

# EL ACUERDO SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA PARA EL PERIODO 1992-1996

Juan ZURDO RUIZ-AYÚCAR  
Ignacio ZURDO Y RUIZ-AYÚCAR  
Enrique GIMENEZ-REYNA RODRIGUEZ

## I. DESCRIPCION DEL ACUERDO

El documento denominado *Acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autónoma en el período 1992-1996* (en adelante, el Acuerdo), aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del 20 de enero de 1992, consta de cinco epígrafes y dos anexos. En realidad, cada epígrafe se refiere a una cuestión o materia que puede ser tratada de forma independiente y cada anexo tiene por objeto impartir instrucciones respecto a la consecución de determinados fines. Por ello, en orden a su análisis, resulta más claro decir que el llamado Acuerdo de 20 de enero de 1992 consta de cinco acuerdos y dos mandatos, cuya relación es la siguiente:

*Acuerdo 1.* Coordinación presupuestaria y financiera.

*Acuerdo 2.* Método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1992-1996.

*Acuerdo 3.* Fondo de Compensación Interterritorial.

*Acuerdo 4.* Fondo para la nivelación de los servicios públicos fundamentales.

*Acuerdo 5.* Financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias.

*Anexo I.* Mandato al grupo técnico sobre normalización de la información contable.

*Anexo II.* Mandato al grupo técnico sobre coordinación presupuestaria.

Aunque el documento encierra en total siete apartados diferentes, como se acaba de exponer, lo primero que conviene señalar es que no todos ellos tienen la misma importancia. Realmente, pueden dividirse en dos grupos, según que tengan —o sean susceptibles de tener— trascendencia eco-

nómica en las relaciones entre ambas administraciones o carezcan de dicha trascendencia.

Este contenido plural es, precisamente, la primera censura que puede efectuarse al documento y, en particular, la mezcla de cuestiones de destacada trascendencia en el ámbito económico con otras cuyo efecto en este campo es nulo. Probablemente, ello se deba al deseo de dotar de contenido a un documento que, si se hubiera limitado a la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas, no aportaría novedades destacables a la situación preexistente, dada la escasa disposición a realizar una auténtica revisión del método.

Ahora bien, como el objetivo de estas líneas es el de efectuar un comentario crítico del documento, lo comenzaremos con una referencia a la parte del mismo sin trascendencia económica, que está recogida en los dos anexos sobre reglas de normalización y coordinación. A tal respecto, hemos de decir que en ellos se recogen sendos mandatos a los respectivos grupos de trabajo, en orden a establecer las bases que permitan disponer en el futuro de información presupuestaria y contable susceptible de consolidación y análisis conjunto, lo que facilitará a la adopción de medidas de coordinación.

Dicho esto, el análisis lo centraremos en el resto del documento, constituido por los cinco acuerdos con trascendencia económica que antes enunciamos. Haremos una valoración de conjunto, un comentario a propósito de los diversos acuerdos y una reflexión final sobre la vigencia de los principios que han de informar el sistema.

## II. VALORACION GENERAL DEL ACUERDO

El estudio del conjunto de los cinco acuerdos nos permite hacer una valoración que resumimos en los siguientes comentarios:

a) En primer lugar, hemos de decir que la conclusión de la negociación con un número de acuerdos tan elevado constituye un final imprevisto. Durante el transcurso del quinquenio precedente, no se producen señales que pongan de manifiesto la necesidad de regular tantas cuestiones. La única tarea prevista era la revisión del «método del sistema de financiación», y con este objetivo comienzan las negociaciones. Sin embargo, durante su desarrollo se van añadiendo los otros puntos.

b) Ciertamente, la multiplicidad de cuestiones objeto de acuerdo no es, por sí misma, un defecto. Lo que ocurre es que, al ser el documento completo lo que se somete a la aprobación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, su múltiple contenido constituye un importante obstáculo para el consenso general sobre él.

