

La Financiación de la Corporaciones Locales en los Presupuestos del Estado. El caso de Andalucía

Angel Melguizo Sánchez

Departamento de Hacienda Pública y Derecho Fiscal.
Facultad de Ciencias Económicas.
Universidad Complutense de Madrid.

Este trabajo tiene como objeto examinar el alcance que la Ley de Presupuestos Generales del Estado tiene para la actividad económico-financiera de las Corporaciones Locales. Tras un apunte introductorio, el análisis, referido al ejercicio de 1986, contempla dos aspectos: el que considera a la Ley de Presupuestos como un mecanismo básico de la financiación local y el que, en ese marco de referencia, se refiere a las Corporaciones Locales de Andalucía.

I. INTRODUCCION.

En los últimos años, y especialmente desde el inicio de la transición política y la posterior constitución de las Corporaciones Locales democráticas en 1979, las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado han regulado —a falta de una Ley de Financiación Local coherente con los principios que al respecto se derivan del nuevo Estado fiscal diseñado en la Constitución— aspectos esenciales de la actividad económico-financiera de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales.

La regulación y modificación de la tributación local, la cuantía y el régimen distributivo de las transferencias presupuestarias por participación en ingresos estatales, así como el diseño de actuación presupuestaria local en coherencia con la política económica general, han sido fijados a través de las respectivas y sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Por ello, la importancia que vienen teniendo éstas para la ordenación de la actividad financiera de las Corporaciones Locales a través tanto de su articulado como de sus estados de ingresos y gastos, no requiere, por conocida, mayor ponderación. Año tras año, y de manera especial, como decimos, en los últimos ejercicios, la norma presupuestaria estatal es ya de obligada referencia para comprender en su justo alcance el quehacer económico-financiero de las Corporaciones Locales españolas. (1)

No puede extrañar, por tanto, que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986 —Ley 46/1985, de 27 de diciembre— en clara continuidad con las de ejercicios precedentes, ofrezca al respecto un contenido de la mayor importancia:

a) Regula el régimen participativo en ingresos estatales de las Corporaciones Locales.

b) Suple las limitaciones que se derivan de la inexistencia de una norma general reguladora de las Haciendas Locales, autorizando modificaciones en la tributación municipal.

c) Continúa la aplicación de la Ley 24/1983, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales.

d) Fija el sistema retributivo de la función pública local y en general la política presupuestaria municipal y provincial —también al autonómica— según los principios que informan la política económica global.

e) Refleja una cierta institucionalización de un determinado proceso negociador entre la Administración Central (Ministerios de Economía y Hacienda y de Administración Territorial) y las Corporaciones Locales (a través de la Federación Española de Municipios y Provincias) en torno al régimen participativo en ingresos estatales.

f) Establece los mecanismos financieros compensatorios de la repercusión de la implantación del impuesto sobre el Valor Añadido en la tributación local.

(1) Ha de advertirse también que ese mismo hecho obliga a una cierta reiteración en la estructura formal de los periódicos análisis anuales. Por ello, este artículo es —en la parte general, no referida a Andalucía— tributario incluso en transcripción literal, de otros precedentes. Véase: Purificación Esteso y Angel Melguizo: "Haciendas Locales y Presupuestos del Estado" en los números 85, 90 y 97 (en prensa) de "Hacienda Pública Española".

g) Posibilita a través de su contenido la reflexión y el debate riguroso sobre los principios que deben informar el (Ante) Proyecto de Ley de Financiación Local, de previsible próxima publicación.

Pasamos a examinar el alcance de la Ley 46/1985, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, con respecto a las Haciendas Locales en base a tres ejes: articulado, la financiación local que comporta, y su significado para las Corporaciones Locales de Andalucía.

II. LA LEY 46/1985, DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1986 Y LAS CORPORACIONES LOCALES.

1. Articulado.

El articulado de la Ley de Presupuestos viene siendo cauce, como ya hemos indicado, de disposiciones que afectan directamente a las Corporaciones Locales. Para 1986, y limitando la referencia a los artículos más estrechamente relacionados con nuestro tema, cabe reseñar los siguientes:

