

SITUACION ACTUAL DE LOS FONDOS AUTONOMICOS DE ASISTENCIA MUNICIPAL: UNA EVALUACION DE LA EXPERIENCIA ARAGONESA

Fernando Rodrigo Sauco
Jaime Vallés Giménez
Universidad de Zaragoza

1.- INTRODUCCION

El principal objetivo de este trabajo es realizar una valoración crítica de la experiencia vivida con el Fondo Aragonés de Participación Municipal (FAPM), transferencia creada en 1993 por la Diputación General de Aragón en favor de los municipios regionales, de carácter incondicionado, criterios de reparto objetivos y finalidad niveladora, que, tras varias reformas en su regulación, ha sido derogado en el presente año y sustituido por el Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón (FAIMA). Como veremos, los objetivos y la fórmula distributiva de este último suponen un cambio sustancial respecto a la experiencia anterior.

En consecuencia, una de nuestras pretensiones será la de determinar la adecuación de tales medidas, basándonos en un análisis teórico sobre las transferencias intergubernamentales y en la descripción de la experiencia comparada de los fondos autonómicos de perecuación existentes a nivel nacional.

Por tanto, en los dos primeros epígrafes, analizaremos las transferencias niveladoras concedidas por las Comunidades Autónomas a sus municipios, desarrolladas fundamentalmente en la década de los noventa -dando respuesta al mandato de los artículos 2 y 39 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y 142 de la Constitución española, que posibilitan la participación de los entes locales en los tributos propios de las haciendas autonómicas-, y describiremos los elementos esenciales de la estructura del ya extinto FAPM. Posteriormente, en otro apartado, intentaremos destacar cuáles son los posibles aciertos y defectos que detectamos en los fondos de perecuación nacionales y en la experiencia aragonesa en particular, basándonos en un breve desarrollo teórico. No obstante, las justificaciones desarrolladas por la teoría del federalismo fiscal sobre la necesaria existencia de transferencias desde el nivel central o intermedio a los inferiores, y las causas que provocan los desequilibrios horizontales, así como los mecanismos para corregirlos, quedan tan sólo

esbozados en este trabajo, ya que un estudio detallado de las mismas superaría los objetivos aquí planteados. En un cuarto epígrafe, pasaremos a intentar dar alguna explicación en torno a la justificación que subyace, a nuestro juicio, en la creación del Fondo Autónomo de Inversiones Municipales de Aragón, y que no vendría dada por razones de mejora en la eficiencia en el reparto del Fondo, sino por interrelaciones de variables político-económicas sugeridas por la teoría de la elección pública. Finalmente, nos centraremos en destacar cuáles son, bajo nuestro criterio, las posibles líneas de reforma de la realidad analizada.

2.- LOS FONDOS AUTONOMICOS DE ASISTENCIA MUNICIPAL

En el presente apartado vamos a hacer un breve repaso de los distintos fondos incondicionados, de naturaleza similar al FAPM, que, como decíamos en el apartado introductorio, han aparecido en varias Comunidades Autónomas.

Como ya hemos visto, estos fondos nacen con el fin de hacer efectivos mandatos legislativos y, sobre todo, con el objeto de responder a las demandas municipales ante los problemas de insuficiencia financiera que tradicionalmente vienen sufriendo, convirtiéndose de esta forma en un instrumento más de corrección de los desequilibrios verticales.

Además, en el diseño de estos fondos se intenta recoger las peculiaridades municipales de cada región y, en general, se ha optado por unas fórmulas de reparto bastante inmediatas y sencillas que atienden a variables de fácil obtención¹. En las distintas exposiciones de motivos o en el articulado de las leyes que los contemplan, se alude al cumplimiento de los principios de suficiencia y solidaridad como finalidad fundamental de estas transferencias, vinculando a los fondos objetivos tanto de equidad vertical como de equidad horizontal.

Presentamos a través de las **tablas 1 y 2** del anexo (Comunidades Autónomas de régimen común y foral respectivamente) las dotaciones, objetivos y criterios generales de reparto de las transferencias reseñadas. Hemos preferido dar información separada para los dos regímenes de financiación autonómica existentes, ya que en el caso de Navarra y País Vasco, la singularidad de sus fondos viene determinada por la no participación de sus

¹Como señala Castells (1991) en el diseño de los criterios de reparto de estos fondos se suele producir la confrontación de intereses contrapuestos, por lo que, excepto en casos en los que las opciones sean muy claras, puede ser aconsejable emplear un indicador de necesidades elemental, y a la vez fácilmente comprensible, como puede ser la población.

municipios en los ingresos del Estado, por lo que la financiación incondicionada de los ayuntamientos se recibe vía Diputaciones forales, que son las que establecen sus dotaciones - obviamente, muy superiores a las del resto de fondos- y criterios de distribución, a través de las normas forales.

En general, y aunque las fórmulas de distribución foral son algo más complejas, podemos ver que el reparto se lleva a cabo principalmente en función de la población, apareciendo como otros indicadores de necesidades de gasto -bien ponderando a la población o bien como variables aisladas- la tasa de paro, el número de núcleos urbanos, la población residente en éstos, la extensión del municipio, sus unidades escolares o las playas existentes. Por otra parte, también es coincidente en la mayoría de ellos, la fórmula consistente en asegurar una parte del fondo como cuota fija para todos los ayuntamientos, invocando el principio de solidaridad territorial. Finalmente, existen partes reservadas de los fondos para determinados municipios, cuya especificidad viene determinada por su capitalidad, o por algún otra cuestión singular (municipios en espacios naturales protegidos, plazas turísticas o compensación por determinadas fusiones entre ayuntamientos).

Como último comentario a las variables de necesidad, cabe destacar que, respecto a la dimensión municipal, nos encontramos en la experiencia comparada con dos tratamientos muy distintos. Por una parte, dar un trato preferente a los municipios de reducida dimensión (Aragón, Canarias, Cataluña en el apartado comarcal o Guipúzcoa). Por otro lado, ponderar crecientemente la población de los municipios grandes (Alava, Bizkaia, Cataluña en otra sección de su fondo comarcal, Murcia o Navarra). Así, si se favorece al municipio pequeño, se está pensando en las dificultades de esta hacienda para cumplir con holgura los mandatos que la Ley 7/85, de Bases del Régimen Local, establece como servicios mínimos y obligatorios para todo ayuntamiento y, si se trata favorablemente a los municipios más poblados, se argumenta como razón los costes de congestión sufridos en estas urbes, o la creciente demanda de servicios municipales por parte de la ciudadanía en las ciudades de tamaño mediano y grande².

Sin embargo, en ninguno de ellos se ha querido introducir fórmulas distributivas que originaran transferencias intermunicipales de nivelación. Esto se debe a la concurrencia de

² Y, obviamente, como argumentan Monasterio y Suárez (1996) se prescinde en este último caso de considerar el aprovechamiento de las economías de escala que se podrían experimentar como consecuencia de la concentración de la población en núcleos urbanos.

varias dificultades. Como primera y evidente razón, las reticencias que inspira una idea tan novedosa y poco asentada en la realidad municipal española como es ésta. En segundo lugar, los problemas de diseñar un índice de capacidad fiscal que, contrastado con las presumibles necesidades fiscales, determine si un ayuntamiento tiene que recibir o, incluso a nivel teórico, aportar dinero al fondo³.

En todo caso, para algunas experiencias, sí que hay una consideración por los aspectos de capacidad fiscal, pero como veremos en el siguiente epígrafe, a veces con un tratamiento poco apropiado de los mismos. La comparación entre regiones no suministra mayores claves que la del intento de alguna comunidad de servirse de estos instrumentos para favorecer el asociacionismo municipal, el ahorro neto, o el esfuerzo fiscal, junto a la particularidad catalana de realizar un doble reparto de la cuantía de su Fondo de Cooperación Local, estableciendo criterios propios y separados para los consejos comarcales y municipios.

No obstante, sí que tiene especial interés la regulación del Fondo Canario de Financiación Municipal, instrumento al servicio del Plan Cuatrienal de Coordinación y Cooperación Municipal. En esencia, entre otros objetivos, el plan busca la mejora financiera de los municipios bajo el principio de cooperación entre las distintas administraciones, partiendo de una experiencia previa muy similar desarrollada por el gobierno autónomo canario en el cuatrienio 1993-96. Para los municipios participantes en el plan se definen una serie de indicadores económico-financieros, referidos a su situación presupuestaria. El cumplimiento de los indicadores implicará el disfrute de la transferencia sin ningún tipo de condicionamiento, excepto un porcentaje determinado que deberá dedicarse obligatoriamente a realizar gastos de inversión. Por contra, el incumplimiento de los citados indicadores llevará a que el porcentaje condicionado se destine al saneamiento forzoso de la hacienda municipal. Quizá sirva el caso canario como ejemplo de lo que los fondos pueden posibilitar si su diseño atiende a otras consideraciones que no sean un reparto rápido y poco dificultoso. En todo caso, si lo que se quiere es aprovechar su presencia para articular objetivos de política territorial, favorecer la prestación de servicios asociada o, como en el último caso, servir al saneamiento financiero, no cabe duda de que las reflexiones sobre su cuantía, compromisos de los beneficiarios, o criterios de reparto son muy necesarias.

³Una discusión sobre este último aspecto se puede encontrar en Castells (1991, pp. 12-17).

3.- LA EXPERIENCIA ARAGONESA: DEL FAPM AL FAIMA

En este epígrafe intentaremos realizar una reseña descriptiva de las sucesivas reformas sufridas por el FAPM, hasta acabar, como ya hemos comentado, en su derogación final y sustitución por el actual FAIMA.

Así, el FAPM tiene su primera regulación en la Ley autonómica 8/1993, de 6 de julio, y como primera pauta, mantenida en todas las reformas, se decide excluir al municipio de Zaragoza como partícipe en el fondo, por su imposible comparación con el resto de la realidad municipal aragonesa⁴, ya que cualquier criterio objetivo que intentase contemplar esta localidad particular, produciría distorsiones sobre el reparto al resto de ayuntamientos. A partir de esta primera consideración, la cuantía total de mil millones se iba a repartir a través de una sencilla fórmula, instrumentada por medio de una cuota fija y una cuota variable en función de la población municipal. El montante que se le asignaba a la cuota fija, reflejaba el interés relativo por favorecer a los municipios pequeños frente a los medianos y mayores -que en la realidad aragonesa podrían considerarse los de más de 5000 habitantes-. La fórmula de reparto para lo que hemos denominado fondo inicial (FI), quedaba como sigue:

$$(1) \quad F_i = 0,367 (F/N) + 0,633 (F [P_i/P])$$

donde: F_i = participación del municipio "i" en el fondo; F = fondo a distribuir entre los municipios; N = número total de municipios; P_i = población del municipio "i"; P = población total de aplicación (594.423 hab.).

Con posterioridad, las Leyes 13/1993, 14/1993 y 15/1993 de 2 de Diciembre, ampliaban la dotación para el fondo aragonés en 1.500 millones. La baja ejecución presupuestaria que para esas fechas existía en el presupuesto regional, motivaba este crédito extraordinario sin otra justificación en el preámbulo de la Ley que: "*la contrastada necesidad de adscribir a los ayuntamientos fondos económicos que sin carácter finalista, puedan ser destinados a objetivos necesarios a los que se pueda llegar con los propios recursos*".

