

ALCANCE Y LINEAS DE REFORMA DEL FONDO ARAGONES DE PARTICIPACION MUNICIPAL

FERNANDO RODRIGO SAUCO
JAIME VALLÉS GIMÉNEZ

1. INTRODUCCION

Durante el verano de 1995 se planteó por parte del gobierno autonómico la posibilidad de una reducción de la dotación del Fondo Aragonés de Participación Municipal (FAPM), y en este artículo pretendemos determinar no sólo la adecuación de dicha medida, sino el alcance que debería tener una hipotética reforma del Fondo.

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, 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 tributos (1), 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, la descentralización eficiente de las funciones de gasto implica que la función de redistribución la desempeñe fundamentalmente el nivel central. Aunque, esto no debe conducirnos al error de pensar que las actividades de gasto e ingreso de los niveles subcentrales no tienen efectos redistributivos, ya que como apunta Castells (1988, p. 35), sólo en el caso en que los impuestos pagados por cada ciudadano coincidiesen exactamente con los beneficios disfrutados de los servicios públicos, podríamos afirmar que no existe redistribución (2).

(1) 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).

(2) Como señala King (1984, p. 423), los efectos de llevar a cabo una política redistributiva activa por parte de los niveles subcentrales provoca los mismos resultados, por lo que existe la

En estas líneas previas aparecen esbozadas las principales justificaciones teóricas para la existencia de transferencias desde el nivel central al resto de niveles, y también para la creación de fondos de perecuación de las Comunidades Autónomas para que los municipios puedan participar en sus tributos y corregir las desigualdades entre los mismos. De esta forma, han aparecido recientemente transferencias de las Comunidades Autónomas (CCAA) a los municipios en siete casos, dando respuesta al mandato de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, siendo estas comunidades: Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Cataluña, Canarias, Murcia y Aragón. Estos fondos con la característica de incondicionalidad, vienen a cubrir diversos objetivos atendiendo principalmente al cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera.

Por todo ello, el presente estudio se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se analizan las causas que provocan los desequilibrios horizontales y los mecanismos para corregirlos, haciendo referencia a como se ha instrumentado el FAPM. Posteriormente, revisamos la posible extensión de las inadecuaciones del FAPM al resto de fondos autonómicos. Finalmente, nos centraremos en destacar cuales pueden ser a nuestro juicio sus posibles defectos y las líneas de reforma.

2. LOS DESEQUILIBRIOS HORIZONTALES Y SUS MECANISMOS CORRECTORES

Los desequilibrios horizontales pueden existir básicamente por dos razones: que las jurisdicciones tengan distinta capacidad económica o distintas necesidades de gasto. Pero también, pueden surgir de una estructura no armonizada de impuestos subcentrales, como refleja King (1984, pp. 413-422) con algunos ejemplos. En resumen, en estos casos se generan problemas de equidad horizontal que suponen 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. Por otra parte, las pérdidas de eficiencia y equidad deben ser sopesadas

posibilidad de descentralizarla siempre y cuando haya un plan de igualación. Sin embargo, presentan una diferencia obvia, mientras la política redistributiva se realiza a través de elecciones democráticas y voluntarias por las jurisdicciones, las diferencias territoriales que surgen como consecuencia de diferencias en la capacidad económica son involuntarias y no permiten a las jurisdicciones prestar los mismos servicios al mismo coste.

con las ganancias que se derivan de la elección de un impuesto, ya que es algo sobre lo que las preferencias locales pueden variar territorialmente (3).

Por otra parte, el principio de equidad interpersonal exige que los sujetos con la misma capacidad económica reciban el "mismo trato fiscal" independientemente del lugar donde residan, y hablar de "mismo trato fiscal" implica que paguen los mismos impuestos y que puedan disfrutar de los mismos servicios, es decir, que tengan el mismo "residuo fiscal" o "beneficio fiscal neto" (beneficio del gasto público menos impuestos) (4). El "mismo trato fiscal" puede asegurarse a través del equilibrio financiero horizontal, garantizando que dentro de cada nivel de gobierno todas las jurisdicciones, o unidades pertenecientes a él, pueden cubrir en la misma proporción sus necesidades de gasto (E) con sus propios recursos (R). Si este equilibrio horizontal no se diese, existiría una falta de equidad interpersonal (5). Así, no estamos buscando equidad entre los municipios sino entre los sujetos. Si tomamos como ejemplo el nivel local, el equilibrio financiero horizontal se puede expresar:

$$R_i/E_i = R_j/E_j \quad (\forall i,j)$$

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 es a través de transferencias a las personas, pero como hace patente Castells (1988, p. 97), las dificultades técnicas que presentan y los inconvenientes políticos aconsejan optar por la segunda posibilidad, consistente en realizar transferencias entre unidades de gobierno