- *Artículo 11.* Sobre aumento de retribuciones del personal al servicio del Sector Público.
- *Artículo 39.* Sobre avales por operaciones financieras.
- *Artículo 49.* Sobre Contribución Territorial Urbana.
- *Artículo 50.* Sobre Licencias Fiscales.
- *Artículo 51.* Referido al Impuesto sobre la Radicación y al Impuesto Municipal sobre la Circulación de Vehículos.
- *Artículo 55.* Sobre participación de los Municipios en los impuestos del Estado.
- *Artículo 56.* Sobre participación de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares en los impuestos del Estado.
- *Artículo 57.* Sobre entregas a cuenta y liquidaciones definitivas de las participaciones.
- *Artículo 58.* Sobre opción para asumir los Ayuntamientos la recaudación en período voluntario y ejecutivo las deudas que vienen recaudándose por recibo, así como de las liquidaciones de ingreso directo por las contribuciones territoriales, rústica, pecuaria y urbana, o porque dicho cobro continúe lle-

vándose a cabo por los servicios recaudatorios del Estado.

- *Disposición adicional quinta.* Sobre normas a aplicar en la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.
- *Disposición adicional sexta.* Sobre casos de no aplicación de lo establecido sobre retribuciones de los funcionarios del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, a funcionarios de la Administración Local.
- *Disposición adicional cuarenta y cuatro.* Sobre funcionarios de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local y su inclusión en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
- *Anexo I. Segundo 31.* Sobre créditos ampliables. Se considerarán ampliables los créditos de los programas 912. A (transferencias a Corporaciones Locales por participación en ingresos del Estado si lo exige la liquidación definitiva de 1985), 912. C (por razón de otros derechos legalmente establecidos o que se establezcan a favor de las Corporaciones Locales) y 011. A (en función del tipo de interés variable y la necesidad de financiación).

Es fácil comprender que toda esta regulación por su mero enunciado, no es homogénea en su alcance ni tiene idéntico significado para el normal desenvolvimiento de la actividad económico-financiera de las Corporaciones Locales. Por ello, en lo que sigue, nos limitamos a considerar los Presupuestos Generales del Estado desde la perspectiva de ser un mecanismo esencial de financiación de las Haciendas Locales. Cuando los datos disponibles lo permiten efectuamos su valoración desde la perspectiva de las Corporaciones Locales de Andalucía.

Como es lógico, la argumentación en que ambos apartados se fundamentan considera no solo el alcance del articulado de la Ley de Presupuestos, sino también los créditos presupuestarios consignados en las Secciones representativas al respecto: Sección 25. Administración Territorial, y Sección 32. Entre territoriales, o, desde otra perspectiva en los Programas 912 y 011, en los que esos créditos presupuestarios se integran.

2. Financiación local a través de los Presupuestos del Estado.

Está fuera de dudas la importancia que para la financiación de las Haciendas Locales tienen los ingresos trasvasados y autorizados desde el presupuesto estatal, sobre todo si se hace referencia a éste como garante del sistema de participaciones institucionalizado en el artículo 142 de la Constitución española.

Ahora bien, aun siendo el sistema de participaciones en impuestos estatales el aspecto más relevante, no puede minorarse la importancia de otras vías de financiación local reguladas por la Ley de Presupuestos para 1986 y que son las que en lo sustantivo refleja el cuadro 1.

En total, 510.600,3 millones de pesetas se distribuyen así entre los distintos programas cuyos

créditos totales se recogen en el citado cuadro 1:

Programa 912. A: 442.836 millones de pesetas.

Programa 912. B: 17.800 millones de pesetas.

Programa 912. C: 100,1 millones de pesetas.

Programa 011. A: 49.864,2 millones de pesetas.

2.1. Visión de conjunto.

El contenido del cuadro 1 refleja la concreción en créditos presupuestarios de los dos ejes de financiación local —al margen de las transferencias para Cooperación Local— pretendidas en los Presupuestos del Estado de 1986 en continuidad con los ejercicios de 1984 y 1985: saneamiento de las Haciendas Locales y reforzamiento de sus ingresos. Es decir aportaciones para colaborar a la liquidación de las deudas acumuladas por las Corporaciones Locales y la

Cuadro 1

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1986
CREDITOS MAS IMPORTANTES REFERIDOS A CORPORACIONES LOCALES
(En millones de pesetas)