Por otra parte, la Ley 2/1994, de 23 de Junio, venía a dar otro paso en esta particular historia del fondo, queriendo imprimirle carácter de permanencia en la realidad presupuestaria aragonesa. En esta ocasión, en el preámbulo, se mencionaban las motivaciones de la transferencia: "*la escasez de recursos que acucia a nuestros municipios, junto a la cada vez*

⁴ Bastaría recordar el hecho de que en el municipio de Zaragoza se concentra más de la mitad de la población aragonesa.

mayor exigencia de prestación de servicios", a la vez que *"articular una cierta política territorial autónoma"*. Sin embargo, la fórmula de aplicación se mantenía básicamente, introduciendo una modificación en la cuota variable, que pasaba a ponderar positivamente la existencia de núcleos de población diferenciados del principal. Dentro de una dotación total de 3.000 millones, la fórmula de lo que hemos denominado fondo reformado (FR.), quedaba como sigue:

$$(2) \quad F_i = 0,4 (F/N) + 0,48 (F [P_i/P]) + 0,048 (F [n_i/n]) + 0,072 (F [p_i/p])$$

donde: F_i = participación del municipio "i" en el fondo; F= fondo a distribuir entre los municipios; N= número total de municipios; n= número total de núcleos; n_i = número de núcleos en el municipio "i"; P_i = población del municipio "i"; P= población total de aplicación.

En cuanto a la dotación total, el art. 4º de la Ley disponía que *"la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, establecerá anualmente la cuantía de la dotación del Fondo, en concepto de participación municipal en los ingresos de la Comunidad Autónoma"*, por lo cual parece que no se quería vincular la cuantía total a la evolución de algún tipo de ingresos presupuestarios o cifra indicativa similar, al modo de otras figuras participativas nacionales.

Finalmente, a través de la Ley autónoma 1/1997, de 14 de enero, se deroga el anterior fondo autonómico y se da regulación al nuevo FAIMA. Las bases de su convocatoria están recogidas en el Decreto 3/1997, de 11 de febrero, y su descripción la posponemos a un posterior epígrafe, con la finalidad de explicar conjuntamente su regulación y las causas que, a nuestro juicio, subyacen en su reforma.

4.- EL PLANTEAMIENTO TEORICO Y CRITICAS DERIVADAS A LA REGULACION ACTUAL DE LOS FONDOS AUTONOMICOS: EN CONCRETO, LA EXPERIENCIA ARAGONESA

Como es conocido, la aplicación de los principios de distribución óptima de los ingresos entre los distintos niveles de gobierno implica una concentración de las principales fuentes impositivas en manos del nivel central o superior que, posteriormente, reparte en una cuantía determinada entre las distintas jurisdicciones a través de transferencias. Sin embargo, la importancia de los ingresos transferidos no sólo se deriva de estas recomendaciones

normativas de centralización de los tributos⁵, sino también como consecuencia de que la optimalidad de un sistema impositivo exige que consideremos los aspectos de equidad y su influencia sobre la distribución de las fuentes de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno. Así, caso de existir desequilibrios horizontales en un mismo nivel de gobierno, éstos pueden tener básicamente un doble origen: que las jurisdicciones tengan distinta capacidad económica o distintas necesidades de gasto. La existencia de problemas de equidad horizontal pueden provocar incentivos para la emigración de los agentes económicos con el consiguiente consumo de recursos y posible disminución de la producción por una localización ineficiente de los factores, resultando la elección de impuestos no factible, a no ser que exista un plan de igualación.

Para resolver estos problemas, el sector público debe llevar a cabo algún tipo de política que discrimine territorialmente, ya que los residuos fiscales no sólo dependen de la renta que los sujetos perciben, sino también del lugar de residencia. Una primera opción sería utilizar transferencias individuales, pero como hace patente Castells (1988, pp. 97), las dificultades técnicas que presentan y los inconvenientes políticos aconsejan optar por una segunda posibilidad, consistente en realizar transferencias a las unidades de gobierno a través de los mecanismos llamados de nivelación, igualación o perecuación, que pueden presentar un doble esquema:

a) Esquema de igualación de la capacidad fiscal: utiliza transferencias generales (no está prefijada la finalidad del gasto), y a tanto alzado (cuantía fija independiente del comportamiento de la jurisdicción). En este contexto, para lograr el equilibrio financiero horizontal, debemos garantizar que cada jurisdicción pueda prestar el mismo nivel de servicios que una jurisdicción estándar, si hace un esfuerzo fiscal estándar o razonable, como analiza Castells (1988, pp. 98):

$$(3) \quad (Q + t_s \Sigma B_i) / \Sigma E_i = (t_s B_i + G_i) / E_i$$

Suponemos "y" = (1,...,n) unidades de gobierno subcentral, Q= fondo de subvenciones que permite restablecer el equilibrio vertical entre el nivel de gobierno central y subcentral⁶, t_s = tipo de gravamen estándar, B_i = base imponible atribuida a la unidad de

⁵ Para una referencia sobre los aspectos de eficiencia en la asignación de tributos pueden consultarse Musgrave y Musgrave (1980), Musgrave (1983), King (1984), Castells (1988) y Bird (1993).

⁶ En el estudio de los sistemas de igualación prescindimos del análisis del equilibrio financiero vertical, que determina la cuantía global a percibir por las unidades de gobierno inferior -en nuestro caso los municipios-, ya

gobierno "i", E_i = necesidades de gasto de la unidad de gobierno "i" y G_i = subvención correspondiente a la unidad de gobierno "i".

Si tomamos como jurisdicción estándar la media de las jurisdicciones:

$$t_s = \Sigma t_i B_i / \Sigma B_i$$

$$E_s = (\Sigma E_i / \Sigma P_i) P_i$$

$$B_s = (\Sigma B_i / \Sigma P_i) P_i$$

Suponemos t_i = tipo de gravamen aplicado en la unidad de gobierno "i" y P_i = población de la unidad de gobierno "i".

Sustituyendo en la expresión (3) y operando, obtenemos el importe de la transferencia percibida por la unidad "i":

$$(4) \quad G_i = Q (E_i / \Sigma E_i) + (\Sigma t_i B_i) [(E_i / \Sigma E_i) - (B_i / \Sigma B_i)]$$

Por lo tanto, en la subvención niveladora va a existir una doble componente que, primero, plantea un reparto del fondo global en proporción directa a las necesidades de gasto relativas y, segundo, un reparto de la recaudación total del nivel de gobierno subcentral en proporción directa a las necesidades de gasto relativas e inversa a la capacidad fiscal relativa. En consecuencia, podemos definir dos índices para cada jurisdicción⁷: índice de capacidad fiscal ($ICF_i = [B_i / \Sigma B_i]$), e índice de necesidades fiscales ($INF_i = [E_i / \Sigma E_i]$).

b) Esquema de igualación del potencial fiscal: utiliza transferencias generales dependientes del esfuerzo fiscal. Bajo este marco, para lograr el equilibrio financiero horizontal debemos garantizar que cada jurisdicción puede prestar el mismo nivel de servicios que una jurisdicción estándar, si ambas realizan un mismo esfuerzo fiscal, como analizan Biescas y López (1992, pp. 64-69):

$$(5) \quad (Q + t_i B_i) / \Sigma E_i = (t_i B_i + G_i) / E_i$$

Y si tomamos como jurisdicción estándar la media de las jurisdicciones y, como hicimos antes, sustituimos y operamos, obtenemos el importe de las transferencias entre jurisdicciones:

que tomamos como dado para nuestro análisis el fondo (Q) que reparte la administración de nivel superior, en nuestro caso, la Diputación General de Aragón.

⁷ Véase Castells (1988, pp. 103-104) para una discusión sobre la dificultad de obtención de estos índices.

$$(6) \quad G_i = Q (E_i / \Sigma E_i) + (t_i \Sigma B_i) [(E_i / \Sigma E_i) - (B_i / \Sigma B_i)] - T_w^8$$

Por tanto, en este caso no es la recaudación total del nivel de gobierno, sino los ingresos que obtendrían todas las jurisdicciones si hiciesen el mismo esfuerzo fiscal, los que se reparten entre sus unidades de gobierno en proporción directa a sus necesidades de gasto relativas e inversa a su capacidad fiscal relativa.

De esta forma, y ya en el terreno valorativo, teniendo en cuenta estos dos modelos teóricos, una primera crítica a los fondos autonómicos nacionales se materializa en que a la hora de diseñar las fórmulas distributivas en muy pocos se han considerado los criterios de capacidad fiscal municipal (véanse **tablas 3 y 4** del anexo). No obstante, excepciones a la anterior consideración las encontramos en Castilla-La Mancha, que reparte una parte de su fondo en relación inversa al volumen de ingresos patrimoniales (capítulo V de ingresos), Guipúzcoa, que distribuye otra parte de forma inversa a la renta municipal (base imponible por contribuyente), o la parte del fondo vizcaíno que se reparte según los criterios de 1995, ajustando la cuantía total en función de la capacidad recaudatoria municipal.

Sin embargo, y dentro del mismo concepto de capacidad fiscal, encontramos criterios de distribución que introducen efectos perversos en los repartos, al dar una mayor participación a los municipios que recaudan una determinada figura impositiva por encima de la media regional. Aunque detrás de una mayor recaudación puede haber una buena gestión en las liquidaciones impositivas, no es menos cierto que normalmente serán los municipios con bases impositivas más cuantiosas los que tendrán unos ingresos locales mayores. De la forma descrita, se estará premiando a los ayuntamientos con una capacidad fiscal superior. Ejemplos de este hecho los encontramos en el índice corrector del fondo de Castilla-La Mancha que favorece la mayor presión fiscal municipal -expresada como recaudación per cápita de determinados conceptos-, o en Navarra, Alava y Guipúzcoa, que reparten cuantías de forma similar a la anterior. En Murcia y Vizcaya se contruyen índices de esfuerzo fiscal, que en parte están definidos correctamente -cuando relacionan la recaudación real del municipio con una potencial, obtenida con los tipos máximos legales aplicables-, pero en otra parte introducen criterios recaudatorios con los efectos perversos descritos. Por último, nuevamente en Navarra, sí que existe una definición correcta del esfuerzo fiscal municipal, con la que se distribuye una cantidad fija de la transferencia.

⁸ La justificación de T_w aparece en Biescas y López (1992, pp. 46), y garantiza el reparto íntegro del fondo.

Centrándonos ya en la experiencia aragonesa, se ha de reseñar que el esquema teórico presentado está referido a fondos de naturaleza incondicionada, como lo era el ya derogado FAPM y sólo una parte del vigente FAIMA. Por lo tanto, los comentarios que ahora realizamos a la anterior regulación del FAPM, que, como veremos, tiene una naturaleza mixta, deberían entenderse como valoraciones que podrían haber sido tenidas en cuenta por el legislador a la hora de orientar una reforma del mismo.