(3) Como sugiere King (1984, pp. 425-426), la acomodación a las preferencias locales a través del "modelo de Tiebout" no se puede considerar de igual modo en presencia de estructuras fiscales no armonizadas, ya que exigía para garantizar el óptimo: que los costes del servicio a cualquier nivel dado fueran proporcionales a la población y que los servicios estuvieran financiados por impuestos basados en el principio del beneficio, lo cual no se da en este caso y, por lo tanto, los sujetos no se desplazan atendiendo al coste marginal de los recursos movilizados, pudiendo perjudicar a otros al motivar aumentos de gravamen en las zonas que los reciben.

(4) El argumento de equidad se manifiesta en una segunda dirección: equidad vertical, que consiste en reducir las desigualdades de renta real (renta de mercado más beneficios del gasto público y menos impuestos), entre personas de diferentes niveles de renta y tampoco será alcanzado, porque el nivel central o autonómico no tendrá en cuenta los residuos fiscales generados por los municipios como manifiesta Castells (1988, p. 96).

(5) Véase Musgrave y Musgrave (1992, pp. 576-578) para una discusión sobre los beneficios fiscales y el "mismo trato fiscal" relacionado con la distribución de la capacidad fiscal y niveles iguales de provisión (garantizando mínimos o niveles uniformes).

a través de los mecanismos llamados de nivelación, igualación, o perecuación (6).

En este contexto, para lograr el equilibrio financiero horizontal (E.F.H.), debemos garantizar que cada jurisdicción puede prestar el mismo nivel de servicios que una jurisdicción estándar, si hace un esfuerzo fiscal estándar o razonable *-esquema de igualación de la capacidad fiscal-* como analiza Castells (1988, p. 98), o alternativamente si las dos jurisdicciones realizan un mismo esfuerzo fiscal *-esquema de igualación del potencial fiscal-* como presentan Biescas y López (1992, pp. 46-69).

En ambos esquemas teóricos, la transferencia que otorga la Comunidad Autónoma se reparte de forma directa a las necesidades de gasto, pero en el primero la recaudación total del nivel de gobierno se va a repartir entre sus unidades en proporción directa a sus necesidades de gasto relativas e inversa a su capacidad fiscal relativa ($K_0 = \sum t_j B_j$), mientras que en el segundo lo que se reparte son los ingresos que obtendrían todas las jurisdicciones si hiciesen el mismo esfuerzo fiscal ($K_1 = t_j \sum B_j$), es decir, podemos sintetizar el esquema de las transferencias como:

$$G_j = Q (E_j / \sum E_j) + K_j [(E_j / \sum E_j) - (B_j / \sum B_j)] \quad \forall j = 0,1$$

Por tanto, podemos definir dos índices para cada jurisdicción (7): índice de capacidad fiscal ($ICF_j = [B_j / \sum B_j]$) e índice de necesidades fiscales ($INF_j = [E_j / \sum E_j]$) que deben ser considerados a la hora de determinar la participación en el fondo.

3.- EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO ARAGONÉS DE PARTICIPACIÓN MUNICIPAL:

Tras revisar brevemente como se debería estructurar un fondo de perecuación, pasamos a sintetizar el funcionamiento del Fondo Aragonés de Participación Municipal creado en la Ley de Presupuestos de 1993, siguiendo las indicaciones de su Disposición Adicional vigesimoséptima, mientras que los criterios y objetivos de su aplicación aparecen dispuestos en Ley de

(6) En este estudio prescindimos del análisis del equilibrio financiero vertical (E.F.V.), que determina la cuantía a percibir por los municipios, ya que tomamos para nuestro análisis el Fondo que reparte la Diputación General de Aragón (Q).

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

Cortes de Aragón, Ley 8/1993 de 6 de Julio, que viene a regular la instrumentación de dicho Fondo.

Como primera pauta, se decide excluir al municipio de Zaragoza como participe en el Fondo, por su no comparabilidad con el resto de la realidad municipal aragonesa, y por 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 se reparte 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 asigna a la cuota fija refleja el interés relativo por favorecer a los municipios pequeños frente a los mayores (más de 5000 habitantes). En definitiva, la fórmula de reparto para lo que hemos denominado fondo inicial (F.I.) queda como sigue:

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

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 (594423 hab.).

