernos locales.

3.2.3. CONCLUSIONES.

A la vista del análisis comparado, las conclusiones sobre la asignación de ingresos tributarios entre los diferentes niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco han de ser bien breves, puesto que el sistema de organización de la Hacienda Pública "Estado- País Vasco", poco o nada tiene que ver con la organización de los sistemas tributarios, ni en la teoría económica de la hacienda pública federal, ni en la realidad de los seis países federales que hemos venido considerando.

1. El gobierno vasco, que pertenece al nivel de gobiernos estatales, no tiene asignado ningún ingreso tributario, a pesar de que es el nivel de gobierno que tiene atribuidas el mayor número y las más importantes competencias, entre los niveles y subniveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No obstante, el Parlamento Vasco puede establecer, lo que no ha hecho, impuestos propios de la Comunidad Autónoma.

Por el contrario, los gobiernos estatales de los seis países federales considerados en el análisis comparado tienen una participación mayor o menor en las diez figuras impositivas contempladas.

2. El subnivel gobiernos forales, que pertenece al nivel de gobiernos locales, tiene asignados, en exclusiva, todos los rendimientos de los impuestos directos y de los indirectos (con excepción de los impuestos especiales "no concertados"), lo que le proporciona una financiación que está muy por encima de sus necesidades de gasto, que aún debieran de ser menores.

Por el contrario, los gobiernos locales de los seis países federales considerados en el análisis comparado no tienen una participación significativa más que en el Impuesto sobre la propiedad, salvo Suiza, Austria, y Estados Unidos, que tienen alguna participación más en algunos otros impuestos.

3. El subnivel gobiernos municipales, que pertenece al nivel gobiernos locales, con las excepciones de los tres países federales anteriormente señalados, dispone, aunque con titularidad del subnivel gobiernos forales, de más fuentes impositivas que los otros tres países federales: Australia, Canadá, y R.F. de Alemania.

En breve, y a modo de conclusión definitiva, el análisis comparado no hace sino corroborar la absoluta discrepancia existente entre el sistema de organización de Hacienda Pública "Estado-País Vasco", con sus dos subsistemas, y los dos componentes del primer subsistema y los tres componentes del segundo subsistema, y los diversos modelos de organización del sistema tributario en un país federal.

CAPITULO 4

RESUMEN DE CONCLUSIONES

4.1. CONCLUSIONES DEL ANALISIS TEORICO.

4.1.1. ATRIBUCION DE COMPETENCIAS.

En el Capítulo 1. Teoría Económica y Perspectiva Comparada de la Hacienda Pública Federal se exponían siete criterios teóricos que podían servir de base para la distribución de la provisión de servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno: Teorema de la descentralización, Principio de equivalencia fiscal, Economías de escala, Minimización de los costes de decisión, Teoría del tamaño óptimo de jurisdicción, Modelo de Tiebout, Teoría de la Delegación y Teoría de la Agencia.

Estos siete criterios considerados en el análisis económico nos debieran permitir, al menos en teoría, distribuir las funciones de gasto o competencias del sector público entre los diferentes niveles de gobierno, asignándolas al nivel de gobierno más adecuado. Aún cuando algunos de estos criterios hayan sido duramente criticados, hasta el punto de que se haya puesto en duda la consistencia teórica de los mismos.

Del análisis económico se deduce que, en muchos casos, será preferible la provisión descentralizada a la provisión centralizada de bienes públicos, aunque no siempre tenga por qué ser así.

Si se tratara de un bien público puro debiera ser provisto, en principio, por el gobierno central, para evitar "externalidades" y el probable encarecimiento de los costes. Por el contrario, un bien público puro de carácter local deberá ser suministrado por la unidad de gobierno local correspondiente, para evitar ocasionar pérdidas de bienestar como consecuencia de la inadecuación

originada por la existencia de una oferta uniforme y unas demandas diferenciadas. Finalmente, un bien público impuro debiera ser prestado por aquella unidad de gobierno cuya jurisdicción coincidiera con el tamaño óptimo de la población que minimiza el coste medio por ciudadano consumidor.

Pero, en el mundo de la realidad, estos criterios son poco claros como regla normativa de atribución de competencias entre distintos niveles de gobierno, dada la identificación "musgraviana" entre objetivos (o funciones) y competencias, cuando el problema que se plantea al diseñar una constitución o un programa descentralizador, no es el de asignar objetivos sino el de atribuir competencias a los diferentes niveles de gobierno, de forma que cada uno de ellos tenga delimitado, de la forma más exacta posible, lo que pueda o no pueda hacer.

A pesar de esta falta de claridad, que no necesariamente invalida a estos criterios como reglas normativas, sabemos que existe una asignación óptima de competencias, e incluso sabemos que, en muchos casos, para alcanzarla es necesario que la provisión... sea descentralizada.

Pero, este hecho, en el mundo de la realidad, no implica el que pueda determinarse siempre si una atribución de competencias es la "óptima" (en el sentido de que posibilita la consecución del "optimum optimorum" tecnológico), y ni siquiera garantizarse que la atribución de competencias es la "mejor de las posibles", porque al ser los criterios teóricos existentes válidos pero poco claros como reglas normativas de atribución de competencias entre distintos niveles de gobierno, con frecuencia, el análisis queda limitado a la valoración de si la atribución de competencias es la "correcta", en el sentido de que no vulnera, en forma significativa, los criterios teóricos.

Pues bien, la forma en que se ha procedido es la de considerar estos criterios teóricos a modo de reglas normativas para valorar la actual atribución de competencias a los diferentes niveles de gobierno, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, derivadas de la legislación vigente.

El resumen de las conclusiones de esta valoración para cada nivel o subnivel de gobierno, es el que se expone a continuación.

4.1.1.1. GOBIERNO VASCO.

El gobierno vasco es un gobierno estatal, cuyas competencias casi en su totalidad proceden originariamente del Estatuto de Autonomía.

Las competencias atribuidas al gobierno vasco se adecúan, con excepciones no importantes, a los criterios de atribución de competencias, entre los diferentes niveles de gobierno, de la teoría económica de la hacienda pública federal.

En efecto, la ausencia de competencias en la función de DEFENSA, debe calificarse de "óptima", la atribución de competencias en las funciones de EDUCACION, SALUD, Y OTRAS (DEUDA PUBLICA), puede considerarse como la "mejor de las posibles", como también lo será la distribución de competencias de la función de ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD, entre gobierno central y gobierno vasco, cuando aquél respete totalmente lo que el Estatuto de Autonomía establece.

La atribución de competencias en las funciones de SERVICIOS GENERALES, VIVIENDA Y BIENESTAR COMUNITARIO, y SERVICIOS ECONOMICOS; es, en los tres casos, al menos "correcta". Igualmente, la atribución de competencias en la función BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL es, y seguirá siendo "correcta", aún cuando la gestión del régimen económico de la Seguridad Social no fuera transferida al gobierno vasco; pero si lo fuera, tal y como lo establece el Estatuto de Autonomía, habrá que considerar a la atribución de competencias en esta materia, como de "novedosa", y no como de "incorrecta", al estar justificada por la idea un tanto heterodoxa para la teoría "musgraviana", de que existe la posibilidad de que el bienestar proporcionado a los beneficia-

rios de los aspectos redistributivos de la provisión centralizada, sea inferior a la posible pérdida de bienestar derivada de la ineficiencia de la provisión centralizada.

Finalmente, la atribución de competencias en la función de TRANSPORTES Y COMUNICACIONES es "correcta", salvo la distribución de competencias en materia de Carreteras y Caminos, entre gobierno central y gobiernos forales, que fija el Estatuto de Autonomía, dejando al gobierno vasco sin competencias estatutarias, que es "incorrecta".

Sobre la necesidad, o la no necesidad, de modificar el vigente Estatuto de Autonomía se han dado muchas opiniones, aportando argumentos políticos, pero carentes de apoyo en la teoría económica de la hacienda pública federal. Mi opinión apoyada en un riguroso análisis teórico es la de que el Estatuto de Autonomía no necesita ser modificado, en lo que se refiere a las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No obstante, la distribución de competencias del Título III. Hacienda y Patrimonio, entre gobierno central, gobierno vasco, y gobiernos forales necesita de una corrección que se propone más adelante en Asignación de Recursos.

Como ni esta corrección, ni la anteriormente considerada como necesaria, relativa a Carreteras y Caminos, afectan a las competencias del gobierno central, sino a la distribución de competencias entre los niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo lógico es que se llevara a cabo a través de la modificación de la legislación interna vasca, y no recurriendo a efectuar retoques correctores en el Estatuto de Autonomía: aunque, en su caso, no resultaría fácil.

En el plano de los poderes políticos reales, es conveniente que el proceso de transferencias competenciales se completara lo antes posible, con el traspaso desde el gobierno central al gobierno vasco, de las cincuenta y cinco competencias que aún quedan pendientes.

No se realiza Propuesta Normativa. Los cambios a introducir en la Ley de Territorios Históricos, serán tratados en las competencias atribuidas al subnivel gobiernos forales (Carreteras y Caminos), y en los recursos asignados a las instituciones comunes, forales, y municipales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Deuda Pública), respectivamente.

4.1.1.2. GOBIERNOS FORALES.

Los gobiernos forales pertenecen al nivel gobiernos locales, si bien, dentro de dicho nivel, ocupan el subnivel de rango superior.

Las competencias atribuidas a los gobiernos forales proceden en buena parte de la Ley de Territorios Históricos, aunque algunas proceden directamente del Estatuto de Autonomía, e incluso de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Las competencias atribuidas a los gobiernos forales no respetan en grado satisfactorio, salvo excepciones, que coinciden en tres casos con la ausencia de competencias, los criterios de atribución de competencias, entre los diferentes niveles de gobierno, de la teoría económica de la hacienda pública federal.

En efecto, la ausencia de competencias en la función de DEFENSA, debe calificarse de "óptima". Asimismo la ausencia de competencias en las funciones de EDUCACION y SALUD, y la atribución de competencias en SERVICIOS GENERALES y OTRAS (DEUDA PUBLICA) pueden considerarse como la "mejor de las posibles"; no obstante, hay que denunciar que al amparo de su capacidad presupuestaria plena, los gobiernos forales estén gastando en Educación, lo que constituye una intromisión en el ámbito competencial del gobierno vasco que, al parecer, ha sido admitida por éste; y, también conviene recordar el comportamiento abusivo en la emisión de Deuda Pública de los gobiernos forales en un pasado reciente.

Entre las competencias atribuidas en materia de ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD, si bien la atribución de la competencia en Defensa contra incendios puede ser calificada como la "mejor de las posibles", la atribución de la competencia sobre el Régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales, Miñones y Miqueletes resulta "incorrecta". La nueva Ley de Policía recién aprobada (mientras se elaboraba este resumen de conclusiones) en el Parlamento Vasco, y que todavía no ha entrado en vigor, ha supuesto una oportunidad desaprovechada, en buena parte aunque no del todo, para haber corregido la inadecuación a los criterios teóricos. Su único aspecto positivo es la integración del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Araba en la Ertzaintza. Y su aspecto más negativo es la creación en el seno de la Ertzaintza de unas Secciones de Forales que dependerán en cada Territorio Histórico del Diputado General respectivo, salvo en el caso de que el Régimen de estas Secciones de Forales correspondiera a los mandos de la Ertzaintza y a las autoridades del Departamento de Interior. Conviene aclarar que en contra de lo que se ha argumentado para justificar la creación de las Secciones de Forales, el Estatuto de Autonomía en su Artículo 17, admite la posibilidad de la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes, pero no obliga a que subsistan tras la refundición o reorganización de dichos Cuerpos en un solo Cuerpo, que responde a la actual Ertzaintza.