Ahora bien, se debe admitir que el inconveniente señalado es, en realidad, menor de lo que aparenta, porque dos de las cuestiones sólo las trata de forma superficial y voluntarista —las referentes al fondo para la nivelación de los servicios públicos fundamentales y a la financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias—, ya que se limita a establecer el compromiso de su regulación detallada en un futuro inmediato. Este *modus operandi* incrementa, como es obvio, las posibilidades de voto favorable.

c) En cambio, las otras tres cuestiones recogidas en el documento se abordan en profundidad, lo que no impide que se condicionen entre sí al exigirse su aprobación simultánea.

Esto ocurre con los acuerdos 1, 2 y 3, relativos a la «Coordinación presupuestaria y financiera», al «Método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1992-1996» y al «Fondo de Compensación Interterritorial», respectivamente.

Por otra parte, y aunque los acuerdos 4 y 5 se refieren, como vimos, a tareas a realizar, también el resultado a que se llegue en éstas, en su caso, carecería de efectividad en el supuesto de que no se obtenga la aprobación unánime del documento.

En resumen, se puede decir que el hecho de que el documento no se haya limitado a regular el «Método del sistema de financiación», ampliando su contenido a las diversas cuestiones antes citadas, ha introducido un obstáculo a su aprobación general y, por ende, ha originado el riesgo de que la reforma del sistema de financiación, que es parte de él, no se apruebe por unanimidad, lo que produciría una situación imprevista y de difícil salida, en cuanto que se ignora lo que debe hacerse en tal

caso. Este problema se evidencia en el momento actual, pues ya han transcurrido más de siete meses desde el Acuerdo y todavía está sin aprobar por cuatro comunidades —Valencia, Aragón, Cantabria y Canarias—, enunciadas por el orden de su menor a mayor oposición. Puede casi afirmarse en este momento que no lo aprobarán todas, lo que produce una situación inquietante por los interrogantes que suscita.

d) En cualquier caso, es un hecho cierto que la complejidad del documento está originando un importante retraso en la aplicación del «Método del sistema de financiación», pues en estas fechas no nos consta que se haya remitido aún a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de crédito extraordinario necesario para su aplicación.

### III. ANALISIS PARTICULAR DE LOS ACUERDOS

---

#### 1. Coordinación presupuestaria y financiera

Este acuerdo tiene por objeto coordinar las actuaciones de la Hacienda central y las haciendas autonómicas en el ámbito presupuestario y financiero, a fin de posibilitar el cumplimiento por España, como Estado miembro de la CE, del Tratado de Maastricht.

El acuerdo se concreta en el compromiso de las comunidades autónomas y la Administración central del Estado de cumplir un «escenario de consolidación fiscal» que refleje los ingresos, gastos y déficit consolidados de ambas administraciones en el período 1992-1996.

Para el cumplimiento de este escenario, cada comunidad debe presentar al gobierno, a efectos de la autorización del artículo 13 de la LOFCA, un programa anual de endeudamiento.

En conjunto, este acuerdo merece un juicio positivo, si se tiene en cuenta, de un lado, que su finalidad es garantizar el cumplimiento de importantes compromisos internacionales en el marco de la CE y, de otro, que cualquier medida que vaya encaminada a controlar y reducir el déficit debe ser considerada muy oportuna en la actual coyuntura económica.

No obstante, a este acuerdo pueden oponérsele algunos reparos, especialmente los siguientes:

a) En primer lugar, parece que la Hacienda central utiliza los compromisos con la CE como excusa para una excesiva intromisión en la actuación financiera de las comunidades autónomas y, para

que este proceder no sea denunciado o rechazado por aquéllas, aprovecha la simultaneidad de la revisión del sistema de financiación autonómico, con lo que, al unir las dos cuestiones, el temor al fracaso de la segunda induce a la aprobación de la primera. En consecuencia, podría afirmarse que, de no ser por dicha simultaneidad, las comunidades autónomas no habrían aceptado el escenario propuesto por la Administración central, lo que no quiere decir que se hubiese prescindido del escenario, sino que habría sido necesario negociarlo.

b) Y, en segundo lugar, la afirmación contenida en el acuerdo de que la presentación del programa anual de endeudamiento por las comunidades autónomas es «a efectos de la autorización del artículo 13 de la LOFCA» ha resultado falsa, porque, a pesar de dicha mención, se sigue obligando a las comunidades autónomas a solicitar la autorización separada de cada operación, aunque esté contemplada en aquél.

