



Euskal Herriogasuntza nagusiaren finantzaketarako arazoak: irtenbide juridiko baten azterketa

(Problems of the financing of the General Treasury of the Basque Country: study of a juridical solution)



ARRATIBEL ARRONDO, Josean

Ogasun Saileko Letratua.
Eusko Jaurlaritzza
Gipuzkoa Lurraldeko Ekonomia Kontrolerako Bulegoko Arduraduna
Sancho El Sabio, 35
20010 Donostia

BIBLID [1137-1951 (1997), 1; 5-17]

Zurralde Historiko bakoitzak Erkidego Autonomoaren aurrekontuei aportatu beharrekoa zehazteko, Gernikako Estatutua, LTH delakoa eta Aurrekontuen urteroko legeetara jo behar da. Hala eta guztiz ere, Herri-Dirubideen Euskal Kontseiluan maiz gertatzen dira gatazkak Aldundien eta Jaurlaritzaren ordezkarien artean. Artikulu honean gatazka horren oinarri juridiko, doktrinazko eta jurisprudenziazkoak aztertuko ditugu. Ondorioztatuko dugu euskal finantza-ordenamenduak Euskal Herriogasuntzaren errekurtsuak ziurtatzen dituela.

Za determinación de la cuantía que cada territorio histórico debe aportar al presupuesto de la Comunidad Autónoma se regula, básicamente, en el Estatuto de Gernika, en la denominada LTH, además de las Leyes anuales de Presupuestos. A pesar de ello, se producen enfrentamientos entre los representantes Forales y el Gobierno Vasco, en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Examinaremos sus bases jurídicas, doctrinales y jurisprudenciales. Concluiremos que el ordenamiento financiero vasco asegura los recursos de la Hacienda General Vasca.

2. La dénomination de la région qui change les territoires historiques doit apporter au statut de la Communauté Autonome, en particulier, l'ajout dans le Statut de Genjika, l'organe des Finances des Lois annuelles de Budgets. Malgré cela, il se peut que des difficultés existent entre le Gouvernement Basque et le Gouvernement Espagnol au sein du Conseil Régional des Finances Publiques. Nous recommandons ces bases juridiques fondamentales de l'autonomie en conclusion que l'autonomie financière assure les ressources des Finances Locales Basques.

1. **Sarrera.** 2. **Aurrekinak.** 3. **Euskal Herriogasuntza Nagusiaren finantza-iturriak: Foru-Ogasunen ekarpenak.** 3.1. Diru-iturrien banaketa: ereduak. 3.2. Ekonomia-Ituneari buruzko 12/1981 Legea: diru-baliabideen jabetasuna. 3.3. Ekarpunen hastapenak. 3.4. ~~Herriogasuntza Nagusiaren eta Foru-Ogasuntzen arteko harremanak.~~ 4. **Herri-Dirubideen Euskal Kontseilua.** 4.1. HDEKren partaidetza: lehendakariaren ahalmenak. 4.2. HDEKren betebeharrak. 4.3. HDEKren osaketa eta erabakiak: Jurisprudenziaren ebazpenak. 5. **Herriogasuntza Nagusia finantzatzeko arazoa: HDEKren barneko akordioak eza.** 5.1. Foru-Aldundieen ekarpenak zehazteko metodologia: Legearen jardunbidea. 5.2. Foru-Ogasunen arteko ekarpenak. Legearen jardunbidea. 6. **EAE-ko eta Foru-Aldundien aurrekontuen luzapen-aldian ekarpenen errejimena.** 6.1. EAEri dagokion aurrekontuaren luzapena. 6.2. Foru-Aldundiei dagokien aurrekontuen luzapenak.

1. Sarrera

Dakiegunez, orain dela gutxi, Eusko Legelbiltzarrak Euskal Herriogasuntza Nagusia finantzatzeko metodologia onzat hartu zuen, hau da, 1997, 1998, 1999, 2000 eta 2001 urteetako ekitaldiei aplika dakiekeen metodologia eta Euskal Autonomi Elkartearen aurrekontuak finantzatzeko Foru-Aldundiek egin behar dituzten ekarpenak zehazteko metodologia finkatzen duen 6/1996 Legea¹.

Aurrerago aztertuko dugun lez, aldika, erakunde politiko berezi baten barruan, hau da, Herri-Dirubideetako Euskal Kontseiluan, horrelako lege konplexu eta bereziak hitzartu ondoren, Legebiltzarrak onartzen ditu. Konplexutasuna eta berezitasuna areagotzen da, lege horien helburua Eusko Jaurlaritzaren finantzaketari buruzko

arauak jartzea dela kontutan hartzen badugu. Lege hauexek amankomunean duten ezaugarriak garrantzitsuenen artean, bakoitzaren funtsa alde batera utziz, akordioetara iristeko zailtasun eta ezadostasun nabarmenak ditugu. Aurten ere, Aldundien Ogasuna eta Eusko Jaurlaritzaren Herriogasuntza Nagusiaren arteko ezadostasunak sentiarazi ditugu. Baina, zertan datza batera-ezintasun eta aditu-ezintasun hori? Finantza sistemaren ahuleziaren sintoma ote? Lurraldeen erakunde erkideekiko jelsokortasunaren ikurra izan ote daiteke? Eta, horrek, lurraldeen arteko nolabaiteko zatikatze prozedurara al garamatza? Zer gertatuko ote Herri-Dirubideetako Euskal Kontseiluko kideak ados ez badira jartzen? Izan ere, lortu al dugu hiru lurraldeen arteko benetako integrazioa?

Duela gutxi Legebiltzarrak onartutako azken Legea ez da kritika honetatik at geratu. Erakundeen arteko ezadostasunaren arrazoiak nahiko argi azaldu ziren, 6/1996 Legea onartu baino lehen: Bizkaiko Aldundiak argudiatzen zuenez, alde batetik, Euskal Herriogasuntza Nagusiari ekartzen diona Aldundiak benetan duen indar ekonomikoa baino askoz handiagoa omen da; beste aldetik, Arabako Aldundiari dagokionez, aldiz, orain arte eman duena baino askoz gehiago aportatu beharko luke, EAE-n duen indar ekonomikoa kontutan hartuz gero. Beraz, arazoaren mamia, azken finean, Lurralde bakoitzak egin behar dituen ekarpenetan oinarritzen da.

Lurralde bakoitzaren argudioak eta arrazoiak entzunda, baliteke pentsatzea Eusko Jaurlaritzako erakundeen finantzaketarako, arabiar azoketan bezala, tratutan aritzea zilegi dela. Baina, ez dut uste biderik egokiena hori denik; areago, ikuspuntu juridiko batetik, bide horrek ez du beste inolako ondorioirik. Arazo hauei aurre egiteko EAE-ko ordenamendu juridikora joko dugu. Erakundeen finantzaketaren jardunbidea, Autonomia Estatutua eta Itun Ekonomikoari buruzko legeak alde batera utzita, *Autonomia Elkarte Osorako Erakundeen eta bertako Kondaira-Lurraldeetako Foruzko Ihardutze-Erakundeen arteko harremanei buruzko azaroaren 25eko, 27/1983 Legearen 22.8 atalean ikus daiteke (LHL hemendik aurrera)*², hots:

“Herri-Dirubideen Euskal Kontseiluak, eskuartearen banakuntzarako eta Kondaira-Lurralde bakoitzak Autonomia-Elkartearen diruegitamu-gasturako egin beharreko ekarrietak zehazteko hiru ekonomia-

1. EHAA1996ko azaroak 5, asteartea, 213 alea.

2. EHAA 1983-12-6ko 180. alea. Azaroaren 25eko 27/1983 Legea “ Autonomia-Elkarte Osorako Erakundeen eta bertako Kondaira-Lurraldeetako Foruzko Ihardutze-Erakunde Arteko Harremanei buruzkoa.” Hemendik aurrera, ezagunagoak eta laburragoak diren Lurralde Historikoen Legea (LHL) siglak erabiliko ditugu. Erderaz, “Ley de Territorios Históricos “ (LTH delakoa).

urtetarako gutxienez indarrean egongo den araupidetza ontzat emango du, Kontseiluaren iritziz indarraldi hori urtebetera edo bi urtetara mugatzea aholkugarrri egin dezaten zernolakoak izatea gertatzen bada salbu. Jaurlaritzak, lehen esandako eta Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak ontzat emandako araupidetza barne izan dezan Lege-Egitasmoa bidaliko dio Legebiltzarrari honen onarpen eske. Egitasmo hori Atal bakarreko Lege gisakoa izango da, eta Lege honen 29. atalean oharmendutako jaurpide heurez baliatuz onartuko da.”