Hasta ahora, los traspasos asociados a entidades gestoras de la Seguridad Social han sido INSALUD e INSERSO. El primero, INSALUD, se ha atribuido como competencia al nivel gobierno vasco, y el segundo, INSERSO, se ha atribuido como competencia al subnivel gobiernos forales; lo que a mi parecer constituye un grave error, puesto que los grandes desequilibrios actualmente existentes, interterritoriales y sobre todo intermunicipales, en el gasto de

Asistencia Social o Servicios Sociales, sólo podrán ser corregidos a través de una planificación comunitaria de la prestación de servicios sociales, en el seno de una organización pública de asistencia y servicio social de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que asuma la totalidad de las competencias en esta materia, a imitación de como lo ha hecho Osakidetza, en materia de salud. De forma que la competencia de ejecución en Asistencia Social, correspondiente a la función BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL, atribuida a los gobiernos forales es "incorrecta", y todavía es más incorrecto el que los gobiernos forales estén haciendo caso omiso de las limitaciones legales que para ellos tiene el ejercicio de esta competencia, abusando de su capacidad presupuestaria plena, y haciendo alardes publicitarios de su actuación en esta área: por el contrario la competencia de ejecución atribuida a los gobiernos forales en Desarrollo Comunitario es en principio "correcta".

En la función VIVIENDA Y BIENESTAR COMUNITARIO, las competencias exclusivas atribuidas a los gobiernos forales son "incorrectas" en Archivos, Bibliotecas y Museos, así como en Cultura, y también en Obras Públicas en las que debieran de ser de mera ejecución; y, las competencias de desarrollo normativo y ejecución atribuidas a los gobiernos forales en materia de Patrimonio Histórico-Artístico y Deporte para que fueran del todo "correctas", debieran tener limitada la potestad a la mera ejecución; también, a las competencias atribuidas a los gobiernos forales en Medio Ambiente y Ecología cabe ponerles la objeción de que la competencia en Policía de las aguas públicas, en lugar de ser de desarrollo normativo y ejecución, debiera de ser de mera ejecución, como lo son las competencias en Espacios naturales protegidos y actividades molestas, insalubres, nocivas, y peligrosas para que el grupo de competencias atribuidas en esta área puedan considerarse como "correctas"; y, aunque la competencia de ejecución atribuida a los gobiernos

forales en materia de Ocio y Esparcimiento es en principio "correcta", corre el riesgo de no serlo por el abuso que de su capacidad presupuestaria plena hacen los gobiernos forales y por la dejación de competencias que hace el gobierno vasco; finalmente, las competencias de ejecución que los gobiernos forales tienen atribuidas en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio pueden ser consideradas como "correctas".

Entre las competencias atribuidas a los gobiernos forales en la función **SERVICIOS ECONOMICOS** cabe considerar como "incorrectas" las correspondientes a Montes y aprovechamientos forestales, Agricultura y Ganadería, Pesca en aguas interiores y Caza, y Pesca Marítima, cuya potestad debiera de ser de ejecución; en el extremo opuesto, la atribución de competencias a los gobiernos forales en Estadística puede calificarse de "óptima"; y finalmente la competencia en Fomento para ser considerada como "correcta" necesitaría que se hiciera un uso adecuado de la misma, limitándola a la promoción y coordinación de actividades económicas sobre las que los gobiernos forales tengan atribuidas competencias por el Estatuto de Autonomía o por la Ley de Territorios Históricos.

Por último, en la función **TRANSPORTES Y COMUNICACIONES** deben de ser consideradas como "incorrectas" las competencias atribuidas a los gobiernos forales, tanto en Carreteras y Caminos, como en Transporte Mecánico por Carretera. La atribución directa a los Territorios Históricos, y no a la Comunidad Autónoma de las competencias en materia de Carreteras y Caminos, supone que en el Estatuto de Autonomía se ha elegido una opción, que incluso desde un punto de vista jurídico, en cierto grado carece de sentido, y, que además resulta chocante. Y lo que es más importante, la distribución de competencias en Carreteras y Caminos, entre gobierno vasco y gobiernos forales no

responde a criterios de racionalidad y eficiencia económica, porque lo racional sería que las competencias en Carreteras (excepto las provinciales y las municipales) de los gobiernos forales, fueran las mismas que en el resto de infraestructuras físicas de transportes y comunicaciones, es decir, ninguna, y, porque lo eficiente sería optar por la solución menos descentralizada, porque la solución más descentralizada es incapaz de ofrecer un grado satisfactorio de cumplimiento del principio de equivalencia fiscal, por lo que las "externalidades" serán sensiblemente superiores, y porque en la solución más descentralizada aumentan los costes de toma de decisiones.

Además la distribución de competencias del Título III- Hacienda y Patrimonio del Estatuto de Autonomía, y, del Artículo 7º, a), 4, y 7º, a), 6, y Título II. De la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales - de la Ley de Territorios Históricos, está necesitada de una corrección que se propone más adelante, en Asignación de recursos.

La actual atribución de competencias a los gobiernos forales supone un alto grado de irracionalidad e ineficiencia económica que vulnera de forma importante los criterios teóricos de atribución de competencias. Sin embargo, la gravedad del problema se ha minusvalorado, al haberse enfocado mal, reduciéndolo a la corrección de "disfunciones" (término inusual en la teoría económica de la hacienda pública federal).

Mi opinión que he pretendido apoyar en la teoría económica de la hacienda pública federal es la de que las competencias atribuidas a las Diputaciones Forales debieran de ser reducidas a las estrictamente convenientes, que son muy pocas más que las atribuidas a las Diputaciones de Territorio Común por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y por el Texto Refundido de

las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local.

Dado que los cambios correctores no afectan a la distribución de competencias entre el gobierno central y la Comunidad Autónoma del País Vasco, cabría la posibilidad de llevarlas a cabo a través de la propia legislación interna sin tener que recurrir a retocar el Estatuto de Autonomía; aunque, en su caso, no resultaría fácil.

El Análisis da lugar a una Propuesta Normativa, que supone modificaciones an la redacción actual de la Ley de Territorios Históricos, en los siguientes Artículos:

- Ley de Territorios Históricos:

- . Artículo 6º, 3. De nueva creación.
- . Artículo 7º, a),8.
- . Artículo 7º, a),9.
- . Artículo 7º, a),10.
- . Artículo 7º, a),11 Derogación.
- . Artículo 7º, a),12.
- . Artículo 7º, b),1.
- . Artículo 7º, b),2.
- . Artículo 7º, b),3.
- . Artículo 7º, b),4.
- . Artículo 7º, b),5.
- . Artículo 7º, b),6.
- . Artículo 7º, c),1.
- . Artículo 7º, c),5.
- . Artículo 7º, c),7. De nueva creación.
- . Artículo 7º, e). De nueva creación.
- . Artículo 10. Derogación.

4.1.1.3. GOBIERNOS MUNICIPALES.

Los gobiernos municipales pertenecen al nivel gobiernos locales, si bien, dentro de dicho nivel, ocupan el subnivel de rango inferior.

Las competencias que tienen atribuidas los Ayuntamientos proceden, fundamentalmente, de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. No necesariamente debiera de ser así, porque el Estatuto de Autonomía del País Vasco en su Artículo 10.4. atribuye como competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma del País Vasco el "Régimen Local"; pero es así, porque el Estatuto de Autonomía del País Vasco en su Disposición Transitoria Séptima indica que mientras "... el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las Leyes del Estado que se refieran a dicha materia", y hasta el momento no se dispone de una Ley Municipal propia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Las competencias atribuidas a los gobiernos municipales no infringen, en grado importante, los criterios de atribución de competencias, entre los diferentes niveles de gobierno, de la teoría económica de la hacienda pública federal. Aunque resulte inadecuado atribuir competencias complementarias a los gobiernos municipales, dado que se propician situaciones en las que la falta de control del gasto público municipal, conduce a una provisión irracional o ineficiente, económicamente, de los bienes y servicios públicos.

La primera cuestión a plantearse de cara a la futura legislación reguladora de la actividad de los Municipios vascos, es la de la determinación de las competencias dentro de cada función de gasto, que con potestad de ejecución, deben atribuirse al subnivel gobiernos municipales, para que la correspondiente

provisión de bienes y servicios públicos se realice, de acuerdo con los criterios teóricos, de forma racional y eficiente, y en perfecta coordinación o cooperación con la provisión de bienes y servicios públicos del resto de los niveles y subniveles de gobierno.

Las competencias a atribuir al subnivel gobiernos municipales debieran de ser las siguientes:

En la función SERVICIOS GENERALES se atribuiría una competencia de carácter genérico relativa a la autonomía y capacidad de gestión en el ámbito de las materias sobre las que tienen atribuidas competencias. Así mismo en la función OTRAS (DEUDA PUBLICA) se atribuiría una competencia de orden genérico, para concertar operaciones de crédito y avales, a corto plazo, para atender necesidades transitorias de tesorería, y a medio y largo plazo, para financiar inversiones; si bien en este último caso, y salvo excepciones, se necesitaría la autorización de los Organos competentes, y su coordinación y armonización con la política de endeudamiento del resto de los niveles y subniveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No se atribuirían competencias en las funciones de DEFENSA, SALUD, y BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL; si bien la legislación debería recoger la obligatoriedad, para los pequeños municipios, de poner a disposición de Osakidetza un local para consultorio de medicina primaria.

En la función ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD se atribuirían competencias en materia de Seguridad en lugares públicos, y de Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. En la función EDUCACION se atribuirían como competencias las de la Cooperación con la administración

educativa en el sostenimiento de los Centros Docentes pertenecientes a la red pública y la Intervención en los órganos de gestión de los Centros Docentes pertenecientes a la red pública. También, en la función **TRANSPORTES Y COMUNICACIONES** se atribuirían competencias en materia de Pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales, y de transporte colectivo urbano e interurbano de viajeros.

En la función **SERVICIOS ECONOMICOS**, se atribuirían dos competencias de tipo genérico, una relativa a la autonomía para la administración de los recursos, y otra referente a la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho Público deben percibir las Haciendas municipales. Además y como competencias más específicas se atribuirían competencias en materia de Abastos, mataderos, ferias, mercados, y otras formas modernas de distribución de alimentos y otros bienes de consumo, que aseguren el abastecimiento básico de la población. También, y como novedad se atribuiría una competencia relativa a la Creación y consolidación de Agencias de Desarrollo Local, y de los Centros de Enseñanza no reglada, adscritos a ellas, estrictamente necesarios para la actividad de los mismos, bajo la coordinación de las Instituciones Comunes del País Vasco.

Finalmente, el grupo más importante de competencias que se atribuirían, corresponderían a la función **VIVIENDA Y BIENESTAR COMUNITARIO**; y constituirían el núcleo central de las competencias municipales: Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; Parques y jardines; Promoción y gestión de viviendas, bajo la coordinación de las Instituciones Comunes del País Vasco; Patrimonio histórico-artístico municipal, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos; Protección del medio ambiente, en especial evitando las actividades molestas, insalubres, nocivas.

o peligrosas, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos; Cementerios y servicios funerarios, incluso Tanatorios y Hornos de Incineración, en los municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de los Territorios Históricos, respectivamente; Suministro de alumbrado público; Servicios de limpieza viaria y de recogida de residuos; Alcantarillado; Suministro de agua, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos; Tratamiento de residuos y tratamiento de aguas residuales, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos; Actividades e instalaciones culturales y ocupación del tiempo libre, en cooperación con los Organos Forales de sus respectivos Territorios Históricos; Actividades e instalaciones deportivas y turismo, bajo la coordinación de las Instituciones Comunes del País Vasco.