## **2. El método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1992-1996.**

Nuestra opinión sobre el acuerdo segundo del documento —que, en teoría, constituye su principal objeto— se concreta, resumidamente, en lo siguiente:

A) Aunque, por las circunstancias concurrentes y el clima de opinión existente al inicio del proceso negociador, parecía que se iba a acometer una profunda reforma del sistema financiero autonómico, el método finalmente aprobado es, prácticamente, una continuación o prórroga del método anterior (quinquenio 1987-1991), del que le diferencian solamente cuestiones menores, tanto en el aspecto financiero como en el metodológico, entre las que destacan las siguientes:

### *a) En el aspecto financiero*

a.1) Se incluyen en la financiación incondicionada los recursos de compensación transitoria, en cumplimiento del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990, que creó dicha compensación.

a.2) Se incluyen en el sistema nuevos recursos o recursos adicionales con el objeto de solucionar definitivamente el viejo problema de la ausencia de la inversión nueva en la valoración de los servicios traspasados y la consiguiente desviación de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial para atender dichos gastos; la incorporación

de estos «nuevos» recursos se producirá gradualmente, por terceras partes, en los tres primeros años del quinquenio.

Sin embargo, para la distribución de estos recursos adicionales entre las comunidades autónomas, no se utilizan criterios coherentes con su naturaleza finalista, sino que se engloban y confunden con los restantes recursos.

a.3) Se incluyen en la financiación incondicionada las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza (enseñanza privada), con lo que se cumple, aunque tardíamente, el compromiso recogido en el Acuerdo de 7 de noviembre de 1986, que aprobó el método del quinquenio anterior.

### *b) En el aspecto metodológico*

b.1) Para efectuar la distribución de los recursos globales entre las comunidades autónomas, se dividen en dos bloques relativos a los recursos de las comunidades autónomas del artículo 151 y los de las comunidades autónomas del artículo 143, a diferencia del método del quinquenio anterior, en el que los dos bloques de recursos se referían a las competencias comunes y a las competencias de educación, con lo que en el primero de dichos bloques se producía la concurrencia de todas las comunidades autónomas.

b.2) Los criterios de reparto de los recursos siguen siendo esencialmente los mismos, pero se añade uno nuevo (dispersión de la población), y los demás se ponderan de modo diferente al anterior quinquenio.

De las cinco diferencias entre los métodos de ambos quinquenios, que acabamos de señalar, las tres primeras merecen, obviamente, una opinión positiva. Sin embargo, las dos últimas no.

La separación total de las comunidades autónomas en dos bloques es un germen de distanciamiento y facilita, sin duda, la consecución de resultados particulares en el supuesto de que se deseen, lo que se traduce en una mayor facilidad de manipulación del sistema.

En cuanto a los cambios en las ponderaciones de los criterios, no se justifican, lo que suscita la sospecha de que su verdadera finalidad sea la de conseguir determinados fines particulares en los resultados finales.

B) Se introduce un excesivo número de restricciones en la distribución de los recursos (el documento las denomina «reglas de modulación de las tasas de crecimiento resultantes»), que son las siguientes:

1.º) Ninguna comunidad podrá tener tasa de crecimiento mayor del doble de la media de su grupo.

2.º) Tampoco la tasa de crecimiento de una comunidad autónoma podrá ser inferior a la cuarta parte de la media de su grupo competencial.

3.º) La tasa de crecimiento no podrá ser inferior al 85 por 100 de la media de su grupo si la comunidad tiene financiación por habitante inferior a la media o si su renta por habitante es inferior al 70 por 100 de la media.

4.º) La regla primera no se aplicará si el ordenamiento de la comunidad autónoma en su grupo, según el criterio de financiación por habitante, está más de tres lugares más abajo del orden en su grupo según el criterio de renta por habitante (pobreza relativa).

En nuestra opinión, estas restricciones ni están justificadas ni son consecuencia lógica del sistema. Por el contrario, se nos antojan extrañas y rebuscadas, por lo que ponen en evidencia la impotencia del sistema para producir, con su mera aplicación, los resultados deseados por quienes las han impuesto.