CONCEPTO	EXPLICACION DEL GASTO	DOTACION
I. Sección 32. Entes Territoriales		
Servicio 23. D.G. Coordinación Haciendas Territoriales		
Programas 912 A y C. Transferencias a Corporaciones Locales		
912 A. Transferencias corrientes por participación en los ingresos del Estado.		
460.01	A Ayuntamientos (F.N.C.M.)	275.044
461.01	A Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares	17.161
461.02	A Diputaciones Provinciales. Participación extraordinaria compensatoria implantación IVA	150.631
912 C. Otras transferencias		
460.02	A Ayuntamientos. Compensaciones que puedan reconocerse a los Municipios por beneficios concedidos que afecten a sus Tributos	100
460.03	A Ayuntamientos. Para atender otras obligaciones que puedan reconocerse a Municipios	0,1
Total Programas 912 A y 912 C		442.936,1

CONCEPTO	EXPLICACION DEL GASTO	DOTACION
Programa 011.A. Amortización y Gastos financieros de la Deuda Pública.		
320.01	Intereses de Deuda asumida por el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 16.1. apartado a) de la ley 9/1983, de 13 de julio	9.458
320.02	Intereses de Deuda derivados de cargas asumidas por el Estado según dispone el artículo 73 de la Ley 50/1984	14.206,4
922.01	Amortización de Deuda asumida por el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 16.1 a) de la Ley 9/1983, de 13 de julio	17.477
922.02	Amortización de Deuda derivada de cargas asumidas por el Estado según dispone el artículo 73 de la Ley 50/1984	8.722,8
Total del programa 011 A.		49.864,2
II. Sección 25. Ministerio de Administración Territorial.		
Servicio 04. D.G. de Cooperación Local		
Programa 912 B. Transferencias a Corporaciones Locales para Cooperación en Obras y Servicios. (*)		
Transferencias de capital:		
760	Planes Provinciales de Obras y Servicios	10.159,6
761	Planes de Obras y Servicios en las Comarcas de Acción Especial	5.487,6
764	Subvención a la Corporación Metropolitana de Barcelona	296,5
762	Ceuta y Melilla. Planes Municipales de Inversiones	22 0
763	Inversiones de carácter cultural a realizar por las Corporaciones Locales (R.D. 988/1982)	900
762	Equipamiento básico para barriadas periféricas Municipios mayores de 20.000 habitantes	278
765	Para abono al Banco de Crédito Local de España de cargas financieras de la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen común	656,3
Total capítulo 7 Programa 912 B.		17.800,0

financiación del déficit de sus presupuestos; y de otra parte, facilitar recursos que permitan transitoriamente la financiación de un adecuado nivel de gasto. Se trataría de lograr, en el momento de la entrada en vigor de la futura Ley de Financiación de las Entidades Locales, el equilibrio financiero necesario para que la misma satisfaga con eficacia el principio constitucional de suficiencia de recursos.

Los rasgos generales que del citado cuadro 1 se derivan son los siguientes:

* La carga (intereses y amortización) del servicio de la deuda asumida por el Estado por un importe presupuestado para 1986 de 26.936 millones de pesetas —conceptos 32.01 y 922.01 del programa 011. A— es la correspondiente a lo dispuesto en el artículo 16.1.a) de la Ley 9/1983,

de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983: con efectos de 1 de enero de 1983, el Estado asume la carga financiera por amortización e intereses de los créditos otorgados por el Banco de Crédito Local a las Corporaciones Locales para financiar sus presupuestos ordinarios de liquidación de deudas y a las cuales se refieren el artículo 3º de la Ley 42/1980, de 1 de octubre, y el número 2 de la disposición final primera de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, en el 50 por 100 restante no asumido en virtud de dichos preceptos legales.

Con la referida asunción de cargas financieras se pretende conseguir, según se expresaba en la Memoria de los Presupuestos Generales del Estado para 1984 (pág. 65), no solo un saneamiento real y efectivo de las Haciendas Lo-

cales, sino que, además se rehabilitará su capacidad de endeudamiento, recuperando la apelación al crédito su verdadera naturaleza, cual es la de atender a la financiación de gastos de inversión.

* Las dotaciones presupuestarias por 22.929,2 millones de pesetas necesarias para amortización y gastos financieros de la deuda derivada de cargas asumidas por el Estado —a que se refieren los conceptos 32.02 y 922.02 del programa 0.11 A en el cuadro 1— tienen otro alcance y son consecuencia de una peculiar forma de aplicar la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de Haciendas Locales, que en su artículo 1º establecía que mediante subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, éste cubriría el déficit real que presentasen a 31 de diciembre de 1982 las Entidades Locales y los Organismos y Empresas Locales con personalidad jurídica propia que dependan exclusivamente de aquellas.

