

LA INCIDENCIA DEL MODELO DE ESTADO EN EL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA (*)

J. LUIS GARCIA RUIZ
EMILIA GIRON REGUERA

SUMARIO: I. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y SU PROYECCIÓN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE FINANCIACIÓN DE LAS CC. AA.—II. EL DESEQUILIBRIO ENTRE EL MODELO DE ESTADO Y EL MODELO FINANCIERO Y A LA INVERSA: EL NUEVO SISTEMA DE CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y SUS POSIBLES EFECTOS DESEQUILIBRADORES.—III. LA INTEGRACIÓN ARMÓNICA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES COMO RETO FUNDAMENTAL DEL ESTADO AUTONÓMICO Y DE SU FINANCIACIÓN.

I. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO Y SU PROYECCION EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE FINANCIACIÓN DE LAS CC. AA.

La estructura política de un Estado condiciona en gran medida la regulación de su Hacienda (1), de ahí que el estudio de la financiación de las Comu-

(*) Este trabajo ha sido presentado como ponencia en el «I Congreso de Ciencia regional de Andalucía» celebrado del 23 al 25 de abril de 1997.

(1) Relación resaltada por Sevilla Segura, que considerando que la clarificación del modelo político es previa y determinante del modelo financiero, propone: «desarrollése clara y coherentemente la estructura política del Estado prevista en la Constitución y el modelo financiero será una simple consecuencia». Y, al respecto, no duda en afirmar que «en la medida en que la organización político-administrativa de un país deviene abierta y plural, el único modelo financiero compatible con dicha organización es el descentralizado» (MARTÍN-RETORTILLO BAQUER Y MARTÍNEZ LAFUENTE (dir.): «Consideraciones en torno al modelo de financiación autonómica», *Estudios de Derecho y Hacienda*, vol. II, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, págs. 1339 y 1350). Así, para Calvo Ortega el problema de carácter político que plantea la financiación de las regiones «consiste en conocer cuál de las diferentes alternativas de financiación es la que mejor se adapta a una situación y un modelo político dados» («La financiación de las regiones», *Autonomías regionales*, Presidencia del Gobierno, 1977, pág. 451).

nidades Autónomas no pueda abordarse de manera aislada, sino que es preciso atender al modelo de Estado construido a partir de las previsiones de los Títulos Preliminar y VIII de la Constitución Española (CE) (2). Pero el principio dispositivo y el carácter voluntario del derecho a la autonomía que alienta las disposiciones del Título VIII, hicieron imposible establecer en la Constitución un modelo acabado de financiación autonómica ya que la imprecisión y ambigüedad constitucionales en relación a la organización territorial del Estado no pudieron menos de ejercer su proyección en el sistema de financiación diseñado en los artículos 156 a 158 CE.

En cualquier caso, la atribución de autonomía financiera resulta ser no sólo necesaria para la gestión de los propios intereses a que hace alusión el artículo 137 del texto constitucional (3), sino una consecuencia ineludible derivada de la concepción de los nuevos entes territoriales como políticamente autónomos, pues difícilmente cabe calificar una autonomía como política, si el reconocimiento de la autonomía financiera tuviese un carácter meramente formal. De ahí que quepa afirmar que es del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, reconocido en el artículo segundo de la Constitución, de donde arranca la exigencia de construir Haciendas Autónomas que permitan el ejercicio efectivo y la financiación de las competencias asumidas.

Para la organización de la financiación de ambos niveles de gobierno —central y subcentral—, un Estado dotado de descentralización política, puede acudir a dos sistemas contrapuestos, el de unión o el de separación, o a un sistema mixto que combinara elementos de uno y otro (4). Acoger el sistema

(2) El Estado autonómico es el modelo de Estado que nace en España tras la Constitución de 1978 y con el que se intenta dar solución a los problemas históricos de articulación nacional, a la vez que aprovechar las ventajas de la descentralización. Y, tal como señala VOGEL «en la medida en que un Estado sea un Estado compuesto plantea el problema de la financiación de sus partes» («Hacienda Pública y el Derecho Constitucional», *HPE*, núm. 59, 1979, pág. 17).

(3) Véase artículo 137 CE. Así las SSTC 63/1986 (FJ. 4.º) y 183/1988 (FJ. 1.º) manifiestan que de la autonomía para la gestión de sus propios intereses forma parte la autonomía financiera reconocida a las CC. AA. en el artículo 156.1 de la Constitución.

(4) FERREIRO LAPATZA estima que las posibles combinaciones que pueden realizarse son múltiples, como consecuencia de la diversidad de elementos en que el concepto de soberanía financiera se puede descomponer —soberanía legislativa, sobre las sumas recaudadas, administrativa y presupuestaria— y que son susceptibles de atribuirse a distinto titular («La financiación de las autonomías», *La España de las Autonomías (Pasado, presente y futuro)*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, pág. 156). En este sentido, RAMALLO MASSANET ha enumerado hasta seis criterios diferentes en base a los cuales puede concretarse un sistema mixto, si bien «desde la exclusiva perspectiva del disfrute de los rendimientos, con independencia de las otras competencias, de orden normativo o gestor, que los entes puedan tener» («El reparto de competencias tributarias entre los distintos ámbitos de gobierno», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 60, 1988, págs. 524-525).

de unión conlleva atribuir al poder central la titularidad exclusiva para establecer y recaudar los tributos, asignándole luego a los territorios autónomos una cierta cantidad de dinero en función de las necesidades a las que tuvieran que hacer frente. Por contra, el sistema de separación conduce a un reparto de todos los impuestos entre ambos niveles de gobierno, ejerciéndose de forma exclusiva en lo que a cada uno compete facultades normativas, administrativas y el derecho a la recaudación (5). La Constitución española ha optado finalmente por consagrar un sistema mixto de financiación (6), que permite en su desarrollo decantarse más o menos hacia cualquiera de los sistemas antagónicos citados, aún cuando en ningún caso sea posible la implantación exclusiva de uno de ellos (7).