Con ellas se persigue, obviamente, posibilitar dos objetivos: los resultados buscados y el consenso de los beneficiados. Por ello, puede afirmarse que cada una de dichas restricciones tiene tras ella, respectivamente, el nombre de una comunidad autónoma en particular.

C) El método no aborda algunos de los problemas y cuestiones que estaban pendientes de solución, a pesar de que estas cuestiones habían sido objeto de compromiso de ambas administraciones en anteriores reuniones y documentos. En concreto, no soluciona dos problemas que el método del quinquenio 1987-1991 recogía expresamente como tareas inmediatas.

La primera de estas cuestiones es la referente a la nivelación en la prestación de los servicios públicos fundamentales, que nuevamente se pospone invocando un genérico y evasivo argumento de dificultades en su instrumentación. No obstante, accediendo a las presiones autonómicas, se adopta el compromiso formal y expreso de presentar un estudio de las mismas antes del 30 de junio de 1992. Pero dicha fecha llegó y no se ha elaborado ningún documento.

La segunda cuestión es la de la cesión a las comunidades autónomas de la recaudación del IVA en su fase minorista. En este caso, el asunto se ignora por completo, sin recogerse la menor alu-

sión al compromiso de 1987, a pesar de tratarse de una previsión recogida por la LOFCA.

D) Finalmente, conviene hacer unas consideraciones sobre el método del actual quinquenio para poner de manifiesto dos aspectos negativos del mismo que generan cierto grado de inquietud e inseguridad.

La primera es la relativa a la consecución futura, a corto plazo, de un mayor grado de la llamada «corresponsabilidad fiscal», que se recoge en el epígrafe II.3 del método, denominado «Autonomía financiera».

En nuestra opinión, se ha polarizado este asunto en la posibilidad de atribuir a las comunidades autónomas un porcentaje de la recaudación del IRPF, según diversas modalidades alternativas: cesión pura y simple de un porcentaje de la recaudación o de la cuota líquida; cesión de un *espacio* de la tarifa general, para que cada comunidad establezca su gravamen, con dos variantes sobre la gestión, según la haga el Estado o se encomiende a aquélla, etcétera.

Por supuesto que aplaudimos la apertura de este debate, pero creemos que no se han tenido en cuenta debidamente ni el objetivo que se persigue, que no es otro que el incremento de recursos propios para disminuir los transferidos, ni la variedad de soluciones que existen, al margen de la utilización de la principal figura del sistema impositivo de la Nación.

Efectivamente, el desarrollo de las tareas en este específico impuesto, además de otros inconvenientes, puede conducir fácilmente a resultados financieros claramente insolidarios, consistentes en que la tasa de crecimiento interanual de los recursos asignados a las comunidades autónomas más ricas resulte más alta que la de las comunidades más pobres. Este hecho, que no nos consta haya sido debidamente valorado, será una realidad si se instrumenta la formulación subyacente en el método, consistente en sustituir, en todo o en parte, la actual participación en los ingresos del Estado, cuya evolución es igual para todas las comunidades autónomas, por la participación en la recaudación del IRPF en sus respectivos territorios.

La segunda cuestión es la relativa al posible evento de que una o varias comunidades autónomas no suscriban el Acuerdo general. En este supuesto, que ya es casi una realidad, debido a que tres comunidades aún mantienen su oposición al documento, cualquier decisión unilateral adoptada por la Hacienda central para asignarles recursos, aunque sea con la intención de solucionar provisio-

nalmente el vacío, debe considerarse inconstitucional. Por ello, se trata de una situación indeterminada y confusa a la que sólo puede encontrarse solución satisfactoria por la vía del acuerdo mutuo.

### **3. El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)**

El FCI fue objeto de estudio y reforma en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990. En ese Acuerdo, se señaló que uno de los motivos principales por los que se acometía dicha reforma era el de no dejarla pendiente para comienzos de 1992, fecha en la que debía revisarse el sistema de financiación, a fin de no dispersar la atención que requería esta última tarea.