Para financiar ese déficit real estimado inicialmente en 144.000 millones de pesetas, se consignaron en los Presupuestos Generales del

Estado créditos por 33.000 millones de pesetas. Después, la Ley 50/1984 estableció en su artículo 73 un procedimiento de financiación de los 111.000 millones de pesetas restantes de dicho déficit, consistente en autorizar a las Entidades Locales para concertar operaciones de crédito con destino a tal fin; es decir, para financiar o refinanciar su déficit real a 31 de diciembre de 1982 o las deudas integradas en el mismo. Con efectos de 1 de enero de 1985 el Estado asumió por la citada Ley 50/1984, de Presupuestos Generales, las cargas financieras —amortización e intereses— derivadas de las operaciones o convenios mencionados. Para hacer frente a estas obligaciones se han consignado los citados créditos por 22.929,2 millones de pesetas en los Presupuestos Generales del Estado para 1986, idéntica en aplicación de los cuadros de servicio de la deuda a las de 1985.

En el cuadro 2 figuran las Corporaciones Locales de Andalucía que, en aplicación de la ley 24/1983 de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, financian su déficit real hasta 1982 con cargo a los Presupuestos del Estado.

Cuadro 2

CORPORACIONES LOCALES DE ANDALUCIA Y LEY 24/83 (Saneamiento)
(millones/ptas.)

CORPORACION	DEFICIT REAL SOLICITADO	SUBVENCION DEFINITIVA
Almería		
Albanchez	3'0	2'8
Albox	14'3	14'3
Almería	1.202'5	1.217'7
Chirivel	5'5	4'5
Olula del Río	25'6	22'8
Tijola	23'5	21'1
Uleila del Campo	2'1	1'9
Vélez Blanco	14'2	9'7
Zurgena	6'3	6'2
Cádiz		
Algeciras	475'2	339'5
Chipiona	352'2	91'1
Jerez de la Frontera	49'5	208'1
Línea de la Concepción, La	157'0	163'6
Olvera	88'6	57'4
Sanlúcar de Barrameda	254'5	201'3
Tarifa	47'9	43'2
Zahara	7'7	6'4

CORPORACION	DEFICIT REAL SOLICITADO	SUBVENCION DEFINITIVA
Córdoba		
Baena	24'2	28'8
Castro del Río	30'8	30'5
Luque	20'0	16'2
Peñarroya-Pueblonuevo	160'7	147'1
Granada		
Alamedilla	3'0	2'5
Alicun de Ortega	1'9	1'8
Dehesas de Guadix	3'8	3'8
Fonelas	7'2	2'1
Loja	117'5	110'4
Motril	123'2	120'7
Purulena	10'3	5'5
Huelva		
Alosno	18'4	9'4
Ayamonte	95'9	42'5
Beas	17'9	15'4
Campofrío	4'2	2'8
Fuenteheridos	6'9	6'9
Gibraleón	22'1	12'7
Huelva	1.102'2	734'8
Isla Cristina	92'6	41'9
Linares de la Sierra	1'5	1'0
Nava, La	0'5	0'5
Paterna del Campo	4'9	3'9
Zalamea la Real	12'4	11'9
Jaén		
Alcaudete	16'5	13'7
Castillo de Locubín	19'5	19'0
Peal de Becerro	11'9	10'9
Quesada	25'3	22'6
Villanueva de la Reina	17'0	1'0
Villardompardo	1'8	0'8
Málaga		
Almogía	30'1	16'6
Alora	58'0	54'2
Antequera	254'5	274'0
Archidona	65'2	32'2
Ardales	0'01	1'9
Carratraca	1'4	1'4
Cortés de la Frontera	43'9	43'9
Diputación P. de Málaga	2.406'9	1.472'2
Málaga	1.387'5	904'3
Manilva	24'9	18'1
Rincón de la Victoria	214'0	132'3
Ronda	189'4	160'3
Vélez Málaga	320'3	139'1
Sevilla		
Alanís	4'4	3'0
Alcalá de Guadaíra	295'9	120'3
Alcolea del Río	4'3	3'7
Algaba, La	36'5	34'5