En efecto, la enumeración de las fuentes de financiación realizada en el artículo 157.1 CE elimina tanto la posibilidad de un sistema puro de unión —relaciona entre los ingresos de las CC. AA., los impuestos *propios* y los cedi-

(5) Sobre las ventajas e inconvenientes de ambos sistemas, véanse, FERREIRO LAPATZA: «La financiación...», *cit.* (1981), págs. 155-162; PERULLES: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Aja (dir.), Tecnos, Madrid, 1985, págs. 342-345.

(6) Opción no extensible a los territorios forales, que, en virtud de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, disponen de un régimen financiero diferente —de separación de ingresos— en correspondencia con un sistema de descentralización atípico, que incorpora un alto nivel de autogobierno. Estos territorios se financian en función de la capacidad fiscal de sus ciudadanos, contribuyendo a través de un cupo al sostenimiento de las cargas generales del Estado no asumidas por ellos. Aun en estos casos, se han establecido algunas correcciones al sistema de separación financiera, tendentes a garantizar la carencia de privilegios en el orden tributario y el principio de equilibrio y desarrollo armónico del territorio español.

(7) Tal es el parecer de la generalidad de la doctrina. Véanse, entre otros, APARICIO PÉREZ: «La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española», *Organización Territorial del Estado*, vol. I, IEF, Madrid, 1984, pág. 450; ALONSO GONZÁLEZ: «El poder tributario de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, núm. 65, 1992, pág. 217; DE LA HUCHA CELADOR y ZORNOZA PÉREZ: «Los recargos sobre impuestos estatales y la financiación de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Actualidad-Hacienda Pública Española*, núm. 8, 1990, pág. 21; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y FERREIRO LAPATZA: «La financiación de las autonomías», *La España de las Autonomías*, Ministerio de Administraciones Territoriales, Madrid, 1985, pág. 448; MEDINA GUERRERO: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1992, pág. 344; RAMALLO MASSANET y ZORNOZA PÉREZ: «Sistema y modelos de financiación autonómica», *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 5, 1995, pág. 9; RODRÍGUEZ BEREJO: «Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985, págs. 65-68; TORRES DEL MORAL: *Principios de Derecho Constitucional Español*, tomo 2, Ediciones Atomo, Madrid, 1988, pág. 307. La diversidad de criterios ha surgido cuando se ha tratado de determinar qué sistema ha de entenderse predominante.

dos— como de separación —al citar también entre ellos las participaciones en los ingresos del Estado y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado—. Por ello, las características definitivas del sistema dependerán en última instancia de la distribución que la legislación de desarrollo rea-lice de las competencias tributarias (8).

Esta opción constitucional no está exenta de fundamento. La conjunción de los principios de unidad y autonomía, sobre los que se asienta el Estado Autonómico (9), impiden tanto una unificación fiscal como atribuir una autonomía total y absoluta a los territorios autónomos en materia de ingresos y gastos públicos (10). Además, el creciente intervencionismo económico estatal y la conveniencia de reservar las figuras impositivas básicas al Estado, de la que se hacen eco Ferreiro Lapatza y Fernández Rodríguez, fundándose en los artículos 130, 131 y 138 CE, así como en la necesidad de que el Estado actúe unitariamente sobre un único espacio económico nacional (11), son factores que tampoco aconsejaron la implantación de un sistema de separación.

(8) Atribución que puede realizarse a un triple nivel, comportando distintos grados de poder político: a nivel normativo —capacidad legislativa para determinar total o parcialmente los elementos básicos del impuesto—; a nivel administrativo —competencias de gestión tributaria— y a nivel de atribución de los rendimientos impositivos procedentes de impuestos del Gobierno central.

(9) Así lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional, al declarar que la Constitución consagra como fundamentos de una parte, el principio de unidad indisoluble de la nación española y, de la otra, el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, por lo que «determina implícitamente la *forma compuesta de Estado, en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales*» (STC 35/1982, FJ. 2.º). En consecuencia, estima que el régimen autonómico se ha de caracterizar «por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico de las entidades territoriales que la integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías» (STC 76/1983, FJ. 2.º).

(10) Véase, en este sentido, FERREIRO LAPATZA: «La financiación...», *cit.*, pág. 155.

(11) Estos autores mantienen que es indispensable reservar al Estado los impuestos sobre renta, sociedades y volumen de ventas, como instrumentos que le son necesarios en tanto que máximo responsable de la estabilidad económica, del desarrollo económico y de la igualación y redistribución de las rentas (*op. cit.*, pág. 457). En igual sentido se manifiestan, entre otros, CAZORLA PRIETO: «Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria», *Hacienda y Constitución*, IEF, Madrid, 1979, pág. 760; MARTÍNEZ GENIQUE: «Financiación de los entes territoriales autónomos», *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, CEC, Madrid, 1978, págs. 643-644.