Beraz, HDEK-k, diru-baliabideak banatzeko metodologia eta Euskal Herriogasuntza Nagusiaren aurrekontu gastuetarako egin beharreko ekarpenak finkatzeko modua onartuko du. Finantzaketaren metodologiaren epealdiari dagokionez, gutxienez, hiru aurrekontu ekitalditan iraungo du. Orain arte finkatutako metodologiek hiru urtetik gorako indar-aldia izan dute, 1985. urtekoak izan ezik. Horrek esan nahi du, HDEKren ustetan behintzat, orain arte ez dugula legearen epe-aldia murrizteko egoera berezirik izan.

Jakina denez, HDEKren barnean izandako gatazkei irtenbide politikoa eman zaie³. Onartutako azken lege berriaren kasuan, janzkera tekniko-juridikoa behar-beharrezkoa duenez gero, tira-biren ondoren lortutako akordioak hauexek izan dira, besteak beste: Solidaritate Fondo bat sortzea (erakunde erkideek eta hiru Foru-Aldundiek jarriko dute dirua bertan), lurralde historikoen partaidetza erlatiboaren irizpidea erabiltzea, EAE osoko diru-bilketan, honen koefiziente horizontalaren % 99a gutxienez lor dezan bermatzea.

Kasu honetan akordiorik izan, izan dugu, baina, ene ustez, Eusko Jaurlaritzako erakundeek ez lituzkete horrelako finantza-egonezinak eta desegonkortasunak zertan jasan behar; azken finean, euskaldunon borontate eta nahiagatik baitira erakundeok direna. Hori dela eta, ordenamendu juridikoak ez du HDEK-ko kideen eskuetan bakarrik uzten, euskaldunok amankomunean ditugun Eusko Jaurlaritzaren erakunde finantzaketa, batez ere, ados jartzen ez direan. Horretarako, lan honetan aztertuko dudana, batik bat, HDEK-n adostasuna falta denean, Eusko Jaurlaritzako Herriogasuntza Nagusia nola finantzatu beharko den izango da. Ezinbestekoa da azterketa juridikoa gauzatzeko

ildo klasikotik jarraitzea eta arategiak ezartzen dituen irtenbideak azaldu ez ezik doktrinak zein jurisprudentziak proposatzen dizkigunak ere azalaraztea.

Azter dezagun, bada, zer gerta dakiekeen erakunde erkideei Herri-Dirubideen Euskal Kontseilu barnean Euskal Herri-Ogasuntza Nagusia finantzatzeko akordiorik ez bada lortzen. Gai zehatz honi ekin baino lehen behar beharrezkoa deritzot ekarpenaren esanahia zehazteari eta, Herri-Dirubideen Euskal Kontseiluaren akordioak, eta honen ondorioz egituratzen den egitasmo-legea ikuskatzeari.

2. Aurrekinak

Orain arte, HDEK-k, eta Legebiltzarrak ontzat hartutako metodologiak lau izan dira. Jarraitu baino lehen, oso komenigarri deritzot bakoitzaren ezaugarriak aztertzeari aurrekinak beti lagunagarri izaten baitira:

- Lehenik eta behin, otsailaren 15eko 2/1985 Legeak, 1995. ekitaldirako bakarrik, metodologia ezarri zuen. Urte bateko iraunpena guztiz justifikaturik zegoen zeren eta finantza-sistema hau guztiz berria zen. Hala ere, kasu honetan kritikagarria da ez zela azaroaren 25eko 27/1983 Legeko 22. ataleko 8. idazatian agindutakoa bete, hots: ekitaldi baterako edo bitarako metodologia eta ekarpenak finkatu ahal izateko, HDEK-ren akordioak egoera berezi batean oinarrituko dira. Urte bateko akordioa izanik, HDEKren akordioan ez da inolako adierazpen edota zio bereziren arrastorik irakurtzen⁴.

- Bigarrenik, HDEK-k 1985eko uztailaren 24an egindako bilkuran, 1986, 1987 eta 1988 ekitaldi ekonomikoari aplikatu dakiekeen metodologia onartu zuen, eta, Legebiltzarrak, horren ondoren, metodologia hori bereganatu zuen irailaren 26ko 7/1985 Legearen bitartez.

- Hirugarrenik, HDEK-k, 1988ko maiatzaren 9an egindako bilkuran, 1989, 1990, eta 1991. ekitaldiei dagokiena onartu ondoren, Legebiltzarrak 29ko 9/1988 Legearen bidez ontzat hartu zuen.

- Azkenik, HDEK-k, 1991ko urriaren 14an egindako bilkuran, 1992, 1993, 1994, 1995 eta 1996 urteetako metodologia finkatu eta gero, Legebiltzarrak, azaroaren 15eko 5/1991 Legearen bidez, ontzat hartu zuen.

3. MEDINA GERRERO, M: “Los Regímenes Financieros Forales en la Constitución de 1978”, IVAP-HAEE, Oñati 1991, 150 orr. Hauxe dio: “en última instancia la negociación política será el factor determinante a horas de fijar el volumen y distribución de las aportaciones. Negociaciones políticas que habrán de substanciarse en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas”.

4. Otsailaren 15eko 2/1985 Legeak HDEKren Akordioa eranskin gisa darama. Akordio honen 6. puntuari esaten da HDEKren iritziz ezohiko egoera baten aurrean ginatekeela eta, beraz, 25eko 27/1983 legeko 22. ataleko 8. idazatian jasotakoa aplikagarria suertatuko litzatekeela.

5. Ikus itzazue: “Autonomia-Elkarte Osorako Erakundearen eta bertako Kondaira-Lurraldeetako foruzko lhardutze-erakundearen arteko Harremani buruzko” 27/1983 Legearen 16. atala.

3. Euskal Herriogasuntza Nagusiaren finantza-iturriak: Foru-Ogasunen ekarpenak

Euskal Herriogasuntza Nagusiak, Autonomia-Elkarte Osorako Erakundeei dagozkien eskuduntzak behar bezala egituratzeko orduan, finantza-iturriei dagokienez, Foru-Ogasunek egindako diru-ekarpenak antolatu behar ditu. Are gehiago, Eusko Jaurlaritzari bere aurrekontu gastuetarako diru-iturri garrantzitsuena Foru-Aldundietatik dator⁵.

Beraz, Kondaira-Lurraldeek bere gain hartu gabeko eskuduntzei eta zerbitzuei eusteko (Eusko Jaurlaritzaren zerbitzuei, alegia) beharrezko diru-baliabideak aportatuko dituzte; horretako, Foru-Aldundiek Euskal Herriogasuntza Nagusiari, 27/1983 Legeak agindutakoaren arabera ekarpenak egingo dizkiote⁶.

Autore batzuren esanetan, sistema hau Ekonomia-Ituneari buruzko 12/1981 Legearen 47. atalean jasotzen den kupo kontzeptutik oso gertu omen dago⁷. Horregatik, Kondaira-Lurralde eta Euskal Erakunde amankomunen "barne-kupoaz" mintzatzen dira⁸. Beste autore batzuk diotenez, aipaturiko parekotasun hori kritigarria eta beztertu beharrekoa ere ba omen da. Ildo honetatik, ALBERDIK zera mahaigaineratzen du: alde batetik, ezin dela EAE barneko finantza-sisteman aplikatu kupoaren metodologia, euskal erakunde sistemaren hastapena norberaren eskuduntzetan oinarritzen baita. Beste aldetik, Eusko Jaurlaritzak bere kabuz finkatuko balitu gastuetarako aurrekontuak, Foru-Aldundien ekarpena, finkapen horren arabera izan beharko litzateke⁹. Hori onartezina da, jakina. ALBERDIK esandakoarekin bat ez etortzea zaila da, ene uztez.

3.1. Diru-iturrien banaketa-ereduak

Euskal Herriogasuntza Nagusiaren eta Foru-Ogasunen arteko diru-iturrien banaketarako finkatutako ereduak eta hastapenak hauek izan dira¹⁰:

- **Finantza eta aurrekontuen autonomia:** Autonomia-Estatutuan, LHLn eta arlo honekin lotutako gainontzeko legeetan biltzen diren hastapenen arabera, EAE zein Lurralde Historikoak finantzaren eta aurrekontuen autonomiaren jabe izango dira¹¹. Horrek esan nahi du erakunde horiei aurrekontuak onartzeaz gain diru-sarrerak eta gastuak biltzea dagokiela. Izan ere, EAEko aurrekontua Jaurlaritzak egin ondoren, Legebiltzarrak onartuko du. Lurralde Historikoenak, aldiz, Foru-Aldundiek egin ondoren Batzar Nagusiek onzat hartuko dituzte.
- **Finantza eta aurrekontuen eginkizunetarako koordinazioa eta armonizazioa:** LHLren 14.2 atalari jarraituz, Lurraldeen alor publikoa eta finantza-eginkizunak Euskal Herriogasuntza Nagusiarenarekin bat etorriko dira zor publikoa barne. Gainera ezinbestekoa da Euskal gune ekonomikoa sortzeko eta bateratzeko.
- **Gune-fiskalen armonizazioa, koordinazioa eta elkarlana:** Gernikako Estatutuaren 41.2 atalaren esanetan Legebiltzarrak, Lurraldeen arteko zergen armonizazio, koordinazio eta elkar-lanerako arauak emango ditu, nahiz eta Foru-Aldundieek Ekonomia-Itunetik datozkien arautzeko eskuduntzei eutsi.
- **Euskal Herriogasuntza Nagusiari Foru-Ogasunetik datorkion finantzaketa:** Lurraldeek, eurek, bere gain hartu gabeko EAEko zor-iturri guztiei erantzuteko Eusko Jaurlaritzari laguntza emango diote; horretarako, Foru-Aldundiek Euskal Herriogasuntza Nagusiari LHLn agindutakoaren

6. Ikus itzazue: "Autonomia-Elkarte Osorako Erakundearen eta bertako Kondaira-Lurraldeetako foruzko lhardutze-erakundearen arteko Harremanei buruzko" 27/1983 Legearen 17. atala.