Con posterioridad, las Leyes 13/1993, 14/1993 y 15/1993 de 2 de Diciembre, amplían la dotación para el Fondo Aragonés en 1.500 millones. La baja ejecución presupuestaria que para esas fechas existía, motiva 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"*. Finalmente, la Ley 2/1994 de 23 de Junio, viene a dar el último paso en esta particular historia del Fondo, queriendo imprimirle carácter de permanencia en la realidad presupuestaria aragonesa. En su preámbulo, alude por fin a las motivaciones de esta dotación: *"la escasez de recursos que acucia a nuestros municipios, junto a la cada vez mayor exigencia de prestación de servicios"*, a la vez que *"articular una cierta política territorial autonómica"*. Dentro de una dotación total de 3.000 millones, la fórmula de lo que hemos denominado fondo reformado (F.R.) queda como sigue:

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

Donde aparecen como nuevas variables: n = número total de núcleos; n_i = número de núcleos en el municipio "i"; p_i = población del núcleo "i"; P = población total con residencia en núcleos.

La fórmula de aplicación se mantiene básicamente, introduciendo una modificación en la cuota variable que pasa a ponderar positivamente la existencia de núcleos de población diferenciados del núcleo principal y que originan unas necesidades de gasto mayores, al tener que acometer estos municipios determinadas obras y servicios suplementarios. Se sigue sin considerarse al municipio de Zaragoza, prefiriendo la utilización de convenios específicos para éste.

4. LA EXPERIENCIA COMPARADA DE LOS FONDOS AUTONOMICOS INCONDICIONADOS

En el presente apartado vamos a hacer un breve repaso de los distintos fondos de naturaleza similar al Fondo Aragonés de Participación Municipal que, como decíamos en el apartado introductorio, han aparecido en otras seis Comunidades Autónomas. Estos fondos nacen con el fin de hacer efectivo el artículo 39 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales que facultaba a los entes locales para participar en los tributos propios de las CCAA y, sobre todo, con el objeto de responder a las demandas municipales ante los problemas de insuficiencia financiera que tradicionalmente vienen sufriendo las haciendas locales.

El contenido de su instrumentación intenta recoger las peculiaridades municipales de cada región y, en general, se ha optado por unas fórmulas de reparto bastante inmediatas que atienden a variables de fácil obtención. Además, 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.

Haciendo un breve repaso de la *tabla 1* que presentamos, vemos como el reparto se lleva a cabo principalmente en función de la población, apareciendo como otros indicadores de necesidades de gasto el número de núcleos, la población residente en estos, o la extensión del municipio. 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.

Sin embargo, en ninguno de ellos se ha querido profundizar en aspectos de perecuación o, lo que es lo mismo, en utilizar los fondos como instrumentos que posibiliten transferencias intermunicipales de nivelación. Esto se debe a la concurrencia de 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 aportar dinero al fondo.

TABLA 1:
LOS FONDOS DE PEREQUACION DE LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN 1995

COMUNIDAD AUTONOMA Y DENOMINACION DEL FONDO	PRESUPUESTO DE LA C.C.AA. PARA 1995 Y DOTACION DEL FONDO	OBJETIVOS A CUBRIR	CRITERIOS DE REPARTO
ANDALUCIA: SUBVENCIONES A LAS C.C. LL. PARA LA NIVELACION DE SERVICIOS	1.693.639.319.000 4.446.662.000*	Garantía de los principios de solidaridad y suficiencia.	1) Cuota fija para cada municipio. 2) Cuota variable en función de la población
CANARIAS: FONDO DE COOPERACION LOCAL	443.775.083.000 6.840.000.000	Corrección de los desequilibrios financieros de los municipios.	Participación en el fondo previa elaboración de un Plan de Saneamiento Financiero Municipal.
CATALUÑA: FONDO DE COOPERACION LOCAL DE CATALUÑA	1.718.910.396.437 4.000.000.000 (ayuntamientos) 3.088.093.283. (consejos comarcales)	Garantía del principio de solidaridad territorial y apoyar la organización comarcal y la prestación de servicios a nivel supramunicipal.	La distribución entre los Consejos Comarcales en función de una ponderación según la población de las comarcas, competencias y servicios asumidos.
CASTILLA - LA MANCHA: FONDO REGIONAL DE AYUDA AL MUNICIPIO	275.629.553.000 4.621.800.000**	Garantizar el principio de solidaridad y suficiencia, además de fomentar criterios de política autonómica. En este caso existe una parte específica (condicionada) y otra no cuyos criterios detallamos (al 50% cada una de las partes).	1) Cuota fija para cada municipio. 2) Cuota variable en función de la población, presión fiscal, asociación municipal, existencia de núcleos de población y bienes patrimoniales.
EXTREMADURA: FONDO REGIONAL DE COOPERACION MUNICIPAL	189.536.666.000 1.359.600.000	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	86.479.966.000 1.000.000.000	Garantía de los principios de solidaridad y suficiencia.	Cuota variable en función del número de habitantes, estratos de población, esfuerzo fiscal y extensión del municipio.
ARAGON: FONDO ARAGONES DE PARTICIPACION MUNICIPAL	171.010.294.000 3.000.000.000*	Garantía de los principios de solidaridad y suficiencia.	1) Cuota fija para cada municipio. 2) Cuota variable en función de la población., número de núcleos urbanos y habitantes de los mismos.