II. EL DESEQUILIBRIO ENTRE EL MODELO DE ESTADO
Y EL MODELO FINANCIERO Y A LA INVERSA: EL NUEVO SISTEMA
DE CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y SUS POSIBLES
EFECTOS DESEQUILIBRADORES

Estas razones explican que en el ámbito político y administrativo la Constitución favorezca una organización del Estado próxima a los principios de un modelo federal (12), mientras que en el terreno financiero no se exige necesariamente desde la perspectiva de los ingresos la construcción de un sistema descentralizado. Al no vincularse la autonomía financiera con la descentralización fiscal, la existencia de Haciendas Territoriales dependientes, en las que el grueso de sus ingresos los proporcione el Estado no contraviene el texto constitucional (13). Por esta opción se decantó inicialmente la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas —en adelante, LOFCA— promulgada en virtud de la previsión establecida en el artículo 157.3 CE, y cuya regulación se caracterizó hasta su reforma (14) por una elevada centralización impositiva mediante «una acusada concentración de la potestad legislativa, con amplia descentralización del poder de gasto y extenso reparto del producto de las fuentes tributarias de ingresos» (15). El sistema de financiación acuñado por la LOFCA, al haber confiado al Estado el

(12) Así, DE OTTO ha afirmado que «el sistema de la Constitución de 1978 permite federalizar el Estado Español hasta niveles perfectamente comparables a los de los Estados federales europeos.» (*Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1988, pág. 247). Criterio contrario sostiene LOJENDIO IRURE, para quien: «la federalización del modelo actual sólo puede producirse mediante una revisión de la Constitución» («El modelo autonómico de la Constitución de 1978», *Primeras Jornadas de Estudio de Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo I, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1983, pág. 68), que GARCÍA DE ENTERRÍA considera previsible e inevitable para que se «organice el sistema de manera más coherente con el modelo final que ha resultado y potencie su funcionamiento efectivo» («La primacía normativa del Título VIII de la Constitución», *REDA*, núm. 33, 1982, pág. 291).

(13) Incluso, el Tribunal Constitucional ha reconocido que la autonomía financiera no significa autofinanciación. Sobre el concepto de autonomía financiera en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, véanse SSTC 4/1981 (FF.JJ. 3.º y 15.º); 14/1986 (FJ. 2.º); 63/1986 (FJ. 11.º); 179/1987 (FF.JJ. 2.º y 3.º); 201/1988 (FJ. 4.º); 96/1990 (FJ. 14.º); 13/1992 (FJ. 7.º); 135/1992 (FJ. 8.º); 133/1992 (FJ. 3.º); 237/1992 (FJ. 6.º); 87/1993 (FJ. 3.º).

(14) Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial, que tuvo como fin dar encaje legal a las medidas introducidas por el nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) en su reunión del día 23 de septiembre de 1996.

(15) PALAO TABOADA: «La distribución del poder tributario en España», *Crónica Tributaria*, núm. 52, 1985, pág. 183.

control de las figuras impositivas que generan la mayor parte de los ingresos tributarios, entre ellos el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y restringido el margen de operatividad del poder tributario autonómico, en cumplimiento por otra parte del artículo 157.2 CE (16), ha conducido a que las Haciendas Autonómicas se hayan financiado de manera casi exclusiva de los recursos procedentes de transferencias estatales, por la vía de la participación en los ingresos del Estado, configurándose de este modo como unas *Haciendas parasitarias* (17). De tal realidad ha sido consciente el TC, al describir que uno de los rasgos característicos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas diseñado por la LOFCA, antes de su reforma, es el de que

«la autonomía financiera de las Comunidades viene definida en el bloque de la constitucionalidad *más por la relación a la vertiente del gasto público* —y si acaso a las transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda estatal y que constituyen un derecho de crédito frente a ésta a favor de las Haciendas autonómicas (participaciones en los ingresos del Estado, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones complementarias que se establecen en los Presupuestos Generales del Estado conectadas a la prestación de los servicios públicos fundamentales de las Comunidades Autónomas, e incluso si así se prefiere los tributos cedidos)— *que por la relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio* con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la Hacienda Autonómica. Se configura así un sistema de financiación apoyado en mecanismos financieros de transferencias desde el Estado» (18).

Hasta 1996, la instauración en nuestro Estado, plural y descentralizado, de ese modelo financiero centralista ha planteado la problemática de la posible incompatibilidad entre autonomía política y financiera. En el llamado *Libro Blanco sobre Financiación de las Comunidades Autónomas* (19), se ha con-

(16) En este artículo se dispone que: «Las Comunidades Autónomas no podrán, en ningún caso, adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.»

(17) En este sentido, véanse, ZORNOZA PÉREZ y DE LA HUCHA CELADOR: «Los recargos sobre impuestos estatales...», *cit.*, pág. 21; RODRÍGUEZ BERELLO: «Una reflexión sobre el sistema general...», *cit.*, pág. 68.

(18) STC 13/1992, FJ. 7.º

(19) Con este libro se dio cumplimiento al encargo realizado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (CPFF), que encomendó en su reunión del 7 de octubre de 1993 a un grupo de expertos la elaboración de un estudio sobre la financiación de las Comunidades Autónomas y las propuestas de revisión. Estudio que ha sido publicado con el título *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, IEF, Ministerio

cluido, con acierto, que la raíz de los problemas que han afectado al sistema de financiación —escaso grado de corresponsabilidad fiscal de las autonomías, excesivo endeudamiento y ausencia de un mecanismo de nivelación satisfactorio— ha residido «en el desajuste que existe entre la organización política del Estado, ampliamente descentralizada, y un sistema de financiación pública, todavía centralizado, que descansa en la capacidad de la Hacienda Central para obtener recursos» (20). De este modo se reconoce que, aunque en nuestro marco constitucional es admisible la coexistencia de una Hacienda de Transferencia con el fraccionamiento vertical del poder político en el contexto del Estado Autonomo, no resulta conveniente para el funcionamiento de ese Estado que la descentralización financiera hacia los niveles de gobierno territoriales sea mínima por la vía de los tributos y máxima por el lado del gasto. La dependencia y condicionamiento de las Haciendas Territoriales ha de tener un límite, más allá del cual resulta difícil hablar de autonomía financiera.