7. Agintzen du: "Euskal Herriak Erresumari ekarritakoa, bere Kondaira-Lurralde bakoitzari dagokionez osatutako Osoko Kupo bat izango da. Euskal Autonomia-Elkarteak beretzakotu ez ditzan Erresumaren xahupenentarako laguntza gisa."

8. CEBRIAN APAOLAZA, L.: "La Hacienda General del País Vasco: análisis tributario", HAEE, Oñati, 1994, 224 orr. Zera dio: "Las apotaciones pueden ser consideradas como un "cupo interno" entre los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco, puesto que su definición no se separa mucho de lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley de Concierto Económico, con respecto al cupo establecido entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado."

9. ALBERDI LARIZGOITIA, A.: "El modelo interno de distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco" *Ekonomiaz* 5/6/7/8 zki.ak, Eusko Jaurlaritzak 1987, 258 orr. Hau gaineratzen du: "El criterio de las cargas no asumidas es un criterio de distribución vertical desequilibrado en lo que hace al modelo interno del País Vasco. Además, en la propia LTH se define el artículo 22.2 la distribución de competencias y/o servicios como base del reparto de recursos (distribución vertical)".

Eran berean hauxe arautzen du 27/1983 Legeak bere 6.1 atalean: "Autonomia-Estatutuaren arabera, Autonomia-Elkarteari dagozkionak izanik, Estatutu horretan, Lege honetan edo gerokoen baten Kondaira-Lurraldeetako Foruzko lhardutze-Sailei aitortu edo izendatu ez dakizkien gai guztiekiko legegintza eta egiterapen Autonomia Elkarteko Osorako Erakundeei dagokien aginpe da."

10. LAMBARRI, C. eta LARREA, J.L., "La Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las instituciones del País Vasco. La distribución de los recursos." *Prestakuntza eta Hobekuntzarako liburu-sorta*. Oñati, 1992. HAEE, 6-7. orr. LAMBARRI, C. eta LARREA, J.L., "La Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las instituciones del País Vasco. Las Bases del modelo." *Prestakuntza eta Hobekuntzarako liburu-sorta*. Oñati, 1992, HAEE, 26. orr.

11. LHLren 14.1 atalak hala dio.

ekarpenak egingo dizkiote. Gastu horien finantzaketarako Ekonomia-Itunetik sortzen diren diru-iturriak erabiliko dira. Beraz, banatzen dena zera da: kontzertatutako zergak eta sortutako kitapenak. Zenbateko honi, Estatuari ordaindu beharreko kupoa kentzen zaio eta gainontzeko ohiko eta ezohiko diru-sarrerak ez dira banatzen. Hauek, Ogasunek erabiliko dituzte askatasun osoz beren eskunduntza propioak finantzatzeko.

- **Diru-baliabideen banaketarako kontutan hartu beharreko hastapenak:** alde batetik, erakunde bakoitzari dagozkion eskuduntzen araberako balorazioa eta banatzen ez diren errekurtsu propioak hartuko dira kontutan; bestetik, konpartitutako arriskuaren hastapena, hots, kontzertatutako zergetatik etekin onuragarriagoak sortu hala, orduan eta garrantzitsuagoak izango dira Euskal Herriogasuntza Nagusiaren aldeko ekarpenak. Aipaturiko ezaugarri hauek banaketa bertikalaren eredua osatzen dute. Baina, Foru-Ogasun batek aportatu beharrekoa nota kalkulatzeko da? Horretarako bi oinarri erabiltzen ditugu: bata da, Foru-Ogasunen aportazioa, funtsean, Kondaira-Lurralde bakoitzeko errentaren arabera zehaztuko dena, eta, halaber, kontutan izango da, Kondaira-Lurralde bakoitzaren ahalegin-fiskalaren eta EAEko batz besteko ahalegin-fiskalaren arteko kopuruaren alderantzizkoa nahitaez. Honi banaketa horizontalaren eredua deritzaio.

3.2. Ekonomia-Ituneari buruzko 12/1981 Legea: diru-baliabideen jabetasuna

EAEko erakunde guztiak finantzatzeko Ekonomia-Itunaren sistemaz baliatzen garela argi utzi ondoren, horrek, gutxienez, galdera hau sortarazten digu: nori esleitu beharko litzaizkioke Ekonomia-Itunetik sortzen diren finantza-errekurtsuak edota diru-baliabideak? Zein erakunderi dagokio diru-baliabide horien jatorrizko jabetasuna?

EKITALDIAK	KOEFIZIENTE BERTIKALA	
	Eusko Jauriaritza	Foru Aldundiak.
2/1985 Legea: 1985	% 62,64	% 37,36
7/1985 Legea: 1986-1988	% 64,25	% 35,75
9/1988 Legea: 1989-1991	% 65,14	% 34,86
5/1991 Legea: 1992-1996	% 66,30	% 33,70
6/1996 Legea: 1997-2001	% 67,00	% 33,00

Ekarpenei buruzko legeetatik ateratako taula.

12. PEREZ ARRAIZ, J: "El Concierto Económico, evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca." IVAP-HAEE, 1994, 212 orr.
13. LAMBARRI, C. eta LARREA, J.L. : "La Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las instituciones del País Vasco. La distribución de los recursos." Aipaturiko lana (hemendik aurrera, a.l.), 13 orr. Zera diote: "No hay que olvidar que la política fiscal sólo debe abordarse de manera integral, como un conjunto de ingresos y gastos públicos, y que sería absolutamente anacrónico el dibujar una barrera entre ambos. Es difícilmente justificable el detraer impuestos de los ciudadanos si no es con el fin de reintegrarlos a los mismos a través del gasto público, por lo que puede llegar a comprenderse que ambos flujos puedan tener una vida separada. Por ello, una cosa sería la correspondencia presupuestaria que asigne los ingresos a una institución concreta, y otra muy distinta el que los ingresos públicos pertenezcan a una realidad a una sola institución."
14. SERNA DE LOS MOZOS, M.: "Atribución de competencias y asignación de recursos en la Comunidad Autónoma del País Vasco." Universidad de Deusto, 1995, 253 orr.

3.2.1. Doktrina

Arazo honi erantzuna eman ahal izateko doktrinan hiru argudio erabili izan dira: lehenengo argudio-multzoaren arabera, errekurtsion jabe Kondaira-Lurraldeak dira, hitzartutako zergak eskatzeko eta eskuratzeko aginpidea, lurraldeen ahalmenen baitan dago eta¹².

Beste batzuren iritziz, aldiz, Erakunde Erkideei zein Kondaira-Lurraldeei dagozkie errekurtsiook. Izan ere, biek, EAEko politika fiskala ahalbideratzen baitute, Erakunde Erkideek oinarritzko herri-zerbitzuen gastu-politikaren jabetasuna izango dute, hau da: hezkuntza, osasuna, segurtasuna eta industriagintza; Kondaira-Lurraldeak, aitzitik, zerga-bilketaren zein azpiegitura-gastuaren politikaren jabe ditugu¹³.

Azkenak, finantz ikuspuntutik aztertzeaz gain, arazoa, errekurtsioen banaketan jartzen du. Kondaira-Lurraldeentzat, errekurtsioen jabetasuna EAEko erakunde guztietan bilatu beharko genuke, alegia: Erakunde Erkideetan, Kondaira-Lurraldeetan eta Tokiko-Administrazioetan¹⁴.