CORPORACION	DEFICIT REAL SOLICITADO	SUBVENCION DEFINITIVA
Cazalla de la Sierra	126'1	34'9
Constantina	60'9	40'8
Coria del Río	129'9	82'6
Dos Hermanas	224'6	126'3
Huevar	19'1	6'3
Lebrija	110'5	17'9
Lora de Estepa	1'4	1'4
Mairena del Alcor	34'1	28'8
Morón de la Frontera	103'9	71'2
Navas de la Concepción	11'8	5'1
Osuna	13'6	15'1
San Juan de Aznalfarache	115'7	25'5
San Nicolás del Puerto	4'8	4'1
Sevilla	5.159'7	2.165'2
Tocina	53'4	28'8
Utrera	75'7	51'1
Villanueva del Río y Minas	62'5	38'8

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Un total de 80 Corporaciones (79 Ayuntamientos y la Diputación Provincial de Málaga) obtendrán una subvención total de 9.988,6 millones de pesetas, es decir, el 61,09 por 100 del total solicitado (16.348,8 millones de pesetas). Solo cinco Corporaciones (Ayuntamientos de Almería, Huelva, Málaga, Sevilla y la Diputación de Málaga) absorben el 44,99 por 100 del total subvención concedida.

Esa subvención definitiva total de 9.988,6 millones de pesetas representa el 7,78 por 100 del total financiado a las 268 Corporaciones Locales españolas acogidas a la Ley 24/1983 (128.420,6 millones de pesetas. Este porcentaje viene a ser la alícuota que corresponde a las Corporaciones Locales de Andalucía de la anualidad del servicio de la deuda que financian —por aplicación de la Ley 24/1983— los Presupuestos Generales del Estado de 1986.

*La Cooperación estatal a Planes y Programas de inversiones de las Corporaciones Locales se cifra en créditos presupuestarios para 1986 de 17.800 millones de pesetas, si contemplamos la totalidad del Programa 912.B y de 15.647'2, si nos referimos al más estricto de los conceptos presupuestarios 760 y 761 del cuadro 1, y que hacen referencia a los Planes Provinciales de Obras y Servicios y a los Planes de Obras y Servicios en las Comarcas de Acción Especial. En uno y otro caso continúa el descenso que, en términos reales vienen experimentando estas dotaciones desde 1984, como consecuencia de la distribución determinada por el

Gobierno en el marco de la política de inversiones a realizar por el Sector Público.

En 1986 los créditos destinados a transferencias a las Corporaciones Locales para cooperación de obras y servicios no experimentan, en su conjunto y en términos monetarios, incremento alguno, si bien, se ha decidido aumentar el 46 millones los correspondientes a las obras y servicios y disminuir en la misma cuantía los destinados al análisis de infraestructura y equipamiento de las Corporaciones Locales.

Por lo que a las Corporaciones Locales de Andalucía respecta, la cooperación estatal a Planes y Programas de inversiones locales se cifra en 3.113'6 millones de pesetas según los siguientes datos de los Presupuestos Generales del Estado para 1986:

1. Transferencias de Capital, Subvención a Diputaciones como aportación del Estado a la financiación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios (en millones de pesetas):

Almería	153'0
Cádiz	156'3
Córdoba	306'8
Granada	218'0
Huelva	166'9
Jaén	248'9
Málaga	228'9
Sevilla	37'3

Es decir, 1.516,1 millones, que representan el

14,9 por 100 del total de España (10.159 millones de pesetas).

2. Transferencias de capital. Subvención a las Diputaciones como aportación del Estado a la financiación de los Planes de Obras y Servicios en las Comarcas de Acción Especial:

Almería. Zona Norte	315'2
Cádiz. Campo de Gibraltar	141'3
Cádiz. Zona Sierra de Cádiz	122'0
Granada. La Alpujarra	122'7
Granada. Zona de los Montes	130'2
Granada. Zona Nordeste	220'8
Huelva. El Andévalo y Sierra	200'0
Jaén. Beas de Segura	77'2
Jaén. Cazorla	64'7
Málaga. La Axarquía	153'6
Sevilla. Sierra Norte	49'8

Es decir, 1.597'5 millones que representan el 29'1 por 100 del total de España (5.487'6 millones de pesetas).

* Son, sin embargo, las participaciones en ingresos del Estado el aspecto más relevante de la relación financiera de los Presupuestos del Estado con las Haciendas Locales, ya que constituyen el mecanismo básico de su financiación, tanto en su alcance cuantitativo (los 442.836 millones de pesetas del Programa 912.A representan el 86'7 por 100 del total de créditos consignados en el cuadro 1) como por su significado institucional al materializar lo preceptuado en el artículo 142 de la Constitución.