Dada la aproximación funcional del Estado Autonomo a los Estados de corte federal, es necesario que las Comunidades Autónomas asuman, junto con la potestad de gasto, una mayor capacidad de actuación sobre los ingresos necesarios para financiar los servicios públicos a su cargo. Vogel ha planteado el riesgo que puede derivarse de la desvinculación de la competencia material respecto de la financiera para los entes dependientes, al escribir que «no es posible ejecutar con eficacia una competencia si su titular no dispone al mismo tiempo de los medios financieros necesarios para su realización. Si la competencia para decidir y la competencia financiera se encuentra en distintas manos, ambos titulares sólo podrán realizar su trabajo si están de acuerdo; y en ese acuerdo, el titular de la competencia financiera tendrá, por lo general, una mayor importancia. El ordenamiento financiero, así, se ha convertido en un importante, incluso decisivo, sector del sistema constitucional de separación de poderes» (21).

El mantenimiento de un sistema de separación en gastos y de unión en ingresos puede tener al menos dos importantes repercusiones políticas a las que de forma breve aludimos a continuación:

de Economía y Hacienda, Madrid, 1995. En esta obra se ha inspirado el nuevo modelo de financiación autonómica aplicable para el quinquenio 1997-2001, uno de cuyos principios inspiradores básicos es el principio de corresponsabilidad fiscal efectiva.

Las dos partes del Informe han sido publicadas también en la Revista *Palau 14*, n.º 24, 1994, págs. 113-220 (primera parte), y n.º 25, 1995, págs. 155-350 (segunda parte), y una versión resumida del mismo preparada por el Instituto de Estudios Fiscales en la revista *Cuadernos de Actualidad*, n.º 3/1995, año VI, «Financiación de las Comunidades Autónomas», págs. 85-94.

(20) *Ibidem*, pág. 19.

(21) «Hacienda Pública...», *cit.*, pág. 16.

En primer lugar, al limitarse la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, se impide el pleno ejercicio de sus competencias. Cuando los recursos que posibilitan los gastos para la gestión de las competencias asumidas estatutariamente los facilita de forma discrecional la Hacienda Central, si los recursos recibidos no son suficientes o se decide gastar más, las Comunidades sólo pueden bien presionar a aquélla para obtener un volumen mayor de recursos —aunque sean condicionados—, con lo que se dificultan las relaciones entre ambas Haciendas, bien recurrir al endeudamiento o bien asumir la limitación de su autonomía política por falta de los ingresos necesarios (22).

En segundo lugar, se puede ver afectado el correcto funcionamiento de los procesos electorales de las CC. AA., ya que si el gasto se financia mayoritariamente con cargo a recursos procedentes de otro nivel de gobierno y no mediante tributos propios, los ciudadanos—contribuyentes—votantes no pueden evaluar correctamente el coste impositivo que representa el nivel de gasto asumido por su Comunidad — fenómeno de ilusión financiera — y, por consiguiente, no disponen de elementos de juicio suficientes para juzgar la labor realizada por su gobierno autonómico (23). Esta falta de percepción permite a los gobiernos regionales ocultar sin dificultades los defectos de una mala gestión y administración y, al tiempo, obtener importantes beneficios políticos de una elevación del gasto público, aparentemente gratuito, respecto del que no se afronta la responsabilidad de su financiación, y que sólo es, a su vez, financiable reclamando mayores transferencias del Estado (24). Esta ilusión financiero-política puede inducir a los usuarios a una demanda excesiva, o incluso a un uso abusivo, de los servicios públicos ofrecidos por la Administración Autonómica, creyéndolos llovidos del cielo.

El restablecimiento de una mayor correspondencia entre las decisiones de

(22) A idéntica conclusión han llegado los autores del Libro Blanco: *Ibidem*, pág. 19.

(23) Opinión similar manifiesta CASTELLS ANTONI: «Todo sistema de dependencia niega la esencia de la autonomía política y también algunos atributos esenciales de la democracia, que requiere que sean los ciudadanos, y no otros gobiernos, los que deban controlar y juzgar la acción de su gobierno» («Un problema eminentemente político», *El País*, 11-IV-1996).

(24) Estas deficiencias han sido criticadas enérgicamente por Rodríguez Bereijo, que contrario a la pervivencia de una Hacienda de Transferencias, ha afirmado que «propende más fácilmente a convertirse en una Hacienda parasitaria caracterizada por: la despreocupación sobre el control de los contribuyentes y la gestión tributaria, y sobre la generalización y reparto de la carga fiscal; la irresponsabilidad fiscal respecto de las decisiones y demandas de gasto público y una mala asignación de los recursos públicos; la ausencia de una relación entre la Hacienda Autonómica y sus propios contribuyentes, que repercutirá negativamente en la educación tributaria de los ciudadanos y no hará sino fortalecer el sentimiento de impopularidad y rechazo frente a los impuestos locales y autonómicos» («Una reflexión sobre el sistema general...», *cit.*, pág. 71).

ingresos y las decisiones de gasto, es decir, el reforzamiento del principio de corresponsabilidad fiscal pondría fin a los anteriores inconvenientes, y también constituiría un importante freno frente al crecimiento irresponsable del gasto, del déficit y, consiguientemente, del endeudamiento. En la medida que las autonomías se responsabilicen de los ingresos recaudados en su territorio, los ciudadanos, que soportan el coste de los servicios a través del pago de impuestos, exigirán que se presten de la forma más económica y eficiente, para lo que contarán con el control que su voto ejerce sobre el poder fiscal y de gasto público de sus gobiernos. De este cambio de estructura resultaría una más correcta asignación de las responsabilidades políticas respecto de las distintas administraciones que concurren en el Estado autonómico.