3.2.2. Arautegia

Arautegiari jarraituz gero, diru-baliabideen edota errekurtsioen jabetasunaz mintzatzean

aipaturiko lehenengo argudiora jotzen du. Hori dela eta, LHLren 18.1 atalarekin bat etorritz, esan dezakegu Foru-Ogasunek beraien eskuduntzak bete ditzaten, Ekonomia-Itunearen ondorioz lortutako zerga eta tasa fiskal guztiak beraien agizko diru-sarrera bihurtzen direla. Beraz, hortik interpreta daiteke errekurtsioen jabetasuna aurrekontuen ikuspuntutik, bederen, Foru-Ogasunena dela. Baina LHLren 17. atalak agintzen duen moduan, Foru-Ogasunen diru-sarrerak Euskal Herriogasuntza Nagusiaren diru-iturri bilakatzen dira ekarpenen bidez. Antzaenez, arautegiak ez du zehazten zein erakunderi dagokion jabetasuna.

15. Ebazpenaren 8. oinarri juridikoak dio: “ (...) si bien la ley emplea expresiones como la de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico (...) se distribuirán entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas de los Territorios Históricos o el reparto de los recursos a distribuir (...) se convendrá en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas que de tales términos no se deriva un pronunciamiento sobre la cotitularidad entre la Hacienda General y las Haciendas Forales respecto a los ingresos derivados del Concierto Económico”.
16. LAMBARRI, C. eta LARREA, J.L., “La Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las instituciones del País Vasco. La distribución de los recursos.” a.l., 15 orr. Zera diote: “ También en esto la LTH es clara al disponer, en su artículo 14, que la CAPV y cada uno de los Territorios Históricos que la integran gozarán de autonomía financiera y presupuestaria para el ejercicio de sus competencias. Es decir, no se contempla un único estamento competente para marcar la política de gasto público a cada nivel competencial. Así lo expresa el artículo 24.1, al decir que las instituciones comunes de la CAPV y los Organos Forales de los Territorios Históricos podrán desarrollar su política presupuestaria.”
17. CEBRIAN APAOLAZA, L. “La Hacienda Foral del País Vasco: análisis tributario”. a.l. 232-234 orr. LAMBARRI, C. eta LARREA, J.L. : “La Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las instituciones del País Vasco. La distribución de los recursos.” a.l., 15 orr. Zera diote: “ En el riesgo unilateral, en términos económicos, la principal ventaja sería el que los entes competentes para la recaudación de los tributos concertados dispondrían de incentivos al 100% para llevar a cabo las mismas. La mayor eficacia recaudatoria se asignaría exclusivamente a éstas. Pero el principal inconveniente de naturaleza financiera viene a ser que la distribución competencial dentro del País Vasco no es comparable con la que se da entre éste y el Estado. Entre las instituciones comunes radican las competencias relativas a los principales servicios públicos (básicamente Educación y Sanidad) y podría cuestionarse la viabilidad de un criterio que asigne toda la mayor eficacia recaudatoria a un nivel competencial entre cuyas competencias no se encuentran las de los servicios públicos más importantes. Pero éstas no son sólo razones de naturaleza económico-financiera. Porque lo que es fundamental para la selección de un criterio básico de reparto es el propio encaje político-institucional dentro del ámbito territorial de que se hable. En efecto, el criterio de riesgo unilateral supone la plena asignación a una sólo institución de la capacidad de actuación integral en materia de política fiscal. La institución decidiría en exclusiva la política de ingreso y gasto público para su Territorio Histórico, pudiéndose llegar a que la prestación de los principales servicios públicos básicos no formaran parte de dicha política fiscal en sentido estricto y discurren por su propio camino. Esta posibilidad, desde luego, está desechada por el vigente marco jurídico, toda vez que la formulación de la política fiscal es reservada al conjunto del País Vasco tanto en el Estatuto de Autonomía como en el Concierto Económico. No es el Territorio Histórico el depositario de la autonomía política en general y de una política fiscal autónoma en particular. El depositario, sin duda, es el País Vasco. En el riesgo compartido, en términos económicos, la principal ventaja sería el que no se presentaría el inconveniente apuntado para el riesgo unilateral: la mayor o menor eficacia recaudatoria redundaría en las competencias atribuidas a ambos niveles. Por su parte la principal desventaja sería el que ya no se daría un incentivo del 100% para las diputaciones forales. (...) no se darían distorsiones de naturaleza político institucional, toda vez que también implica compartir las directrices e instrumentos de la política fiscal entre los dos niveles institucionales, procurando la actuación integral en todos ellos.”
18. CEBRIAN APAOLAZA, L.: “La Hacienda Foral del País Vasco: análisis tributario”. a.l. 232-233-234 orr. LAMBARRI, C. eta LARREA, J.L. : “La Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las instituciones del País Vasco. La distribución de los recursos”. a.l., 16-17 orr. ALBERDI LARIZGOITIA, A.: “ El modelo interno de distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco” a. l., 268 orr.

3.2.3. Jurisprudentzia

Konstituzio Auzitegiak, 76/1988 ebazpenaren bitartez, arazo honetan argi egiten zuen¹⁵. Beraren doktrinari jarraituz, Itun-Ekonomikoaren bidez bildutako diru-sarrerren jabetasuna Lurralde Historikoei dagokio, dudarik gabe. Are gehiago, Itun-Ekonomikotik sortutako diru-sarrerak Lurraldeen eta Erakunde Erkideen artean banatuko dira; horrek ez du esan nahi, ordea, biak direnik jabe. Auzitegiak dionez LHL-ren legeak erabiltzen duen *“banatu”* hitza gauza zehatz bati aplikatzen zaio, hots, Itun-Ekonomikotik sortutako diru-sarrerei. Beraz, hitzartutako diru-sarrerak, Erakunde Erkideen eta Foru-Aldundien diru-beharrak ase beharko dituzte arau zehatz batzuen arabera. Banaketa horrek ez du zerikusirik eskubideen jabetasun-kidetzarekin.

3.3. Ekarpenen hastapenak

Nola neur daitezke ekarpenak behar den objektibotasunez? Eta, zein hastapenetan oinarri litezke? Saiatuko naiz erantzuna ematen arazoak bi arlo nagusitan banatuz:

- Kondaira-Lurraldeak, beren gain hartu gabeko zorrei edota zerbitzu orokorrei finantzaketarako laguntza eman ahal izateko zein irizpidetan oinarrituko dira?

Honen erantzuna LHLren 22. atalean dugu, alegia, laguntza, erakunde maila bakoitzak duen eskunduntzen edota zerbitzuen arabera izango da. LARREAK eta LAMBARRIK diotenez eskundutzak eta zerbitzuak ekitaldi batetik bestera baloratzeko sistematikak beste arazo batera eramaten gaitu¹⁶.

- Beraz, ekarpenen zehaztapenerako erabili beharreko irizpidea zein da? Doktrinak bi sistema bereizten ditu: aldebateko edo konpartitutako arriskuaren sistemak, hain zuzen. Doktrinaren ustetan bi irizpideak defendagarriak omen dira¹⁷. Dena den, zuzenbide positiboaren aldetik, LHLk bere 22.2 atalean, konpartitutako arrisku irizpidea, ezartzen du hots:

“Eskuarte horien banakuntza, indarrean dagoen lege-erapidetzaren arabera Bateango

Erakundeen eta Kondaira-Lurraldeetako Foru-Erakundeen jaugopeko izan daitezen aginpide edota zerbitzuen eretzearan egingo da.”

Baina, zertan datza aipaturiko irizpidea, konpartitutako arriskua, hain zuzen? Honekin lortu nahi dena zera da: banaketa portzentalala edo proportzionala ezartzea, Ekonomia-Itunaren bitartez kontzertatutako zerga-bilketa kontutan hartu gabe¹⁸.

3.4. Herriogasuntza Nagusiaren eta Foru-Ogasunen arteko harremanak

Arestian argi utzi dugu bi motatako harreman eman daitezkeela. Gogora dezagun bat, aldebateko harremana izendatu dugula, eta bestea berriz, aniztasunezko harremana. Azter ditzagun bada harreman mota horien esanahiak.

3.4.1. Aldebateko harremanak

Aldebateko harreman instituzionalaz hitzegiten denean bi mailatako harremanez ari gara, hots: Erakunde Erkideen eta Kondaira-Lurraldeen artekoak. Maila honetan azpimarra daitezkeen ezaugarriak nabarmenena da banatutako arriskuaren eredu bere osotasunean ematen dela. Lurralde batek kontzertatutako zergen bilketan duen arriskuak eragina baitu beste lau erakundeengan. Beraz, Lurralde bat hitzartutako zergen bilketan modu eraginkorrez ari izanez gero, gainontzeko erakundeenganako onuragarri suertatuko da hori.

