

SUPREMACIA FINANCIERA, DISTORSION DEL ORDEN COMPETENCIAL Y COOPERACION EN EL ESTADO AUTONOMICO: ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA STC 13/1992

MANUEL MEDINA GUERRERO

SUMARIO: I. UNA CUESTIÓN PREVIA: SOBRE LA PRETENDIDA INOCUIDAD DE LA LEY DE PRESUPUESTOS.—II. SUPREMACÍA FINANCIERA Y PODER DE GASTO ESTATAL.—III. LA MANIFESTACIÓN NEGATIVA DEL «MAYOR PRESUPUESTO»: DISTORSIÓN DEL ORDEN COMPETENCIAL.—IV. SU VERTIENTE POSITIVA: EL «MAYOR PRESUPUESTO» COMO INCENTIVADOR DE LA COOPERACIÓN.

I. UNA CUESTION PREVIA: SOBRE LA PRETENDIDA INOCUIDAD DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

Desde que la implantación y profundización del Estado social hicieran imprescindible el acrecentamiento de los poderes económico-financieros de los niveles centrales de gobierno (1), una apreciación se hizo evidente en la práctica totalidad de los Estados federales: para determinar el grado de descentralización política verdaderamente existente ya no bastaba con analizar el

(1) Reafirmación de las Federaciones en los sectores económico y financiero que se produjo bien por vía normativa (caso de la reforma constitucional suiza de 1947 o de la Ley Constitucional Financiera austríaca de 1948), bien admitiéndose jurisprudencialmente una interpretación más favorable de su alcance (como sucedió con la estadounidense «cláusula de comercio»), bien, sencillamente, ejercitando unas competencias hasta entonces infrutilizadas (así ocurrió, también en los Estados Unidos, con los poderes impositivo y sobre el gasto).

Sobre este proceso de centralización, véanse GARCÍA DE ENTERRÍA (ed.), *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, *passim*, y MICHAEL BOTHE, *Die Kompetenzstruktur der modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Springer Verlag, Berlín-Heidelberg-Nueva York, 1977, especialmente pp. 272-277.

reparto constitucional de competencias; era preciso detenerse en el Presupuesto central y comprobar qué materias pasaban a ser atendidas financieramente por la Federación (2).

Y España, como era de esperar, no ha supuesto ninguna excepción a este fenómeno, pues, con diversa intensidad, acompaña a toda suerte de unión de entes dotados de autonomía política, sea un Estado federal, regional o autonómico, sea una organización de tan difícil clasificación como es la Comunidad Europea. Es más: a partir de la STC 39/1982, en donde por vez primera se resolvió un conflicto competencial en el que estaba involucrado el problema del poder de gasto, se ha ido paulatinamente configurando una muy abundante jurisprudencia con la que el Tribunal Constitucional ha pretendido refrenar al Estado en el ejercicio de dicho poder (3). Sorprende, por consiguiente, que, pese a la persistente conflictividad generada en torno al «mayor Presupuesto», se haya demorado tanto una Sentencia que apunte al origen último de este tipo de conflictos, que no es otro, obviamente, que la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado (4).

(2) Esto ya pudo claramente percibirse en la República de Weimar; etapa acerca de la cual afirma Müller-Volbeh: «Resulta de gran interés para la historia de la Constitución financiera, y en puridad para la historia constitucional general de cualquier época, analizar los específicos ámbitos materiales subvencionados por el Reich. Y es que, de este modo, se puede reconocer cómo fue en realidad el reparto competencial entre el Reich y los Länder, y qué sectores vitales fueron paulatinamente escapándose de la exclusiva esfera de estos últimos» (*Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes*, Beck, Munich, 1975, p. 13).

(3) Es preciso apostillar que la mencionada STC 39/1982, aun siendo la primera, no es ni mucho menos la más representativa, por cuanto no se trataba de una posible interferencia competencial sufrida por una Comunidad Autónoma, sino el tanto menos frecuente supuesto inverso: fue una Comunidad Autónoma la que pretendidamente utilizaba sus recursos para penetrar en ámbitos competenciales atribuidos al Estado.

(4) Ciertamente es que la STC 96/1990 resuelve diversos recursos de inconstitucionalidad promovidos por las Comunidades Autónomas catalana y vasca contra la Ley de Presupuestos para 1985; pero en dichos recursos no se impugnó partida presupuestaria alguna, sino, entre otros, un precepto —el art. 78— que establecía con carácter general el régimen jurídico de las subvenciones, es decir, cuál era la normativa que debían aplicar las CCAA para proceder a su gestión, cómo debían distribuirse los fondos entre ellas y qué instrumentos podían utilizarse para que el Estado controlase la marcha de la gestión.

En consecuencia, más que eventuales invasiones de sectores competenciales específicos, lo que se ventilaba era la posible vulneración genérica de la autonomía financiera garantizada por el art. 156.1 CE, «pues no impugnan los recurrentes los programas a los que están afectadas dichas subvenciones ni en lo que se refiere a las finalidades perseguidas ni en cuanto al monto de las cantidades disponibles que para cada uno de ellos el legislador establece en los estados de gastos de los presupuestos» (FJ 14.º).