Pero en la permanencia de la desvinculación territorial entre ingresos y gastos han tenido interés ambas Administraciones, central y autonómica, al contemplar ambas con desconfianza la territorialización de los ingresos por distintas razones. La Administración Central, como consecuencia de la presumible pérdida de poder y de influencia sobre las Comunidades Autónomas que la territorialización conlleva, ha preferido mantener el control directo que las transferencias de recursos posibilitan sobre los niveles subcentrales de gobierno, sin confiar en el posible control político que el voto de los ciudadanos puede desempeñar en un sistema en que la hacienda territorial se responsabilice de sus ingresos. Tampoco las Haciendas Autonómicas han discutido la existencia del esquema centralista de financiación, hasta que éste se ha mostrado insuficiente para atender sus crecientes demandas. Esta falta de voluntad política por fortalecer su autonomía financiera se relaciona, por una parte, con el temor de las CC. AA. más pobres a que ello acentuara la diferencias de capacidad financiera entre regiones y, por otra, con la facilidad que para los gobiernos autonómicos ha supuesto ejercer sus competencias sin tener que acudir a los ciudadanos-votantes para solicitarles los correspondientes ingresos en su condición de contribuyentes (25).

Dicha confluencia de intereses ha dificultado una descentralización de los

(25) En términos semejantes se ha expresado Casamiglia, al indicar que «se ha producido un equilibrio perverso en el que la Administración Central está satisfecha con el poder que le da el amplio margen de maniobra sobre la financiación. Las Comunidades Autónomas, por su parte, también parecen satisfechas con la posibilidad de desviar toda la responsabilidad hacia el gobierno central» («La corresponsabilidad fiscal en la Hacienda Autónoma», *De Economía Pública*, núm. 12, pág. 130, citado por MONASTERIO ESCUDERO y SUÁREZ PANDIELLO: *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Fundación BBV, Bilbao, 1993, pág. 97). En opinión de Sevilla Segura, esta coincidencia de intereses podía acabar esterilizando la realidad del Estado de las Autonomías previsto en la Constitución («Consideraciones en torno al modelo...», *cit.*, pág. 1342).

ingresos que, por las mayores cuotas de responsabilidad que comporta, configuraría un sistema de financiación más adecuado a la estructura política. Sevilla Segura considera que mientras tal desajuste persista existirá una situación inestable, con frecuentes tensiones «puesto que, o bien la Hacienda Central intentará influir sobre las demás Haciendas a la usanza del modelo centralista o bien las Haciendas no centrales usando su fuerza política, presionarán sobre la Hacienda central para aumentar el volumen de las transferencias que, en definitiva, constituye su principal fuente de recursos» (26).

Sin embargo, a partir de 1993, podemos detectar una confluencia diferente de intereses políticos que se plasmará en el intento de estructurar la Hacienda de manera más conforme a la organización territorial del Estado. Por un lado, el Estado central ha pasado a estar cada vez más interesado en que las CC. AA. respondan fiscalmente ante los ciudadanos. Por otro, las Comunidades más prósperas económicamente prefieren financiarse de lo que se recaude sobre su propio territorio, previendo salir más beneficiadas y con más alto sentido de estima territorial (27). El giro experimentado ha de relacionarse igualmente, si no se desea incurrir en una visión parcial, con el nuevo contexto político existente desde esa fecha ya que la formación de gobierno ha estado condicionada por la necesidad de contar con apoyos parlamentarios de las minorías nacionalistas (28). La concurrencia de estas circunstancias condujo a abrir en 1993 la vía de establecer una participación territorializada en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (29), vía agrandada nuevamente en 1996 con la ampliación del porcentaje de cesión del IRPF y la atribución a las CC. AA. de capacidad normativa en relación con los tributos cedidos, entre los que queda incluido el tramo autonómico del IRPF (30).

La apertura de estas vías para acabar con la dependencia financiera de las Haciendas Autonómicas obliga a replantearse la cuestión del desequilibrio en-

(26) *Ibidem*, pág. 1343.

(27) De esta forma explica GARCÍA AÑOVEROS el conflicto de intereses subyacente en el último modelo pactado: «Todos quieren más», *El País*, 7-XI-1996.

(28) Porras Nadales atribuye un papel clave al proceso político nacional, hasta el extremo de considerar que el modelo existente hasta 1993 del sistema de financiación autonómica, evidentemente centralista, ha sido el resultado de la presencia de la clara mayoría gubernamental del PSOE desde 1982 a 1993. Cfr. ANTONIO PORRAS NADALES: «El debate sobre la Financiación Autonómica», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 28, 1996, pág. 189.

(29) Resultado del Acuerdo 1/1993, de 7 de octubre, del CPFF por el que se aprueba el «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas» (*BOE*, 8 de agosto de 1995).

(30) Medidas adoptadas en el Acuerdo 1/1996 del CPFF de 23 de septiembre de 1996 (*BOE* 22 de abril de 1997).

tre la estructura territorial del Estado español y el sistema de financiación que se pretende implantar, pero esta vez desde una perspectiva contraria a la que anteriormente manejábamos. Y así, algunos constitucionalistas se preguntan si es acorde con un Estado que no es explícitamente federal un modelo que conduce a un federalismo fiscal. A tal interrogante responde tajantemente Pérez Royo: «el nuevo modelo de financiación autonómica es una alteración de la estructura del Estado que se ha impuesto en España a través de la interpretación de la Constitución por los Estatutos de Autonomía. El nuevo modelo de financiación autonómica supone una quiebra del equilibrio alcanzado por las distintas nacionalidades y regiones en la unidad política de España a través del ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el art. 2 de la Constitución» (31). Esta posición de temor a una posible desvertebración del Estado Autonómico, que el transcurso del tiempo se encargará de confirmar o desmentir, se sostiene sobre todo ante la opción de bifurcar el IRPF en dos tramos a partir de 1997 y otorgar capacidad normativa sobre su tramo a las CC. AA.