Tras la atribución de competencias, dentro de cada función, la segunda cuestión a plantearse de cara a la futura legislación reguladora de la actividad de los Municipios vascos, es la de la obligatoriedad o no, de ejercer las competencias de ejecución atribuidas a los gobiernos municipales, en función de niveles de población. Mi opción se inclina claramente por la obligatoriedad, e incluso rechazo la posibilidad de dispensa que los niveles superiores de gobierno pudieran otorgar en la prestación de los servicios mínimos que correspondan a un Municipio, de acuerdo con su población, por peculiares que sean sus características.

En la tercera cuestión a plantearse, la referente a la elección de una formulación para incorporar el ámbito competencial y el ámbito de financiación correspondiente a los gobiernos municipales, al modelo general interinstitucional; me inclino, sin duda alguna, por una Ley Institucional del País Vasco que aborde los tres niveles de gobierno: Comunidad Autónoma, Territorios

Históricos, y Municipios, recogiendo el ámbito competencial y el ámbito de financiación institucional.

El Análisis da lugar a una Propuesta Normativa, que supone modificaciones en la redacción actual de la Ley de Territorios Históricos, en los siguientes artículos:

- Ley de Territorios Históricos:

- Artículo 1º, 1
- Artículo 2º, 1
- Título Primero. Modificación de la denominación.
- Capítulo Segundo bis. De las competencias de los Municipios. De nueva creación.
- Artículo 7º, bis. De nueva creación.
- Artículo 8º, bis. De nueva creación.

4.1.2. ASIGNACION DE RECURSOS.

En el Capítulo 1. Teoría Económica y Perspectiva Comparada de la Hacienda Pública Federal se exponía como desde el punto de vista de la organización de la hacienda pública pueden existir:

- Sistemas impositivos diferenciados del gobierno central y de los gobiernos subcentrales, con una doble posibilidad:
 - Sistemas impositivos separados, basados en la separación de fuentes impositivas entre niveles de gobierno, y en los que cada nivel de gobierno disfrutaría en exclusiva de las fuentes que le fueran asignadas.
 - Sistemas impositivos superpuestos, basados en la utilización de las mismas fuentes impositivas por los diferentes niveles de gobierno y en los que cada nivel de gobierno obtiene en principio rendimiento de las fuentes impositivas comunes, dado que la titularidad es múltiple.
- Sistemas impositivos únicos de gobierno central, también con una doble posibilidad:
 - Sistemas impositivos de participación ("tax sharing"), en los que a cada gobierno se le atribuye una parte de los rendimientos correspondientes, según estrictos criterios de territorialidad, y en los que la titularidad legislativa corresponde en exclusiva al gobierno central.
 - Sistemas de subvenciones ("revenue sharing"), en los que los rendimientos del sistema impositivo único, ingresados en primera

instancia, en el gobierno central, son canalizados parcialmente, de acuerdo con unos criterios de distribución, hacia los gobiernos subcentrales en forma de subvenciones, y en los que la titularidad legislativa corresponde en exclusiva al gobierno central.

De los rendimientos de estas cuatro variantes de sistemas impositivos, los correspondientes a los sistemas impositivos diferenciados, separados y superpuestos, se consideran como ingresos impositivos, siendo también generalmente aceptado el que los rendimientos impositivos de participación ("tax sharing"), se consideren como ingresos impositivos. Por el contrario, los ingresos percibidos por los gobiernos subcentrales procedentes de la distribución entre los mismos de una parte de los impuestos del gobierno central ("revenue sharing"), se consideran como subvenciones.

Es decir que, se considera que un sistema es impositivo, cuando el rendimiento de los impuestos se asigna a los gobiernos correspondientes según estrictos criterios de territorialidad. O, lo que es lo mismo, cuando los rendimientos de los impuestos para una unidad de gobierno están totalmente vinculados a la recaudación obtenida en su propio territorio jurisdiccional.

A la luz de estos criterios teóricos, el análisis económico puede ofrecer algunas, aunque no excesivas, consideraciones para dar una respuesta al problema de la asignación de los impuestos y tasas, entre los diferentes niveles de gobierno.

Como resumen de las aportaciones de Richard A. Musgrave, Russell Mathews, y P. Bernd Spahn, puede señalarse que parece existir un cierto grado de acuerdo sobre cuáles deberían ser los criterios básicos para la asignación de los impuestos a los diferentes niveles de gobierno:

1. Debieran reservarse al gobierno central, los impuestos con mayor incidencia en la consecución de objetivos relacionados con la función redistributiva, estabilizadora, y de crecimiento económico.
2. Debe estimularse la responsabilidad fiscal, vinculando territorialmente ingresos y gastos.
3. Parece razonable la "internalización" de la carga tributaria.
4. Resulta conveniente reconocer la diversidad y dotar de autonomía a los gobiernos estatales y locales, si bien parece aconsejable la existencia de un cierto grado de uniformidad fiscal.
5. Conviene establecer algún mecanismo de participación y coordinación en un sistema impositivo único, y, al menos, algún tipo de acuerdo en un sistema impositivo diferenciado.

Los criterios de asignación de impuestos y tasas de Richard A. Musgrave son más apropiados para sistemas impositivos diferenciados del gobierno central y de los gobiernos subcentrales, y los de P. Bernd Spahn, dentro de un contexto de federalismo cooperativo, son más adecuados para sistemas impositivos únicos de gobierno central, por lo que conviene recordar su criterio 2 "Rendimientos impositivos acordes con las funciones de gasto atribuidas, para que exista una correspondencia territorial entre ingresos y gastos, con la consiguiente minimización del desequilibrio fiscal vertical", y su criterio 5 "Compensación coordinativa, dado lo inevitable del establecimiento de mecanismos de participación y coordinación en un sistema impositivo único".

Se trata pues de comparar las posibilidades de organización de la hacienda pública federal, desde la perspectiva de la teoría económica, con la organización de la Hacienda Pública Vasca, para valorar cuál es el grado de adecuación de la última a los diversos sistemas de la primera.

El sistema de organización de la Hacienda Pública Vasca contiene dos subsistemas:

- Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco, que vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico, formado por dos componentes:
 - .. La asignación de impuestos al gobierno central y a los gobiernos forales.
 - .. El Cupo líquido a pagar al gobierno central por los gobiernos forales como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- El modelo de distribución de recursos entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, formado por tres componentes:
 - .. La distribución de los ingresos concertados cuyos rendimientos corresponden a los gobiernos forales entre los niveles o subniveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco
 - .. Los tributos municipales cuya titularidad legislativa, en todos ellos,

corresponde a los gobiernos forales.

Los tributos no concertados que se deducen como Compensaciones del Cupo ya ajustado, a pagar por los gobiernos forales al gobierno central.

Resulta evidente que el sistema de organización impositiva, con sus dos subsistemas y sus cinco componentes, de la Hacienda Pública Vasca tiene como único protagonista al subnivel gobiernos forales, como si el nivel gobierno vasco y el subnivel gobiernos municipales no existieran.

Este sistema de organización protagonizado por unidades de gobierno locales presenta diferencias acusadas al comparar los subsistemas que lo componen con los cuatro modelos básicos teóricos existentes.

En efecto, al comparar el primer subsistema vasco, referente a las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco, con los modelos teóricos se observa que:

- El primer componente del primer subsistema vasco, relativo a la asignación de impuestos al gobierno central y a los gobiernos forales, puede ser considerado como un modelo de sistema impositivo diferenciado de gobierno central y de gobiernos forales, con impuestos separados, en el que cada nivel de gobierno establece sus propias y diferenciadas fuentes tributarias, el gobierno central los impuestos no concertados, y los gobiernos forales los impuestos concertados.

Pero, esta separación de impuestos resulta totalmente heterodoxa, y poco

tiene que ver con la asignación de impuestos y tasas que propone la teoría. Porque al gobierno central le corresponden los tributos que se integran en la Renta de Aduanas, los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, y la imposición sobre alcoholes. Y, por el contrario, a los gobiernos forales, que son el nivel superior del nivel gobiernos locales, les corresponden los siguientes tributos y tasas: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto General sobre las Sucesiones, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, Impuestos especiales (excepto los que gravan los alcoholes etílicos y bebidas alcohólicas y el petróleo, sus derivados y similares). Tasas fiscales y Tasas y Exacciones parafiscales.

- El segundo componente del primer subsistema vasco, relativo al Cupo líquido a pagar al gobierno central por los gobiernos forales como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco, no puede ser considerado como un sistema de ingresos impositivos, porque esta compensación aún siendo obligatoria por Ley, se asemeja más bien, a una subvención de carácter general.

Pero, esta subvención general presenta una doble singularidad. En primer lugar, la de ser concedida por un nivel de gobierno inferior a un nivel de gobierno superior, cuando en un sistema de subvenciones la dirección de la concesión es, exactamente, la inversa. Y, en segundo lugar la de estar conectada y agregada, no a un sistema impositivo único de gobierno central, que en una de sus variantes admite subvenciones, aun perdiendo su carácter de sistema impositivo, sino a otro componente que puede ser

considerado como un sistema impositivo diferenciado de impuestos separados.

En breve, al primer subsistema referente a las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco, cabe considerarlo como un sistema impositivo diferenciado de impuestos separados, que resulta heterodoxo, al que está conectada y agregada una compensación, que tiene alguna semejanza con una subvención general que presenta una doble singularidad. Por lo tanto no se adecúa a ningún modelo teórico concreto, sino que es una mezcla, heterodoxa en algunos aspectos y singular en otros aspectos, de dos modelos teóricos mutuamente excluyentes.

Igualmente, al comparar el primero, segundo y tercero componentes del segundo subsistema vasco, referente al modelo de distribución de recursos entre las instituciones de la Comunidad Autónoma con los modelos teóricos se observa que:

- El primer componente del segundo subsistema vasco, relativo a la distribución de los ingresos concertados cuyos rendimientos corresponden a los gobiernos forales entre los niveles o subniveles de gobierno, se caracteriza por la existencia de un único nivel de gobierno que obtiene rendimientos por los que resulta evidente que se trata de un sistema impositivo único, pero no de gobierno central, sino de gobierno local, que destina parte de sus rendimientos en los ingresos concertados a un nivel de gobierno superior, como es el gobierno vasco, a través de las "aportaciones", y, a un nivel de gobierno idéntico, pero de inferior subnivel, como son los gobiernos municipales, a través de la "participación en los ingresos concertados" o de la "participación en la recaudación por tributos

concertados".

Para que un sistema impositivo único de gobierno central sea considerado como tal, es decir, como un sistema impositivo de participación o "tax sharing", y no como un sistema de subvenciones o "revenue sharing", es necesario que a cada nivel de gobierno, y dentro de cada uno de ellos a cada unidad de gobierno, se le atribuya una parte de los rendimientos de los correspondientes ingresos, según estrictos criterios de territorialidad. Pero, en este primer componente del segundo subsistema vasco, el sistema impositivo único no es de gobierno central o al menos del nivel de gobierno superior de entre los que forman parte del subsistema. Los criterios de territorialidad se cumplen necesariamente en las "aportaciones generales" pero no en las "aportaciones específicas" de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco, por lo que a las primeras cabría la posibilidad de considerarlas como participaciones en los ingresos concertados, pero a las segundas hay que considerarlas como lo que son, subvenciones de carácter específico. Resulta evidente que en la "participación en los ingresos concertados" o en la "participación en la recaudación por los ingresos concertados", de las Haciendas Municipales, el criterio de territorialidad no se cumple, porque los Organos Forales de los Territorios Históricos utilizan otros criterios de distribución (el Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda la utilización, entre otros, de criterios de población y esfuerzo fiscal) característicos de un sistema de subvenciones de carácter general, aunque no necesariamente tendría por qué ser así.

El segundo componente del segundo subsistema vasco, son los tributos

municipales. Se trata de un sistema impositivo único, pero no de gobierno central, o al menos del nivel de gobierno superior de entre los que forman parte del subsistema, sino de gobierno local, en el que la titularidad legislativa corresponde a los Organos Forales de los Territorios Historicos, es decir al subnivel gobiernos forales.