En esta demora han influido, sin embargo, diversos factores. En primer término, es lógico que las CCAA hayan sido reacias durante largo tiempo a reaccionar inmediatamente contra las partidas presupuestarias, pues, por más que estén afectas a unos fines específicos, contribuyen a potenciar sus respectivas Haciendas. Incluso en relación con aquellas subvenciones que, recayendo en ámbitos de la competencia exclusiva de las CCAA, no aparecían formalmente territorializadas en los propios Presupuestos, resulta explicable esta actitud: siempre cabía la posibilidad, como así sucede con alguna frecuencia en la práctica, de que fueran posteriormente distribuidas por el Estado entre las CCAA. En cualquier caso, sean cuales fueren los motivos, lo cierto es que las controversias competenciales no se han planteado en torno a la Ley de Presupuestos, sino sobre la normativa estatal de desarrollo de los programas de subvenciones, bien por reconocer un exiguo margen de maniobra a las CCAA, bien, sencillamente, por reservarse el Estado su gestión. Y, en verdad, esta renuencia a impugnar directamente las partidas presupuestarias, amén de suponer cierta contradicción (5), ha jugado en ocasiones en contra de las propias CCAA, ya que les ha privado de unas facultades que el Estado había asumido sin más apoyo y fundamento que la propia Ley de Presupuestos. En la Sentencia 13/1992, el Tribunal Constitucional no se resiste a recordar las diversas decisiones en las que reprochó esta actitud de los órganos autonómicos:

«... En distintas ocasiones se ha advertido a los recurrentes de las consecuencias que puede tener, en el orden competencial, no impugnar las partidas presupuestarias correspondientes, poniéndose de manifiesto a los recurrentes —órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas— el hecho de que no hubiesen planteado la cuestión de “si tiene sentido un sistema de subvenciones centralizadas a un sector económico como el agrícola que ha sido descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas” (STC 95/1986, fundamento jurídico 5.º); o bien “que no ha impugnado o discutido la partida presupuestaria contenida en la disposición adicional decimosexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, sino tan sólo el procedimiento adoptado para su reparto”, “aceptando expresamente la posibilidad de que el Estado subvencione” en la materia turística de que se trata “a instituciones, entidades y empresas radicadas en su ámbito territorial” y limitando sus discrepancias “al modo en que tal intervención

(5) Y es que, como adujo Rubio Llorente en el voto particular a la STC 75/1989, «no se advierte cuál pueda ser la competencia que autoriza al Estado a incluir en sus Presupuestos Generales unas sumas destinadas a llevar a cabo actuaciones de fomento (...) si al mismo tiempo se afirma que el Estado carece de toda competencia sobre tal materia por haber sido asumida ésta en exclusiva por la Comunidad Autónoma».

estatal se regula" (STC 88/1987, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º); o bien, por fin, que "pues no impugnan los recurrentes los programas a los que están afectadas dichas subvenciones ni en lo que se refiere a las finalidades perseguidas ni en cuanto al monto de las cantidades disponibles que para cada una de ellas el legislador establece en los estados de gastos de los presupuestos", añadiéndose que "no cuestiona la Generalidad de Cataluña cuál pueda ser la competencia que autoriza al Estado a incluir en sus Presupuestos Generales unas sumas destinadas a llevar a cabo medidas de fomento en materias en las que han asumido competencias las Comunidades Autónomas y cuya gestión les corresponde como consecuencia del traspaso de servicios" (STC 96/1990, fundamentos jurídicos 14.º y 15.º)» (FJ 5.º) (6).

Pero sería injusto imputar toda la responsabilidad a las CCAA en esta tendencia a no impugnar las partidas presupuestarias, pues a ello también ha contribuido el propio Tribunal Constitucional. Efectivamente, en sendos conflictos positivos de competencia promovidos por la Junta de Galicia, que darían lugar a la STC 146/1986, se impugnaron subsidiariamente las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1983 y 1985. Y, sin embargo, el Tribunal Constitucional, en aplicación muy particular de la doctrina vertida en la STC 63/1986 (7), rehusó revisarlas, argumentando que «ambas leyes en nada regulan o predeterminan la forma en que el gasto ha de invertirse, sino que sólo autorizan la disposición de los fondos y predeterminan el concepto por el que autorizan su uso; pero en modo alguno precisan el alcance de la

(6) Y aún cabría añadir la STC 188/1989, en la que, aunque se sobreentienda que de nada habría valido impugnar directamente las partidas presupuestarias, no deja de reflejarse esta posición del Tribunal Constitucional. Así es; en su fundamento jurídico 4.º se afirma, respecto del fomento estatal del cultivo del maíz, que «aun referido a una actividad económica singularizada, se inserta de un modo natural dentro de la ordenación o planificación general de la actividad económica (...), habida cuenta del efecto desfavorable que para la balanza comercial agraria representan las cuantiosas importaciones de granos pienso. Seguramente por ello, la Junta de Galicia no discute que el Estado pueda destinar fondos con cargo a sus presupuestos para subvencionar el cultivo del maíz en esa Comunidad Autónoma, sino que se limita a rechazar la forma y el alcance con que esta potestad estatal se ha ejercido a través del Real Decreto 1733/1984».