Con ello queremos poner de manifiesto que el documento que estamos analizando no debería haber contenido ningún apartado referente al FCI. Sin embargo, había que hacer alguna concesión a determinadas comunidades autónomas para obtener su apoyo al resto del documento. Por ello, la regulación del FCI se limita a aumentar sus recursos, lo que significa aumentar los ingresos de las comunidades partícipes en él.

### **4. El fondo para la nivelación de los servicios públicos fundamentales**

Este acuerdo se limita a dar un mandato al grupo de trabajo ya existente, según el cual debería haberse emitido, antes del 30 de junio de 1992, un informe sobre la aplicación del artículo 15 de la LOFCA.

Como ya se señaló, nuevamente se ha incumplido el compromiso. Con ello queda patente la falta de interés en el desarrollo de este mecanismo, el único inédito de todos los previstos en la LOFCA. Además, debe llamarse la atención sobre la incorrección cometida al denominar «fondo» a los recursos regulados en el artículo 15: podría dar lugar a pensar en la intención de que dichos recursos se reciban por todas las comunidades autónomas en el caso de que se desarrolle el mecanismo de nivelación. Y ésa no parece ser la filosofía de este instrumento de solidaridad.

### **5. Financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias**

Aunque la financiación de los servicios traspasados por la seguridad social (INSALUD e INSERSO) obedece a un sistema y reglas específicas o propias de los mismos, los graves problemas que les afectan han inducido al Consejo de Política Fiscal

y Financiera a ocuparse, por vez primera, de dichos servicios a fin de colaborar en su mejora.

Sin embargo, las competencias actualmente atribuidas a los ministerios de Sanidad y Consumo, y de Trabajo y Seguridad Social, respecto a estos servicios, impiden que las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera puedan ser efectivas en la solución de los problemas. En conclusión, se trata de una actuación testimonial adoptada por el Consejo, a repetida instancia de las comunidades autónomas con competencias en la materia, que vienen padeciendo un elevado déficit por sus costes financieros cuyo carácter creciente se ha hecho insoportable.

## **IV. VALORACION DEL ACUERDO A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA**

Nuestro comentario va a terminar con una breve reflexión sobre la vigencia de los principios del sistema de financiación autonómico.

### **1. Autonomía**

Sin duda, la principal crítica que el sistema español de financiación autonómico recibe —prescindimos a este efecto de los regímenes forales— es la excesiva dependencia financiera de las comunidades respecto del Estado, pues sólo generan por su propia actuación una proporción reducida de sus recursos totales; el resto se recibe vía transferencias, que son condicionadas en un porcentaje del 30 al 40 por 100. La diferencia con las corporaciones locales es notable, pues éstas generan recursos de sus fuentes propias en un nivel que oscila entre el 50 y el 60 por 100.

¿En qué medida corrige el Acuerdo esta situación? Como hemos dicho más arriba, la solución adoptada es puramente continuista con el método que ha estado vigente hasta ahora, de modo que no cabe esperar cambios en el quinquenio que se inicia este año, salvo lo que pueda resultar de la decisión que se adopte en el punto relativo a la llamada «corresponsabilidad fiscal» y al modelo que finalmente se pueda escoger, pues, si no hay implicación de las autoridades regionales en la gestión, el avance es mínimo.

En nuestra opinión, hay otros frentes que abordar para avanzar en la autonomía financiera:

- Uno, fácil de asumir por todas las comunidades: la ampliación de figuras cedibles y la atribución de

competencias normativas en las que menos distorsiones planteen; piénsese, por ejemplo, en la situación actual a propósito del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados: las autoridades de algunos de los territorios históricos del País Vasco han disminuido el tipo de gravamen del 0,5 al 0,1 por 100, sin que puedan *defenderse* las comunidades limítrofes, que son las más afectadas, aunque no las únicas.

- Otro, la creación de nuevos tributos y la implantación de recargos por las comunidades, no deseables, por supuesto, pero necesarias si aquellas quieren asumir su autonomía con todas sus consecuencias. Con objeto de facilitar el ejercicio de esta potestad, el Estado debería adaptar el sistema tributario y modular sus figuras para *hacer hueco* a la tributación autonómica. Es impensable que en el estado actual de opinión alguien pueda atreverse a aumentar la presión fiscal.