Este programa 912.A tiene como objetivo "restablecer el equilibrio financiero de las Haciendas Locales para hacer efectivos los propósitos constitucionales de suficiencia de recursos y autonomía en su gestión por las Corporaciones locales".

2.2. Participaciones en impuestos estatales.

La Constitución de 1978 en su artículo 142 constitucionalizó, como es bien sabido, un sistema de financiación para las Haciendas Locales de ancha y larga tradición entre nosotros: las participaciones en Tributos del Estado. Este hecho es el que acentúa, si cabe, la importancia antes resaltada de la anual Ley de Presupuestos Generales para la actividad económico-financiera de las Corporaciones Locales, ya que su articulado fija la cuantía de las participaciones y el ré-

gimen distributivo de las mismas y en su estado de gastos figuran los correspondientes créditos que garantizan cotas de financiación sustantivas para los presupuestos locales.

Según el sistema de participaciones para 1986 y la cuantía de los créditos presupuestarios resultante del mismo, la dotación del Programa 912.A —que nutre el Fondo Nacional de Cooperación Municipal mediante recursos procedentes de participación en los ingresos del Estado y que, igualmente, destina parte de sus recursos a financiar a las Diputaciones y Cabildos insulares— se mantiene, en términos monetarios, en la misma cuantía que en 1985: 287.831 millones de pesetas. En consecuencia experimentan estos créditos una reducción, en términos reales, correlativa a la tasa de inflación.

El incremento producido (155.005 millones de pesetas hasta sumar los 442.836 millones que constan en el cuadro 1) y que representa el 53'8 por 100 de incremento sobre las dotaciones del programa de 1985, viene explicado por la necesaria compensación de las Corporaciones Locales de la financiación que obtenían por tributación local, que desaparece a la entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido.

La implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido implica la desaparición del Recargo provincial del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, del Canon sobre la energía eléctrica, del recargo provincial sobre bebidas refrescantes, del Régimen Agrario de la Seguridad Social y del Impuesto sobre Gastos Suntuarios. Ello genera una acentuación de la centralización fiscal que, a similitud de pautas y niveles de gasto público local, debe ser compensado con las correlativas transferencias del Presupuesto estatal.

En consecuencia, la participación de los Ayuntamientos en ingresos del Estado fijada en 275.044 millones de pesetas, es superior en 4.374 millones a la cuantía de 1985 destinándose esa diferencia a compensar a los Ayuntamientos la pérdida de ingresos en 1986, por la supresión del Impuesto sobre Gastos Suntuarios, así como al Ayuntamiento de Valencia por la supresión de los recursos extraordinarios para financiar el Plan Sur, consecuencia ambas de la entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Otro tanto sucede en el ámbito provincial. La participación de las Diputaciones y Cabildos

Insulares en los impuestos del Estado para 1986 fijada en la cantidad de 17.161 millones de pesetas —idéntica en términos monetarios a la de 1985— queda adicionada a otra extraordinaria de 150.631 millones de pesetas, compensatoria de los ingresos que las Diputaciones Provinciales dejan de percibir en 1986 por la supresión de los tributos antes citados, como consecuencia de la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido.

2.3. Criterios de distribución, para 1986, de las participaciones en ingresos del Estado.

No existe un criterio uniforme. Es preciso diferenciar el sistema seguido en el ámbito municipal del correspondiente al ámbito provincial y, en uno y otro, diferentes supuestos específicos de las respectivas Corporaciones: de Régimen Común o General, del País Vasco, de Canarias, de Navarra, Ceuta y Melilla. En general, el criterio prevalente es el de distribución según población, proporcional o ponderada de la correspondiente jurisdicción, si bien en los últimos ejercicios se viene complejizando y perfeccionando el sistema configurado en 1982, al considerar como parámetros en el ámbito municipal los del esfuerzo fiscal (utilizado desde 1983) y el de unidades escolares en centros públicos, así como el vigente desde 1984 de otorgar un tratamiento diferenciado a los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona y de establecer y regular subfondos participativos específicos (Corporación Metropolitana de Barcelona y Ayuntamientos integrados en el Área Metropolitana de Madrid). Ahora, en 1986, ha de efectuarse, además, la específica distribución de transferencias compensatorias por implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido.

A) Ambito municipal.