3.4.2. Aniztasunezko harremanak

Harreman mota honetaz aritzen garenean Erakunde Erkideen eta Kondaira-Lurralde bakoitzaren arteko hartu emanez mintzatzen ari gara. Kasu honetan, beraz, konpartitutako arriskua askoz mugatuagoa suertatzen da: alde batetik, Erakunde Erkideetatik harreman guztiak pasatuko baitira eta, bestetik, gainontzeko hiru Erakundeen arteko harremanak ezinezkoak gertatzen dira. Eredu honek baieztatzen duena zera da: Lurralde baten eraginkortasunak Erakunde Erkideetako eta aipaturiko

19. 76/1988 KAE-ren 10. oinarri juridikoak dio: “la alegación efectuada por los recurrentes consistente en que, al corresponder la Presidencia a un miembro del Gobierno Vasco este dispondrá de un voto dirimente en caso de empate, en razón de lo previsto en el artículo 12.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo se ve contradicha por los mandatos de la Ley, puesto que esta, en su artículo 28.5, prevé que el Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría absoluta de sus miembros, salvo en aquellos supuestos en que la presente ley exija una mayoría cualificada; lo que viene a excluir la aplicación del artículo 12.1 de la LPA. La exigencia de una mayoría absoluta supone así que no podrá el Consejo adoptar sus decisiones sobre la base de la voluntad del Gobierno Vasco, o de los Territorios Históricos, sino que, en cualquier caso, un acuerdo de voluntades será necesario”. Ikus 6/1996 Legea, urriaren 31koa, 1997, 1998, 1999, 2000 eta 2001 urteetako ekitaldiei aplika dakiekeen eta EA Eren Aurrekontuak finantzatzeko Foru Aldundiek egin behar dituzten ekarpenak zehazteko metodologia finkatzen duena. Bereziki 5. xedapen gehigarriaren mamia: “LHLk bere 14.2 eta 27.4 ataletan oharmendutakoa betetzeko, zorpetze-politikaren eta, oro har, EA Eko Ogasun Nagusiaren eta lurralde historikoen finantza-jarduketaren koordinaketa eta armonizaketa, sektore publikoa ahalik eta finantzatzeko sortuko den finantzaketarako instituzio publikoari dagokio; eta instituzio hori sortzen ez den bitartean, Finantz Publikoetarako Euskal Kontseiluari. Jarraipen eta kontrolerako behar diren mekanismoak ere sortuko dira, finantza politikari buruz jarritako ohartarauak zenbatean betetzen diren edo ez baloratzeko.”

lurraldearengan, bakarrik, izango duela eragina eta ez beste inorengan.

3.4.3. Arautegiak ezartzen duen harreman eredia

Doktrinak aipatutako bi aukerak aztertzen ditu, baina, arautegiak zein irtenbide juridiko eskeintzen digu? Gai hau jorratzen duen arautegira jo bezain laister, zein motatako harremanez ari garen konturatuko gara. LHLren 22. atalean aurkitzen dugu erantzuna, eta, batik bat, bi atal hauetan:

- lehenik, 2. atalak dioenez banatu beharreko errekurso edota diru-baliabideak eta Lurralde bakoitzari dagozkionak HDEKren barnean erabakiko dira.

- Bigarrenik, horretarako prozedura 6. atalak ezartzen du, alegia: Lurralde bakoitzaren ekarpena lurralde horren errentaren arabera izango da. Hori dela eta, legegileak aldebateko harremanen eredia aukeratu duela egiaztatzen digu.

4. Herri-Dirubideen Euskal Kontseilua

Lurralde bakoitzaren ekarpenak finkatzeko garaian erakunde erabakiorra da Euskal Kontseilua. Jarraitu aurretik, guztiz beharrezkoa deritzot Kontseiluaren partaidetza eta betebeharrak aztertzeari.

4.1. HDEKren partaidetza: lehendakariaren ahalmenak

LHLk Kontseiluaren partaidetza arautzen du. Honen arabera, erakundea, sei kidek osatuko dute, horietako hiru Jaurlaritzak izendatuko ditu eta, beste hirurak, Foru Aldundi bakoitzak bana. Beraz, partaidetzaren aldetik, ñabardurarik azpimarragarriena parekotasuna da, dudarik gabe.

LAMBARRIK dioenez EAEko Erakundeen artean beharrezko den topagune bihurtu omen da, eraikitzen ari den nazio-eredua kontutan hartuz.

Kontseiluaren lehendakaria Eusko Jaurlaritzaren ordezkoko bat da. Lehendakariaren ahalmenaren gainean doktrinak asko eztabaidatu zuen, Jurisprudentziak irtenbide egokia eman baino lehen.

Arazo honi aurre egin ziona Auzitegi Konstituzionala izan zen. Halaber, aipaturiko 76/1988 KA Eren ustetan, Lehendakariaren boto erabakiorrak ez du inolako inportantziarik erakunde honetan Kontseiluaren erabakiak gehiengoak hartzen baititu. Beraz, bozketetan

berdinketa nagusituz gero ezin izango dute akordioetara heldu¹⁹.

Idazkaria, Eusko Jaurlaritzan karrerako edo lanbidezko funtzionarioa izango da, baina ez du Kontseiluaren eztabaidetan hizpiderik ez eta botorik izaten.

Lehendakariari dagokio Kontseilua biltzeko deia luzatzea, dela bere kabuz, dela Foru-Aldundien ordezkariaren batek eskatuta. Kontseiluaren erabakiak, kideen arteko gehiengo absolutuz hartuko dira, gehiengo kualifikatuak behar direnean ezik. Era berean, Kontseiluak, Eusko Jaurlaritzari zein Lurraldeei behar diren aholkuak eta xedapenak eska diezazkieke. Ildo honi jarraiki, urte bakoitzeko irailaren lehenengo hamabost egunetan honako xedapen hauek eskuratuko ditu:

- Indarrean dagoen ekitaldiari eta hurrengoari dagozkien gastu eta diru-sarreraren aurreikuspenak eta aurrekontuei buruzko gaurkotutako zerrendak.

- Erakunde bakoitzaren eremuan, hurrengo ekitaldian egin beharrekotzat jotzen duten inbertsioei buruzko argibide-txostena, bakoitzaren lehentasun maila adieraziz.



1. go irudia (ikus, 93. orrialdean E. ARAGONESen azalpena)

- Foru-Aldundien iritziz, Eusko Jaurlaritzak bere arloan hurrengo ekitaldirako egin beharko lituzkeen inbertsioei buruzko egitasmo zehatzen iradokizunak, eta gauza bera alderantziz.

- Kontseiluak bere egitekoa betetzeko beharrezko den edozein argibide. Erakunde bakoitzak aipaturiko xedapen edota agiriak dagokion urteko irailean eskuratuko ez balituzte, hurrengo ekitaldialditarako balorazioak bere kabuz egingo lituzke, indarrean dagoen aurrekontua oinarritzat hartuz.

4.2.HDEKren bete beharrak

Erakunde honen bete beharren artean hauexek azpimarratuko ditut:

- Lehenik, Ekonomia-Itunetik sortzen diren errekurtsoen banaketa zehaztea eta, honen ondorioz, Kondaira-Lurralde bakoitzak Euskal Herriogasuntza Nagusiari eman beharreko ekarpenak neurtzea, hain zuzen. Gainera, kalkulo horretatik ateratzen den zenbatekoari interesak gehitu behar zaizkio, hots, hitzarmendutako diru-sarrera kudeatzeagatik ateratakoak.

- Bigarrenik, Euskal Herriko gai ekonomikoei, aurrekontukoei edota finantzei buruzko ikerketak eta proposamenak Eusko Jaurlaritzari eta Foru-Aldundiei eskeintzea, ekintza koordinatuak behar direnean. Honen ondorioz, esan daiteke HDEKren ezaugarrien artean organu koordinatzaile funtzioa betetzen duela.

- Azkenik, legeak, kasuan kasu, ematen dituenak. Betebehar horien artean hauexek azpimarratuko ditugu:

1. Euskal Herriogasuntza Nagusiak Foru-Aldundiei diruzko aitzin-eskuraketak eska diezazkieke dituen eskuduntzak finantzatzeko. Horren erregularizazioa, bere garaian jasoko duen diru-sarreraren kontura egingo da. Era berean, Foru-Aldundiek, Herriogasuntza Nagusiari egin behar dizkioten ekarpenen ordainketa atzeratzeko

eskea egin diezaioke. Bi finantza-egoera horiei, HDEK-k interes tasak jarriko dizkio LHLren 25.3 atalaren arabera.

2. Foru-Aldundien ekarpena kitapenak gauzatzeko nahi dituen irizpideak eta arauak ezarri ditzake LHLren 26. atalaren arabera.

3. Eusko Jaurlaritzaren eta Foru-Aldundien urte betetik gorako maileguzen bidez zorpetzeko ahalmenak mugatzen dira, LHLren 27. atalaren arabera.

4. LHLren 3. aldibaterako erabakiak dionez Lurraldeen arteko koordinaketa egokiak lortzeko, HDEK-k, behar diren akordioak hartuko ditu.