- En fin, una forma de potenciar la autonomía es implicar a las comunidades en la gestión de tributos estatales, de forma que se sientan *corresponsables* en la aplicación de un sistema tributario de cuya recaudación resulta, entre otras cosas, el principal de sus recursos financieros, la participación en los tributos del Estado. Las alternativas van desde la incorporación a los órganos de dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria hasta la asunción de tareas de gestión, inspección y recaudación.

Con todo ello, queremos significar que el fundamental objetivo de incrementar el grado de autonomía, en el aspecto financiero, pasa por el alumbramiento de fuentes propias de recursos y por la potenciación de las actuales, con un doble objeto: que disminuya la importancia relativa de las transferencias en los presupuestos autonómicos y que los ciudadanos identifiquen a su respectiva comunidad cuando contribuyen a las cargas públicas. Por ello, no es de recibo que se afirme que el Acuerdo «incorpora avances en la autonomía de gestión» por el hecho de que se incremente la financiación incondicionada en los dos componentes antes aludidos: subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y recursos para gastos de inversión nueva. Si se quiere, se incrementa la autonomía en el gasto, pues se suprime el carácter finalista de estas transferencias, pero en cuanto al ingreso, seguimos donde estábamos.

## 2. Suficiencia

No habrá en España —desde comienzos de siglo— una queja más generalmente sentida por los

diferentes niveles de Administración que el *crónico déficit* de su Hacienda respectiva. El Acuerdo se enfrenta con este problema y lo declara resuelto: «La suficiencia estática del sistema queda establecida para el quinquenio mediante la inclusión de los citados gastos de Inversión Nueva» (punto II.5 del documento). La dotación «adicional» de recursos por este concepto es de 107.378,7 millones de pesetas, distribuidos en dos bloques: 72.909,8 millones para las comunidades del artículo 151 de la Constitución y 34.468,9 millones para las del 143.

Si comparamos esta cifra con el nivel de endeudamiento que han alcanzado las administraciones autonómicas —no conocemos una cifra fiable—, nos tememos que la frase transcrita no sea más que un buen deseo, aun añadiendo el resto de incorporaciones que se hacen. En efecto, el total de financiación nueva es de 181.234 millones de pesetas —y no todo se percibe de entrada—, lo que, comparado con la insuficiencia acreditada del sistema en el pasado, nos permite aventurar que el nuevo método, en cifras de partida, no sólo no permitirá subsanar los déficit del quinquenio 1987-1991, sino que generará otros nuevos durante el próximo.

En cuanto al crecimiento de los recursos (el documento lo aborda en el punto II.6, bajo la rúbrica «Suficiencia dinámica»), el Acuerdo mantiene los mismos criterios que los que rigieron en el anterior quinquenio, que sólo se revisarán si se producen cambios sustanciales en la situación competencial. Por consiguiente, nada se ha avanzado ni en la formación de la masa de recursos que se definen como ingresos del Estado ni en la determinación de la regla de evolución, que debe ser la de los ingresos impositivos del Estado, pues se trata de determinar el porcentaje de participación en dichos ingresos.

En este punto, hemos de decir que han sido las propias comunidades autónomas, aunque no todas, las que han preferido mantener el índice de evolución como estaba —«IEP», el que prevalezca—: ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente); PIB (producto interior bruto), o GE (gasto equivalente en la Administración central), pues garantiza la aplicación de este último como mínimo, en una coyuntura de crisis como la que se empeñaba a vivir, en el período de negociación.

Por todo ello, la suficiencia creemos que seguirá siendo una aspiración de la mayoría de las comunidades autónomas. Consiguientemente, el Estado seguirá exportando déficit a este nivel de nuestro

sector público, si admitimos que la capacidad de endeudamiento tiene un límite.

### 3. Solidaridad

Los negociadores de los acuerdos no cesan de repetir la necesidad de colmar este mandato constitucional y dejan pruebas de su empeño en cada uno de los mecanismos financieros del sistema; no hay más que ver la cantidad de variables que se utilizan en la determinación del porcentaje de participación.