Al cumplirse los criterios de territorialidad, ya que cada Municipio obtiene la totalidad de los rendimientos, en su término municipal, de los tributos municipales, a éstos se les puede considerar como participaciones al 100%, o, lo que es lo mismo, como fuentes tributarias cuyos rendimientos se ceden en su totalidad a los Municipios.

Por lo tanto, este segundo componente del segundo subsistema vasco, relativo a los tributos municipales es un heterodoxo sistema impositivo único de participación (al 100%) en los rendimientos de ciertas fuentes impositivas de gobierno local, y, en concreto, del subnivel gobiernos forales.

- El tercer componente del segundo subsistema vasco es el relativo a los tributos no concertados, que se deducen, como Compensaciones, del Cupo ya ajustado.

Su tipología responde a la de un sistema de subvenciones que con carácter general, el subnivel superior de gobiernos locales, es decir los gobiernos forales, concede al subnivel inferior de gobiernos locales, es decir a los gobiernos municipales.

Por lo tanto, este tercer componente de tributos no concertados es un

sistema de subvenciones generales, sin más.

En resumen, que el segundo subsistema de los que configuran el sistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, habría que clasificarlo como un híbrido de: sistema impositivo único, de subnivel gobiernos forales, con sistema de participación (tributos municipales cuyos rendimientos totales corresponden al subnivel gobiernos municipales); y, con sistemas de subvenciones concedidos por el subnivel gobiernos forales, a niveles de gobierno superiores, como es el gobierno vasco (aportaciones generales y aportaciones específicas), lo que resulta heterodoxo, y, a niveles de gobierno inferiores, como es el subnivel gobiernos municipales ("participación en los ingresos concertados" o "participación en la recaudación por tributos concertados", y tributos no concertados), que resulta ortodoxo.

Por lo tanto, tampoco este segundo subsistema vasco se adecúa a ningún modelo teórico concreto, sino que es un híbrido heterodoxo de sistemas únicos, de participación ("tax sharing") en los tributos municipales; y de subvenciones ("revenue sharing") en los ingresos concertados y no concertados, en el que la titularidad impositiva y la concesión de las subvenciones corresponden a un gobierno local, en lugar de al gobierno central, o al menos a un gobierno estatal.

4.1.2.1. GOBIERNO VASCO.

En una interpretación amplia, pero respetuosa, del Artículo 42. a) del Estatuto de Autonomía: "Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco...", pudieran estar constituidas por las "aportaciones generales", que tendrían la consideración de participaciones en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, y por las "aportaciones específicas", que convendría se integraran en las "aportaciones generales", pero que por ahora seguirán teniendo la consideración de subvenciones específicas, en tanto no se modifique la metodología del Cupo, y en tanto no haya voluntad política para que las funciones recogidas en el Artículo 22º. Tercero de la Ley de Territorios Históricos no sigan teniendo un trato diferenciado.

En consecuencia, de acuerdo con la Propuesta de Modelo las "aportaciones" del subnivel gobiernos forales al nivel gobierno vasco, serían las siguientes:

Aportaciones = Participación final (por Aportaciones Generales) +
Aportaciones Específicas.

- Participación final (por Aportaciones Generales):

$$0,6630 R - 0,6630 (D + P)$$

- Aportaciones Específicas:

$$AE D2 + AE D3.1 + AEP$$

- Aportaciones:

$$0,6630R - 0,6630 (D + P) + (AE D2 + AE D3.1 + AE P)$$

De esta forma, el primer componente del segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, al menos en las relaciones entre las Haciendas Forales y la Hacienda General, quedaría configurado como un sistema impositivo único de subnivel gobiernos forales, con participación del nivel gobierno vasco en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, que son el resultado de restar las deducciones correspondientes, de los tributos concertados y otros ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto.

Esta nueva configuración del primer componente del segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, como sistema impositivo único de un nivel de gobierno, con participaciones de los diferentes niveles de gobierno, a pesar de las, por ahora, inevitables subvenciones, se adecúa correctamente, aunque de forma heterodoxa, a uno de los modelos teóricos de sistemas impositivos ("tax sharing"), pero respetando en un contexto de federalismo cooperativo, y esto es no sólo importante sino esencial, el criterio de "Rendimientos impositivos acordes con las funciones de gasto atribuidas, para que exista correspondencia territorial entre ingresos y gastos, con la consiguiente minimización del desequilibrio fiscal vertical".

La Propuesta de Modelo da lugar a una Propuesta Normativa, que supone modificaciones en la redacción actual de la Ley de Territorios Históricos y de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, en los siguientes Artículos y Disposiciones:

- Ley de Territorios Históricos:

- . Artículo 16º.
- . Artículo 17º.
- . Artículo 18º, 1, a).

- . Artículo 20º, 1.
- . Artículo 21º.
- . Artículo 22º. Introducción, Primero, Segundo, Tercero, y Octavo.
- . Artículo 25º. 1 y 2.
- . Artículo 26º.
- . Artículo 27º, 2, a) y b), y 3.

Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996:

Anexo Capítulo I - Modelo de distribución vertical.

- . Artículo 1 - Determinación del modelo de distribución vertical. Primero y último párrafo.
- . Artículo 5 - Coeficiente de distribución vertical. Primer párrafo de 1.
- . Artículo 6 - Aportación General.
- . Artículo 7 - Aportaciones Específicas. Primer párrafo.

4.1.2.2. GOBIERNOS FORALES.

En la interpretación, amplia, pero respetuosa, del Artículo 42. a) del Estatuto de Autonomía, y de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, que se ha hecho, se han considerado a las "aportaciones generales" y a las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", respectivamente, como participaciones en los recursos sujetos a reparto o a distribuir. De esta consideración se puede deducir que, al subnivel gobiernos forales no se le asignaría "El rendimiento en todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios obtengan en virtud del Concierto Económico", como señala el Artículo 18.1. a) de la Ley de Territorios Históricos, sino la participación que le correspondiera en los recursos sujetos a reparto o a distribuir; y, además "la compensación neta a favor de las Diputaciones Forales por ingresos provinciales sustituidos por el IVA", de acuerdo con el Anexo. Capítulo 2. Artículo 2.1.a), de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996.

En consecuencia, de acuerdo con la Propuesta de Modelo los rendimientos del subnivel gobiernos forales serían los siguientes:

$$\text{Rendimiento} = \text{Participación final} + \text{Compensación neta IVA.}$$

- Participación final:

$$0,1685 R + 0,8315 (D + P)$$

- Compensación neta impuestos provinciales sustituidos por IVA:

$$0,0672 R - 0,0672 N - 0,0672 I$$

- Rendimientos

$$0,2357 R + 0,8315 (D + P) - 0,0672 N - 0,0672 I$$

Y, los rendimientos correspondientes a cada unidad de gobierno foral de los tres Territorios Históricos, serían los siguientes:

.. Araba

- Participación final:

$$0,1685 R_a + y_a | 0,8315 (D + P) |$$

- Compensación neta impuestos provinciales sustituidos por IVA.

$$0,0672 R_a - n_a (0,0672 N) - t_a (0,0672 I)$$

- Rendimientos:

$$0,2357 R_a + y_a | 0,8315 (D + P) | - n_a (0,0672 N) - t_a (0,0672 I)$$

.. Bizkaia:

- Participación final:

$$0,1685 R_b + y_b | 0,8315 (D + P) |$$

- Compensación neta impuestos provinciales sustituidos por IVA.

$$0,0672 R_b - n_b (0,0672 N) - t_b (0,0672 I)$$

- Rendimientos:

$$0,2357 R_b + y_b | 0,8315 (D + P) | - n_b (0,0672 N) - t_b (0,0672 I)$$

.. Gipuzkoa:

- Participación final:

$$0,1685 R_g + y_g | 0,8315 (D + P) |$$

- Compensación neta impuestos provinciales sustituidos por IVA.

$$0,0672 R_g - n_g (0,0672 N) - t_g (0,0672 I)$$

Rendimientos:

$$0,2357 R_g + y_g | 0,8315 (D + P) | - n_g (0,0672 N) - t_g (0,0672 I)$$

De esta forma, el primer componente del segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, en las relaciones entre las Haciendas Forales y la Hacienda General, quedaría configurado como un sistema impositivo único del subnivel gobiernos forales, con participación del nivel gobierno vasco y del subnivel gobiernos municipales, en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, que son el resultado de restar las deducciones correspondientes, de los tributos concertados y otros ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto, puesto que éstos, a su vez, son el resultado de minorar de los ingresos procedentes de la recaudación por tributos concertados, la cantidad correspondiente a la compensación neta a favor de las Diputaciones Forales por ingresos provinciales sustituidos por el IVA

Esta nueva configuración del primer componente del segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, como sistema impositivo único de un nivel de gobierno (subnivel gobiernos forales), con participaciones de los diferentes niveles de gobierno (nivel gobierno vasco, subnivel gobiernos forales, y subnivel gobiernos municipales), se adecúa correctamente, aunque de forma heterodoxa, a uno de los modelos teóricos de sistemas impositivos ("tax sharing") porque respeta, en un contexto de federalismo cooperativo, el criterio de "Rendimientos impositivos acordes con las funciones de gasto atribuidas..."

La Propuesta de Modelo da lugar a una Propuesta Normativa, que supone modificaciones en la redacción actual de la Ley de Territorios Históricos y de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, en los siguientes Artículos y Disposiciones:

- Ley de Territorios Históricos:

- Artículo 18º, 1, c).
- Artículo 22º, Quinto y Sexto.
- Artículo 27º, 4, 5, y 6.

- Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996:

Anexo. Capítulo I. Modelo de distribución vertical.

- Artículo 2. Ingresos sujetos a reparto. Apartado 3.

Anexo. Capítulo II. Modelo de distribución horizontal.

- Artículo 14. Coeficientes horizontales.
- Artículo 15. Variables a utilizar en el cálculo de los coeficientes horizontales.
- Artículo 16. Cálculo de la Aportación de cada Territorio Histórico.
- Artículo 17. Otros flujos financieros entre instituciones. Apartado 1.

Anexo. Capítulo III. Operativa de las aportaciones.

- Título III. Modificación de las denominaciones.
- Artículo 18. Cálculo previsional y plazos de pago de las Aportaciones. Modificación de la denominación y Apartado 1.
- Artículo 20. Preliquidación de las Aportaciones. Modificación de la denominación.
- Artículo 21. Liquidación de las Aportaciones. Modificación de la denominación, y Apartados 1 y 3.
- Disposición Adicional Segunda.
- Disposición Adicional Cuarta. Apartados 1 y 2.
- Disposición Adicional Quinta. Primer párrafo.
- Disposición Adicional Séptima.

4.1.1.3. GOBIERNOS MUNICIPALES.

Respetando la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, pero haciendo una interpretación amplia, se ha considerado a las "participaciones de los entes locales en la recaudación por tributos concertados", como participaciones en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, asignados a cada unidad de gobierno municipal con estrictos criterios de territorialidad ("tax sharing"), lo que les confiere el carácter de ingresos impositivos, y, más en general, de tributos. Por lo tanto, las unidades de gobierno municipales recibirían como tributos, "las participaciones en los tributos concertados" y "los tributos municipales propios, clasificados en Impuestos, Tasas, y Contribuciones Especiales", de acuerdo con la enumeración de recursos del Título II. Capítulo 1, Artículo 1, b) y c) (parte) de las Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales) de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa. Igualmente, de acuerdo con el Artículo Cuarenta y seis. Dos (adaptado) de la Ley de Concierto Económico, y con el Artículo 2, c) (parte) del Título II. Capítulo 1. de las citadas Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales (y de cinco impuestos municipales), las unidades de gobierno municipales contarían, entre sus recursos, con "participaciones en los tributos no concertados" que tendrían el carácter de subvenciones.