4.3 HDEKren osaketa eta erabakiak: Jurisprudentiaren ebazpenak

Erakundeek zein harreman mota izango duten argitu ondoren, beste arazo batzuekin egiten dugu topo: LHLren 22. atalak agintzen duenarekin, alegia HDEKren osaketa eta erakunde honen erabaki-hartze prozedurarekin.

Lehendabiziko arazoari dagokionez esan genezake, LHLren 22. atalari konstituzio-aurkako errekurtsoa jarri ondoren, Konstituzio Auzitegiak 76/1988 erabakia kaleratu zuela. Atal horrek zera dio:

“beharrekoen zehaztapena Herri-Dirubideen Euskal Kontseiluan erabakiko da. Aurreko 20. atalak dionez banatu beharreko eskuarteen banakuntza, eta lurralde bakoitzak horretarako ekarri, Lege honetan jartzen diren bidez baliatuz.”

Arazoa azpimarratutako hitzetan datza, hau da: **“erabakiko da”** delako horretan, Gernikako Estatutuaren 42.a) atalak erabiltzen duenak eta LHLren 22.1 atalak erabilitakoak, esanahi juridiko bera duen jakitea. Auzitegiak bere 9. oinarri juridikoan arazoa aztertuz gain, esanahia

20. 76/1988 Konstituzio Auzitegiaren Epaiaren 9. oinarri juridikoaren esanetan: “...la expresión «se convendrá» del artículo 42.a del EAPV supone la exigencia de una concordancia o acuerdo de voluntades entre las instituciones comunes y los Territorios Históricos. Pues no puede desconocerse que, históricamente, la determinación de las aportaciones de las Haciendas Forales a la Estatal ha venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un elemento acordado o pactado, integrante del núcleo del régimen foral (y en forma casi exclusiva desde la ley de 21 de julio de 1876) y que constituye, por tanto, parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse pervivencia de la foralidad”.

21. 76/1988 Konstituzio Auzitegiaren Epaiaren 10. oinarri juridikoaren esanetan: “ La exigencia de una mayoría absoluta supone así que no podrá el Consejo adoptar sus decisiones únicamente sobre las bases de la voluntad del Gobierno Vasco, o de los Territorios Históricos, sino que, en cualquier caso, un acuerdo de voluntades será necesario. El que este acuerdo sea global, esto es, entre las instituciones comunes y los territorios históricos, y no con cada territorio foral separadamente representa una opción dentro de las que permite el Estatuto de Autonomía, y resulta acorde con la previsión de unos criterios de distribución equitativos (art. 42 a) del EAPV de las contribuciones de los territorios históricos, al hacer depender la aplicación de tales criterios de una decisión común por parte de los Territorios Forales y de las Instituciones Comunes, de forma que se tengan en cuenta tanto los intereses de aquéllos como las necesidades de la Hacienda General del País Vasco.”

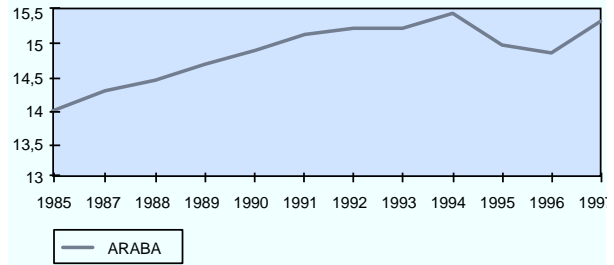
argitzen du, hau da, erabilitako aditz hori, “erabakiko da” delakoak, Erakunde Erkideen eta Kondaira-Lurraldeen arteko nolabaiteko koordinaketa adierazten duela²⁰.

HDEKren osaketari dagokionez esan daiteke, KAren 76/1988 epaiaren 10. oinarri juridikoak arazoa nabarmentzeaz gain, irtenbidea eta interpretazioa ere eman zizkiola. Hori guztia, 76/1988 KAk erabaki honekin konpondu zuen: HDEKren osaketari dagokionez, Estatutuak eta Konstituzioak ezarritako bermeak errespetatzeaz gain, Lurralde bakoitzaren ekarpenak finkatzeko jardunbideari dagokionean, akordioa eta negoziazioaren hastapenak ere guztiz presente ditugu, HDEKren osaketa paritarioari esker²¹.

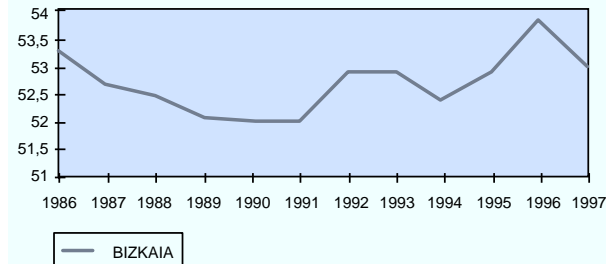
5. Herriogasuntza Nagusia finantzatzeko arazoa: HDEKren barnean akordiorik ez

Arestian esan dudanez, HDEK da Euskal Herriogasuntza Nagusiaren aurrekontuak finantzatzeko Foru-Aldundiek egin behar dituzten ekarpenak zehazteko metodologia finkatzen duen organoa. Erakunde honen barnean eztabaidak eta ezadostasuna maiz pizten dira; Lurralde Historikoen ordezkarien ezadostasunak gero eta sarriagotan entzuten ditugu. Ildo honetatik jarraituz, baliteke organo politiko honek eskatzen zaion adostasuna ez lortzea. Hori horrela balitz, zer gerta dakiok Herriogasuntza Nagusiari? Egoera politiko horrek EAEk ematen dituen zerbitzuak geldiaraziko lituzke diru-sarrerik ezagatik? Galdera hauei erantzuna eman ahal izateko arautegira joko dugu, LHLra hain zuzen. Aldez aurretik, bi motatako prozedura ezberdinak bereiztea ezinbestekotzat jotzen dut: metodologiari buruzko legearen prozedura eta urteko ekarpenak ezartzen dituen legearen prozedura.

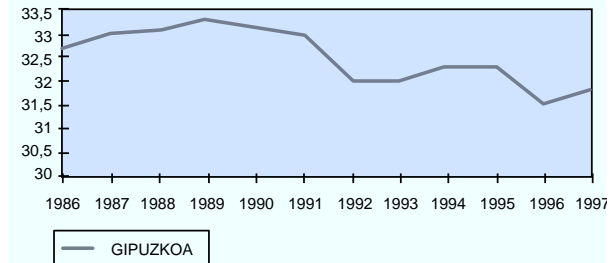
LURRALDE HISTORIKO BAKOITZAREN EKARPENAK (1985-1997).



EAEko Aurrekontuei buruzko legeetatik eratutako grafikoa.



EAEko Aurrekontuei buruzko legeetatik eratutako grafikoa.



EAEko Aurrekontuei buruzko legeetatik eratutako grafikoa.

5.1. Foru-Aldundien ekarpenak zehazteko metodologia: Legearen jardunbidea

HDEK-k dirubaliabideak banatzeko metodologia eta Lurralde bakoitzak Herriogasuntza Nagusiaren aurrekontu

22. 76/1988 KAren 13. oinarri juridikoak dio: "(...) las previsiones de los artículos 150.3 CE y 41 a) EAPV difieren tanto en sus términos concretos, como en el régimen y procedimiento de adopción de las disposiciones a que se refiere, como en la naturaleza de los sujetos sobre los que actúan. (...) la mera previsión de una futura norma general de este tipo, independiente de su contenido, no muestra indicios de incompatibilidad con los mandatos del Estatuto de Autonomía, que, por el contrario, prevé, sin especiales requisitos de procedimiento, la existencia de tales normas como supuestos ordinarios. (...) la cláusula final *sin perjuicio de su posterior aprobación por los órganos forales competentes* salva explícita y suficientemente las competencias de los Territorios Históricos, sin cuyo asentimiento no cabe que resulten vigentes en su ámbito territorial respectivo los mencionados acuerdos. Resulta, por tanto que no cabe considerar que el Parlamento Vasco haya habilitado al Consejo Vasco de Finanzas Públicas para adoptar normas vinculantes de coordinación, ni, en consecuencia, para ejercer, ni siquiera transitoriamente, la potestad coordinadora que le reserva el artículo 43 a) EAPV."
23. 76/1988 KAren 11. oinarri juridikoak dio: " la existencia para resolver aquellas cuestiones en las que los representantes del Gobierno Vasco y los Organos Forales no hayan conseguido llegar a un acuerdo, aparece como requisito imprescindible para la misma existencia y funcionamiento de la Hacienda General de la Comunidad Autónoma y para la viabilidad de ésta, que se vería comprometida si, por falta de acuerdo, quedaran bloqueadas las aportaciones de los Territorios Históricos destinadas a subvenir a necesidades de las Instituciones Comunes del País Vasco. Dada la necesidad de un procedimiento de este tipo, no resulta injustificado que la actualización del régimen foral en este aspecto se haga consistir en encomendar al Parlamento Vasco- compuesto, según previsión estatutaria, por un número igual de representantes elegidos por cada Territorio Histórico- la resolución de esas controversias."