(7) Según dicha doctrina, debe partirse de «la distinción entre la fuente jurídica del gasto público —normalmente la Ley de Presupuestos— y la de las obligaciones del Estado. Los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según Derecho, las generen, tal como señala el artículo 42 de la Ley General Presupuestaria» (FJ 6.º).

competencia estatal en la materia, que podrá ser fijada en un momento posterior con criterios conformes a la Constitución» (FJ 8.º).

En vista de este antecedente, del que cabía inferir la idea de que los Presupuestos Generales del Estado —meras autorizaciones de gasto— eran en sí mismos *inocuos* para el orden competencial, no resulta extraño que el Abogado del Estado apelase precisamente a la STC 146/1986 para oponerse a los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad. Como tampoco es causa de extrañeza que el Tribunal se vea ahora forzado a *matizar* las manifestaciones vertidas en la mencionada STC 146/1986; precisión obligada si no se quería erigir a la Ley de Presupuestos en una norma intangible desde el punto de vista competencial:

«Esta doctrina, técnicamente correcta, es sin duda irreprochable en aquellos procesos constitucionales en que —como acontecía en los recursos de inconstitucionalidad acumulados resueltos por la STC 63/1986— lo que se impugnaba por el Gobierno autonómico era una partida presupuestaria (en aquel caso, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial a las Comunidades Autónomas) cuyos criterios de distribución —tachados de inconstitucionales— se contenían en un acto legislativo distinto, externo o ajeno a la Ley de Presupuestos, que no contenía decisión alguna sobre la distribución del Fondo, limitándose a dotarlo financieramente. O bien, en aquellos otros procesos constitucionales en que se trate de dar respuesta a pretensiones de las Comunidades Autónomas que invoquen una vulneración de sus competencias por haber llevado a cabo el Estado, sobre la base de la previsión presupuestaria, una regulación del régimen jurídico de la subvención sin respetar las competencias normativas (de desarrollo) o ejecutivas que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en esa materia, o bien porque el Estado, en la ejecución de las partidas presupuestarias destinadas a subvención, no haya respetado las competencias que en la gestión de las mismas corresponden a las Comunidades Autónomas (...).

»Ahora bien: esa doctrina no puede ser aplicada de manera mecánica para negar la posibilidad (ya apuntada explícitamente en las SSTC 95/1986, fundamento jurídico 5.º, y 88/1987, fundamento jurídico 2.º) de que las Comunidades Autónomas impugnen las partidas del estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado cuando lo que se cuestiona —como ahora acontece y era también el caso del conflicto positivo de competencia resuelto por la STC 146/1986— es la competencia misma del Estado para, mediante el ejercicio de su poder financiero, centralizar en organismos de la Administración estatal los fondos destinados a subvenciones o ayudas en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

»Nada ha de oponerse, pues, en principio, a que las Comunidades Autó-

nomas impugnen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en cuanto expresión característica del poder de gastar (*spending power*) del Estado, autorizando créditos para subvenciones sobre materias o sectores económicos en los que pueda verse afectado el orden constitucional de distribución de competencias o la misma autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas» (STC 13/1992, FJ 5.º).

Bastaría, pues, con esta sola *matización* de su anterior línea jurisprudencial para que ya la Sentencia que nos ocupa resultara ciertamente relevante. Y, sin embargo, el interés que pudiera suscitar este extremo se ve de inmediato eclipsado por otras aportaciones de mayor alcance: de hecho, con la STC 13/1992 el Tribunal no pretende sino *provocar* un cambio de actitud en una práctica presupuestaria estatal escasamente respetuosa con el fenómeno autonómico (8). A tal objeto procede a delimitar de forma exhaustiva los únicos cauces a través de los cuales puede lícitamente manifestarse el poder de gasto estatal.

Pero no nos precipitemos; debe comenzarse por el principio. Y lo primero es, desde luego, el propio sistema de financiación; pues es él quien propicia la formación de ese «mayor Presupuesto» de efectos desestabilizadores del reparto competencial. De ello tampoco se ha olvidado, ciertamente, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 13/1992.

II. SUPREMACIA FINANCIERA Y PODER DE GASTO ESTATAL

Y, dejando a un lado su pretensión de *agotar* la cuestión de las subvenciones condicionadas en esta Sentencia, el Tribunal Constitucional no se ha olvidado del sistema de financiación porque, a fin de cuentas, a él casi nece-

(8) A esta dirección parece apuntar el Tribunal en el fundamento jurídico 11.º cuando señala que «el hecho de que no se declaren contrarias al orden constitucional de competencias determinadas partidas presupuestarias que se impugnan no significa que la doctrina que ha quedado expuesta en los fundamentos jurídicos precedentes no haya de tenerse en cuenta en el momento de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado a fin de que el modo de presupuestar, según las técnicas presupuestarias vigentes, sea cada vez más adecuado al modelo de Estado de las Autonomías que la Constitución instituye». Y, más adelante, en el apartado G) del fundamento jurídico 13.º, el Tribunal considera que «no es ocioso reiterar ahora, una vez más, que la función de este Tribunal se limita a declarar la conformidad o disconformidad con la Constitución de las normas y actos de los poderes públicos objeto de recurso. Pero el hecho de que no se declaren contrarias al orden constitucional de competencias no significa que no existan otras formas de actuación y, en concreto, de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado más adecuados al modelo de Estado de las Autonomías que la Constitución instituye».

sariamente puede reconducirse todo recurso de inconstitucionalidad dirigido contra la Ley de Presupuestos estatal por invadir el ámbito competencial autonómico (9). Así es: si el Estado está en condiciones de destinar una parte apreciable de sus recursos a la financiación de materias propias de las CCAA, ello no indica sino que el reparto de los ingresos derivado del sistema de financiación se halla descompensado en beneficio del poder central.