(*) presupuesto prorrogado para 1995.
(**) dato de presupuesto de 1994.
Fuente: Elaboración propia a partir de Salanova (1993).

La comparación entre regiones no suministra mayores claves que la de los intentos de alguna comunidad de servirse de estos instrumentos para favorecer el asociacionismo municipal o el esfuerzo fiscal, junto a la particularidad catalana del reparto de una cuantía de su Fondo de Cooperación Local entre los consejos comarcales atendiendo a las competencias y servicios asumidos.

Por otro lado, especial interés tiene la regulación del Fondo de Cooperación Local canario que sirve a los objetivos del Plan Cuatrienal de Saneamiento Financiero. En esencia, el plan busca la mejora financiera de los municipios bajo el principio de cooperación entre las distintas administraciones. Si un ayuntamiento quiere participar de esta transferencia, ha de elaborar un plan de saneamiento y someterse a la disciplina del cumplimiento de unos objetivos financieros. Una vez que sus indicadores económico-financieros sean satisfactorios, recibirá su parte del fondo con carácter incondicionado. De no ser estos los adecuados, la cuantía tendrá carácter condicionado hasta que no se mejoren sus cifras.

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 de las haciendas locales, no cabe duda de que las reflexiones sobre su cuantía, compromisos de los beneficiarios, o criterios de reparto son muy necesarias.

5. POSIBLES LINEAS DE REFORMA DEL FONDO ARAGONES DE PARTICIPACION MUNICIPAL

Un fondo como el FAPM cuya cuantía supone el 10% de lo que la Comunidad Autónoma ingresa por los Capítulos I y II del Presupuesto (impuestos directos e indirectos), quizá requiera una revisión de su instrumentación para que éste sirva con eficacia a los objetivos que el preámbulo de la ley señala. Por ello, vamos a destacar en este epígrafe aquellos elementos que a la luz del esquema teórico presentado, creemos que requieren una revisión.

Una primera crítica común a todos los fondos autonómicos, como ocurre en la mayoría de los de estas, es la que aparece reflejada en la **tabla 2**, y se materializa en que a la hora de diseñar un esquema de nivelación que posibilite a todo municipio prestar un nivel similar de servicios sin tener por ello que aplicar presiones fiscales considerablemente distintas, no se tiene en cuenta que los fondos repartidos deberían guardar una relación inversa respecto a la capacidad fiscal del municipio.

**TABLA 2:
LAS NECESIDADES DE GASTO Y LA CAPACIDAD FISCAL EN LA INSTRUMENTACION DE LOS FONDOS AUTONOMICOS**

CCAA Y DENOMINACION DEL FONDO	INDICADORES PARA LA MEDICION DE LAS NECESIDADES DE GASTO	INDICADORES PARA LA MEDICION DE LA CAPACIDAD FISCAL
ANDALUCIA: SUBVENCIONES A LAS C.C.L.L. PARA LA NIVELACION DE SERVICIOS	población	no contempla
CANARIAS: FONDO DE COOPERACION LOCAL	población (previo saneamiento financiero)	no contempla
CATALUÑA: FONDO DE COOPERACION LOCAL	población, competencias y servicios asumidos (componente comarcal)	no contempla
CASTILLA-LA MANCHA: FONDO REGIONAL DE AYUDA AL MUNICIPIO	población, núcleos de población	existencia de una ponderación decreciente por bienes patrimoniales propiedad del municipio
EXTREMADURA: FONDO REGIONAL DE COOPERACION MUNICIPAL	población	no contempla
MURCIA: FONDO DE COOPERACION MUNICIPAL	población, estratos de población, extensión municipal	no contempla
ARAGON: FONDO ARAGONÉS DE PARTICIPACION MUNICIPAL	población, núcleos de población, habitantes de los núcleos	no contempla

Fuente: Elaboración propia.