gastuetarako egin beharreko ekarpenak finkatzeko modua onartuko du. Erabaki honek hiru aurrekontu ekitaldi bitarteko indar-aldia izango du, gutxienez. Esan dugun bezala, hori horrela izango da, Kontseiluaren ekitaldi batera edo bitara mugatzen ez duen bitartean. Erakundearen barnean akordioa lortuz gero, HDEK-k onartutako akordioa Eusko Jaurlaritzari bidaliko dio. Jaurlaritzak lehen aipatu den metodologia jasoko duen lege-egitasmoa paratu ondoren, Legebiltzarrera igorriko du, honek onarpena eman diezaion. Lege honen onarpenerako erabilitako prozedura berezia aipagarria da Lege-egitasmoa atal bakarrekoa izango baita²². Hitzartutako eta egindako metodologiak LHLren 22. atalen ezarritako hastapenak kontutan hartu beharko ditu. Legebiltzarrak Lege-egitasmoa eskuratu ondoren bi aukera ditu:

A) Eztabaidaren eta bozketaren bidez Lege-egitasmoa oso-osorik onartu, inolako zuzenketarik egin gabe.

B) Eztabaidaren eta bozketaren bitartez Lege-egitasmoa oso-osorik atzera bota. Legebiltzarrak Lege-egitasmoari uko eginez gero, Jaurlaritzari atzera botako dio eta ados ez egotearen arrazoiak adierazi beharko dizkio. Geroztik, atzera itzultze hori, egindako egunetik hasi eta hurrengo hamabost egunen barruan, HDEK-k beste bigarren eta behin-betiko Lege-egitasmoa bidaliko du, Legebiltzarrak onar dezan. Beraz, Kontseiluak ezin izango du egitasmoa bigarrenez aldatu edota berrikusi.

Baina, 15 egun horietan, HDEKren barnean ez bada akordiorik lortzen, zer gerta daiteke? Arautegiak dionez, Legebiltzarrari argibide-txosten bat bidaliko zaio, kontseilukideen jarreraren

arrazoiak adieraziz. Txostena eskuratu ondoren Legebiltzarrak beste bi aukera ditu: alde batetik, HDEKren barnean azaldutako arazoak erabaki, kontseilukideen arteko ezadostasunei irtenbidea eman ahal izateko; eta, beste aldetik, akordioak eztabaidatu eta bozkatuko ditu, emendatzeko aukerarik izan gabe. Legebiltzarrak ontzat hartu ezean, atzera HDEKri bidaliko zaio txostena²³. Hori gertatuko balitz, LHLren 29.1 atalaren esanetara egongo ginatke.

5.2. Foru-Ogasunen urteko ekarpenak. Legearen jardunbidea

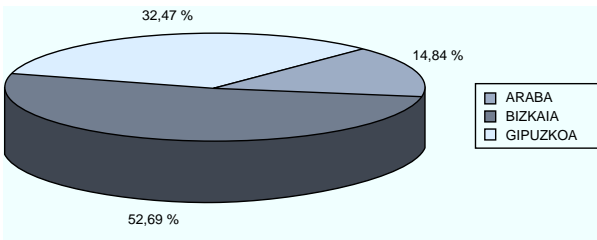
Honen bitartez, Foru-Ogasun bakoitzak Euskal Herriogasuntza Nagusiari urtero aportatu beharrekoa ezartzen da; zenbateko zehatz batez ari gara, alegia. LHLren 29.1 atalari jarraiki horretarako prozedura zera dugu: urte bakoitzeko urriaren lehenengo hamabost eguneko epearen barruan, Foru-Aldundiek Autonomia-Elkarteari aurrekontu gastuetarako hurrengo ekitaldian egin beharreko ekarpena, HDEK-k xedatuko ditu; eta horretarako, hartutako erabakiak Legebiltzarrari bidaliko dizkio, atal bakarreko Lege-egitasmo gisa, Kontseiluaren irizpideak kontutan izanik. Legebiltzarrak Lurraldearen ekarpenak ontzat hartu ondoren, Jaurlaritzari eta Foru Aldundiei dagozkien aurrekontuak osatuko dira. Hemendik aurrera, lege-egitasmoak aurrengo puntuan adierazitako prozedura bera jarraituko du, jarraian aipatzen diren kasuetan salbu:

A) Diru-baliabideak banatzeko metodologia eta Lurralde Historiko bakoitzak Euskal Herriogasuntza Nagusiei egin beharreko ekarpenak ezartzeko Legea onartuta baleude, ez

24. CEBRIAN APAOLAZA, L.: "La Hacienda Foral del País Vasco: análisis tributario". IVAP-HAE, a. l., 247-248 orr. Egileak, arazo honetaz mintzatzen denean akats tekniko bat salatzen du: "La LTH establece, en el artículo 29, que no debiera cumplirse este procedimiento en el supuesto de que se hubiera aprobado la ley a que se refiere el apartado sexto del número 1 del artículo 22 de esta ley, y continúa diciendo la LTH, quedará excusado el cumplimiento de lo previsto en los números 1 y 2 de este artículo, pudiendo elaborarse los presupuestos del Gobierno y de las Diputaciones Forales en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de esta ley. La remisión se efectúa, como se observa, al apartado sexto del número 1 del artículo 22. Sin embargo, este apartado no hace referencia a ninguna ley, sino al criterio en base al cual se determinará la aportación de cada Territorio Histórico. Observamos que el apartado que menciona esta ley es el octavo del artículo 22, que se refiere a la ley que incorpora la metodología de determinación de las aportaciones. Por tanto, hemos de entender la remisión del artículo 29.4 hecha al apartado octavo y no al sexto del artículo 22. Por lo que se detecta un evidente error de redacción. De esta misma opinión parece ser el Tribunal Constitucional, que en su sentencia 76/1988, de 26 de abril (fundamento jurídico 11), al hacer referencia al artículo 29.4, lo relaciona directamente con el artículo 22.1.8º, y no con el artículo 22.1.6º."
25. LAMBARRI, C.: "La metodología de determinación de los coeficientes anuales de aportaciones de las Haciendas Forales a la Hacienda General del País Vasco." *Revista Vasca de Administración Pública*, 24., HAEE, Oñati, 1989, 98.orr. Zera dio: "El cálculo se somete a la aprobación del CVFP, aunque este trámite no esté expresamente recogido en la normativa legal, siendo una prueba complementaria de la voluntad de automatismo contenida en la propia LTH". LAMBARRI GOMEZ, C.: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de La Comunidad Autónoma del País Vasco. La ley trienal de aportaciones" a.l., 1852 orr. Zera dio: "El automatismo es el garante de la adopción de acuerdos en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, ya que, al estar tan claramente delimitada la metodología de cálculo en la propia Ley, evita que cada una de las partes proponga en cada ejercicio la utilización de datos diversos, lo que conduciría a una dinámica de continua modificación de la metodología a aplicar." CEBRIAN APAOLAZA, L.: "La Hacienda Foral del País Vasco: análisis tributario".a. l., 248 orr. Hau azpimarratzen du: " En la realidad práctica el Consejo Vasco de Finanzas Públicas suele establecer, previa proposición de las Diputaciones Forales, las cantidades previsible de los ingresos por tributos concertados. Asimismo, se suelen determinar las cantidades destinadas a las aportaciones específicas, como, por ejemplo, la destinada a las políticas del artículo 22.3 de la LTH. Sin embargo, todas las decisiones se toman por consenso y, por supuesto, atendiendo a lo señalado por la ley que determina la metodología de cada período." Aipaturiko atal horren arabera, Jaurlaritzari ekoizteko diru kopuru egokia emango zaio ekonomia-egitasmoa, zuztapen eta hazkunde-politikarako, irabaz-bideak eta aberastasuna, EAEn egonkortasun politikoa eta ekonomikoa bermatzeko neurriak jartzeko.
26. LAMBARRI, C. eta LARREA, J.L. : "La distribución de recursos" a.l., 100 orr. Esaten dute: "...que se trata de un plazo perfectamente lógico, que no podría dictarse, si no se quieren incumplir los plazos de presentación de los Presupuestos, que a su vez deben incluir las aportaciones previamente determinadas."

da orain arte adierazitako prozedura jarraituko. Honen ondorioz, Jaurlaritzaren eta Foru Aldundien aurrekontuak Lege horren ekarpenen arabera osatuko dira²⁴.

Izan ere, doktrinak dionez, dagokion legean metodologia ezarrita izanez gero, ekarpenen zehaztapena automatikoki gauzatu da, lege



horretan finkatuko baita. Hala eta guztiz ere, arautegiak ezer esaten ez badu ere, praktikan, zehaztapenak HDEKren onespena jaso ohi du²⁵.