En consecuencia, de acuerdo con la Propuesta de Modelo los tributos y subvenciones del subnivel gobiernos municipales serían los siguientes:

- Tributos y Subvenciones

$$0,1685 R - 0,1685 (D + P) + M + TN$$

Y, los tributos y subvenciones correspondientes a cada uno de los Colectivos de Ayuntamientos de los tres Territorios Históricos, serían los siguientes:

Colectivo Ayuntamientos Araba:

- Participación tributos concertados:
 $0,1685 \text{ Ra} - \text{ya} \mid 0,1685 (\text{D} + \text{P}) \mid$
- Tributos municipales propios:
 Ma
- Subvenciones por tributos no concertados:
 TNa
- Tributos y Subvenciones:
 $0,1685 \text{ Ra} - \text{ya} \mid 0,1685 (\text{D} + \text{P}) \mid + \text{Ma} + \text{TNa}$

Colectivo Ayuntamientos Bizkaia:

- Participación tributos concertados:
 $0,1685 \text{ Rb} - \text{yb} \mid 0,1685 (\text{D} + \text{P}) \mid$
- Tributos municipales propios:
 Mb
- Subvenciones por tributos no concertados:
 TNb
- Tributos y Subvenciones:
 $0,1685 \text{ Rb} - \text{yb} \mid 0,1685 (\text{D} + \text{P}) \mid + \text{Mb} + \text{TNb}$

Colectivo Ayuntamientos Gipuzkoa:

- Participación tributos concertados:
 $0,1685 \text{ Rg} - \text{yg} \mid 0,1685 (\text{D} + \text{P}) \mid$
- Tributos municipales propios:
 Mg

• Ayuntamientos de Gipuzkoa:

- Participación tributos concertados:

$$0,1685 \text{ tbj} | \text{Rg} - \text{ya} (\text{D} + \text{P}) |$$

- Tributos municipales propios:

$$\text{Mgj}$$

- Subvenciones por tributos no concertados:

$$(0,6000 \text{ cgj} + 0,4000 \text{ tmgj}) \text{ TNg}$$

- Tributos y Subvenciones:

$$0,1685 \text{ tgj} | \text{Rg} - \text{yg} (\text{D} + \text{P}) | + \text{Mgj} + (0,6000 \text{ cgj} + 0,4000 \text{ tmgj}) \text{ TNg}$$

De esta forma se acabaría de configurar el segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca. Un primer componente estructurado como sistema impositivo único del subnivel gobiernos forales, con participación del nivel gobierno vasco y del subnivel gobiernos municipales, en los recursos sujetos a reparto o a distribuir, siguiendo estrictos criterios de territorialidad, que se adecúa correctamente, aunque de forma heterodoxa, a uno de los modelos teóricos de sistemas impositivos ("tax sharing"), lo que permite eliminar, o, al menos, minimizar el desequilibrio fiscal vertical. Un segundo componente del que forman parte los tributos municipales propios, configurado como un sistema impositivo único, en el que la titularidad corresponde también, al subnivel gobiernos forales, y en el que cada unidad de gobierno municipal participa al 100% en los rendimientos obtenidos de las figuras tributarias municipales, en su propio término municipal, por lo que resulta clara la aplicación de un estricto criterio de territorialidad ("tax sharing"). Y, un tercer componente, consistente en un sistema de subvenciones de carácter general a partir de unos Fondos creados con las cantidades que correspondan a los Municipios en los tributos no concertados de sus respectivos Territorios Históricos ("revenue sharing").

La Propuesta de Modelo da lugar a una Propuesta Normativa, que supone modificaciones en la redacción actual de la Ley de Territorios Históricos y de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, en los siguientes Artículos y Disposiciones:

- Ley de Territorios Históricos:

- . Artículo 14º, 2.
- . Artículo 15º.
- . Artículo 18º bis. Haciendas Municipales. De nueva creación.
- . Artículo 20º, 2.
- . Artículo 27º, 1.
- . Disposición Adicional Segunda, 1, 2, y 3.
- . Disposición Transitoria Segunda.

- Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996:

- . Disposición Adicional Cuarta.

Al margen de los ingresos que tienen su origen en el segundo subsistema de organización de la Hacienda Pública Vasca, el subnivel gobiernos municipales recibe "subvenciones específicas" concedidas por el gobierno vasco, por los gobiernos forales, por el gobierno central, y por las Comunidades Europeas, para actividades públicas municipales, bajo la coordinación del primero, en cooperación con los segundos, y fomentadas por el tercero y el cuarto.

Siendo en 4.1.2.1., 4.1.2.2., y 4.1.2.3.:

R:	Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico.
D:	Deducciones procedentes de la metodología del Cupo.
P:	Deducción especial.
AE D2:	Aportación específica para la financiación de la Policía Autónoma.
AE D3.1:	Aportación específica para la financiación de los traspasos asociados a las entidades gestoras de la Seguridad Social (INSALUD).
AE P:	Aportación específica para la contribución a la realización por parte del Gobierno Vasco de las políticas y funciones recogidas en el Artículo 22º. Tercero de la Ley de Territorios Históricos.
N:	Rendimientos con motivo de la emisión y colocación de Deuda Pública Foral Especial.
I:	Intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones Forales, por razón de ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio.
M:	Tributos municipales propios.
TN:	Tributos no concertados.
y:	Renta relativa de cada Territorio Histórico, o coeficiente horizontal.
n:	Colocación relativa de Deuda Pública Foral Especial, o índice de colocación.
t:	Recaudación relativa de cada Territorio Histórico por tributos concertados, o índice de recaudación.
tm:	Recaudación relativa de cada Municipio, con respecto a la de su Territorio Histórico, por tributos concertados y tributos municipales propios, o índice de recaudación en el Municipio.

Los subíndices a, b, y g, indican que los importes o el coeficiente horizontal, o los índices de cada concepto serán los efectivamente correspondientes a los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, respectivamente.

Los subíndices "aj", "bj" , y "gj", señalan que los índices de cada concepto serán los efectivamente correspondientes al Municipio "j" de cada uno de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia, y Gipuzkoa, respectivamente.

4.1.3. SISTEMAS Y MECANISMOS DE COORDINACION ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.

El Consejo Vasco de Finanzas Públicas es el órgano coordinador de la distribución de recursos sujetos a reparto o a distribuir, derivados de la gestión del Concierto Económico, entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos. Pero debiera de ser el órgano coordinador, no sólo de la asignación de recursos, sino también de la atribución de competencias, entre la Hacienda General del País Vasco, las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, y las Haciendas Municipales de cada Territorio Histórico.

Razones de minimización de los costes de coordinación, de racionalidad y eficiencia económica, y de perecuación fiscal vertical, son tres argumentos que aconsejan que, atribución de competencias y asignación de recursos, a los diferentes niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sean encomendados a un único órgano coordinador, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

Como resultado de estos razonamientos, se formulan unas propuestas de cambio en la redacción actual de los Artículos 28º y 29º de la Ley de Territorios Históricos.

No cabe duda de que la Ley de Armonización, coordinación y colaboración fiscal, resulta idónea para alcanzar los objetivos señalados en la propia Ley; como también resultaría adecuado el Organismo de Coordinación Tributaria para asegurar el que estos objetivos fueran alcanzados, sino fuera porque en su

composición, tan sólo están representados el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, y excluidos, en consecuencia, los Ayuntamientos.

Por lo tanto, se propone introducir unas modificaciones en el Artículo 16. El Organo de Coordinación Tributaria, y en el Artículo 17. Funciones del Organo de Coordinación Tributaria, de la Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal.

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas tiene su origen en la Ley de Territorios Históricos, y más concretamente en su Artículo 30º, que con alguna ligera modificación relativa a la inclusión de los Ayuntamientos en el apartado 5. queda configurado como un órgano de control idóneo.

Por último, y por falta de actualidad, y en consecuencia por carecer de sentido su aplicación, se propone la eliminación, en su totalidad de la Disposición Transitoria Tercera, de la Ley de Territorios Históricos.

4.2. CONCLUSIONES DEL ANALISIS COM- PARADO.

4.2.1. ATRIBUCION DE COMPETENCIAS.

Se ha establecido una tipología de las funciones de gasto según su posible atribución a los diferentes niveles de gobierno de los seis países federales siguientes: Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos, R.F. de Alemania, y Suiza.

Esta tipología de las funciones de gasto es la que va a servir de término de referencia en este análisis comparado sobre la atribución de competencias al nivel gobierno vasco (nivel gobiernos estatales), al subnivel gobiernos forales (subnivel superior de gobiernos locales), y al subnivel gobiernos municipales (subnivel inferior de gobiernos locales).

La gradación de la intensidad del gasto adoptada, por orden decreciente es la siguiente:

- 1er Grado: Fuerte
- 2º Grado: Moderado
- 3er Grado: Débil
- 4º Grado: Nulo

4.2.1.1. GOBIERNO VASCO

El gobierno vasco tiene una tipología de las funciones de gasto fuertemente coincidente con la de los gobiernos estatales de los seis países federales considerados, salvo dos excepciones que suponen discrepancias de un grado, en Orden Público y Seguridad, y en Bienestar y Seguridad Social.

4.2.1.2. GOBIERNOS FORALES

El subnivel gobiernos forales tiene una tipología de las funciones de gasto ampliamente discrepante con la de los gobiernos locales de los seis países federales considerados.

Casi con carácter general, en los tres gobiernos forales se producen discrepancias de tres grados en Educación, y en Bienestar y Seguridad Social; de dos grados en Servicios Económicos, y en Otros (deuda pública); y, de un grado en Servicios Generales, en Orden Público y Seguridad, y en Salud.

4.1.2.3. GOBIERNOS MUNICIPALES.

La tipología de las funciones de gasto de los Municipios de Andoain, Eibar, Irún, y Pasaia, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, pertenecientes al subnivel gobiernos municipales coincide en gran medida y cuando discrepa lo hace ligeramente, con la tipología de las funciones de gasto de los gobiernos locales de los seis países federales considerados, con la única excepción de Bienestar y Seguridad Social, en la que no debieran aparecer más gastos que la Seguridad Social y las ayudas sociales a los funcionarios municipales, ya que las competencias en esta función, dado su carácter redistributivo, no son atribuibles a gobiernos locales, y, en efecto, no se atribuyen.

4.2.2. ASIGNACION DE RECURSOS.

El sistema de organización de la Hacienda Pública "Estado-País Vasco" poco o nada tiene que ver con la organización de los sistemas tributarios, ni en la teoría económica de la hacienda pública federal, ni en la realidad de los seis países federales que hemos venido considerando.

4.2.2.1. GOBIERNO VASCO

El gobierno vasco, que pertenece al nivel de gobiernos estatales, no tiene asignado ningún ingreso tributario, a pesar de que es el nivel de gobierno que tiene atribuidas el mayor número y las más importantes competencias, entre los niveles y subniveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No obstante, el Parlamento Vasco puede establecer, lo que no ha hecho, impuestos propios de la Comunidad Autónoma.

Por el contrario, los gobiernos estatales de los seis países considerados en el análisis comparado tienen una participación mayor o menor en las diez figuras impositivas contempladas.

4.2.2.2. GOBIERNOS FORALES

El subnivel gobiernos forales, que pertenece al nivel de gobiernos locales, tiene asignados, en exclusiva, todos los rendimientos de los impuestos directos y de los indirectos (con excepción de los impuestos especiales "no concertados"), lo que le proporciona una financiación que está muy por encima de sus

necesidades de gasto, que aún debieran de ser menores.