Así, a pesar de que, como se ha analizado, encontramos justificaciones teóricas en base a la equidad vertical y horizontal defensoras de la existencia de un fondo perecuatorio, no es menos cierto que en el diseño del FAPM había algunos aspectos cuestionables. Una cuantía que ha ido oscilando en los últimos ejercicios en torno a los 3.000 millones de ptas., y que viene a suponer el 10% de los ingresos presupuestarios por los Capítulos 1, 2 y 3 de la Comunidad Autónoma, es cuando menos generosa, si se tienen en cuenta los propios problemas de suficiencia de la hacienda regional, por lo que se debería exigir una evaluación meditada de las necesidades y capacidades de los municipios, que reflejara las características peculiares de la realidad local aragonesa, y que tuviera su consecuente traducción en indicadores adecuados.

La elaboración de un indicador satisfactorio de necesidades de gasto exige un proceso complejo de elaboración⁹, y casi siempre se opta por un indicador elemental, pero a la vez generalmente aceptado, como es la población¹⁰, al que el FAPM agregaba el número de núcleos municipales y los habitantes de los mismos, queriendo reflejar la dificultad añadida de numerosos ayuntamientos aragoneses que tienen que hacer frente a las demandas y aspiraciones propias de sus núcleos dispersos, incurriendo en un coste de realización de obras y prestación de servicios sensiblemente superior.

Sin duda, en la experiencia aragonesa, indicadores que consideraran los especiales costes de provisión existentes en los municipios de montaña, o en otros turísticos, o la extensión superficial de algunas localidades de muy baja densidad, irían en la línea apuntada de aproximar los índices a la realidad local concreta, a la vez que no introducirían problemas de objetividad en su instrumentación, ni provocarían incentivos perversos en las actuaciones

⁹ Como señala Ruiz-Huerta (1991, p.123) la evaluación de necesidades de servicios públicos puede variar por razones vinculadas al volumen y composición de la población, su densidad, las características geográficas, las dotaciones actuales, las diferencias en los costes unitarios de provisión, etc., que lleva a que estas estimaciones sean complejas y no exentas de numerosas hipótesis.

¹⁰ Para un tratamiento detallado véase Castells (1991, pp. 16 y 17).

municipales, ya que en la cuantificación de las variables sugeridas existe poco terreno para su manipulación.

Además, en la regulación del FAPM no se contemplaban criterios de necesidad relacionados con la propiedad inmueble, lo cual es un débil reflejo de la realidad, ya que los gastos municipales relacionados con estos servicios (urbanismo, limpieza, alumbrado, vigilancia, etc.) suponen en torno al 40% del gasto agregado municipal. Como veremos en el siguiente epígrafe, se puede introducir esta circunstancia sin aumentar la complejidad de las fórmulas de reparto.

Otro aspecto a remarcar es el de la relativa importancia que el FAPM asignaba a la cuota fija o, lo que es lo mismo, a los municipios pequeños. Habría que recordar alguna enmienda presentada en la tramitación parlamentaria de la Ley 8/1993, que intentaba instrumentar la cuota variable a partir de unos índices de ponderación, que segmentaban los municipios por tramos de población, y que favorecían considerablemente a los ayuntamientos menos habitados. Cuestiones ambas que entran en conflicto con la realidad de que son los municipios aragoneses con población entre 5.000 y 20.000 habitantes, los que están sufriendo mayores demandas de servicios por parte de la ciudadanía.

Pero, sin duda, el atender a criterios de capacidad fiscal, inexistentes en el FAPM, marcaría otra de las líneas de avance. Existirían diversas maneras de medir la capacidad fiscal de las distintas jurisdicciones. Una primera es la de diseñar un sistema tributario representativo, y en función de las bases impositivas legales que tenga atribuidas el municipio, y suponiendo un mismo esfuerzo fiscal razonable, obtener los ingresos tributarios potencialmente obtenibles. Una segunda forma de medir la capacidad fiscal es la de tomar una variable como puede ser la renta personal per cápita o poder medio de compra de los individuos residentes. Por último, y simplificando, podría tomarse como base fiscal la base imponible de un impuesto lo suficientemente representativo dentro del sistema tributario local (por ejemplo, las valoraciones catastrales en el Impuesto de Bienes Inmuebles -IBI-, o el número de vehículos censados para el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica -IVTM-), y construir así los índices de capacidad relativos.

Todas estas consideraciones, derivadas de los esquemas teóricos, serán tenidas en cuenta, en un siguiente apartado, a la hora de diseñar un nuevo fondo aragonés, buscando supuestas mejoras en la eficiencia de este tipo de transferencias.

Pero, las razones de la derogación del FAPM y creación del FAIMA, a la vista de su actual regulación, creemos que están bastante alejadas de las citadas recomendaciones y, en consecuencia, de esta búsqueda de un mejor reparto. Dedicamos el siguiente epígrafe a la exposición de estas hipotéticas razones.

Finalmente, queremos reflejar en este apartado los distintos repartos municipales efectuados -para la muestra de 35 municipios con la que trabajamos-, en términos absolutos y porcentuales, para las distintas reformas que ha sufrido el fondo aragonés (**tabla 5** del anexo). Una primera observación que puede plantearse es que ninguna reforma va a ser óptimo paretiana, ya que en cualquiera de ellas van a existir municipios perdedores y no sólo ganadores (**gráfico 1** del mismo).

5.- ANALISIS DE LA ULTIMA REFORMA DEL FONDO ARAGONES

Como se señalaba anteriormente, el objetivo de este apartado va a ser el de evaluar las posibles explicaciones que subyacen en la creación del FAIMA. Para ello, planteamos dos posibilidades:

-En primer lugar, que la modificación que ha sufrido el fondo sea debida a un intento de aproximación a participaciones eficientes, examinándolo a la luz de una serie de simulaciones alternativas al reparto del FAPM (FR), siguiendo los esquemas teóricos y recomendaciones reformistas expuestos en el anterior epígrafe. En consecuencia, presentamos una doble estructura acorde con cada uno de los esquemas analizados¹¹:

A- Esquema del potencial fiscal: en primer lugar, calculamos un índice de capacidad fiscal utilizando la base imponible del IBI (valoraciones catastrales) e introduciendo el tipo de gravamen que se fija para este impuesto en cada municipio. Manteniendo en todo momento dicho índice, tomamos un doble índice de necesidad: uno diseñado para este trabajo y otro el que señala la Ley¹². El primero de los mencionados, trata de introducir nuevas variables como indicadores de necesidad y fijar para ellas ponderaciones relacionadas con la clasificación funcional del gasto liquidado de los distintos municipios. En general, se puede observar de forma simplificada, que en los municipios se distribuyen los gastos de la siguiente

¹¹ Los autores disponen de copias del trabajo original que incluye todos los calculos y que está a disposición de los interesados.

¹² Las denominaciones abreviadas de los índices van a ser ICF(IBI), INF(Nuevo) e INF(DGA). Las participaciones derivadas del FAIMA llevan la denominación abreviada NF.

manera: 60% de los gastos destinados a servicios generales y personales y el 40% destinados a servicios de la propiedad inmueble. Así se introducen las siguientes variables y ponderaciones:

1.- *Variables relacionadas con los servicios generales y personales:* población de derecho del municipio con un peso del 40%, y número de núcleos diferenciados con el 20%.

2.- *Variables relacionadas con los servicios prestados a la propiedad inmueble:* número de unidades urbanas censadas en el Catastro, con una ponderación del 40%.

Una vez que se construyen los índices, la cuantía de las transferencias viene determinada por la expresión (6).

B- Esquema de capacidad fiscal: en este caso tomamos como esfuerzo estándar el tipo general y mínimo, para los inmuebles urbanos, del I.B.I. (0,4%). Seguimos manteniendo el mismo cálculo del índice de capacidad fiscal y la doble variante del índice de necesidades fiscales descrita anteriormente. Ahora, la cuantía de las transferencias viene determinada por la expresión (4).

Detallamos en las **tabla 6** del anexo, las participaciones teóricas hipotéticas en el fondo como consecuencia de los distintos esquemas y, a través de los **gráficos 2 a 5** mostramos para cada caso la situación de pérdida o ganancia al comparar la participación que han obtenido en la realidad - bien a través del FAPM (FR), o bien a través del FAIMA (NF)- y la que les correspondería con los esquemas teóricos (ganancia en el caso de que su participación real sea mayor que la teórica y viceversa). Nos interesa, partiendo de que, como se comprueba en los gráficos reseñados, la participación dada por el FAPM distaba mucho de seguir los esquemas teóricos, ver si, por contra, a través del reparto del FAIMA ha habido un acercamiento a los citados esquemas.

En consecuencia, se hace necesario dedicar los siguientes párrafos a describir la regulación del FAIMA. Con el doble objetivo de hacer frente a la política de inversiones y el principio de solidaridad, se instrumenta un fondo de duración bianual -1997 y 1998, con 3.400 millones por ejercicio-. Son los 400 millones de incremento sobre la anterior transferencia los únicos que mantienen el carácter de subvención incondicionada, estableciéndose, a través del citado Decreto, el reparto de éstos entre los 516 municipios aragoneses de menos de 500

habitantes, y conservando esta parte la misma fórmula de distribución que la reseñada en la expresión (2).

Además, dejando 100 millones para la atención de actuaciones urgentes, y excluyendo nuevamente al municipio de Zaragoza, los 2.900 millones restantes del ejercicio 1997 se reparten entre los municipios que presenten en un plazo determinado proyectos de inversión, en régimen de cofinanciación con la hacienda autonómica.

Las bases de selección de las obras y servicios tendrán en cuenta conjuntamente la naturaleza de la obra, las características del municipio beneficiario -considerando cuestiones como su capacidad económica (estimación de los ingresos corrientes del ejercicio 1997), su población, el número de núcleos urbanos habitados, ser municipio de montaña, turístico, histórico-artístico, o estar dentro de un espacio natural- y el nivel actual de prestación del servicio. En la Ley 1/97 se emplaza a un desarrollo posterior, por parte del gobierno autónomo, de los indicadores representativos y factores de corrección pertinentes que sirvan para la efectiva distribución del fondo, no habiendo constancia hasta la fecha de que tales indicadores o factores, caso de existir, hayan sido publicados.

Por lo tanto, la actual redacción legislativa configura un fondo autonómico ahora alejado de la experiencia nacional comparada, y con numerosas similitudes en su instrumentación a las tradicionales subvenciones concedidas por las Diputaciones Provinciales como vía de financiación de sus planes de obras y servicios.

A la vista de la regulación que se ha dado al nuevo fondo, podemos concluir que no se ha producido una aproximación a las recomendaciones teóricas descritas, sino que se ha optado por un cambio radical. Sin embargo, en líneas generales, observamos cómo, a pesar de que las desviaciones son de una magnitud algo menor en relación a la distribución teórica (véase **gráficos 2 a 5**), el reparto es cuestionable porque tampoco parece haber en la concesión efectiva de estas subvenciones, una adecuación a indicadores de necesidad y capacidad objetivos (y habría que recordar la referencia expresa que de estas cuestiones hace el Decreto que regula los criterios de selección de las inversiones), sobre todo si observamos las desviaciones producidas para cualquier municipio y el carácter errático de las mismas.