Por tanto, efectuar un balance de conjunto sobre el alcance y potencialidad del poder de gasto estatal, para así mejor resolver los conflictos competenciales relativos a subvenciones condicionadas, precisa de una previa aproximación crítica al sistema de financiación diseñado por la LOFCA. Y lo que éste revela es que se ha optado por establecer una Hacienda autonómica de transferencia, en la que, al reservarse el Estado la recaudación de las principales figuras del sistema impositivo (IRPF, IVA e Impuesto sobre Sociedades), el grueso de los ingresos autonómicos debe proceder del Presupuesto estatal (10). O como se describe en el fundamento jurídico 7.º de la STC 13/1992:

«... La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público —y si acaso a la de 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 (las participaciones en los ingresos del Estado, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones complementarias que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado conectadas directamente a la prestación de los servicios públicos fundamentales de la competencia de las Comunidades Autónomas, e

(9) Así, en la Sentencia que nos ocupa reconoce el Tribunal Constitucional que «las cuestiones que en el fondo se ventilan en el presente debate procesal trascienden las concretas disposiciones presupuestarias que, formalmente, los motivan para situarse en el marco más amplio del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas». Por tanto, a la hora de examinar las cuestiones suscitadas por los pertinentes recursos, el Tribunal no va a «ignorar el planteamiento de fondo que los motiva, ni tampoco perder de vista su incidencia general en el conjunto de problemas relacionados con la articulación del ámbito competencial —material y financiero— correspondiente al Estado y a las Comunidades Autónomas, y particularmente con el complejo tema de la financiación autonómica» (STC 13/1992, FJ 2.º).

(10) Naturalmente, todo lo que a continuación se dirá sólo es estrictamente aplicable a quince Comunidades Autónomas. En las dos restantes, el País Vasco y Navarra, se mantienen las tradicionales prerrogativas financieras de los Territorios Históricos. Sobre el origen y contenido de los peculiarísimos sistemas de Concierto y Convenio, su legitimidad constitucional y su adaptación al Estado autonómico, véase MANUEL MEDINA GUERRERO, *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1991.

incluso, si así se prefiere, los tributos cedidos)— que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficiente 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.

»Claro está que, dentro de un sistema de financiación autonómica así concebido —con un fuerte predominio de las fuentes exógenas de financiación—, la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, esto es, su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades —y ello, desde luego, dentro del respeto a los principios constitucionales de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la Hacienda estatal (arts. 2.2 y 156.1 CE)—, adquiere un papel capital en la realización efectiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida por la Constitución. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía» (11).

La cita, aunque larga, merece ser transcrita en su integridad, pues alerta del peligro que puede generar este sistema de Hacienda de transferencia en el caso de que el Estado haga un uso interesado de su supremacía financiera para mantener cierta capacidad de control en ámbitos materiales ya transferidos a las CCAA. Utilización desmedida de sus atribuciones financieras que, sin embargo, lejos de ser potencial, ha marcado en efecto las relaciones entre el poder central y las CCAA desde la puesta en marcha del Estado autonómico, como puede fácilmente apreciarse al comprobar el elevado número de conflictos que se han suscitado respecto de las subvenciones condicionadas.

(11) Contrasta esta última afirmación de que el origen de los fondos no puede justificar ninguna restricción en su uso por las CCAA con la STC 250/1988, en donde el Tribunal mantuvo la constitucionalidad del artículo 16.3 LOFCA, que impone que el Estado y las CCAA determinen de mutuo acuerdo los proyectos a financiar por el Fondo de Compensación Interterritorial. Y es que, en el fundamento jurídico 4.º de la mencionada STC 250/1988, el Tribunal, tal vez forzado por la necesidad de salvar la vigencia de un precepto integrante del bloque de la constitucionalidad, lanzó, entre otros argumentos no mucho más persuasivos, la inquietante idea de que «el origen de los fondos a emplear» legitimaba la exigencia de dicho acuerdo.

Pero quizás merezca la pena detenerse en desvelar cómo el sistema LOFCA ha permitido —y de hecho permite— este anómalo funcionamiento de la Hacienda autonómica.

Para ello debe partirse de la consideración de que, entre las diversas «transferencias» que integran las principales fuentes de ingresos de las CCAA, es con diferencia el porcentaje de participación en los ingresos del Estado la más importante. Participación en ingresos que no está en absoluto fijada en la LOFCA, sino que debe ser negociada periódicamente entre el Estado y las CCAA de acuerdo con unos parámetros que ni están bien definidos ni son los únicos barajables en la negociación (12). La capacidad de presión política que pueda ejercerse en el curso de la negociación resulta, por tanto, un elemento determinante para la fijación del porcentaje y, en consecuencia, para determinar el volumen de recursos del que dispondrá cada Comunidad Autónoma.