Por el contrario, los gobiernos locales de los seis países federales considerados en el análisis comparado no tienen una participación significativa más que en el Impuesto sobre la propiedad, salvo Suiza, Austria, y Estados Unidos, que tienen alguna participación más en algunos otros impuestos.

4.2.2.3. GOBIERNOS MUNICIPALES

El subnivel gobiernos municipales, que pertenece al nivel gobiernos locales, con las excepciones de los tres países federales anteriormente señalados, dispone, aunque con titularidad del nivel gobiernos forales, de más fuentes impositivas que los otros tres países federales: Australia, Canadá, y R.F. de Alemania.

4.3. CONCLUSIONES Y PROPUESTA FINALES.

En Análisis Teórico de las competencias atribuidas a los diferentes niveles de gobierno, en la realidad vasca y en la teoría económica; y, en Análisis Teórico de los recursos asignados a los diferentes niveles de gobierno, en la realidad vasca y en la teoría económica; he propuesto la modificación, como conclusión de estos análisis, de la mayoría de los Artículos y Disposiciones de la Ley de Territorios Históricos, así como de la mayoría de los Artículos y Disposiciones de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996.

Los motivos de mi oposición a la vigente Ley de Territorios Históricos, no se reducen a la no inclusión en ella del subnivel gobiernos municipales, sino que son más. Por el lado del gasto considero que su atribución es "incorrecta"; y, por el lado del ingreso, estimo que su asignación de recursos es "desequilibrada"; y, además con un grado de "incorrección" y de "desequilibrio" ciertamente elevado.

Consecuentemente, los motivos de mi oposición a la vigente Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, son los mismos que los de mi oposición a la Ley de Territorios Históricos, con la excepción de los aspectos relacionados con la atribución de competencias, en las que no incide la Ley de Aportaciones.

Quizás pudiera dar la impresión, a través de tantas modificaciones en los Artículos y Disposiciones de la Ley de Territorios Históricos, de que lo que pretendo es reformar en profundidad dicha Ley. Y, no es esta mi pretensión, sino la de proponer su derogación, porque la considero como una Ley

manifiestamente no válida. Si tanto he insistido en presentar redacciones sustitutorias, no ha sido para reformar la Ley de Territorios Históricos, sino para aportar unas ideas, que además de poner en evidencia la necesidad de derogar la Ley de Territorios Históricos, sirviera de base para elaborar una Ley Institucional del País Vasco que abordara sus tres niveles de gobierno.

Por el contrario, aunque las modificaciones de los Artículos y Disposiciones de la Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996, hayan afectado a una mayoría de los mismos, sólo pretendo su reforma, porque estimo que la continuidad de esta Ley, que debiera cambiar su denominación por la de "Ley de asignación de recursos al Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, y Ayuntamientos", es absolutamente necesaria para concretar y puntualizar, con carácter quinquenal, el desarrollo de esta nueva Ley Institucional del País Vasco que abordaría la atribución de competencias y la asignación de recursos, a los tres niveles de gobierno: nivel gobierno vasco, subnivel gobiernos forales, y subnivel gobiernos municipales, con criterios que permitan una provisión de bienes públicos racional y eficiente económicamente y la más ajustada correspondencia posible entre gastos e ingresos, de cada nivel de gobierno.

Amparado en el Análisis Teórico, cuyas conclusiones han sido refrendadas y confirmadas por el Análisis Comparado, propongo:

- La derogación de la Ley de Territorios Históricos.
- La reforma en profundidad de la vigente Ley de Aportaciones, adaptándola a la nueva Ley Institucional.

La elaboración de una nueva Ley Institucional del País Vasco, abordando la atribución de competencias y la asignación de recursos, a los tres niveles de gobierno.

Aunque no sea yo quién deba decirlo, creo que en esta Tesis se ofrecen los "materiales" suficientes para poder elaborar la ya reiteradamente mencionada Ley Institucional del País Vasco, que es una de las tres alternativas contempladas por los grupos políticos que actualmente ostentan el poder en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en su Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno, correspondiente a la anterior legislatura.

BIBLIOGRAFIA

- **ALBERDI LARIZGOITIA, Alberto:** "El modelo interno de distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Ekonomiaz*, Departamento de Economía y Planificación. Gobierno Vasco. Núms. 5 y 6. Invierno-Primavera 1987, y Núms. 7 y 8. Verano-Otoño, 1987. p.p. 221-277 y p.p. 273-295

- **ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, César; AMARGOS TORRUELLA, Leandro; BOSCH ROCA, Nuria; BRAGULAT CAVALLERO, Jorge R.; CAÑADAS RIBES, Luis; CARAMES VIEITEZ, Luis A.; COLOM NAVAL, Joan; COSTA CUBERTA, Mercé; DIAZ ALVAREZ, Amelia; DOMINGO SOLANS, Eugenio; DOMINGUEZ DEL BRIO, Francisco; ESTEVEZ CEPEDA, Eugenio J.; GARCIA CRESPO, Milagros; LOZANO SERRANO, Carmelo; MOLES Y ROCA, Pedro; ROMAGUERA, Ramón; ROVIRA MOLA, Alberto de; RUIZ-BEATO BRAVO, Jesús; SICART Ferrán; SIMON ACOSTA, Eugenio; y, TOST XIFRE, Francisco:** *Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales*. Instituto de Estudios fiscales. Ministerio de Hacienda. Madrid, 1982.

- **ALVAREZ CONDE, Enrique; y, NIETO GARCIA, Alejandro:** "Dictamen sobre los modelos organizativos, vigentes en otros países especialmente de la C.E.E., y el modelo establecido por la LTH", en *Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno*. Gobierno Vasco. Abril 1989. p.p. 230-362.

- **ALWES, Jörn:** "Participation of the Länder in Decision Making at the Federal Level with Special Reference to the Bundesrat", en Mathews Russell L. (ed). *Federalisms in Australia and the Federal Republic of Germany*. The Australian National University. Canberra, 1980. p.p. 31-43.

- **ARONSON, J. Richard:** "Some comments on fiscal equity and grants to local authorities", en *The Economic Journal*, 87. December, 1977. p.p. 774-779.

- **AULD, D.A.E.; y EDEN, L.B.:** *Provincial-Municipal Equalization and Revenue sharing*. Discussion Paper 83-1, University of Guelph. Ontario. March, 1983.

- **BAREA TEIJEIRO, José:** "El gasto público en las Comunidades Autónomas", en *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Martín-Retortillo, S. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1989, p.p. 467-583.

- **BAUMOL, W.J.:** "Macroeconomics of unbalance growth: the anatomy of urban crisis", en *American Economic Review*. June, 1967. p.p. 415-426.

- **BECK, Morris:** *Government Spending. Trends and Issues*. Praeger. New York, 1981.

- **BENNET, R.J.:** Intergovernmental financial relations in Austria. Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra. 1985.
- **BIEHL, Dieter:** "El sistema alemán de Federalismo Fiscal o "Finanzausgleich". Aspectos teóricos y empíricos", en Ruiz-Huerta y Muñoz de Bustillo. Estado Federal-Estado Regional: La financiación de las Comunidades Autónomas. Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1986. p.p. 95-128.
- **BIRD, Richard M. (ed.):** Fiscal Dimensions of Canadian Federalism. Canadian Tax Foundation. Toronto. 1980.
- **BIRD, Richard M. :** Federal Finance in Comparative Perspective. Canadian Tax Foundation. Toronto, 1986.
- **BOADWAY, Robin:** Public Sector Economics. Little Brown and Company Boston. 1979.
- **BOADWAY, Robin; y. FLATTERS, Frank:** Equalization in a Federal State. Economic Council of Canada. Ottawa. 1982.
- **BOADWAY, Robin W; y, WILDASIN, David E:** Public Sector Economics Second Edition. Little, Brown, and Company. Boston, Toronto, 1984.
- **BOCKMAN, Gerd:** "The West German Law of Stability and Growth". en Mathews. Russell L. (ed). Federalism in Australia and the Federal Republic of Germany. The Australian National University Press. Canberra. 1980. p.p. 281-295.
- **BOWEN, M:** "The interpretation of voting in the allocation of economic resources". en Quarterly Journal of Economics. 1943
- **BRAÑA PINO, Francisco Javier:** "La financiación de las Autonomías: problemas y perspectivas". en Razón y Fé. nº 1.050, abril 1986. p p 379-391
- **BRAÑA PINO, Francisco Javier:** "Tema 23 del Programa de Teoría de la Hacienda Pública". Ejercicio de Concurso para una plaza de Profesor Titular de Universidad Madrid, marzo de 1987. p.p. 1-52 y Anexos.
- **BRENNAN, Geoffrey; y, BUCHANAN, James J.:** "Normative tax theory for a federal polity: Some public choice preliminaries", en McLure Jr. Charles E. (ed). Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra. 1983. p.p. 52-65.

BRETON, Albert: The Economic Theory of Representative government, Aldine. Chicago, 1974.

BRETON, Albert; y. SCOTT, Anthony: The Economic Constitution of Federal States. University of Toronto Press, 1978.

BRICALL, Josep M^a; CASTELLS, Antoni; y. SICART, Ferrán: Estado Autonómico y finanzas públicas. Diputación de Barcelona, 1984.

BRICALL i MASIP, Josep M^a; CASTELLS i OLIVERES, Antoni; SICART i ORTI, Ferrán: "Finances locales i autonomia territorial: Rellexions entorn del cas espanyol", en les Finances Municipals dins l'Estat de les Autonomies. Diputació de Barcelona, 1985. p.p. 29-40.

BROWN, V. y JACKSON, P.M.: Public Sector Economics. Martin Robertson. Oxford, 1982.

BROWN, V. y JACKSON, P.M.: Public Sector Economics. Basil Blackwell 4 th Edition, 1990.

BUCHANAN, James M.: "Federalism and Fiscal Equity", en American Economic Review, September, 1950. p.p. 583-599.

BUCHANAN, James M.: "Teoría Económica de los Clubs", en Hacienda Pública Española, Núm. 50/1978. p.p. 353-363.

BUCHANAN, James M.: "¿Quién debería distribuir en un sistema federal?", en Hacienda Pública Española, Núm. 50/1978. p.p. 363-374.

BUCHANAN, James M. y GOETZ, Charles J.: "Limites de eficiencia a la movilidad fiscal: Una valoración del modelo de Tiebout", en Hacienda Pública Española, Núm. 50/1978. p.p. 332-343.

BUCHANAN, James M. y TULLOCK, Gordon: El cálculo del consenso (fundamentos lógicos de una democracia constitucional). Biblioteca del pensamiento económico moderno. Serie Mayor. España - Calpe, S.A.. Madrid, 1980.

CASAHUGA, Antoni: "Aspectos de la descentralización fiscal: Una visión crítica del enfoque de Musgrave", en Hacienda Pública Española, Núm. 50/1978. p.p. 311-323.

CASAHUGA, Antoni: "La invalidez general del teorema de la descentralización", en Cuadernos Económicos de ICE. Núm. 20, 1982. p.p. 37-51.