III. LA INTEGRACION ARMONICA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES COMO RETO FUNDAMENTAL DEL ESTADO AUTONOMICO Y DE SU FINANCIACION

La incidencia de esta decisión de bifurcar el IRPF en dos tramos respecto de la aplicación simultánea y ponderada de los tres principios (unidad, autonomía y solidaridad) que, según lo dispuesto en el artículo 2.º de la CE, deben conformar el Estado Autonómico, se nos aparece en una primera aproximación de la forma siguiente:

Por lo que al *principio de autonomía* se refiere, resulta evidente que el modelo recientemente pactado, al permitirse a las Comunidades Autónomas decidir sobre el tipo impositivo de la figura tributaria de mayor capacidad de imputación del sistema tributario —IRPF—, supone el fin de un modelo basado en la competencia exclusiva de la Hacienda Estatal en materia de normativa tributaria y comporta una mayor autonomía financiera, sin la cual es discutible la autonomía política. Pero el *principio de unidad* puede quedar en entredicho en el caso de que las Comunidades hagan un uso inmoderado de sus potestades normativas por cuanto se corre el riesgo de generar una competencia fiscal desleal entre las autonomías y de promover desigualdades

(31) «Financiación autonómica. Las razones de Andalucía», *El País*, 12-XI-1996. Igualmente opina SOLÉ TURA, se «ha pasado de un modelo centralista a ultranza a un modelo cuasifederal» («La protesta de Andalucía y Extremadura», *El País*, 18-I-1997).

territoriales (32). Ello no sería excesivamente grave si no fuera por la desigualdad del punto de partida, es decir, la presencia ab initio de graves desequilibrios territoriales, lo que puede llevar a su vez a la quiebra del *principio de solidaridad* que requiere en un país como el nuestro, aun cuando existiese uniformidad normativa, unos adecuados sistemas de redistribución territorial sin los que el Estado Autonómico sería inviable para pasar a ser otra cosa distinta (33). Ello resulta mucho más necesario desde una situación de desigualdad normativa.

Con esta perspectiva podemos afirmar que, como en tantos otros temas, el veneno está en la dosis. En principio, ciertos aspectos del modelo implantado justifican la opinión de que el principio de unidad y solidaridad pueden no resultar debidamente garantizados. En primer lugar, si el IRPF es el impuesto redistributivo por antonomasia y el Estado tiene un papel de reequilibrio territorial de la riqueza entre los distintos territorios que lo integran, ha de concluirse necesariamente que con la territorialización del mismo, el Estado deja de monopolizar el control de uno de sus más preciados instrumentos reequilibradores. A ello ha de añadirse que la fórmula de cesión no se refiere a un porcentaje sobre la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta como en el anterior quinquenio, sino a la tarifa aplicable por las CC. AA. y que no se prevé ningún tipo de topes, máximos o mínimos (34), en la recaudación por lo que se acrecienta el riesgo de que las diferencias autonómicas en la presión fiscal y en el desarrollo económico se incrementen. Por su parte, el sistema de garantías introducido (35), en el supuesto de que sea efectivo, puede aumentar el costo para el Es-

(32) Centeno no ha vacilado en afirmar que «el nuevo modelo de financiación autonómica es una amenaza para la unidad de España» («Presupuestos y financiación autonómica», *El País*, 24-X-1996).

(33) Igual parecer expresa con carácter general GAYUBO PÉREZ: «La financiación de las Comunidades Autónomas y la solidaridad», *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el Federalismo Fiscal*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 1995, pág. 165.

(34) SOLÉ VILANOVA propuso la liberalización de los tipos de gravamen en los impuestos cedidos, facultando a las Comunidades Autónomas para variar libremente los tipos, pero por encima de unos mínimos. De esta forma, a su juicio, se facilitaba el ejercicio de la autonomía tributaria y la responsabilidad fiscal y se evitaba una competencia fiscal a la baja que llevara a la práctica desaparición del impuesto. «La imposición propia en la financiación de las Comunidades Autónomas. Presente y futuro», *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el Federalismo Fiscal*, Romano Velasco (comp.), Junta de Castilla-León, Valladolid, 1995, pág. 214.

(35) El sistema aprobado establece tres garantías. La primera es que, en cada uno de los cinco años de vigencia, el crecimiento de los ingresos por IRPF en cada comunidad no será inferior al del incremento en todo el Estado del PIB nominal o al 90 por 100 de la evolución del IRPF estatal. La segunda es que ninguna Comunidad se quedará atrás en financiación global, cubriéndola.

tado, con la dificultad adicional de que la cesión parcial del IRPF disminuirá de forma sustancial las posibilidades redistributivas de la Hacienda Central. Todas estas circunstancias explican las opiniones que manifiestan que el nuevo modelo es insolidario y amenaza con poner en peligro el equilibrio alcanzado entre la unidad de España y la autonomía de las nacionalidades y regiones.

Pero que no resulten absolutamente garantizados los principios constitucionales no implica necesariamente que el nuevo modelo transgreda frontalmente el texto constitucional. No ha de pasarse por alto que el principio de igualdad de los ciudadanos españoles no significa que sea imprescindible una total uniformidad fiscal en todo el territorio nacional, lo que sería incompatible con la autonomía financiera, sino la necesidad de que se asegure la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos en relación con los deberes tributarios, que evite la configuración de sistemas tributarios privilegiados. Tal es la solución que se deriva de la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad de derechos y obligaciones formulado en el artículo 139.1 CE. La STC 150/1990, específicamente referida a la materia tributaria autonómica, reproduce el núcleo de esa jurisprudencia, sentada ya en la STC 37/1987:

«La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas no por ello resultan necesariamente infringidos los artículos 1, 9.2, 14, 139, 149.1.1.^a de la Constitución (ni los arts 31.1, 38, y 149.1.13.^a, cabe añadir ahora) ya que estos preceptos *no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de posiciones jurídicas fundamentales*» (36).

En la misma línea y referido también al ámbito tributario, el ATC 182/1986 establece que

se la diferencia cuando una Comunidad no consiga un crecimiento en sus recursos al menos del 90 por 100 de la media de las demás. La tercera garantía es el fondo de solidaridad, mediante el cual se pretende llegar en el 2001 a asegurar a cada Comunidad el 90 por 100 de la media del conjunto en lo que se refiere a la financiación por habitante. Las garantías se relacionan en orden prioritario y excluyente, de manera que solo entran en funcionamiento la segunda y la tercera si la primera es insuficiente.