No obstante, la LOFCA preveía para la etapa inicial —el período transitorio— un método específico de determinación del porcentaje, dado que, en este momento, tenía como finalidad garantizar estrictamente el coste efectivo de los servicios transferidos, para lo cual debía tomarse en consideración «tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan» (Disposición transitoria primera) (13). El problema de las subvenciones condicionadas arranca precisamente

(12) En virtud del artículo 13.1 LOFCA: «Las Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociará con las siguientes bases:

- a) El coeficiente de población.
- b) El coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- c) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.
- d) La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.
- e) Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costes por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.»

(13) Más concretamente, los dos primeros párrafos de la mencionada Disposición transitoria primera establecen:

«1. Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el

del modo en que se aplicó en la práctica estas previsiones sobre el porcentaje del período transitorio, ya que, salvo algunas excepciones casi inapreciables, no se consideraron integrantes del coste efectivo de los servicios transferidos las subvenciones a terceros y organizaciones consignadas en el Presupuesto estatal, al estimarse imprescindibles para la dirección de la política económica, cuyo pleno control debía el Estado conservar. De esta suerte, el Estado pudo mantener en sus Presupuestos unos recursos que debió suministrar a las CCAA a través de una fuente de financiación de libre disposición como es el porcentaje, devolviéndoles, a cambio, parte de los mismos bajo la forma de subvenciones condicionadas, una «fuente de financiación no reglada» en la LOFCA que comprimió acusadamente la capacidad de decisión de las CCAA en materias de su competencia exclusiva *ex* artículo 148 CE. Este modo de proceder, tal vez disculpable en esos primeros años de funcionamiento del Estado autonómico dadas las dificultades que conlleva acometer un proceso de descentralización financiera de esta envergadura, no experimentó, sin embargo, una gran mejora con motivo de la puesta en funcionamiento del primer porcentaje del período definitivo. Y es que, pese a los esfuerzos de algunas CCAA, en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 7 de noviembre de 1986, donde se fijó el porcentaje del quinquenio 1987-1991, sólo un número reducido de subvenciones condicionadas vino a incrementar el volumen del porcentaje de participación de las CCAA (14).

Así, pues, y enlazamos con lo expuesto en el principio del epígrafe, cuando la Comunidad catalana reacciona contra las subvenciones condicionadas previstas en la Ley de Presupuestos por considerar que el Estado está excediéndose en el ejercicio de su poder de gasto, en realidad lo que se está poniendo en cuestión —aunque no se impugne directamente— es lo adecuado del reparto de ingresos efectuado por el CPFF al fijar el porcentaje de parti-

Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia.

»2. Para garantizar la financiación de los servicios antes referidos, se crea una Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma, que adoptará un método encaminado a fijar el porcentaje de participación previsto en el apartado 1 del artículo 13. El método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan.»

(14) Véanse J. M. BASÁÑEZ, «La financiación de las Comunidades Autónomas», en *Situación*, núm. 4, 1986, pp. 69-70, y CASTELLS/LÓPEZ CASASNOVAS, «La Hacienda de las Comunidades Autónomas en la perspectiva del proceso autonómico», en *Papeles de Economía Española*, núms. 30-31, p. 419.

cipación para el quinquenio 1987-1991 (15). En suma, las dimensiones que podrá alcanzar el «mayor Presupuesto» y, por tanto, el potencial de penetración en ámbitos competenciales autonómicos que el Estado, merced a su poder de gasto, será capaz de ejercer en un momento dado, dependerá esencialmente del volumen de recursos que las CCAA sepan *arrebatar* del Estado al negociarse quinquenalmente el porcentaje de participación. Esta negociación

(15) Bien claramente se expresa esto en el fundamento jurídico 6.º de la STC 13/1992, en donde tras referirse al bloque de la financiación incondicionada previsto por el Acuerdo 1/1986 del CPPF, se añade:

«Pero el problema surge —y a ello alude expresamente la Generalidad de Cataluña en sus escritos de demanda— por el volumen de extensión generalizada del sistema de subvenciones o ayudas a terceros centralizadas en los Presupuestos Generales del Estado sobre materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas que no forman parte de la cobertura o financiación del coste de los servicios públicos transferidos a la Comunidad Autónoma, que se convierten en una especie de fuente de “financiación condicionada” de la Hacienda autonómica complementaria o paralela a las previstas en la LOFCA y que otorga al Estado, por virtud de su mayor Presupuesto, una preponderancia en ámbitos competenciales ajenos (transferidos) que constriñe el margen de decisión que corresponde a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y, por tanto, afecta a la autonomía política y financiera misma que la Constitución reconoce y garantiza.