-La segunda posibilidad planteada es que el nuevo reparto responda a hipótesis planteadas por la teoría de la elección pública¹³. En concreto, una hipótesis planteable con este tipo de fondos de valoración ampliamente discrecional, es que por parte del gobierno regional se quiera satisfacer fundamentalmente a su "clientela electoral". Es decir, que se haya buscado el incrementar, respecto al reparto anterior, las participaciones de los municipios gobernados por los mismos partidos de la coalición (Partido Popular y Partido Aragonés Regionalista) que rige el organismo subvencionador, esto es, la Diputación General de Aragón. A través de la **tabla 7** del anexo podemos realizar un sencillo cálculo que pueda validar la hipótesis anterior. En efecto, si comprobamos la subvención per cápita existente, diferenciando los municipios gobernados por uno u otro partido político, comprobamos como la financiación per cápita con el FAIMA ha beneficiado especialmente a los habitantes de los ayuntamientos donde el PP y el PAR son actualmente mayoría.

6.- CONCLUSIONES Y LINEAS DE REFORMA

De todo lo anterior, podemos concluir que la experiencia legislativa vivida con la creación, reforma y derogación del FAPM, y posterior regulación del FAIMA, viene a abrir más líneas de debate de las que contribuye a cerrar, y que, en general, en la realidad municipal española, y en la aragonesa en particular, sigue siendo necesaria una reflexión sobre la adecuada relación entre competencias y recursos municipales que trasciende a lo aquí analizado. También debemos señalar que, en modo alguno, este trabajo pretende zanjar la cuestión estudiada, ya que nuestro análisis presenta ciertas carencias y posibles ampliaciones que trataremos de solucionar y abordar en trabajos posteriores.

En primer lugar, queremos destacar algunas limitaciones que presenta el tratamiento llevado a cabo con los datos empíricos en nuestras simulaciones, que no creemos que invaliden los resultados principales que presentamos. Así, podemos citar la no disponibilidad de datos actualizados -véanse en las referencias bibliográficas las fuentes estadísticas utilizadas-, la aplicación del análisis tan sólo a una muestra de ayuntamientos, las aproximaciones realizadas para el cálculo de la variable "Tw" -expresión (6)-, o los problemas que surgen al considerar las bases imponibles del IBI como criterio de capacidad, sujetas a revisiones y actualizaciones periódicas para las que pueden existir desfases temporales entre

¹³ En Bosch y Suárez (1994) podemos encontrar un tratamiento teórico y aplicado de algunas hipótesis político-económicas que, para la explicación del gasto local, postula la Teoría de la Elección Pública.

municipios. Además, una cuestión importante que queda pendiente, conjuntamente a la de la ampliación de la muestra, es analizar la posible elección estratégica que en su día hizo el PSOE, en la regulación del FAPM, por dos criterios de necesidad, supuestamente objetivos, como eran la población y los núcleos urbanos dispersos, y por un reparto que aseguraba una cuota fija. La demostración o no de que eran los municipios pequeños, y los que tenían una mayor presencia de núcleos, los gobernados por el PSOE, podría servir para contrastar este comportamiento estratégico.

Por otra parte, los esquemas teóricos presentados han sido los de capacidad fiscal y potencial fiscal. Como hemos visto, el primero, considera la aplicación de un tipo de gravamen estándar, que permite a todos los municipios prestar el mismo nivel de servicios a ese tipo. En el segundo caso, atiende al tipo efectivamente aplicado, permitiendo un mismo nivel de servicios para cualquier tipo común que apliquen los ayuntamientos. Elegir entre uno y otro es elegir a la vez entre un modelo más eficiente y otro más equitativo. Centrándonos en los resultados concretos de las simulaciones teóricas, quizá el aspecto más destacado es que algunos municipios no deberían participar en el fondo e incluso tendrían que aportar una cantidad al mismo, aspecto que podría considerarse tanto para subvenciones condicionadas como incondicionadas. Este hecho, difícil de instrumentar en la práctica, se podría canalizar haciendo que la participación de los municipios "deudores" al fondo fuera cero y asumiendo la Diputación General de Aragón esta carga¹⁴, reforma que podría aprovecharse para que la ayuda a los citados municipios se realizara con transferencias de naturaleza distinta.

En general, la inclusión de los índices de capacidad aquí presentados, juegan en contra de los municipios mayores, situándose la frontera para poblaciones con más de 1.000 habitantes. Esto tienen su origen en unos índices de capacidad fiscal (bases impositivas o tipos de gravamen) relativamente mayores que sus índices de necesidad fiscal. Más preocupante es el esquema de potencial fiscal, que hace que el "perdedor" sea también el que mayor tipo aplica en el IBI, con lo que se podrían dar comportamientos estratégicos para evitarlo. A su vez, el índice de necesidades que presentamos al ponderar positivamente la variable "unidades urbanas" como indicador de mayores gastos relacionados con la prestación de servicios municipales no personales, atenúa la ganancia y pérdida derivada de una capacidad relacionada con la propiedad urbana.

¹⁴ Sin duda esta es la solución teórica más aconsejable, aunque existen otras alternativas, como excluir del fondo a los municipios que deben aportar una cuantía y repertir el proceso hasta que todos participen, o simplemente no considerarlos, pero tampoco aportar la cuantía a la que deberían hacer frente.

Otras posibles mejoras al FAPM, no formalizadas, podrían haber venido por la construcción de un índice de capacidad basado en la renta municipal -en la medida que las posibilidades estadísticas lo permitieran-, por la reconstrucción del índice de necesidades teniendo en cuenta distintos estratos poblacionales -ajustándonos de esta forma a la distinta prestación de servicios que se detecta en función del tamaño poblacional-, o incluso favoreciendo a los municipios de mayor tamaño -recuérdese lo apuntado en cuanto al crecimiento de la demanda de servicios en estas localidades- con la introducción de una variable que ponderara positivamente a las cabeceras de comarca. Además, sin duda, otra línea de avance, con el objeto de dar continuidad a los esfuerzos del fondo y favorecer el automatismo de su concesión, sería darle una duración temporal de varios años, haciendo depender su evolución del comportamiento de algún ingreso propio autonómico, como podría ser la recaudación de las figuras tributarias cedidas. Lo anterior, también supondría una mejora en la planificación financiera de las haciendas locales.

Quizá una primera lectura de todo lo contemplado, nos haga estar de acuerdo con Salanova (1993, pp 416 y 417), cuando afirma que "la propia complejidad de la estructura municipal aragonesa (115 municipios de población inferior a 100 habitantes), puede hacer irrelevantes criterios más complejos de aplicación". En todo caso, cualquiera de las líneas de reforma planteadas creemos que hubieran contribuido a mejorar la eficiencia de la transferencia, pero, como hemos intentado argumentar, no creemos que haya habido "sensibilidad legislativa" por la citada búsqueda de eficiencia a la hora de plantear la reforma del fondo.

Si una de las asignaturas pendientes del FAPM había sido la escasa contribución que el diseño del mismo realizaba por el objetivo de creación de infraestructuras municipales (mencionado en la Ley 2/94), no parece que el camino de la especificidad casi absoluta en las transferencias y la discrecionalidad en las concesiones sea la única vía posible. Existe margen para la introducción de una mayor objetividad, como lo demuestra la experiencia del fondo castellano-manchego, en su distribución de la parte específica. En este caso se vincula el destino de la transferencia al gasto en determinadas obras y servicios contenidas en un plan regional de duración cuatrienal, pero los criterios de reparto de este fondo específico son los mismos que se utilizan para evaluar objetivamente las necesidades y capacidades municipales para la parte incondicionada -véanse **tablas 1 y 3**-. Como vemos en la regulación de este fondo hay mejoras notables, respecto al FAIMA aragonés, en aspectos de nivelación, a la vez que se

consigue orientar los gastos municipales financiados por la transferencia, hacia los objetivos planificados por el gobierno autonómico.

Asimismo, si una transferencia quiere servir a objetivos tan distintos como son cooperar a las obras y servicios de los municipios, y contribuir a la vez a la suficiencia financiera de los ayuntamientos -artículo 1 de la Ley 1/1997-, debe buscar una regulación que equilibre los esfuerzos dedicados a uno y otro, que no provoque excesivos efectos negativos derivados -piénsese en los gastos de mantenimiento que acarrearán en el futuro las inversiones subvencionadas y que tendrán que ser financiadas con los ingresos corrientes municipales, o en el posible endeudamiento de los ayuntamientos para cubrir el gasto inversor no subvencionado-, y que no suponga una excesiva vulneración del principio de autonomía municipal. La consideración conjunta de estos factores llevaría probablemente a la revisión de las actuales cuantías específicas e incondicionadas.

En resumen, con este trabajo hemos pretendido mostrar que sí existe una justificación teórica para la existencia de los fondos de perecuación autonómicos, si bien hemos destacado para la experiencia aragonesa del FAPM los factores que a nuestro juicio eran sustancialmente mejorables, y los que ahora, con el nuevo FAIMA, podrían introducir una mayor racionalidad en su reparto. Somos conscientes de que un cambio radical del mismo no es algo que se pueda considerar como factible, ya que probablemente distorsionaría y perjudicaría a aquellos municipios que han planificado sus gastos en función de los recursos que reciben.

En cualquier caso, el diseño de cualquier fondo autonómico debe conseguir una estabilidad, evitando cambios continuos en los criterios de reparto, que lo único que generan son municipios "ganadores" y "perdedores" con cada revisión y, por tanto, el acrecentamiento de una polémica estéril en la medida que sólo se atiende en sus reformas a la cuantía de lo que se reparte. Citando nuevamente a Salanova (1993, pág. 417), lo aconsejable para los debates futuros sería profundizar en una reflexión más general, como es la búsqueda de una adecuada relación entre competencias y financiación municipal, que sirva para orientar el diseño efectivo de las transferencias intergubernamentales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS BASICAS

- BIESCAS FERRER, J. A. y LÓPEZ LABORDA, J. (1992), "Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros". *Hacienda Pública Española*, nº I/1992, pp. 35-51.
- BIRD, R.M. (1993): "Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization", *National Tax Journal*, vol. XLVI, nº 2, págs. 207-227.
- BOSCH, N. y CASTELLS, A. (1992), "La financiación municipal: situación actual y perspectivas", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 8, pp. 75-87.
- BOSCH, N y SUAREZ, J. (1994): *Hacienda local y elección pública: el caso de los municipios españoles*, Fundación BBV, Bilbao.
- CASTELLS, A. (1988), *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona.
- CASTELLS, A. (1991), "Sistemas de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos", *Hacienda Pública Española*, nº 118-2, pp. 9-24.
- CENTRO DE GESTION CATASTRAL Y COOPERACION TRIBUTARIA (1992), Catastro Inmobiliario Urbano. Estadísticas básicas por municipios, *Ministerio de Economía y Hacienda*, Madrid.
- CENTRO DE GESTION CATASTRAL Y COOPERACION TRIBUTARIA (1992), Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes de naturaleza urbana, *Ministerio de Economía y Hacienda*, Madrid.
- KING, D. N. (1984), *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin, London; trad. esp., *La Economía de los Gobiernos Multi-Nivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- MONASTERIO, C. y SUAREZ, J. (1996): *Manual de hacienda autonómica y local*, Ariel, Barcelona.
- MUSGRAVE, R. A. (1983), "Who should tax, where, and what ?" , en *McLure Jr., Ch. E., ed. (1983)*, págs. 2-19.
- MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1980), *Public Finance in theory and practice*, McGraw-Hill, Nueva York; trad. esp., *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, McGraw-Hill, Madrid, 1992.
- RUIZ-HUERTA, J. (1991): "Seminario sobre transferencias intergubernamentales. Conclusiones generales", *Hacienda Pública Española*, nº 118, pp 121-130.
- SALANOVA ALCALDE, R. (1993), "El Fondo Aragonés de Participación Municipal", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 2, pp.403-417.
- SOLE VILANOVA, J. (1992), "La financiación de los entes locales", en *T. Font i Llovet, dir., Informe sobre el gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Madrid, pp. 247-288.