- **CASTELLS, Antoni:** "La hacienda de los gobiernos estatales o regionales en una perspectiva comparada" en Ruiz-Huerta y Muñoz de Bustillo. Estado Federal-Estado Regional: La financiación de las Comunidades Autónomas. Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1986 (a). p.p. 21-52.
- **CASTELLS i OLIVERES, Antoni:** "Una nota sobre la descentralización del gasto público entre los distintos niveles de gobierno en España", en Investigaciones Económicas (Segunda época). Vol. X, nº 3. 1986 (b). p.p. 529-543.
- **CASTELLS i OLIVERES, Antoni:** Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal. Ariel Economía. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1988.
- **CASTELLS, Antoni; COSTAS, Juan Carlos; y PARELLADA, Martí:** "Efectos redistributivos regionales de las fuerzas del Gobierno central y flujo de mercancías y servicios en España", en Investigaciones Económicas. Ponencia presentada en el XXI Congreso Europeo de la Regional Science Association. Barcelona, 1981. p.p. 151-170.
- **CASTELLS i OLIVERES, Antoni; y FRIGOLA i PEREZ, Ricard:** Las subvenciones en la financiación de los Municipios. Análisis, Experiencia comparada, y propuestas para el caso español. Ajuntament de Lleida. 1986.
- **COMISION LAYFIELD:** La reforma de las Haciendas Locales. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982.
- **CORRY, J.A.; y ABRAHAM, A.J.:** Elements of Democratic Government. Oxford University Press. New York, 1964.
- **CORTECERO MONTIJANO, Juan A; GÓMEZ SALA, Salvador; y SANCHEZ TEJEDA, Ana María:** "La distribución económica y funcional del gasto público en España entre los diversos niveles de gobierno", en Hacienda Pública Española, nº 113, 1988. p.p. 71-95.
- **DAVIES, D.G.:** International comparisons of tax structures in federal and unitary countries. Research Monograph Nº 16. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1976.
- **DÍAZ ALVAREZ, Amelia:** Economía y Fiscalidad de los municipios en España. Instituto de Estudios Económicos. Colección "Estudios", Madrid, 1985.
- **DIPUTACION FORAL DE ARABA:** Presupuestos Generales, 1990.
- **DIPUTACION FORAL DE BIZKAIA:** Presupuestos Generales, 1990.

- **DIPUTACION FORAL DE GIPUZKOA:** Presupuestos Generales, 1990.
- **DOFFLON, Bernard:** Federal Finance in Theory and Practice with Special Reference to Switzerland. Paul Hanpt. Berna, 1977.
- **DOMINGO SOLANS, Eugenio:** "Presentación a la edición española", de Fiscal Federalism. Oates, Wallace E.; v.c.: Federalismo Fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977. p.p. XI-XXXII.
- **DOMINGO SOLANS, Eugenio:** "Estudio Introductorio" a la Reforma de las Haciendas Locales, Comision Layfield. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982. p.p. 11-45.
- **DOMINGUEZ DEL BRIO, Francisco:** La descentralización óptima (2ª edición). Estudios del Instituto Iberoamericano de desarrollo económico. Madrid, 1973. (Existe una 3ª edición revisada y ampliada).
- **EUSTAT. Instituto Vasco de Estadística:** Estadísticas Presupuestarias del sector público. Liquidaciones de 1987 y Presupuestos de 1988.
- **GALLASTEGUI, Mª Carmen; GALLASTEGUI, Inmaculada:** "Un análisis económico de la Ley de Territorios Históricos". BECA - Agustín de Zumalabe. p.p. 1-97.
- **GARCIA CRESPO, Milagros:** "Las Haciendas locales en el Estatuto de Autonomía del País Vasco", en Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982. p.p. 247-259.
- **GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; MUÑOZ MACHADO, Santiago; ORTEGA ALVAREZ, Luis; PAREJO ALFONSO, Luciano; RUICOBIA SANTANA, Eloy:** La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española. Instituto de Estudios Económicos, Colección "Estudios". Madrid 1980.
- **GOBIERNO VASCO.** Informe sobre el Marco Institucional Interno elaborado de conformidad con lo previsto en el Epígrafe II, Apartado 4º del Programa de Gobierno. Abril 1988.
- **GOBIERNO VASCO.** Departamento de Hacienda y Finanzas. Dirección de Cupo y Aportaciones Financieras: Análisis Presupuestario de los Municipios en Euskadi (primer estudio). Vitoria-Gasteiz, 20 de Septiembre de 1989.

- **GOBIERNO VASCO.** Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, 1990.
- **GOBIERNO VASCO.** Departamento de Hacienda y Finanzas. 10 Años de Gobierno Vasco. Las políticas de gasto público, Gaztu publikoaren politikak. 1981-1989. Vitoria-Gasteiz, Diciembre, 1990.
- **GONZALEZ TRIVIÑO, Antonio:** "La Ley de Regulación de las Haciendas locales", en Herri-Ekonomia; Economía Pública. Núm. 2, 1/1989. p.p. 129-133.
- **GOULD, Frank:** "The Development of Public Expenditures in Western Industrialised Countries: A Comparative Analysis", en Public Finance, 1/1983. p.p. 38-69.
- **GRAMLICH, Edward M.:** "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en Oates, Wallace E. (ed.). The political Economy of Federalism, Lexington Books. Lexington, 1977. p.p. 219-239.
- **GREENE, Kenneth V.:** "Algunas consideraciones institucionales en las relaciones fiscales interfederales", en Hacienda Pública Española, Núm. 50/1978. p.p. 389-401.
- **GREWALL B.S.:** "Criteria for State Taxes: A review of Theoretical Perspectives", en Mathews, Russel L. (ed.). Tax Reform and the States. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian University. Canberra, 1985. p.p. 1-14.
- **BROENEWEN, Peter:** "Tax Assignment and Revenue Sharing in Australia", en Mc Lure Jr. Charles E. (ed.). Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983. p.p. 293-318.
- **HEAD, John G.:** "Commentary" a "Tax Assignment and Revenue Sharing in Australia", en Mc Lure Jr. Charles E. (ed.). Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983. p.p. 319-322.
- **HELLER, Walter:** New Dimensions of Political Economy. New York, Norton, 1967.
- **HOLMSTROM, B.:** "On the theory of Delegation", en D.P. Nº 438, J.L. Kellogg School of Management, September, 1980.
- **HUNTER, J.S.M.:** "Vertical Intergovernmental Financial Imbalance: A Framework for Evaluation", en Finanzarchiv. 1/1974. p.p. 481-492.

- **INSTITUTO DE ESTUDIOS TERRITORIALES DE BIZKAIA:** "Financiación Municipal en el Territorio Histórico de Bizkaia", en *Herri-Ekonomiak, Economía Pública*, Núm. 2. 1/1989. p.p. 135-147.
- **INTERNATIONAL MONETARY FUND:** *Government Finance Statistics Yearbook*. 1982. 1983, 1985.
- **JIMENEZ DE ABERASTURI, Alberto:** "El endeudamiento de la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Ekonomiaz. Departamento de Economía y Planificación. Gobierno Vasco*. Núms. 5 y 6. Invierno-Primavera, 1987. p.p. 297-328.
- **KING, David:** *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*, George Allen and Unwin, London, 1984.
- **KALTERFLEITER, Werner:** "The Political Principles of German Federalism", en Mathews, Russell L. (ed). *Federalism in Australia and the Federal Republic of Germany*. The Australian National University Press. Canberra, 1980. p.p. 14-27.
- **LAGARES CALVO, Manuel J.:** "Las necesidades públicas en España: niveles de cobertura". *Hacienda Pública Española*, nº 36, 1975. p.p. 103-120.
- **LAGARES CALVO, Manuel J.:** *Déficit público y Crisis Económica*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1982.
- **LANE, W.R.:** "Fiscal Federalism in Australia with Special Reference to the Commonwealth Grants Commission, Fiscal Equalization and Tax Sharing", en Mathews, Russell L. (ed). *Federalism in Australia and the Federal Republic of Germany*. The Australian National University Press. Canberra, 1980. p.p. 296-309.
- **LAMBARRI GOMEZ, Carlos:** "El modelo de distribución de recursos entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la ley trienal de aportaciones". Ponencia II^ª Jornadas sobre el Estatuto de Autonomía ("Experiencias de diez años de autogobierno"). Noviembre de 1990. p.p. 1-66.
- **LARREA JIMENEZ DE VICUÑA, José Luis:** "Las leyes quinquenales de Cupo: Un acuerdo para el futuro", en *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 23, Enero-Abril, 1989. p.p. 111-123.
- **LASUEN, José Ramón:** *La España mediocrática*. Colección textos. Editorial Planeta, Barcelona, 1979.

- **LE GRAND, Julian:** "Fiscal Equity and central government grants to local authorities - A Reply". *The Economic Journal*. 87. December, 1977. p.p. 780-782.
- **LOPEZ MARCOS, José Ignacio:** "Haciendas locales. La financiación de un déficit", en *Ekonomiaz*, Departamento de Economía y Planificación. Gobierno Vasco. Núm. 5 y 6. Invierno-Primavera 1987. p.p. 329-356.
- **LUIS DE DIAZ-MONASTERIOGUREN, Felix; DEL ARCO HUETE, Luis:** La distribución de las fuentes de ingresos impositivos en la Hacienda Federal. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1972.
- **MARGOLIS, Julius (ed):** *The Analysis of Public Output*. National Bureau of Economic Research. Columbia University Press. New York, 1970.
- **MARTIN-RETORTILLO, Sebastián; BALLESTEROS, Angel; BAREA TEIJEIRO, José; CASTELLS, Antoni; JIMENEZ-BLANCO, Antonio; MORELL OCAÑA, Luis; SAINZ MORENO, Fernando:** *Pasado, presente, y futuro de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios Económicos. Colección "Estudios". Madrid, 1989.
- **MARTINEZ SERRANO, J.A.; MAS IVARS, M; PARICIO TORREGROSA, J.; PEREZ GARCIA, F.; QUESADA IBAÑEZ, J.; y REIG MARTINEZ, E.:** *Economía española 1960-1980. Crecimiento y cambio estructural*. Hermann Blume Ediciones. Madrid, 1982.
- **MATHEWS, Russell L. (ed):** *State and Local Taxation*. Australian National University Press. Canberra, 1977.
- **MATHEWS, Russell L.:** *Revenue sharing in federal systems*. Research Monograph N° 31. Centre for Research of Federal Financial Relations The Australian National University. Canberra, 1980 (a).
- **MATHEWS, Russell L. (ed):** *Federalism in Australia and the Federal Republic of Germany*. The Australian National University Press. Canberra, 1980 (b).
- **MATHEWS, Russell L. (ed):** *Tax Reform and the States*. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian University. Canberra, 1985.
- **MATHEWS, Russell L.:** "Sistemas comparados de federalismo fiscal: Australia, Canadá, y Estados Unidos", en Ruiz-Huerta y Muñoz de Bustillo (ed). *Estado Federal-Estado Regional: La financiación de las Comunidades Autónomas*. Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1986. p.p. 53-93.

- **MC LURE Jr. Charles E.:** "Revenue sharing: Alternative to Rational Fiscal Federalism?". Public Policy, verano, 1971. p.p. 457-478.
- **Mc LURE Jr. Charles E.:** "Assignment of Corporate Income Taxes in a Federal System", en Canadian Tax Journal. November-December, 1982. p.p. 840-859.
- **Mc LURE Jr. Charles E. (ed):** Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983.
- **MOORE J.D.:** "Tax Reform and State Taxation. A perspective", en Mathews, Russell L. (ed). Tax Reform and the States. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra. 1985. p.p. 37-61.
- **MEULDERS, Danielle; y SIX, J.L. (con la colaboración de De Jonghe):** "El Federalismo fiscal en Bélgica, en la República Federal de Alemania, y en Suiza", en Presupuesto y Gasto Público. Instituto de Estudios Fiscales. Núm. 21, Año 1984. p.p. 261-281.
- **MONASTERIO ESCUDERO, Carlos; SUAREZ PANDIELLA, Javier:** "Una aproximación empírica al crecimiento del gasto municipal", en Herri-Ekonomiaz, Economía Pública, Núm. 3, 2/1989. p.p. 19-30.
- **MUSGRAVE, Richard A.:** Teoría de la Hacienda Pública. Biblioteca de Ciencias Sociales. Aguilar, Madrid. 1968.
- **MUSGRAVE, Richard A.:** "Who Sould Tax, Where, and What?: En Mc Lure Jr. Charles E. (ed). Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983. p.p. 2-19.
- **MUSGRAVE, Richard A.; y. MUSGRAVE, Peggy B.:** Public Finance in Theory and Practice. Mc Graw-Hill Book Company, 1989.
- **NOWOTNY, Ewald.** "Tax Assignment and Revenue Sharing in the Federal Republic of Germany and Switzerland", en Mc Lure Jr. Charles E. (ed). Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University. Canberra, 1983. p.p. 260-296.
- **OATES, Wallace E.:** "The theory of Public Finance in a Federal System". en Canadian Journal of Economics, febrero 1968. p.p. 34-57.
- **OATES, Wallace E.:** Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich. New York, 1972 (v.c. Federalismo Fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977).