(36) STC 150/1990, FJ. 7.º; STC 37/1987, FJ. 10.º

«Salvaguardada la identidad básica de derechos y deberes de los españoles, las cargas fiscales que deban soportar pueden ser distintas...De ahí que la Constitución prevea la existencia...por lo que respecta a las Comunidades Autónomas de recargos sobre impuestos estatales, así como de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales [arts 157.1.a) y b) de la misma]. De ello se desprende que la radicación en una Comunidad Autónoma puede ser, obviamente, una circunstancia que justifique un tratamiento fiscal distinto al que se obtendría en otra Comunidad Autónoma» (37).

Por ello estimamos que esta jurisprudencia puede constituir un precedente para avalar la constitucionalidad del nuevo sistema de financiación acordado en 1996 y que ha supuesto la reforma del sistema LOFCA anterior, ya que aun cuando todos los españoles tienen, conforme al artículo 31.1 CE, el deber de contribuir al sostenimiento del gasto público, este deber puede recibir un tratamiento diferenciado en cada territorio, siempre que esa diferenciación no suponga un tratamiento privilegiado. Es precisamente la desigualdad tributaria derivada de posibles *sistemas* tributarios privilegiados — y no de un impuesto concreto— lo que la propia LOFCA trata de controlar, previniendo que las Comunidades Autónomas habrán de procurar mantener una *presión fiscal global equivalente a la del resto del territorio nacional* (art. 19.2). A su vez, como advierte Lasarte Alvarez «llevar a cabo esa reforma para luego corregir totalmente sus resultados carece de sentido. Pero las disparidades serían inadmisibles si rompen la lógica constitucional de la igualdad territorial» (38). En nuestra opinión, por tanto, existe más riesgo de inconstitucionalidad en la aplicación concreta que se haga de la reforma que en ésta por sí misma.

Por otra parte, en relación a la vulneración del principio de territorialidad de las competencias autonómicas alegada fundándose en la previsión de que el ejercicio de las competencias normativas sobre los tributos cedidos colisionará con la prohibición de adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera del territorio autonómico, impuesta por el artículo 157.2 CE, ha de apuntarse que dicho principio no implica una prohibición absoluta de la incidencia extraterritorial de los impuestos regionales. Tal como el Tribunal Constitucional ha declarado, la eficacia territorial de las normas y actos no significa que pueda privarse a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de adoptar decisiones, dentro de su propio territorio y en uso de sus legítimas competencias, cuando pudieran ocasionar alguna consecuencia más allá de sus límites territoriales. Lo contrario, supondría privarles de toda capacidad de actuación. Con-

(37) Auto TC 182/1986, FJ. 1.º

(38) «Financiación autonómica: lógica de la reforma», *El País*, 31-12-1996.

forme a esta doctrina, no cabría calificar de inconstitucional un impuesto autonómico por el solo hecho de su incidencia en las relaciones económicas de otras CC. AA. Falta añadir, con relación a este tema, que la STC 150/1990 explícitamente estableció que el IRPF

«no grava bienes, sino la renta de los sujetos pasivos... El artículo 157. 2 de la Constitución prohíbe a las CCAA adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio, pero no sobre la renta de las personas con domicilio fiscal en su territorio, aunque esta renta provenga, en parte, de bienes localizados fuera de la Comunidad Autónoma» (FJ. 5.º) (39).

Pero, independientemente de la valoración que merezca el modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001, lo que está fuera de discusión es la conveniencia, por no decir la necesidad, de que la organización de la Hacienda en el Estado español, crecientemente descentralizado, sea fruto de un consenso, en el que no quede al margen ninguna fuerza política o Comunidad Autónoma, que haga compatibles el respeto de los hechos diferenciales con la estabilidad del sistema y la coherencia territorial (40). A tal fin sería conveniente un *Pacto de Estado* en el que, en consonancia con la estructura del nuestro, se acordara un modelo de financiación autonómica que acabara con el cuestionamiento continuo de la financiación de las Comunidades Autónomas y las crecientes reivindicaciones que tan perjudiciales efectos tienen para la cohesión del Estado. Para ello, *la constitucionalización de un modelo consensuado en sus rasgos esenciales* constituiría la mayor garantía. El diseño de este modelo exigiría garantizar el equilibrio entre las exigencias de autonomía financiera regional y la unicidad del sistema impositivo (41). Este equilibrio requeriría, a

(39) Sobre esta doctrina, véanse, entre otras, SSTC 37/1981, FJ. 1.º; 96/1984, FJ. 6.º, y 48/1988, FJ. 4.º

(40) Por tal razón, un pacto que afecte a la estructura del Estado con fuerzas nacionalistas —como el acordado entre el Gobierno y CiU sobre el modelo de financiación 1997-2001, al menos en su núcleo mínimo, con objeto de garantizar la investidura y gobernabilidad del primero—, incurre, en opinión de Pérez Royo, en parcialidad territorial y es ilegítimo para el conjunto del país. Reconoce que los partidos nacionalistas han de participar en la dirección política del país, pero no definir la estructura del mismo («Jugar con fuego», *El País*, 25-X-1996). Así advierte MARTÍN DELGADO que la negociación antes citada es fruto de haber confundido «una cuestión de Estado, como es la financiación de las comunidades Autónomas, con una cuestión de Gobierno» («El dinero regional. Financiación autonómica y consenso», *El País*, 26-XI-1996).