TABLA 1: LOS FONDOS DE PERECUACION DE LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN (1997)

COMUNIDAD AUTONOMA Y DENOMINACION DEL FONDO	PRESUPUESTO DE LA CCAA Y DOTACION DEL FONDO	OBJETIVOS A CUBRIR	CRITERIOS DE REPARTO
ANDALUCIA: SUBVENCIONES A LAS CC. LL. PARA LA NIVELACION DE SERVICIOS	1.629.397.500.000 (1) 4.446.662.000	Garantía de los principios de solidaridad , autonomía y suficiencia municipal	1) Cuota fija para cada municipio. 2) Cuota variable en función de la población.
CANARIAS: FONDO CANARIO DE FINANCIACION MUNICIPAL	491.036.600.000 15.000.000.000	Corrección de los desequilibrios financieros de los municipios, ayuda al esfuerzo inversor y suficiencia	1) Si se sobrepasan unos límites marcados para unos indicadores de solvencia financiera, el 20% del fondo tiene que estar destinada a financiar operaciones de saneamiento. Resto incondicionado en función de la población, solidaridad, insularidad periférica, extensión territorial, espacios naturales protegidos, plazas turísticas, dispersión territorial, unidades escolares 2) Si no se sobrepasan el 20% del fondo debe dedicarse a gastos de inversión. El resto incondicionado con los criterios mencionados
CATALUÑA: FONDO DE COOPERACION LOCAL DE CATALUÑA	1.806.301.100.000 4.000.000.000 (ayuntamientos) 3.738.093.283. (consejos comarcales)	Garantía del principios de solidaridad territorial y apoyar la organización comarcal y la prestación de servicios a nivel supramunicipal.	1)La distribución entre los Consejos Comarcales en función de una ponderación según la población, superficie, número de municipios, y densidad comarcal 2)La distribución entre los municipios en función de la población y los núcleos urbanos agregados, asegurando una participación específica para Barcelona y una participación mínima para el resto.
CASTILLA - LA MANCHA: FONDO REGIONAL DE AYUDA AL MUNICIPIO	383.566.400.000 6.400.000.000	Cooperación en la prestación de servicios y suficiencia.	Para los municipios menores de 2.000 habitantes tiene carácter no específico, y para el resto de municipios combina carácter no específico y específico -cofinanciación de obras y minoración de remanentes de tesorería negativos- El fondo no específico se reparte con una cuota fija y con una cuota variable determinada fundamentalmente por la población a la que se le aplica un coeficiente corrector en función de los ingresos patrimoniales, núcleos de población, asociacionismo, presión fiscal y ahorro neto
CASTILLA y LEON FONDO DE APOYO MUNICIPAL	437.073.300.000 1.000.000.000	Garantizar la financiación de los gastos generados por la implantación, mejora, ampliación o mantenimiento de servicios públicos	Para municipios con población de más de 20.000 habitantes, previo informe de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León (2)
EXTREMADURA: FONDO REGIONAL DE COOPERACION MUNICIPAL	217.754.356.000 (3) 3.500.000.000	Garantía de los principios de solidaridad y suficiencia.	1) Cuota fija para cada municipio. 2) Cuota variable en función de la población.
MURCIA: FONDO DE COOPERACION MUNICIPAL	74.639.100.000 (4) 600.000.000	Subvención del gasto corriente y contribuir a la corrección e los desequilibrios de equipamiento intermunicipal	Reparto entre los municipios de menos de 20.000 habitantes, teniendo en cuenta la población -una parte del fondo pondera crecientemente a los municipios más poblados- , esfuerzo fiscal y la extensión
ARAGON: FONDO AUTONOMO DE INVERSIONES MUNICIPALES DE ARAGON	224.211.000.000 3.425.641.763	Instrumento al servicio de la política autonómica de inversiones y del principio de solidaridad	Fondo incondicionado sólo en una parte -400 millones- destinada a los municipios de menos de 500 habitantes, y repartiéndose a través de una cuota fija y otra variable en función de la población, los núcleos urbanos diferenciados y la población de los mismos El resto del fondo para la cofinanciación específica de inversiones municipales

(1) datos para 1993, últimos conocidos. Según la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias la dotación para 1997 es de 4.500 millones y los criterios de reparto son los reseñados

(2) criterios de reparto no conocidos en la fecha de finalización de este trabajo

(3) presupuesto prorrogado para el ejercicio 1997

(4) datos de 1994, últimos conocido

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de las distintas Comunidades Autónomas.

TABLA 2: LOS FONDOS DE PERECUACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN FORAL (1997)

DIPUTACIONES FORALES Y DENOMINACION DEL FONDO	PRESUPUESTO DE LA DIPUTACION Y DOTACION DEL FONDO EN 1997	OBJETIVOS A CUBRIR	CRITERIOS DE REPARTO
NAVARRA FONDO GENERAL DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES	271.049.727.000 12.989.094.000	SUFICIENCIA y SOLIDARIDAD	1) Una parte del fondo en función del esfuerzo fiscal, entre los municipios cuya presión fiscal supere la media del conjunto de municipios navarros 2) Otra parte en función de la población, del número de unidades escolares, del déficit en el Montepío de funcionarios municipales, de la presión fiscal municipal, y reservando una cantidad a los municipios de más de 10.000 habitantes
ALAVA FONDO FORAL DE FINANCIACION MUNICIPAL	144.632.963.901 13.768.578.720	SUFICIENCIA y SOLIDARIDAD	1) Un porcentaje destinado a la financiación de EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) 2) Una cuota fija igual para todos los municipios 3) Una cuota variable en función fundamentalmente de la población ponderada por estratos, esfuerzo fiscal, y población parada
VIZCAYA FONDO FORAL DE FINANCIACION MUNICIPAL	480.168.007.671 45.072.425.106	SUFICIENCIA y SOLIDARIDAD	1) Una parte destinada a la financiación del EUDEL, otra a la financiación de imprevistos y otra condicionada para un plan de obras y servicios 2) Una cantidad fija para el municipio de Bilbao 3) Otra parte en función de los criterios vigentes en 1995 (1) 4) Una cuota fija para cada municipio 5) Una cuota variable en función de la población -una parte ponderada por el esfuerzo fiscal-, tasa de paro, dispersión y playas municipales
GUIPUZCOA FONDO FORAL DE FINANCIACION MUNICIPAL	298.469.835.150 31.441.300.000	SUFICIENCIA y SOLIDARIDAD	1) Una parte destinada a la financiación del EUDEL 2) Una cantidad fija para San Sebastián, otra para los municipios de menos de 20.000 habitantes, y otra para determinados municipios fusionados 3) Una cuota variable en función de la población, pero en parte ponderada por indicadores como la inversa de la renta municipal, la tasa de paro, la dispersión geográfica o el esfuerzo fiscal

(1) Los criterios vigentes en 1995 incorporaban otros criterios de necesidad como las viviendas, los déficits de equipamiento, y tenían en cuenta la capacidad fiscal a la hora de ajustar el reparto total

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de las distintas Comunidades Autónomas y Monasterio y Suárez (1996)

TABLA 3: LAS NECESIDADES DE GASTO Y CAPACIDAD FISCAL EN LA INSTRUMENTACION DE LOS FONDOS EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN

COMUNIDAD AUTONOMA Y DENOMINACIÓN DEL FONDO	INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO	INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LA CAPACIDAD FISCAL	OTROS INDICADORES
ANDALUCÍA: SUBVENCIONES A LAS C.C.L.L. PARA LA NIVELACION DE SERVICIOS	población	no contempla	no contempla
CANARIAS: FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL	población, insularidad periférica (municipios de islas no capitalinas), extensión territorial, espacios naturales protegidos, plaza turísticas, dispersión territorial, unidades escolares y municipios de reducido tamaño	no contempla	un porcentaje del fondo adquiere el carácter de condicionado, y su destino depende del diagnóstico económico financiero del presupuesto municipal
CATALUÑA: FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL	-comarcas: población -una parte del fondo da una ponderación superior a las comarcas más pobladas o de mayor densidad-, superficie, número de municipios de la comarca -con ponderación superior para los municipios más pequeños-. -ayuntamientos: población	no contempla	no contempla
CASTILLA-LA MANCHA: FONDO REGIONAL DE AYUDA AL MUNICIPIO	la cuota variable del fondo tiene como criterio base la población, pero ésta afectada de un coeficiente multiplicador que tiene en cuenta diversos aspectos correctores: -corrector de necesidad positivo: núcleos de población	-corrector de capacidad: existencia de un corrector negativo conforme aumentan los ingresos patrimoniales del municipio y otro positivo conforme aumenta la presión fiscal por habitante -definida como cociente de la recaudación de los ingresos tributarios y la población municipal-	-otros correctores: corrector positivo conforme aumenta el ahorro neto municipal y la tasa de variación del mismo, y un segundo si el municipio presta algún servicio de forma asociada
EXTREMADURA: FONDO REGIONAL DE COOPERACIÓN MUNICIPAL	población	no contempla	no contempla
MURCIA: FONDO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL	población, estratos de población y extensión municipal	no contempla	esfuerzo fiscal, definido de la misma manera que en la fórmula de reparto de la participación municipal en los ingresos del estado
ARAGÓN: FONDO ARAGONES DE PARTICIPACIÓN MUNICIPAL	parte de subvención garantizada: población, núcleos de población, habitantes de los núcleos	no contempla	no contempla

Fuente: Elaboración propia a través de la revisión de la legislación de las Comunidades Autónomas.