El importe de la participación establecida (275.670 millones de pesetas) se ingresa en el Fondo de Cooperación Municipal y se distribuye según establece el artículo 55 de la Ley 46/1985 de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

Por lo que a Ayuntamientos de Régimen Común o General respecta, entre los que se incluyen los de Andalucía, el importe de la participación se distribuirá:

1. La cantidad de 267.678 millones de pesetas se distribuirá entre todos los Ayuntamientos,

con arreglo a los siguientes criterios:

1º A Madrid y Barcelona se les asignará una cifra igual a la participación definitiva en el Fondo Nacional de Cooperación Municipal de cada uno de ellos por el ejercicio de 1985, incrementado en un 2'5 por 100. Este incremento, aplicado a la participación recibida en 1985, supone, para cada uno de ellos, una compensación equivalente a la pérdida que han de experimentar por la supresión del Impuesto de Gastos Suntuarios.

2º Los Ayuntamientos que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 5/1983, de 29 de junio, sobre Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria, hubiesen sido compensados en ejercicios anteriores como resultado de la minoración de ingresos por la aplicación de las nuevas tarifas de Licencia Fiscal de actividades comerciales e industriales, percibirán idéntica compensación en el ejercicio de 1986 que la establecida para el ejercicio de 1984.

3º Se reconoce al Ayuntamiento de Valencia una participación extraordinaria en 1986, como compensación por los ingresos que deje de percibir en dicho año por la supresión de los recursos extraordinarios a que se refiere el apartado 1) de la disposición final segunda de la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido, como consecuencia de la entrada en vigor de éste. El importe de la compensación será igual a las tres cuartas partes del total que dicha Corporación perciba en 1985 por aquellos recursos, estimándose en 300 millones de pesetas.

4º La cantidad restante hasta 267.678 millones de pesetas se distribuirá entre todos los Ayuntamientos, excluidos Madrid y Barcelona, con arreglo a los criterios siguientes:

a) El 70 por 100 en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según el Padrón Municipal correspondiente al ejercicio 1986, ponderado por los siguientes coeficientes multiplicadores, según estratos de población.

Grupos	Número de habitantes	Coefficiente
1	De más de 500.000	1'85
2	De 100.001 a 500.000	1'50
3	De 20.001 a 100.000	1'30
4	De 5.001 a 20.000	1'15
5	Que no exceda de 5.000	1'00

b) El 25 por 100, igualmente, en función del número de habitantes de derecho, pero ponderado de acuerdo con el esfuerzo fiscal medio de cada municipio en el ejercicio inmediato anterior.

A estos efectos se entenderá por esfuerzo fiscal medio la recaudación líquida por habitante obtenida por los conceptos tributarios incluidos en los Capítulos I y II y por las tasas por prestación de servicios de recogida de basuras y alcantarillado del Presupuesto de Ingresos de la Entidad Municipal correspondiente o, en su caso, por las tarifas recaudadas por la entidad gestora del servicio en el ejercicio de 1985.

c) El 5 por 100 restante, en función del número de unidades escolares de Educación General Básica, Preescolar y Especial existentes en Centros Públicos en que los inmuebles pertenezcan a los Ayuntamientos, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deben correr a cargo de los Ayuntamientos. A tal fin se tomarán en consideración las unidades escolares en funcionamiento al final del año 1985.

2. La cantidad de 366.000.000 pesetas a los Ayuntamientos que vinieron percibiendo hasta 1981 la compensación del recargo en el impuesto sobre el producto de las explotaciones mineras, como compensación que se les reconoce para el ejercicio 1986 por cuantía igual a la percibida por cada uno en 1981.

3. A las Corporación Metropolitana de Barcelona y al conjunto de los Ayuntamientos integrados en el Area Metropolitana de Madrid, excepto el Ayuntamiento de Madrid, las cantidades de 2.850 y 1.150 millones de pesetas, respectivamente, en concepto de dotación compensatoria de la diferencia entre la suma total de las cantidades que corresponda a los Ayuntamientos integrados en aquella como participación en el Fondo Nacional de Cooperación Municipal con arreglo a los criterios establecidos en el párrafo a) del apartado anterior cuarto y a la suma de las que corresponderían en caso de aplicar a cada Ayuntamiento el coeficiente correspondiente a la población total de cada una de aquellas Entidades.