(41) Sobre la necesidad de hallar este equilibrio se ha pronunciado MUÑOZ MACHADO: «Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos de la ordenación del sistema económico en la Constitución Española de 1978», *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, IEE, Madrid, 1980, pág. 367. En relación a

nuestro juicio, el mantenimiento a nivel estatal de las competencias normativas sobre los tributos principales, como instrumentos esenciales para la dirección de la política económica general, pero este mantenimiento puede ser compatible con una importante —e incluso decisiva— participación de las CC. AA. en la elaboración y aprobación de las leyes reguladoras de los impuestos cuyo producto hubiese de ser compartido entre el Estado y las Comunidades autónomas. Una vía posible para ello es la potenciación de la posición del Senado —naturalmente previa reforma para constituirlo como efectiva Cámara de representación territorial—. A su vez, en un sistema ideal (y por ello tal vez difícilmente instaurable en la práctica) las CC. AA. incrementarían su corresponsabilidad fiscal mediante la asunción de mayores competencias de gestión sobre algunos (¿ o todos?) de dichos impuestos. Paralelamente, las CC. AA. ejercerían competencias normativas sobre sus propios impuestos y sobre aquellos otros, originariamente estatales, que les sean cedidos y respecto de los cuales la heterogeneidad normativa no afecta de manera esencial a la unicidad del orden económico nacional. Esta propuesta suscitará en el especialista fuertes reminiscencias del modelo alemán (42), por lo que también deben tenerse presentes para entenderla cabalmente las competencias que en dicho modelo corresponden al Bundesrat (Senado), así como la forma de su composición (representantes designados por los *Länder*) y el distinto número de representantes de cada *Länder* en función de su población (entre un mínimo de tres y un máximo de seis).

Pero si todo ello no es posible y se mantiene tal cual el modelo aprobado, nos parece jurídicamente acertada la observación de Lasarte Alvarez: «la oposición... no restará un ápice de legitimidad política y jurídica a la reforma que aprobada por ley, sólo podrá ser rechazada por otra ley o por una sentencia del Tribunal Constitucional» (43). Por ello sobre el carácter inconstitucional o no del nuevo modelo habrá de guardarse al pronunciamiento del Tribunal Constitucional que resuelva los recursos de inconstitucionalidad interpuestos (44).

las razones de la exigencia de unicidad del orden económico nacional —garantizada por los artículos 149.1.13, 128, 131.1, 138.2 y 139.2 de la Constitución—, la STC 1/1982, en el que se hace la primera formulación expresa y contundente de este principio, sostiene que constituye un «presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia económica no conduzca a resultados disfuncionales y disgregadores» (FJ. 1.º).

(42) Cfr. artículos 104 a 108 y 72 de la Ley Fundamental de Bonn.

(43) Confr. «Financiación Autonómica...», *cit.*

(44) Estimando que vulneran los principios constitucionales de igualdad, solidaridad interterritorial y territorialidad fiscal, las CC AA. de Extremadura, Andalucía y Castilla la Mancha, así como el Parlamento de Asturias han interpuesto recursos de inconstitucionalidad contra los res-

Para concluir: la exposición realizada hasta ahora puede inducir a la idea de que la Constitución ha desconstitucionalizado el reparto de los ingresos entre los diversos niveles de gobierno, desentendiéndose de tal cuestión financiera. Nada más alejado de la realidad, pues el constituyente, en lugar de realizar una remisión en blanco a los Estatutos, previó la posibilidad de un desarrollo del artículo 157 CE y que mediante ley orgánica se procediera a la distribución de las competencias financieras sobre los ingresos (art. 157.3 en relación con el art. 157.1 CE). Lo que ocurre es que el carácter abierto del texto constitucional en el tema de la estructura del Estado se proyecta de forma inevitable sobre el concepto del término «autonomía financiera». La Constitución no nos dice de forma expresa si se opta por un concepto estrecho, reducido a la suficiencia de ingresos proporcionados mediante transferencias, o por otro más amplio, en virtud del cual las regiones estarían facultadas para decidir con cierta libertad la composición y el nivel de sus recursos. Aun así, del artículo 157.1 CE, letras *b*), *d*) y *e*) (45), cabe deducir que la Constitución no se limita a garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas Autonómicas por vía de transferencias. Sostener la opinión contraria —limitarse a garantizar la suficiencia financiera— impediría desarrollar las potencialidades implícitas en la regulación constitucional del Estado Autonomico y desconocer las mayores garantías que cierta capacidad de autofinanciación comporta para la descentralización política operada en favor de las CC. AA.

La insistencia en que el diseño hacendístico regional se ajuste al modelo político construido a partir de la Constitución reside en que esta correspondencia es esencial para el desarrollo estable y armónico del Estado de las Autonomías (46). Para ello sería conveniente no sólo mantener un concepto amplio de autonomía financiera —que no se limite a garantizar la suficiencia de ingresos—, sino también que todo avance en el proceso de descentralización se desarrolle, paralelamente, con un mecanismo de nivelación de servicios —que

pectivos artículos de las leyes que instauran el nuevo modelo de financiación —Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA; Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado y de medidas fiscales complementarias y Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997—.

(45) Impuestos propios, rendimientos patrimoniales propios y operaciones de crédito respectivamente.

(46) La relación existente entre la estructura territorial del Estado y la autonomía financiera ha sido resaltada por el Tribunal Constitucional: «el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) ofrece una vertiente económica importantísima ya que aún cuando tenga un carácter instrumental *la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines*. En tal sentido, la Constitución no olvida ni podría hacerlo la autonomía financiera de las Comunidades» (STC 135/1992, FJ. 8.º).

haga efectivo el principio de solidaridad interterritorial— y con una intensificación de las relaciones de colaboración entre la Administración Central y la Autonómica. Porque no es casual que deba ser el equilibrio armónico de los principios de unidad, autonomía, y solidaridad —y ,como consecuencia de ellos, el de colaboración dentro de una recíproca lealtad constitucional— el que sustente nuestro Estado Autonómico y, como elemento básico del mismo, el modelo de financiación.