TABLA 4: LAS NECESIDADES DE GASTO Y LA CAPACIDAD FISCAL EN LA INSTRUMENTACION DE LOS FONDOS EN LAS CCAA DE REGIMEN FORAL

COMUNIDAD AUTONOMA Y DENOMINACIÓN DEL FONDO	INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO	INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LA CAPACIDAD FISCAL	OTROS INDICADORES
NAVARRA FONDO GENERAL DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES	población de derecho, déficit en el Montepío de funcionarios municipales, municipios de tamaño superior a 10.000 habitantes, gastos educativos en función del número de unidades escolares	presión fiscal municipal, definida como recaudación tributaria por habitante.	esfuerzo fiscal : requiere hallar la recaudación municipal por determinados conceptos impositivos y expresarla como cociente de la potencial con tipos máximos. De la misma manera se halla el esfuerzo fiscal medio del municipio navarro, y sólo los que estén por encima de esa media participan de esta parte del fondo
ALAVA FONDO FORAL DE FINANCIACION MUNICIPAL	fundamentalmente población, que para repartir determinadas partes del fondo se pondera por número de parados, o por los estratos poblacionales -mayor ponderación para los municipios más poblados-	una parte del fondo pondera la población por el esfuerzo fiscal per cápita, definido como recaudación tributaria por habitante	
VIZCAYA FONDO FORAL DE FINANCIACION MUNICIPAL	-reservando una parte para Bilbao, para el resto se tiene en cuenta la población, tasa de paro, dispersión municipal y playas -para una parte del fondo se han de seguir los criterios vigentes en 1995, que además de los anteriores introducían como criterios de necesidad las viviendas totales y el déficit de infraestructuras, y que ponderaba crecientemente a los municipios más poblados, añadiendo un factor adicional superior a 1 que favorecía todavía más a los municipios de Bilbao, Barakaldo y Getxo	hay que tener en cuenta que la parte del fondo repartida con los criterios de 1995 ajustaba la cantidad total según la capacidad recaudatoria de cada municipio	una parte del fondo pondera la población por el esfuerzo fiscal, calculado a través de una fórmula que combina una expresión de la recaudación real por determinados conceptos como porcentaje de la potencial a tipos máximos y otra parte que compara recaudaciones por diversas tasas y precios públicos en el municipio y en el conjunto del territorio
GUIPUZCOA FONDO FORAL DE FINANCIACION MUNICIPAL	reservando una parte para San Sebastián y para los municipios de menos de 20.000 habitantes, los restantes criterios de necesidad tienen que ver fundamentalmente con la población , que se pondera en determinadas partes del fondo por la tasa de paro o por la dispersión municipal. También se reserva una parte a determinados municipios fusionados como compensación	una parte del fondo pondera la población por un índice inverso de la renta del término, y otra parte la pondera por un complejo índice que introduce una medida de la recaudación municipal por determinados conceptos impositivos en comparación con la obtenida en un grupo de ayuntamientos de similar tamaño	en el índice al que nos referimos en la celda anterior se introduce un cociente entre ingresos y gastos ordinarios municipales, que, en consecuencia, pondera crecientemente la población de los ayuntamientos con un ahorro mayor

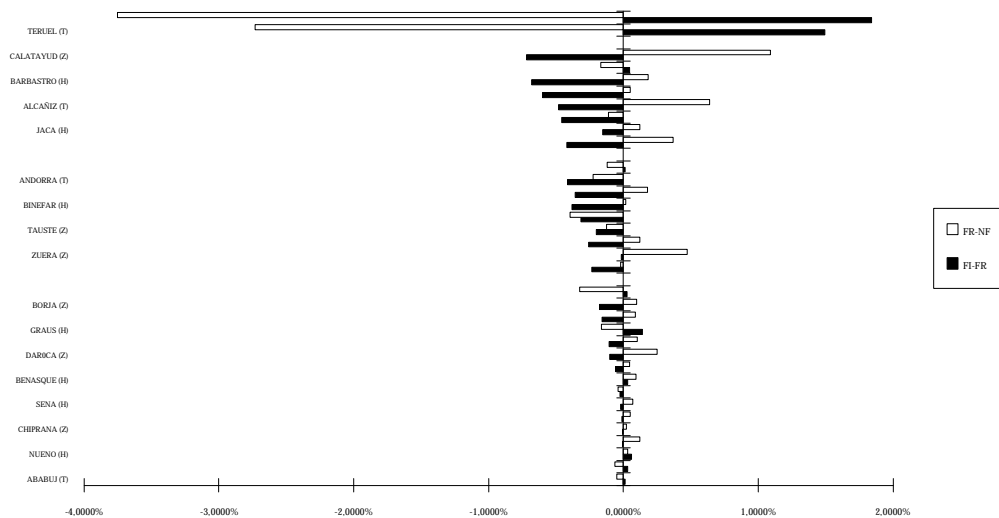
Fuente: Elaboración propia a través de la revisión de la legislación de las Comunidades Autónomas y Monasterio y Suárez (1996).

TABLA 5

MUNICIPIOS	FONDO INICIAL (FI)				FONDO REFORMADO (FR)		NUEVO FONDO (NF)			
	DOTACION INICIAL	AMPLIAC.	TOTAL	%	DOTACION	%	TRAMO INVERS.	TRAMO INCONDIC.	TOTAL	%
MENOS DE 5000 HABITANTES										
ABABUJ (T)	588.805	680.857	1.269.662	0,0508%	1.849.378	0,0617%		472.704	472.704	0,0140%
ABIZANDA (H)	638.022	781.091	1.419.113	0,0568%	2.673.839	0,0891%		812.337	812.337	0,0241%
NUENO (H)	726.827	961.948	1.688.775	0,0676%	3.880.280	0,1294%	4.000.000	1.361.313	5.361.313	0,1591%
URREA DE JALON (Z)	907.647	1.330.199	2.237.846	0,0895%	2.571.134	0,0857%	6.000.000	1.007.857	7.007.857	0,2079%
CHIPRANA (Z)	960.074	1.436.970	2.397.044	0,0959%	2.689.812	0,0897%	2.600.000	1.132.663	3.732.663	0,1107%
GEA DE ALBARRACIN (T)	1.036.040	1.591.679	2.627.719	0,1051%	2.861.774	0,0954%	5.000.000		5.000.000	0,1483%
SENA (H)	1.217.930	1.962.109	3.180.039	0,1272%	3.273.514	0,1091%	6.000.000		6.000.000	0,1780%
ALMONACID DE LA SIERRA (Z)	1.397.680	2.328.181	3.725.861	0,1490%	3.680.410	0,1227%	2.750.000		2.750.000	0,0816%
BENASQUE (H)	1.656.605	2.855.499	4.512.104	0,1805%	6.379.912	0,2127%	10.400.000		10.400.000	0,3086%
MAS DE LAS MATAS (T)	2.117.749	3.794.648	5.912.397	0,2365%	5.310.416	0,1770%	7.500.000		7.500.000	0,2225%
DAROCA (Z)	3.015.429	5.622.829	8.638.258	0,3455%	7.342.474	0,2448%	16.667.493		16.667.493	0,4945%
ALBALATE DEL ARZOBISPO (T)	3.120.283	5.836.371	8.956.654	0,3583%	7.596.830	0,2527%	12.000.000		12.000.000	0,3560%
GRAUS (H)	4.046.851	7.723.385	11.770.236	0,4708%	18.414.524	0,6139%	15.137.768		15.137.768	0,4491%
CALANDA (T)	4.300.427	8.239.808	12.540.235	0,5016%	12.824.376	0,3417%	14.500.000		14.500.000	0,4302%
BORJA (Z)	4.843.956	9.346.740	14.190.696	0,5676%	11.746.143	0,3916%	16.500.000		16.500.000	0,4895%
SARINENA (H)	5.022.636	9.710.633	14.733.269	0,5893%	18.447.182	0,6150%	9.760.014		9.760.014	0,2896%
ENTRE 5000 Y 10000 HABIT.										
LA ALMUNIA (Z)	5.914.966	11.527.919	17.442.885	0,6977%	13.906.094	0,4636%	15.000.000		15.000.000	0,4450%
ZUERA (Z)	6.164.262	12.035.626	18.199.888	0,7280%	21.374.033	0,7125%	40.000.000		40.000.000	1,1867%
ALAGON (Z)	6.408.209	12.532.438	18.940.647	0,7576%	15.022.636	0,5008%	21.000.000		21.000.000	0,6230%
TAUSTE (Z)	8.027.028	15.829.265	23.856.293	0,9543%	22.652.728	0,7552%	21.187.399		21.187.399	0,6286%
UTEBO (Z)	8.707.510	17.215.109	25.922.619	1,0369%	21.657.996	0,7220%	10.989.827		10.989.827	0,3261%
BINEFAR (H)	9.060.590	17.934.179	26.994.769	1,0798%	21.026.774	0,7010%	24.243.481		24.243.481	0,7193%
CASPE (Z)	9.090.548	17.995.191	27.085.739	1,0835%	21.824.376	0,7276%	30.600.000		30.600.000	0,9079%
ANDORRA (T)	9.787.079	19.413.720	29.200.799	1,1681%	22.671.312	0,7558%	18.000.000		18.000.000	0,5340%
SABIÑANIGO (H)	10.189.377	20.233.024	30.422.401	1,2169%	36.950.456	1,2318%	37.479.037		37.479.037	1,1120%
ENTRE 10000 Y 20000 HABIT.										
TARAZONA (Z)	11.795.357	23.503.703	35.299.060	1,4120%	29.818.415	0,9941%	46.000.000		46.000.000	1,3648%
JACA (H)	12.098.150	24.120.360	36.218.510	1,4488%	38.905.544	1,2970%	47.900.000		47.900.000	1,4211%
FRAGA (H)	12.794.681	25.538.889	38.333.570	1,5334%	32.351.676	1,0785%	32.648.914		32.648.914	0,9687%
ALCAÑIZ (T)	14.026.181	28.046.918	42.073.099	1,6830%	36.004.143	1,2003%	62.000.000		62.000.000	1,8395%
MONZON (H)	16.217.419	32.509.510	48.726.929	1,9491%	40.556.069	1,3520%	47.302.332		47.302.332	1,4034%
BARBASTRO (H)	16.311.573	32.701.262	49.012.835	1,9606%	38.449.404	1,2818%	49.447.020		49.447.020	1,4670%
EJE DE LOS CABALLEROS (Z)	16.909.670	33.919.323	50.828.993	2,0332%	62.372.747	2,0793%	64.469.021		64.469.021	1,9127%
CALATAYUD (Z)	19.151.194	38.484.328	57.635.522	2,3055%	47.605.655	1,5870%	90.304.626		90.304.626	2,6792%
ENTRE 20000 Y 50000 HABIT.										
TERUEL (T)	30.979.381		30.979.381	1,2392%	81.986.237	2,7332%				0,0000%
HUESCA (H)	47.753.900		47.753.900	1,9102%	112.528.188	3,7514%				0,0000%
TOTAL	999.996.944	1.499.939.009	2.499.935.953		2.999.666.328		2.970.593.815	399.962.681	3.370.556.496	
TOT MUESTRA			754.727.747	30,19%	826.616.401	27,56%			792.173.806	23,50%

Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 1: GANADORES Y PERDEDORES DE LAS REFORMAS



(*) La primera reforma sólo consiste en una ampliación de la dotación inicial, de la cuál se excluye como beneficiarios o partícipes a Huesca y Teruel. La segunda reforma consiste en la ampliación de los indicadores para considerar los núcleos de población y los habitantes en los mismos. La tercera reforma supone una ampliación de la dotación, exclusión de Huesca y Teruel, y la consideración de criterios discrecionales de reparto.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 6: ALTERNATIVAS AL REPARTO DEL FAPM (Ley 2/94)