B) Gorago argi utzi dugunez, Jaurlaritzari eta Foru Aldundiei dagozkien aurrekontuak ontzat hartu baino lehen, erakunde horiek urteko ekarpenen zenbatekoa jakin beharko dute aurrekontua zentzuzkoa izan dadin. Horregatik, LHLren 29.3 atalak dio Jaurlaritzak eta Foru-Aldundiek aurrekontuak onartuko dituztela Legebiltzarrak lurraldeen ekarpenei oniritzia eman ondoren. Hau guztia, ekarpenak finkatzeko metodologiari buruzko legerik ez balego gertatuko da. Aitzitik, legea baldin badago, LHLren 29.4 atalari jarraituko diogu; hots, legeak ekarpenak finkatzen dituen neurrian erakundeek aurrekontuak osatuko dira.

C) Baina, orduan, noiz onartuko dira urteko ekarpenak? Galdera honi erantzuna eman ahal izateko, aldezturik, Erakundeek aurrekontuak onartzeko arautegia argituko dugu:

- Eusko Jaurlaritzari dagokionez, *Euskadiko Aurrekontu Errejimenari buruzko irailaren 27ko 1/1994 Legegintza Dekretuaren 62. atalaren esanetan, "Jaurlaritzak aurrekontu orokorraren Lege-egitasmoa eta lege honetako 60. eta 61. ataletan zehaztutako agiriak aurkeztu dizkio Legebiltzarrari aipatutako egitasmoaren ekitaldiaren aurreko azaroaren lehenengoa baino lehen."*

- Arabako Foru-Aldundiari dagokionez, Araba Lurraldeko aurrekontu eta ekonomia errejimenari buruzko 53/1992 Foru Arauaren 46. atalari jarraituz, aurrekontu egitasmoaren ekitaldiaren aurreko azaroaren hamabosta baino lehen.

- Bizkaiko Foru-Aldundiari dagokionez, Bizkaia lurraldeko aurrekontu errejimenari buruzko 7/1984 Foru Arauaren 44. atalak dionez aurrekontu egitasmoaren ekitaldiaren aurreko azaroaren hamabosta baino lehen.

- Gipuzkoako Foru-Aldundiari dagokionean, Gipuzkoako Herrialde Historikoaren Finantza eta Aurrekontu Errejimenari buruzko abenduaren 26ko 17/1990 Foru Arauaren 44. atalak dionez egitasmoa dagokion ekitaldiaren aurreko urteko azaroaren 1.a baino lehen aurkeztuko zaie Batzar Nagusiei.

Horiek horrela, aurrekontu egitasmoen epe-mugak lau Erakundeek arteko ezadostasun larriak uzten ditu agerian. Ene ustez, irtenbiderik egokiena LAMBARRI eta LARREAK²⁶, LHLren 29.1 atalaz baliatuz, proposatzen diguten hau da: hiru Lurraldeetako eta Eusko Jaurlaritzako aurrekontuari buruzko arautegia koordinatzea, hain zuzen. Horretarako, ekarpenei epe jakin bat jarri behar zaienez, urte bakoitzeko urriaren lehenengo hamabostaldian epe-muga jartzea onargarria litzateke. Irtenbide hau guztiz egokia iruditzen zait.

EAEko Aurrekontuei buruzko legeetatik ateratako grafikoa.

6. EAEko aurrekontuen eta Foru-Aldundien aurrekontuen luzapen-aldirako ekarpenen errejimenaren

6.1. EAERI dagokion aurrekontuaren luzapena

Aurreneko putuan aztertu duguna zera izan da: Herriogasuntza Nagusiaren eta Foru-Ogasunen aurrekontuak prestatzeko aldezturik jakin behar den ekarpenen zenbatekoaren garrantzia. Aitzitik, orain aztertuko duguna zera izango da: zer gerta dakieke EAEko aurrekontuari eta Foru Aldundien ekarpenei Eusko Jaurlaritzako aurrekontuak garaiz onartzen ez badira? Euskal aurrekontuari buruzko errejimenaren araudiak dio, honako egoeretan, aurrekontuaren luzapen-errejimen bereziari helduko zaiola²⁷. Jardunbide-egoera ezberdinak

27. Gai hau jorratzeko ikuspuntu orokor batetik ikus daitezke: URRETAVIZCAYA QUINTANA, J.M.: "Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Fases de los Presupuestos. Supuesto Práctico." HAAE, Oñati, 1992. Gure gaiari dagokionean, 93-98 orrialdeak azter daitezke.

28. CEBRIAN APAOLAZA, L.: "La Hacienda Foral del País Vasco: análisis tributario".a.l., 252 orr. Honetaz hauxe aipatzen du: "De esta manera aunque los tres territorios históricos hayan aprobado sus presupuestos y, entre sus partidas de gastos, aparezca la de las nuevas aportaciones, no serían operativas si no se aprueba la Ley de los Presupuestos Generales del País Vasco y, por tanto, se seguirán entregando las cantidades del período anterior. No obstante, posteriormente se realizarían las liquidaciones correspondientes, como dispone la propia LTH".

ARRATIBEL, J. Euskal Herriogasuntza nagusiaren finantzaketarako arazoak: irtenbide juridiko baten azterketa. *Eleria*. 1, 1997, 5-17

ditugunez, legediak eskeintzen dizkigun kasu guztiak, banan-bana ikus ditzagun:

A) Lurraldeen diru-baliabideak banatzeko metodologia eta ekarpenaren legea onartuta dagoenean HDEK-k urte horretarako erabakitako ekarpena egin beharko luke, Euskadiko Aurrekontu Errejimenari buruzko irailaren 27ko 1/1994 Legegintza Dekretuaren 133. atalaren esanetan.

B) EAE-ko aurrekontu orokorrak ez onartzeak Foru-Aldundiek azken ekitaldi ekonomikoan Euskal Herriogasuntza Nagusiari aportatutako zenbatekoaren eta epe-mugaren luzapena dakar. Aurrekontu berriak ezartzen dituen ekarpenak indarrean jarri bezain agudo behar diren kitapenak gauzatuko dira, LHL-ren 29.5 atalak dionez²⁸.

Aipatu ekarpenak, HDEK-k erabakitako portzentaiaren arabera banatuko dira lurralde historikoen artean. Eusko Jaurlaritzako Aurrekontu Orokorraren luzapen-aldian Lurralde Historikoen egindako ekarpenak, dagokion denboran onartuko den Aurrekontu Orokorraren Legearen kontura egingo dira. Gainera, Aurrekontuaren Lege horrek aginduko duen kontu-kitapenak ordaintzeko dagoenaren lehenengo aldia egingo dira.

Orain arte esandakoa laburbilduz, EAEko Aurrekontu Orokorra luzatzen denean, arautegiak, automatikoki, zerbitzuak bermatzeko babes juridikoa eskeni ez ezik diru-iturri eta diru-baliabide egokiak eta nahikoak ezarrarazten ditu, arik eta Aurrekontu berria gauzatu arte, bederen.

Hau guztia gehiago korapilatzeke galdera hau botako nuke: zer gerta dakioke irtenbide juridiko horri EAEk eskuduntza berriak jasoz gero? Hau da, Autonomi Elkartek luzapen-aldian Estatutik datozen eskuduntzak edota zerbitzu berriak hartuko balitu, nola finantzatzeko lirateke? Euskadiko Aurrekontu Errejimenari buruzko arautegiak zera xedatzen du:

- Lehenik eta behin, Eusko Jaurlaritzak aginpide berriei aurre egin ahal izateko behar diren gastuak egiteko baimena Euskal Herriogasuntza Nagusiari emango zaio. Hala ere, baimena ez da irekia izango, mugatua baizik. Muga hori zenbatekoetan eta finantzatzeko eratan igarriko da, batik bat. Euskal Herriogasuntza Nagusiaren jardunbidea hau izango da:

1. Jaurlaritzak eskuduntza edota zerbitzu berriak jaso ditueneko ekitaldia bukatu arteko gastuen eta diru-sarreraren egoera-orriak onartuko ditu epe baten barruan: Transferentziatarako Bitariko Batzordearen Akordioa Estatuko Aldizkari Ofizialean eta Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian azken aldiz argitaratu eta hogeita lan-egun igaro baino lehen.

2. Aipatzen den onarpen hori aginpide edota zerbitzu berrirako aurrekontuaren egitasmo bereziari buruzkoa izango da; egitasmo horrek aurrekontu errejimenari buruzko arautegiarekin bat etorri beharko du.

3. Gastuen egoera-orri horretan egindako diru-izendapenen zenbatekoari dagokionez, hau gerta daiteke: batetik, EAEko aurrekontuan, hasieran onartutako gastuen egoera-orriko ordainketetarako diru-



2. irudia