Sin embargo, a los dos únicos instrumentos que la Constitución crea al servicio de este principio se les presta una importancia mínima:

a) Al FCI, porque había sido objeto de una regulación en una Ley de 26 de diciembre de 1990. El Acuerdo se limita, como hemos dicho antes, a fijar su dotación en el 35 por 100 de la inversión estatal en lugar del 30 por 100. Excepcionalmente, para 1992 se establece que el volumen del FCI será de 128.844,9 millones de pesetas, que es la misma cantidad que figuraba en los Presupuestos Generales del Estado para 1991; y se añade que para 1993 y siguientes el volumen del Fondo no podrá ser inferior al de 1992.

b) A las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales, porque, una vez más, se aplazan para un estudio más detenido. Sin este complemento, creemos que el sistema nunca permitirá hacer un cierre adecuado, porque, por más que se quiera ponderar la variable de necesidad en la dotación de capital público de las diferentes comunidades a través de los mecanismos generales —los que afectan a todas—, siempre quedarán algunas, las más pobres, necesitadas de estas transferencias específicas.

Ciertamente, es un asunto complejo determinar cuáles son los servicios fundamentales, cuál es el nivel a garantizar, cómo se mide éste, qué componentes financieros han de contemplarse, etc. Pero ello no puede seguir siendo excusa para incumplir el mandato —que no la autorización— del artículo 158.1 de la Constitución. Y, lo que resulta más chocante: el escaso énfasis que las comunidades más probablemente destinatarias de estas asignaciones ponen en exigir su puesta en práctica.

Como en otro lugar hemos sostenido, los Presupuestos Generales del Estado son susceptibles de impugnación por causa de inconstitucionalidad al no haber atendido, sistemáticamente, el mandato de la norma suprema.

### 4. Coordinación

No parece que sea la coordinación una preocupación excesiva de los redactores del documento, como ya ocurrió en el anterior Acuerdo. Ahora se plantean determinadas actuaciones para procurar la coordinación a propósito de los presupuestos y del endeudamiento, consecuencia lógica de los inminentes compromisos comunitarios.

Pero no van más allá ni las pretensiones del Estado ni las exigencias de las comunidades, que sólo consiguen un compromiso de estudio previo de incidencia recaudatoria en las normas que afectan a los tributos cedidos. Cuestiones tan trascendentes como el déficit público, la presión fiscal, la política tributaria, la nivelación financiera, la descentralización del gasto público, por no entrar en asuntos concretos de actualidad (la creación de la unión europea, la implantación del mercado único, la reforma del IVA, por ejemplo), no merecen la mínima preocupación de los negociadores.

Como antes dijimos, las comunidades autónomas han de dar un paso al frente en el ejercicio de sus potestades de imposición y el Estado ha de hacerlo posible. Y todo ello ha de realizarse actualmente en el seno del órgano que la LOFCA concibe al servicio de la coordinación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, con las modificaciones en sus normas de funcionamiento que sean precisas. El día que se reforme el Senado, será éste el foro para tratar y convenir sobre estas cuestiones, como cámara de representación territorial.

### 5. Homogeneidad

No había sido hasta ahora un imperativo de los negociadores la exigencia de homogeneidad en la asignación de recursos. Sin embargo, el Acuerdo para el quinquenio 1992-1996 sí se ha preocupado de ello y, a tal fin —como vimos—, ha hecho dos apartados: comunidades del artículo 151 y comunidades del artículo 143, y ha modificado las variables y los grados de ponderación (reforzando la población, sobre todo) para salir al paso de la crítica que se hacía al anterior sistema a propósito de la excesiva dispersión de la financiación en pesetas por habitante.

Sin embargo, mucho nos tememos que el nuevo sistema no corrija la excesiva diferencia existente entre las comunidades que siguen el modelo general y las llamadas forales, tanto en la atribución de competencias y facultades como en la asignación de recursos. Y esa reivindicación seguirá latente, o acentuada, en estos tiempos de exacerbamiento de las tesis nacionalistas.