»Nada extraño resulta que, así las cosas, la Comunidad Autónoma, en este caso la Generalidad de Cataluña, manifieste la pretensión de que el volumen de recursos que se canaliza a través de las subvenciones estatales condicionadas pase a incrementar lo que ha dado en denominarse “financiación incondicionada” de las Haciendas autonómicas mediante la correspondiente “territorialización” de las consignaciones presupuestarias de créditos en las propias Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

»Tal es, en definitiva, la razón última en que descansan las concretas impugnaciones que la representación de la Generalidad de Cataluña esgrime frente a diversas partidas de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989 destinadas a subvenciones de fomento en ámbitos o sectores de la política económica o social en que aquella Comunidad Autónoma ha asumido la competencia exclusiva, por entender que ello lesiona su autonomía financiera (de gasto, en este caso), condición indispensable de su autonomía política reconocida y garantizada por la Constitución (art. 2 CE).»

Idea que se reiterará al examinar las concretas consignaciones presupuestarias impugnadas. Así, cuando en el fundamento jurídico 13.º se analiza la constitucionalidad de las transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro para pago de indemnizaciones por accidentes escolares, el Tribunal desvela que, en puridad, «lo que la Generalidad está planteando es la insuficiencia de la financiación incondicionada que recibe para sufragar los gastos de los servicios educativos transferidos», lo cual, lógicamente, «es un problema que excede del objeto de este recurso de inconstitucionalidad». Y, en este mismo fundamento jurídico, el Tribunal Constitucional se expresará en términos similares respecto de la impugnación de diversas partidas de la Sección 26 (Ministerio de Sanidad y Consumo).

constituye, pues, y esto no se ha resaltado aún lo suficiente, un momento determinante en el funcionamiento del Estado autonómico. Pero, pese a ello —y he aquí el problema que subyace en los recursos interpuestos por la Comunidad catalana—, las posibilidades de controlar jurisdiccionalmente este reparto de ingresos son muy limitadas. No puede olvidarse a este respecto que, en lo concerniente a la regulación del porcentaje, mientras que la Constitución silencia por completo la cuestión, la LOFCA sólo indica algunos criterios escasamente definidos para encauzar la negociación, sin que se excluya la posibilidad de introducir otros nuevos. Es decir, la Constitución y la LOFCA se inclinan por conceder un amplísimo margen de maniobra a los entes negociadores: la fijación del porcentaje parece así concebirse como una decisión política, esencialmente. Al fin y al cabo, como ya reconociera la STC 179/1985, y la STC 13/1992 se presta ahora a reiterar, en ausencia de preceptos constitucionales que así lo exijan, el recurso de inconstitucionalidad no «es la vía adecuada para obtener el establecimiento de uno u otro sistema de financiación de las Haciendas territoriales, o la coordinación de la actividad financiera de los distintos entes territoriales entre sí (...), siendo la única función de este Tribunal la de decidir si las concretas disposiciones impugnadas exceden o no el marco de lo constitucionalmente posible» (FJ 2.º). Consiguientemente, salvando supuestos extremos de porcentajes claramente discriminatorios o manifiestamente insuficientes, no parece que el Tribunal Constitucional sea la instancia adecuada para resolver toda desavenencia que surja sobre el particular.

Por tanto, confiándose —como se confía— la determinación del porcentaje a la negociación política, y siendo en consecuencia el reparto de los ingresos difícilmente revisable, resulta como contrapartida absolutamente necesario, si no se quiere desvirtuar el Estado autonómico, que el Tribunal Constitucional muestre una especial prestancia en el control del poder de gasto del ente financieramente más poderoso. Prestancia que en la STC 13/1992 no deja de ponerse de manifiesto, pues el Tribunal es consciente de que «sostener que la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas no constituye un límite a la acción subvencional del Estado a través de su “poder de gastar” (...) equivaldría a afirmar que a través del sistema de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la posición y el papel de éstas en la nueva organización estructural del Estado surgida de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía con la distribución vertical del poder público entre los diferentes niveles de gobierno (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.º) podría desaparecer y con él el núcleo de la propia estructura del Estado compuesto» (FJ 7.º).

Pero veamos con más detenimiento cómo la STC 13/1992 prosigue el empeño jurisprudencial de mantener a salvo el reparto competencial de los embates del «mayor Presupuesto».

III. LA MANIFESTACION NEGATIVA DEL «MAYOR PRESUPUESTO»: DISTORSION DEL ORDEN COMPETENCIAL

Ciertamente, el Tribunal Constitucional no ha perdido nunca la perspectiva de que el ejercicio abusivo del poder de gasto estatal puede servir para «recuperar competencias normativas o de ejecución en los sectores subvencionados», provocándose así que «las competencias autonómicas exclusivas pasen a redefinirse o convertirse *de facto* en competencias compartidas con el Estado» (STC 13/1992, FJ 7.º). De ahí que, al objeto de impedir esta desvirtuación del reparto competencial, se haya elaborado una abundante jurisprudencia erigida en torno al principio de que el poder de gasto no constituye un título competencial autónomo. A partir de esta línea directriz, el TC ha construido una doctrina bien consolidada —que la STC 13/1992 recoge minuciosamente en su fundamento jurídico 4.º— en la que se precisan cuáles son las facultades normativas estatales en orden a la regulación de los programas de subvenciones, a quién atañe la gestión de las mismas y cuáles son las facultades de control que puede asumir el Estado en el caso de que la gestión corresponda a las CCAA (16).