- **OATES, Wallace E:** Federalismo Fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local Madrid, 1977.
- **OATES, Wallace E (ed):** The political Economy of Federalism, Lexington Books Lexington, 1977.
- **O.C.D.E.:** National Accounts (1984).
- **OLAVERRI, Javier:** "Estudio del Concierto Económico de la Comunidad Autónoma Vasca". Junio, 1986. p.p. 1-19.
- **OLSON, Jr. Mancur:** "Strategic theory and its applications The principle of "fiscal equivalence": The division of responsibilities among different levels of government". en American Economic Review. Mayo. 1969. p.p 479-487
- **PAREJO GAMIR, J.A.; RODRIGUEZ SAIZ, L; CUERVO GARCIA, A.:** Manual de Sistema financiero español (4ª edición actualizada y revisada) Ariel Economía Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1991.
- **PAULY, Mark V.:** "Optimalidad, bienes "públicos" y Gobiernos locales Un análisis teórico general": en Hacienda Pública Española, Núm. 50/1978. p.p 343-352
- **PAULI, Mark V.:** "La redistribución de la renta como bien público local" en Hacienda Pública Española, Núm. 50/1978. p.p. 375-389
- **PEDROS ABELLO, Alejandro:** "Prólogo" a Economía y Fiscalidad de los Municipios en España, Amelia Díaz Alvarez. Instituto de Estudios Económicos Madrid. 1985. (a) p.p 11-20.
- **PEDROS i ABELLO, Alexandre:** "Tendencias en la distribució de recursos i competències: Evolució del cas espanyol". en Les Finances Municipals dins l'Estat de les Autonomies. Diputació de Barcelona, 1985 (b). p.p 55-58
- **PENNOCK, J.R.:** "Federal and unitary government disharmony and frustration". en Behavioral Science. 1959.
- **PUBLIC FINANCES. NEEDS, SOURCES, AND UTILIZATION.** A conference of the Universities-National Bureau Committee for Economic Research. A report of the National Bureau of Economic Research, New York. Published by Princeton University Press Princeton, 1961.
- **ROBINSON, A. John:** "An Intergovernmental Commission for Economic Policy?". en

Bird, Richard M. (ed). Fiscal Dimensions of Canadian Federalism. Canadian Tax Foundation. Toronto, 1980. p.p. 55-83.

ROIG ALONSO, Miguel: "Bases para un nuevo sistema de financiación de los municipios españoles", en Hacienda Pública Española, nº 101, 1986. p.p. 281-305.

ROJO L.A.; y, PEREZ, J.: "La política monetaria en España: objetivos e instrumentos". Servicio de Estudios del Banco de España. Serie A. Estudios Económicos, nº 10, 1977.

ROTHERBERG, Jerome: "Local Decentralization and Theory of Optimal Government Comment", en Margolis, Julius (ed). The Analysis of Public Output. National Bureau of Economic Research. Columbia University Press. New York, 1970. p.p. 31-64.

RUIZ-HUERTA Jesús; y, MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael (eds): Estado Federal - Estado Regional: La financiación de las Comunidades Autónomas. Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1986.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús; y, GIMENEZ MONTERO, Antonio: "On measuring Decentralization and Decision. Making Power Distribution: The case of Spain". Instituto de Estudios Fiscales. Mayo, 1990. (International Institute of Public Finance IIPF, 46th Congress. Brusells, 27-30 August 1990. Public Finance with Several Levels of Governments). p.p. 1-22 y Anexos.

SAMUELSON, Paul A.: "The pure theory of public expenditure", en Review of Economics and Statistics, vol. XXXVI, 1954. p.p. 387-389.

SAMUELSON, Paul A.: "Diagrammatic exposition of a theory of public finance", en Review of Economics and Statistics, vol. XXXVII, 1955. p.p. 350-355.

SEVILLA SEGURA, José Victor: "Modelos de financiación de la Hacienda Local", en Hacienda Pública Española, Núm. 35. 1975. p.p. 51-69.

SOLE VILANOVA, Joaquim: "Subvencions anivelladores municipals: Perspectives per a Espanya a la llum de l'experiencia comparada", en les Finances Municipals dins l'Estat de las Autonomies. Estudis i Propostes. Diputació de Barcelona, 1985. p.p. 61-81.

SPAHN, P Bernd: "The Pattern of State and Local Taxation in the Federal Republic of Germany", en Mathews, Rusell L. (ed). State and Local Taxation. Australian National University Press. Canberra, 1977. p.p. 190-241.

STIGLITZ, Joseph E.: La economía del sector público (Traducción de María Esther Rebasco y Luis Toharia. Revisión de Antoni Bosch). Antoni Bosh, editor. 1988.

- **SUAREZ PANDIELLO, Javier:** "Las Haciendas Locales a la luz de la experiencia internacional" en *Herri-Ekonomiaz; Economía Pública*. Núm. 2, 1/1989. p.p. 103-127.
- **TIEBOUT, Charles M:** "Una teoría del gasto público local", en *Hacienda Pública Española*, Núm. 50/1978, p.p. 324-331.
- **TOPHAM, Neville:** "Local government economics", en *Public Sector Economics* Longman, London, 1981.
- **TULLOCK, Gordon:** "Federalism: Problems of Scale", en *Public Choice*. Primavera, 1969, p.p. 19-29.
- **TULLOCK, Gordon:** "Local Decentralization and the Theory of Optimal Government Comment", en Margolis, Julius (ed). *The Analysis of Public Output*. National Bureau of Economic Research. Columbia University Press. New York, 1970. p.p. 65-68.
- **UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso:** "El modelo autonómico español: sistema de financiación y equilibrio regional". Documento de trabajo 9024. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense, p.p. 1-68
- **WEBER, Luc:** "Federalismo Fiscal: La Experiencia Suiza". en Ruiz-Huerta y Muñoz de Bustillo (ed). *Estado Federal - Estado Regional: La financiación de las Comunidades Autónomas*. Ediciones de la Diputación de Salamanca. 1986 p.p. 129-159.
- **WILDE, James A.:** "Grants-in-Aid: The Analytics of Desing and Response", en *National Tax Journal*, June, 1971. p.p. 143-155.
- **WILTSHIRE, Kenneth:** "Australian State Participation in Federal Decisions", en Mathews, Russell L. (ed). *Federalism in Australia and the Federal Republic of Germany* The Australian National Univesity Press. Canberra, 1980. p.p. 65-135.

APENDICE LEGISLATIVO

- **Constitución Española.**
Constitución 27 Diciembre 1978 (Jefatura del Estado). Constitución. Texto - B.O.E. 29 Diciembre 1978 (Núm. 311).
- **Estatuto de Autonomía del País Vasco.**
Ley Orgánica 3/1979, de 18 diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. B.O.E. 22 diciembre 1979 (Núm. 306).
- **Ley de Concierto Económico.**
Ley 12/1981 de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. B.O.E. 28 mayo 1981 (Núm. 127).
- **Ley de Servicios Sociales.**
Ley 6/1982 de 20 de Mayo. De Servicios Sociales B.O.P.V. de 2 de junio de 1982 (Núm. 71).
- **Ley de Territorios Históricos. LTH.**
Ley 27/1983, de 25 de Noviembre, de "Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos". B.O.P.V. 10 diciembre 1983 (Núm. 182).
- **Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales.**
Ley 21 diciembre 1983, núm. 24/1983. Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas locales. B.O.E. 22 de diciembre 1983 (Núm. 305).
- **Decreto 35/1985 de 5 de marzo, sobre traspaso de servicios en materia de Urbanismo.** B.O.P.V. de 6 de marzo de 1985 (Núm. 51) y B.O.P.V. de 6 agosto de 1985 de corrección de errores (Núm. 160).
- **Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.**
Ley 2 Abril 1985, núm. 7/85 (Jefatura del Estado). ADMINISTRACION LOCAL. Bases de Régimen Local. B.O.E. 2 y 3 Abril 1985 (Núms. 79 y 80), y 10 y 11 junio 1985 (Núms. 138 y 139).
- **Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.**
Real Decreto Legislativo 18 Abril 1986, núm. 781/86 (M^{ra} Administración Territorial) ADMINISTRACION LOCAL. Aprueba el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen local. B.O.E. 22 abril 1986 (Núm. 96).
- **Ley 39/1985 de 27 de diciembre, de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco al Impuesto sobre el Valor Añadido.** B O E

30 diciembre 1985 (Núm. 312).

Ley de la Cultura Física y del Deporte.

Ley 5/1988 de 19 de febrero. De la Cultura Física y del Deporte. B.O.P.V. de 17 de marzo de 1988 (Núm. 54).

Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1989, 1990, y 1991.

Ley 9/1988, de 29 de Junio, por la que se aprueba la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios 1989, 1990, y 1991. B.O.P.V. 6 Agosto 1988 (Núm. 154).

Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Ley 20 diciembre 1988, núm. 39/1988 (Jefatura del Estado). HACIENDAS LOCALES. Regulación. B.O.E. 30 diciembre 1988 (Núm. 313).

Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986. B.O.E. 31 de diciembre 1988 (Núm. 314).

Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1987-1991. B.O.E. 31 de diciembre 1988 (Núm. 314).

Decreto 9/89 de 24 de Enero, por el que se regula la estructura y funciones del Consejo Vasco del Deporte. B.O.P.V. de 2 de febrero de 1989 (Núm. 22).

Norma Foral 1/1989 de 26 de Enero, por la que se aprueba el Presupuesto del Territorio Histórico de Gipuzkoa para 1989. B.O.G. 9 de Febrero de 1989 (Núm. 27).

Ley de Armonización, Coordinación, y Colaboración Fiscal.

Ley 31/1989 de 30 de Mayo, de Armonización, Coordinación, y Colaboración Fiscal. B.O.P.V., 9 Junio 1989 (Núm. 109).

Norma Foral 11/1989 de 5 de Julio, REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES DE GIPUZKOA, y Normas Forales 12/1989 a 16/1989, de cinco impuestos municipales. B.O.G. de 10 de Julio de 1989 (Núm. 130).

Norma Foral 5/89 de HACIENDAS LOCALES (de Bizkaia), y Normas Forales 6/89 a 10/89, de cinco impuestos municipales. B.O.B. de 19 de Julio de 1989 (Núm. 166).

Norma Foral 41/89 de 19 de Julio, REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES

(de Araba), y Normas Forales 42/89 a 46/89, de 19 de julio, de cinco impuestos municipales. B.O.T.H.A. de 23, 25, y 28 de Agosto de 1989 (Núms. 97, 98, y 99).

Orden de 20 de Septiembre de 1989 (Ministerio de Economía y Hacienda) por la que se establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales. B.O.E. 20 de Octubre 1989 (Núm. 252).

Ley 2/1990, de 8 de junio, de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. B.O.E. 12 junio 1990 (Núm. 140).

Ley de Aportaciones aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996. Ley 5/1991, de 15 de noviembre por la que se aprueba la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, y 1996. B.O.P.V. 10 de diciembre de 1991 (Núm. 247).

Norma Foral 5/1992, de 3 de julio, reguladora del Fondo Foral de Financiación Municipal (de Gipuzkoa) para 1992. B.O.G., 8 de julio de 1992 (Núm. 127).