Si pasamos a centrarnos en el caso del FAPM, podemos analizar en que forma contempla las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada municipio (8). En primer lugar, como indicadores de necesidad de gasto se ha optado por la población, el número de núcleos municipales y los habitantes de los mismos. Lo cierto es que tratar de efectuar una cuantificación de las necesidades de gasto aproximada a la realidad es una tarea técnicamente compleja, en la que no se pueden dejar de hacer numerosas hipótesis frecuentemente polémicas.

Pero también es cierto, que la formulación que ofrece el FAPM es fácilmente superable, a nada que se tenga en cuenta que los gastos municipales relacionados con los servicios a la propiedad inmueble suponen el 40% del gasto agregado municipal. Introducir este hecho a través de la ponderación de una variable como pueden ser las unidades catastrales en cada municipio, mejoraría la racionalidad del reparto. Se trata, en definitiva, de aproximar las necesidades a la estructura de gasto realmente existente. Junto a ello, no podemos olvidar que es precisamente en las capitales de comarca donde se están detectando crecientes demandas de servicios, lo que nos hace pensar en la inclusión de un factor que capte estas mayores necesidades.

Si cabe, es más cuestionable que ni en el FAPM ni en ningún otro fondo autonómico se haga intento alguno de medir la distinta capacidades fiscales, imposibilitando de esta manera la consecución del objetivo de equidad horizontal. Existen 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 capita 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 el Impuesto de Bienes Inmuebles), y construir así los índices de capacidad relativos.

(8) Para una mayor profundización en las consideraciones que aquí apuntamos, puede consultarse el comunicado que para el III Congreso de Economía Aragonesa presentaron los autores de este artículo con el título "Los Fondos Regionales de Cooperación Municipal: el Fondo Aragonés de Participación Municipal", en él mostrábamos una serie de simulaciones con criterios alternativos de reparto del actual fondo con el objetivo de superar algunos de los problemas aquí mencionados.

La introducción de cualquiera de estas tres medidas en la instrumentación del FAPM, siempre que los datos disponibles fuesen adecuados, contribuiría a un diseño algo más complejo pero mucho más equitativo.

Una segunda crítica estaría constituida por los aspectos cualitativos y cuantitativos del Fondo. En primer lugar, el carácter incondicional que tiene este tipo de fondos dificulta la consecución de los objetivos que se persiguen, cuestión que se facilitaría si se cambiase su naturaleza a la de recursos condicionados o al menos una porción de los mismos. Además, una aproximación burda a la importancia que se le otorga a este tipo de fondos, como es la relación con la cuantía total de los presupuestos autonómicos, nos muestra que Aragón es con diferencia una de las Comunidades Autónomas, junto con Castilla-La Mancha, que más recursos emplea en este tipo de transferencias municipales.

6. CONCLUSIONES

Con este artículo hemos pretendido mostrar que existe una justificación teórica para la existencia de los fondos de perecuación autonómicos, si bien destacamos los factores que a nuestro juicio son sustancialmente mejorables. En concreto, proponemos no sólo que sea aconsejable una posible disminución de los recursos que la Comunidad Autónoma destina para los ayuntamientos, o por lo menos ligar la evolución de su dotación con alguna partida de ingresos presupuestarios autonómicos, sino que se modifique el índice de necesidad fiscal que actualmente sirve para la distribución del fondo, así como la inclusión de un índice de capacidad fiscal. Por otro parte, creemos que la eficacia del FAPM mejoraría respecto a la consecución de sus objetivos si se cambiase su actual naturaleza de recursos incondicionados por la de condicionados, pese a disminuir la autonomía financiera de los ayuntamientos.

En definitiva, intentamos mostrar las posibles líneas de reforma del actual fondo, siendo 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 del FAPM debe conseguir una estabilidad incorporando los elementos aquí apuntados y 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 atienda en sus reformas a la cuantía de lo que se reparte.

BIBLIOGRAFIA:

- BIESCAS FERRER, J. A. Y LOPEZ LABORDA, J. (1992), "Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros". *Hacienda Pública Española*, nº 1/1992, pp. 35-51.
- BIRD, R.M. (1993): "Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization", *National Tax Journal*, vol. XLVI, nº 2, pp. 207-227.
- BOSCH, N. Y CASTELLS, A. (1992), "La financiación municipal: situación actual y perspectivas", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 8, pp. 75-87.
- 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.
- 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.
- MCLURE (1983), *Tax assignment in federal countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra.
- MUSGRAVE, R. A. (1983), "Who should tax, where, and what ?" , en *McLure Jr., Ch. E., ed. (1983)*, pp. 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.
- 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.