Ahora bien: pese a lo detallado de la doctrina ya vertida sobre el poder de gasto estatal, aún había algo no resuelto directamente por la jurisprudencia constitucional. Un aspecto básico que no se había abordado frontalmente porque, como ya señalamos, hasta la Sentencia 13/1992 el Tribunal no entra a conocer de impugnaciones dirigidas contra simples consignaciones presupuestarias, a saber: el de si es constitucionalmente admisible la mera adscrip-

(16) El trabajo más completo sobre esta jurisprudencia es el de MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1990. Véanse, además, LASARTE/RAMÍREZ/AGUALLO, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 573-638; M. MEDINA GUERRERO, «La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas», en *REDC*, núm. 30, pp. 79 y ss.; PEÑUELAS I REIXACH, «Facultad de gasto del Gobierno central, actividad de fomento y bases de la planificación general de la actividad económica», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 72, pp. 521 y ss.; RECASÉNS CALVO, «Los límites constitucionales de la actividad estatal de fomento en sectores económicos de competencia de las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 245, pp. 85 y ss.

ción de recursos a la financiación de materias de competencia exclusiva de las CCAA, cuando el Estado no puede esgrimir absolutamente ningún título competencial.

En esta oportunidad, sin embargo, el Tribunal Constitucional sí va a pronunciarse sobre el particular. Y lo hace apartándose de algunos pronunciamientos anteriores que, si bien emitidos de forma muy tangencial, parecían requerir al Estado un título competencial no sólo para asumir facultades anejas a la subvención, sino para la mera concesión de subvenciones afectadas a las CCAA (17). Ahora, por el contrario, el TC entiende que «el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes (art. 156.1 CE y art. 1.1 de la LOFCA). Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica». Todo lo cual le permite concluir más adelante: «Es evidente que en el sistema español de distribución territorial del poder, el Estado puede asignar sus recursos a cualquier finalidad lícita y que la definición de esta finalidad en la Ley de Presupuestos condiciona necesariamente la libertad de acción de aquellas instancias que hayan de utilizar esos recursos»; en el bien entendido, naturalmente, de que en el caso de que la materia financiada sea competencia de las CCAA, «las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a la que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatutario de las competencias, sin imponer a la autonomía política de las Comunidades Autónomas otros condicionantes que aquellos que resultan de la definición del fin o del uso que el Estado pueda hacer de otras competencias propias, genéricas o específicas» (FJ 7.º) (18).

(17) Véase M. MEDINA GUERRERO, «La incidencia del poder de gasto estatal...», cit., pp. 80-81, donde se citan, en apoyo de esta apreciación, fragmentos de las SSTC 201/1988 (FJ 2.º), 179/1985 (FJ 1.º), 146/1986 (FJ 4.º) y 95/1986 (FJ 4.º). Además, cabría añadir a este propósito las SSTC 75/1989 (FJ 4.º) y 188/1989 (FFJJ 3.º y 6.º).

(18) Y, líneas adelante, en el mismo fundamento jurídico 7.º, insiste el Tribunal: «La financiación mediante las Leyes de Presupuestos Generales de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no

Como puede fácilmente apreciarse, la novedad que incorpora la STC 13/1992 no es baladí, en absoluto. Y lo cierto es que, tras una primera lectura, no parece plenamente satisfactoria. En primer lugar, porque viene a quebrar el rígido principio de conexión entre financiación y orden competencial que, como señalamos hace un instante, parecía inferirse de su jurisprudencia, y conforme al cual el Estado, cuando carece de todo título competencial, no podría en ningún caso entregar a las CCAA subvenciones afectas a un fin determinado, por más que éste estuviera genéricamente descrito. De este modo, se introduce alguna confusión en una jurisprudencia que, en el plano teórico, resultaba, sin duda, mucho más *simétrica* con la asunción plena de dicho principio de conexión. Pero es que, además, el hecho de que se relaje dicho principio de conexión —y, con él, el criterio de que *el gasto sigue necesariamente a la competencia*— implica el riesgo de que el ente que ostenta la supremacía financiera vea potenciada, del modo que más tarde veremos, su capacidad de penetración en esferas competenciales ajenas: se corre, en suma, el riesgo de que se inviertan los términos y que, por tanto, sea la competencia la que siga al gasto.

Y, en segundo término, esta nueva aportación jurisprudencial no parecía, *prima facie*, satisfactoria porque no son muy persuasivos los argumentos que se esgrimen para apoyar dicha desconexión entre financiación y orden competencial. Se apela, sí, a la soberanía financiera del Parlamento, en concreto a su soberanía de gasto *ex* artículo 66.2 y 134 CE, para justificar esta decisión. Mas no hay nada en esos preceptos que claramente permita entender que el poder presupuestario es un poder independiente (por muy limitado que sea su alcance) y no, por su propia naturaleza, únicamente un poder instrumental al servicio de las competencias sustantivas del Estado; carácter instrumental que, sin embargo, sí se predica de los Presupuestos autonómicos en base al artículo 156.1 CE y artículo 1.1 LOFCA. Ni, de otra parte, puede sin más aceptarse la idea de que hay otros preceptos constitucionales (singularmente los del Capítulo III, Título I) que legitimen la mencionada desconexión, pues, como tantas veces se ha reiterado, dichos preceptos no constituyen títulos competenciales autónomos en favor del Estado.