La dotación a los Ayuntamientos integrados en el Area Metropolitana de Madrid se distribuirá entre los mismos en función del número de habitantes de derecho de cada Municipio, según el Padrón Municipal correspondiente a 1986 y ponderado por los siguientes coeficientes multiplicadores, según estratos de población.

Número de habitantes	Coefficientes
De más de 100.000	1'50
De 20.001 a 100.000	1'30
De 5.001 a 20.000	1'15
Que no exceda de 5.000	1'00

4. La cantidad de 3.000 millones de pesetas se distribuirá entre todos los Ayuntamientos de población superior a cincuenta mil habitantes no incluidos en la Corporación Metropolitana de Barcelona o en el Area Metropolitana de Madrid, cuyos servicios de transporte público urbano de superficie hayan arrojado déficit por 1984, en proporción directa a dicho déficit o, en su caso, a la subvención que hubiese estado obligada a otorgar la Corporación.

La participación de los Ayuntamientos de Andalucía en el Fondo Nacional de Cooperación Municipal es la que se deriva de la aplicación, para cada Municipio concreto, de los criterios precedentes. En lo esencial, y al margen de las subvenciones por déficit de transporte urbano, la cuantía de la participación queda objetivizada en base al indicado en el apartado 1.4º anterior: habitantes de derecho, esfuerzo fiscal, y número de unidades escolares.

La importancia relativa de estos parámetros y la significación del Fondo Nacional de Cooperación Municipal para los Ayuntamientos de Andalucía queda reflejada en el cuadro 3 que recoge la liquidación del Fondo de 1984 (última disponible) para la totalidad de los Ayuntamientos andaluces agrupados por provincias y su comparación con el total de España.

La participación total de los Ayuntamientos de Andalucía asciende a 37.910'5 millones de pesetas que representan el 16'2 por 100 del Fondo Nacional de Cooperación Municipal de ese ejercicio. La cuota participativa por población (26.694'9 millones de pesetas) es determinante de la participación total ya que significa el 70'4 por 100 de la misma. Para los Ayuntamientos de Andalucía, la cuota participativa por unidades escolares presenta ventajas comparativas en cuanto significa el 22'1 por 100 del total de España. La ponderación por esfuerzo fiscal actúa —al ser éste menor a la media— en sentido inverso (14'8 por 100 del total nacional).

B) *Ambito provincial.*

Por lo que se refiere a la participación de las

FONDO NACIONAL DE COOPERACION MUNICIPAL

LIQUIDACION DE 1984

(millones de pesetas)

TOTAL AYUNTAMIENTOS DE:	CUOTA POR POBLACION	CUOTA POR ESFUERZO FISCAL	CUOTA POR UNIDADES ESCOLARES	TOTAL PARTICIPACION
Almería	1.560'5	489'2	206'9	2.256'7
Cádiz	4.048'8	1.836'1	405'8	6.290'7
Córdoba	2.858'9	825'9	284'4	3.969'3
Granada	2.884'4	727'6	305'9	3.917'9
Huelva	1.569'4	550'4	174'4	2.294'2
Jaén	2.316'6	610'2	264'3	3.191'1
Málaga	4.751'3	1.824'3	410'4	6.985'9
Sevilla	6.705'0	1.766'7	533'0	9.004'7
1. ANDALUCIA	26.694'9	8.630'5	2.585'1	37.910'5
2. ESPAÑA	163.819'7	58.507'0	11.701'4	234.028'1
3. % ANDALUCIA/ESPAÑA	16'3	14'8	22'1	16'2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Diputaciones Provinciales de Régimen Común o General, entre las que se incluyen las de Andalucía, en la cantidad de 17.161 millones de pesetas que figura en el cuadro 1, la distribución se efectúa en proporción al número de habitantes de derecho de la respectiva provincia.

Como ya se ha indicado, los Presupuestos Generales del Estado de 1986 han establecido una participación extraordinaria de las Diputaciones Provinciales en los ingresos del Estado, compensatoria de los ingresos que dejan de percibir en 1986 por la supresión de canon sobre la producción de energía eléctrica y de los recargos Provinciales en el Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas y en los Impuestos Especiales

de fabricación como consecuencia de la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido.

La cuantía de la compensación para cada Diputación Provincial será igual a las tres cuartas partes de la cantidad total que perciba por los citados conceptos en 1985, puesto que por el primer trimestre de 1986 las Diputaciones aun recibirán la recaudación que, durante el mismo año se produzca, por las figuras tributarias suprimidas.