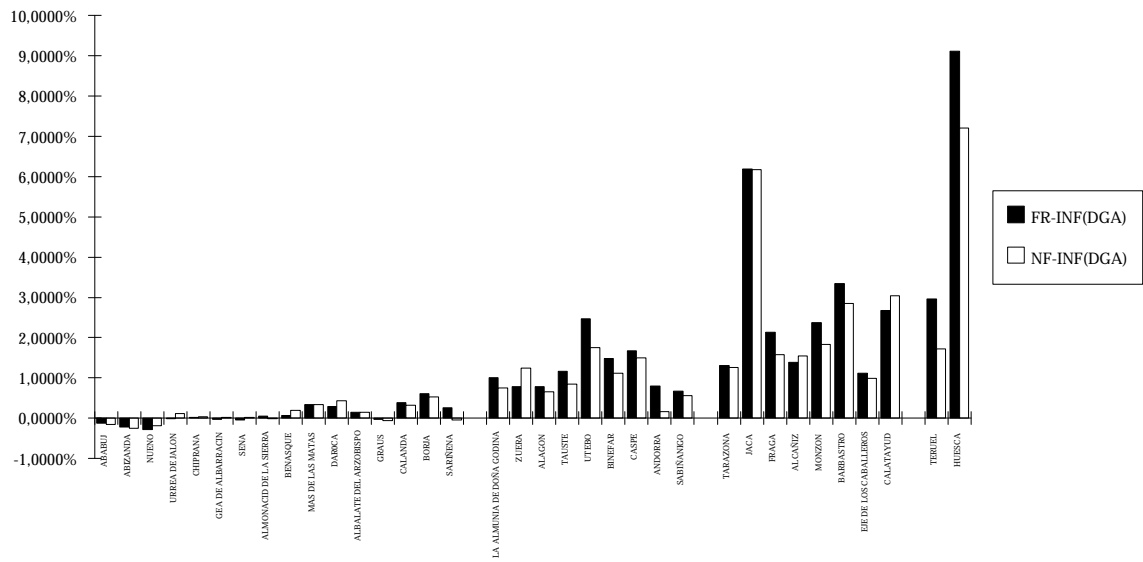
MUNICIPIOS	PARTICIPACION TEORICA							
	ESQUEMA DEL POTENCIAL FISCAL CON ICF(IBI)				ESQUEMA DE CAPACIDAD FISCAL CON ICF(IBI)			
	INF(DGA)	%	INF(NUEVO)	%	INF(DGA)	%	INF(NUEVO)	%
CON MENOS DE 5000 HABITANTES								
1.- ABABUJ (T)	5.144.445	0,1715%	914.327	0,0305%	1.851.139	0,0617%	671.805	0,0224%
2.- ABIZANDA (H)	8.160.189	0,2720%	6.658.220	0,2220%	2.676.424	0,0892%	4.302.337	0,1434%
3.- NUENO (H)	10.625.583	0,3542%	15.485.206	0,5162%	3.883.480	0,1295%	10.250.529	0,3417%
4.- URREA DE JALON (Z)	3.044.941	0,1015%	972.058	0,0324%	2.571.767	0,0857%	1.390.567	0,0464%
5.- CHIPRANA (Z)	2.370.281	0,0790%	1.120.897	0,0374%	2.689.722	0,0897%	1.722.675	0,0574%
6.- GEA DE ALBARRACIN (T)	3.958.255	0,1320%	3.095.288	0,1032%	2.862.616	0,0954%	3.228.740	0,1076%
7.- SENA (H)	5.256.523	0,1752%	5.315.291	0,1772%	3.274.937	0,1092%	4.941.219	0,1647%
8.- ALMONACID DE LA SIERRA (Z)	2.766.322	0,0922%	3.771.234	0,1257%	3.679.998	0,1227%	4.563.901	0,1521%
9.- BENASQUE (H)	3.600.742	0,1200%	2.640.559	0,0880%	6.378.393	0,2126%	4.943.415	0,1648%
10.- MAS DE LAS MATAS (T)	-3.236.180	-0,1079%	4.006.362	0,1336%	2.112.966	0,0704%	5.506.314	0,1836%
11.- DAROCA (Z)	1.863.459	0,0621%	5.412.485	0,1804%	7.340.134	0,2447%	8.238.270	0,2746%
12.- ALBALATE DEL ARZOBISPO (T)	6.428.671	0,2143%	11.191.311	0,3731%	7.579.435	0,2527%	12.370.296	0,4124%
13.- GRAUS (H)	15.218.091	0,5073%	44.747.218	1,4917%	18.413.135	0,6138%	47.321.202	1,5775%
14.- CALANDA (T)	3.450.990	0,1150%	7.726.354	0,2576%	10.246.562	0,3416%	11.300.015	0,3767%
15.- BORJA (Z)	-1.239.594	-0,0413%	8.312.752	0,2771%	11.738.551	0,3913%	13.880.383	0,4627%
16.- SARIÑENA (H)	10.074.108	0,3358%	13.977.697	0,4660%	18.440.855	0,6148%	19.348.014	0,6450%
ENTRE 5000 Y 10000 HABITANTES								
19.- LA ALMUNIA DE DOÑA GODINA (Z)	-8.959.332	-0,2987%	-7.519.934	-0,2507%	13.885.068	0,4629%	-825.460	-0,0275%
20.- ZUERA (Z)	-1.474.398	-0,0492%	-837.793	-0,0279%	21.360.712	0,7121%	12.292.964	0,4098%
21.- ALAGON (Z)	-719.273	-0,0240%	1.148.929	0,0383%	15.013.474	0,5005%	9.956.033	0,3319%
22.- TAUSTE (Z)	-6.329.186	-0,2110%	-4.775.809	-0,1592%	22.634.444	0,7546%	10.249.900	0,3417%
23.- UTEBO (Z)	-42.662.130	-1,4222%	-36.352.661	-1,2119%	21.621.382	0,7208%	-4.168.013	-0,1389%
24.- BINEFAR (H)	-11.992.324	-0,3998%	-1.767.407	-0,0589%	21.003.303	0,7002%	11.967.061	0,3989%
25.- CASPE (Z)	-17.487.401	-0,5830%	-5.470.642	-0,1824%	21.793.322	0,7265%	8.776.105	0,2926%
26.- ANDORRA (T)	11.110.138	0,3704%	15.110.468	0,5037%	22.665.189	0,7556%	22.843.155	0,7615%
27.- SABIÑANIGO (H)	16.527.944	0,5510%	118.522.312	3,9512%	36.942.114	1,2315%	100.731.546	3,3581%
ENTRE 10000 Y 20000 HABITANTES								
30.- TARAZONA (Z)	3.116.866	0,1039%	19.133.043	0,6378%	29.800.227	0,9935%	31.605.437	1,0536%
31.- JACA (H)	-142.335.832	-4,7451%	-81.693.545	-2,7234%	38.836.618	1,2947%	12.980.083	0,4327%
32.- FRAGA (H)	-18.132.602	-0,6045%	8.915.806	0,2972%	32.320.483	1,0775%	30.241.021	1,0081%
33.- ALCAÑIZ (T)	8.773.727	0,2925%	20.596.842	0,6866%	35.988.316	1,1997%	35.517.377	1,1840%
34.- MONZON (H)	-12.798.190	-0,4267%	15.874.490	0,5292%	40.525.768	1,3510%	40.026.210	1,3344%
35.- BARBASTRO (H)	-41.526.225	-1,3844%	-18.652.993	-0,6218%	38.396.724	1,2800%	15.365.273	0,5122%
36.- EJE DE LOS CABALLEROS (Z)	27.743.150	0,9249%	5.597.499	0,1866%	62.348.336	2,0785%	28.079.557	0,9361%
37.- CALATAYUD (Z)	-10.965.252	-0,3655%	12.623.741	0,4208%	47.571.134	1,5859%	40.799.168	1,3601%
ENTRE 20000 Y 50000 HABITANTES								
40.- TERUEL (T)	-51.666.782	-1,7224%	5.615.952	0,1872%	81.921.428	2,7310%	70.798.108	2,3602%
41.- HUESCA (H)	-215.943.320	-7,1989%	-90.730.059	-3,0247%	112.382.800	3,7465%	69.999.639	2,3336%

Fuente: Elaboración propia.

A) GANADORES Y PERDEDORES

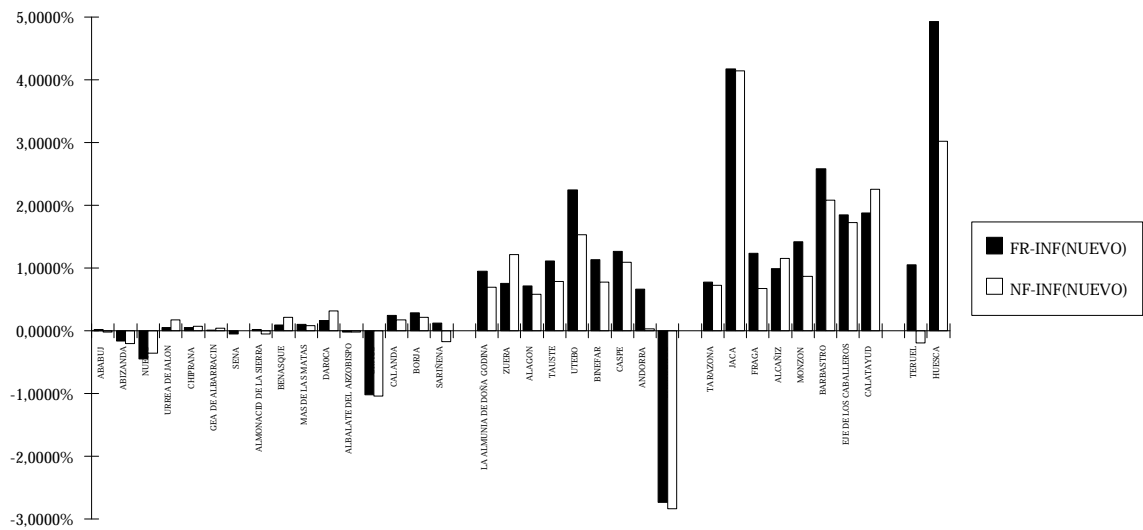
A.1.) ESQUEMA DEL POTENCIAL FISCAL

GRAFICO 2



Fuente: Elaboración propia.

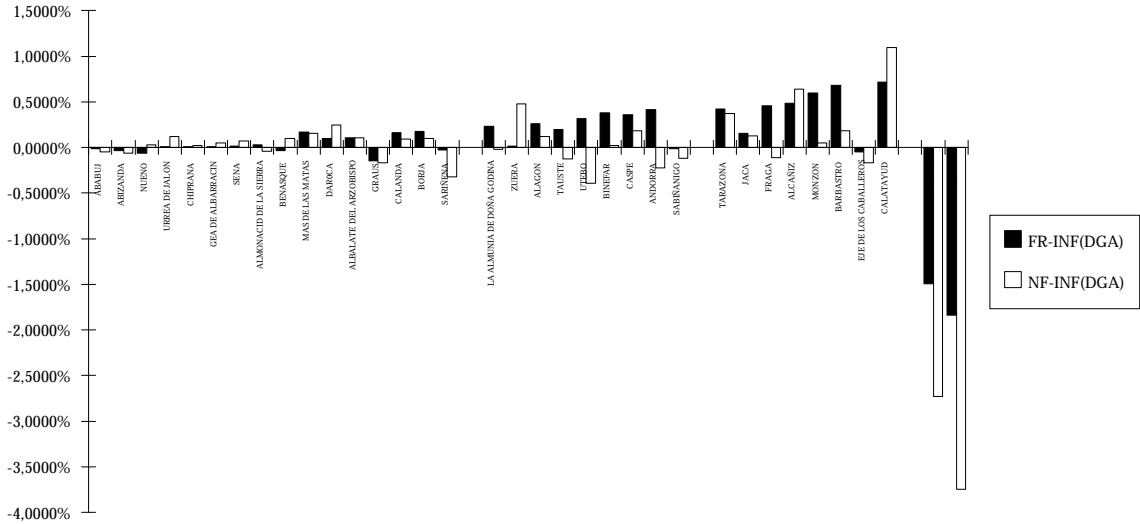
GRAFICO 3



Fuente: Elaboración propia.

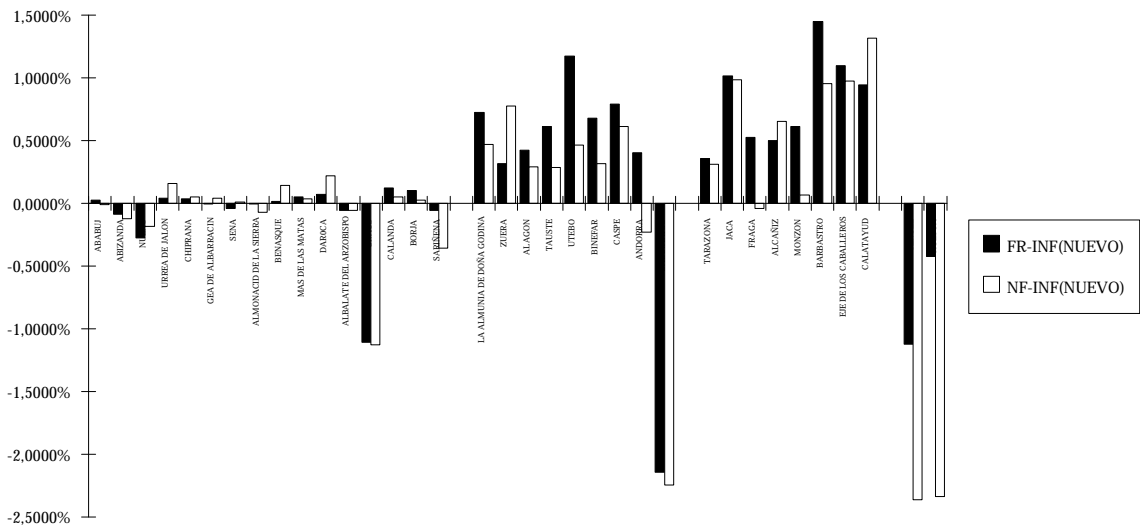
A.2.) ESQUEMA DE LA CAPACIDAD FISCAL

GRAFICO 4



Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 5



Fuente: Elaboración propia.

TABLA 7: FINANCIACION PER CAPITA

MUNICIPIOS	FR	NF	GANADORES (NF-FR)
MUNICIPIOS CON MENOS DE 5000 HABITANTES			
ABABUJ (T)	22.282	5.695	-16.586
ABIZANDA (H)	20.727	6.297	-14.430
NUENO (H)	18.303	25.289	6.986
URREA DE JALON (Z)	6.748	18.393	11.645
CHIPRANA (Z)	6.255	8.681	2.425
GEA DE ALBARRACIN (T)	5.712	9.980	4.268
SENA (H)	4.879	8.942	4.063
ALMONACID DE LA SIERRA (Z)	4.387	3.278	-1.109
BENASQUE (H)	5.902	9.621	3.719
MAS DE LAS MATAS (T)	3.512	4.960	1.448
DAROCA (Z)	3.123	7.090	3.966
ALBALATE DEL ARZOBISPO (T)	3.095	4.900	1.805
GRAUS (H)	5.555	4.566	-988
CALANDA (T)	2.886	4.082	1.196
BORJA (Z)	2.893	4.064	1.171
SARIÑENA (H)	4.364	2.309	-2.055
MUNICIPIOS ENTRE 5000 Y 10000 HABITANTES			
LA ALMUNIA DE DOÑA GODINA (Z)	2.748	2.964	216
ZUERA (Z)	4.037	7.556	3.518
ALAGON (Z)	2.721	3.803	1.082
TAUSTE (Z)	3.220	3.012	-208
UTEBO (Z)	2.823	1.433	-1.391
BINEFAR (H)	2.628	3.030	402
CASPE (Z)	2.718	3.811	1.093
ANDORRA (T)	2.612	2.074	-538
SABIÑANIGO (H)	4.080	4.139	58
MUNICIPIOS ENTRE 10000 Y 20000 HABITANTES			
TARAZONA (Z)	2.825	4.357	1.533
JACA (H)	3.589	4.419	830
FRAGA (H)	2.815	2.841	26
ALCAÑIZ (T)	2.848	4.904	2.056
MONZON (H)	2.761	3.220	459
BARBASTRO (H)	2.602	3.346	744
EJE DE LOS CABALLEROS (Z)	4.067	4.203	137
CALATAYUD (Z)	2.731	5.180	2.449
MUNICIPIOS ENTRE 20000 Y 50000 HABITANTES			
TERUEL (T)	2.878	0	-2.878
HUESCA (H)	2.548	0	-2.548
Partido Popular	5375	7066	
Partido Socialista Obrero Español	5387	3817	
Partido Aragonés Regionalista	4069	6068	
SUBV PER CAPITA TOTAL	5.046	6.460	

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 8: RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN 1991 Y 1995
(% sobre votos validos)

MUNICIPIOS	ELECCIONES 1991				ELECCIONES 1995			
	PP	PSOE	PAR	OTROS	PP	PSOE	PAR	OTROS
MUNICIPIOS CON MENOS DE 5000 HABITANTES								
ABABUJ (T)	3,51	85,96	8,7		35,19	59,26		
ABIZANDA (H)	31,94	73,61	1,39		23,86	82,95		
NUENO (H)	54,93	42,96	4,23	32,39 (CDS)	53,47	50,00		
URREA DE JALON (Z)	45,51	25,70	28,48		60,32	35,32		
CHIPRANA (Z)		29,45	36,44	32,94 (IND/1 50092)	27,08	29,17	41,96	
GEA DE ALBARRACIN (T)	25,29	31,32	39,37		18,73	13,77	65,84	
SENA (H)	46,49	32,87	19,64		57,84	40,62		
ALMONACID DE LA SIERRA (Z)		55,52	43,40		14,22	57,19	27,99	
BENASQUE (H)	57,98	16,43	12,09	10,39 (IND/1 22054)	58,21	20,82	18,48	
MAS DE LAS MATAS (T)	26,26	55,13	11,27	7,04 (CDS)	38,86	59,21		
DAROCA (Z)	21,16	54,41	23,73		33,95	37,99	21,45	6,00 (IU)
ALBALATE DEL ARZOBISPO (T)	31,12	53,52	7,29	7,16 (CDS)	43,40	35,61	6,76	12,02 (IU)
GRAUS (H)	17,84	41,49	29,88	9,04 (CDS)	24,08	46,91	18,75	7,75 (PIE)
CALANDA (T)	43,87	38,33	16,98		49,16	32,97	17,08	
BORJA (Z)	12,71	38,76	34,24	7,08 (AB-IU) 6,67 (CDS)	14,34	42,02	41,1	
SARIÑENA (H)	14,08	40,67	20,20	20,24 (CAA-IU) 2,69 (CHA) 1,35 (CDS)	25,75	28,39	19,34	19,03 (IU) 4,51 (CHA) 1,15 (PIE)
MUNICIPIOS ENTRE 5000 Y 10000 HABITANTES								
LA ALMUNIA DE DOÑA GODINA (Z)	13,02	32,41	31,43	14,66 (CDS) 7,63 (CHA)	35,33	22,81	21,24	16,93 (CHA) 2,48 (IU)
ZUERA (Z)	17,60	50,72	18,61	10,67 (CAA-IU)	30,32	41,92	20,47	5,98 (IU)
ALAGON (Z)		23,90	66,16	8,9 (CAA-IU)	8,00	27,55	51,25	12,07 (IU)
TAUSTE (Z)	53,69	60,11	12,53		42,66	16,63	10,74	18,82 (CSI) 4,68 (IU) 4,12 (PIE)
UTEBO (Z)	19,83	54,28	7,69	7,32 (CAA-IU) 5,67 (IND/1 50272) 4,28 (CDS)	26,66	38,66	14,65	16,73 (IU) 1,46 (PIE)
BINEFAR (H)	24,18	42,36	12,81	9,21 (CAA-IU) 8,43 (CDS) 2,16 (CHA)	36,07	40,99	10,34	6,84 (IU) 3,23 (CHA)
CASPE (Z)	9,85	52,53	23,79	8,42 (IND/1 50074) 4,54 (CDS)	15,84	42,02	33,36	7,19 (AVZM)
ANDORRA (T)	25,56	42,02	15,02	9,27 (CAA-IU) 6,57 (CDS)	34,72	43,87	4,39	14,94 (IU)
SABIÑANIGO (H)	27,54	44,95	16,84	4,53 (CHA) 4,29 (CAA-IU) 1,69 (CDS)	29,31	49,46	8,14	6,75 (CHA) 4,96 (IU)
MUNICIPIOS ENTRE 10000 Y 20000 HABITANTES								
TARAZONA (Z)	25,65	32,63	10,47	16,79 (CC-IU) 7,28 (CDS) 5,78 (CHA)	34,62	27,15	10,99	18,76 (CT-IU) 6,70 (CHA)
JACA (H)	37,21	30,80	14,82	8,11 (CHA) 5,57 (CDS) 2,34 (CAA-IU)	41,51	26,04	10,92	17,55 (CHA)
FRAGA (H)	12,60	52,10	22,23	7,11 (CDS) 4,98 (CAA-IU)	33,98	35,73	22,57	6,11 (IU)
ALCAÑIZ (T)	36,42	37,82	12,70	12,09 (CDS)	44,82	24,89	20,20	7,9 (IU)
MONZON (H)	18,65	44,96	10,93	15,25 (CAA-IU) 4,58 (CHA) 4,31 (CDS)	42,16	32,76	6,33	11,13 (IU) 6,57 (CHA)
BARBASTRO (H)	19,91	21,18	32,38	17,75 (CAA-IU) 5,09 (CHA) 2,49 (CDS)	36,54	20,40	27,33	8,86 (IU) 5,06 (CHA) 0,65 (PIE)
EJE DE LOS CABALLEROS (Z)	5,13	44,79	40,50	6,56 (CAA-IU) 1,98 (CDS)	14,85	56,06	19,20	7,45 (IU) 0,77 (UA)
CALATAYUD (Z)	26,87	55,23	7,49	3,18 (CAA-IU) 3,06 (PAI) 1,76 (CDS) 1,48 (CHA)	48,75	28,38	5,75	7,19 (IU) 4,08 (CHA) 2,16 (PIE) 0,83 (UA)
MUNICIPIOS ENTRE 20000 Y 50000 HABITANTES								
TERUEL (T)	29,18	35,03	17,58	5,74 (CHA) 4,78 (IPT) 3,69 (CDS) 2,67 (CAA-IU)	45,27	32,31	9,49	5,76 (IU) 5,20 (CHA)
HUESCA (H)	23,61	33,27	22,08	9,16 (CAA-IU) 6,72 (CDS) 3,67 (CHA)	30,38	21,43	29,50	9,24 (IU) 5,67 (CHA) 2,04 (PIE)

Fuente: Elaboración propia.