significa, claro está, la imposibilidad para el Estado de fijar siquiera el destino o finalidad de política económica o social a que deben dedicarse esos fondos presupuestarios, pues de otro modo se produciría una restricción constitucionalmente inaceptable en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria (arts. 66.2 y 134.1 CE). Pero esa afectación ha de ser global o genérica, en función de materias o sectores de la actividad económica o social, de manera que la especificación presupuestaria de los créditos sea la mínima imprescindible para acomodarse a las exigencias del principio de legalidad presupuestaria y deje el margen necesario de actuación para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su competencia exclusiva en la materia...»

Y, sin embargo, por más que la quiebra del principio de conexión pueda objetarse en el plano teórico, ha de admitirse que, desde el punto de vista pragmático, resulta poco menos que obligada: todo análisis del reparto competencial diseñado por la Constitución y los Estatutos revela que al Estado se le ha adjudicado un papel muy secundario en la promoción de los derechos sociales, de tal modo que la aplicación estricta del principio de conexión supondría un serio obstáculo a la colaboración financiera del ente que, precisamente, se halla en mejores condiciones económicas de contribuir a su protección. La decisión del Tribunal Constitucional tiene, pues, la virtud de resolver este problema ocasionando el menor desgaste posible a la autonomía de las Comunidades Autónomas. Pues, como se señala en el fundamento jurídico 8.º de la STC 13/1992, en estos supuestos el Estado, a la hora de determinar el destino de las partidas presupuestarias, sólo puede hacerlo «de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad»; y, además, «esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado».

Erosión de la autonomía que, sin duda, sería tanto mayor en el caso de que los fondos estatales destinados al desarrollo de los derechos sociales sólo pudieran entenderse amparados por el artículo 149.1.1 CE, dado el notable alcance que el Tribunal Constitucional ha reconocido a este precepto en materia de subvenciones (19). Aunque, obviamente, no por ello este título competencial dejará de desempeñar un papel relevante en la legitimación del poder de gasto del Estado, puesto que, como señala la propia STC 13/1992, «... también las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el artículo 149.1.1 CE, poniéndose de este modo el *spending power* estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten, en ejecución de mandatos o cláusulas constitucionales genéricas (art. 1.1 o art. 9.2 CE) que, aunque obligan a todos los poderes públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene» (FJ 7.º) (20).

(19) Sobre la aplicación jurisprudencial del artículo 149.1.1 CE en materia de poder de gasto, véase SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pp. 189-192.

(20) Y, de hecho, el artículo 149.1.1 CE ya es aplicado en esta Sentencia. Pues, en relación con las pensiones asistenciales previstas en las Leyes de Presupuestos para 1988 y 1989, se asegura: «... Las facultades normativas en materia de pensiones asistenciales aquí impugnadas encuentran claro apoyo competencial —como señala el Abogado del Estado— en el artículo 149.1.1, en conexión con el artículo 50, ambos de la Constitu-

IV. SU VERTIENTE POSITIVA: EL «MAYOR PRESUPUESTO» COMO INCENTIVADOR DE LA COOPERACION

Como hemos visto, en la Sentencia 13/1992 el Tribunal ha tenido bien presente el modo en que se efectúa el reparto de los ingresos en el seno del Estado autonómico. Y ha sido precisamente la sólida posición que el sistema LOFCA reconoce al Estado la razón principal que explica la necesidad de imponer por vía jurisprudencial rígidos límites al poder de gasto estatal.

Sin embargo, de la supremacía financiera de las instancias centrales de gobierno no siempre cabe esperar una peyorativa evolución de un régimen políticamente descentralizado; antes bien, un uso razonable del «mayor Presupuesto» central puede resultar ampliamente beneficioso, especialmente en aquellos casos en que el reparto constitucional de competencias, ya por obsolescencia, ya por su carácter defectuoso *ab initio*, se muestra en la práctica de poco conveniente aplicación. En tales supuestos, la supremacía financiera puede servir para *modular* el orden competencial, creando zonas de actuación conjunta allí donde antes sólo se reconocía una esfera exclusiva de uno de los niveles de gobierno. Pero, lógicamente, la legitimidad de este uso del «mayor Presupuesto» pasa de modo ineludible por el reconocimiento de un amplio poder de gasto, sin el cual toda actuación de esta índole habría de reputarse inconstitucional. Así, por citar el caso más característico, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha basado su jurisprudencia sobre los *grants-in-aid* en la máxima de que la aceptación voluntaria de las subvenciones condicionadas por parte de los Estados elimina todo atisbo de violación del orden competencial (21). De este modo, amparada en un poder concebido en términos tan amplios, la Federación pudo, a partir de la década de los treinta, dismantelar la concepción dualista del federalismo y crear un federalismo de nuevo cuño —al que pronto se adscribiría el calificativo de «cooperativo» (22)—, en el que aquella pudo penetrar en ámbitos exclusivos

ción, que habilitan al Estado para establecer normativamente los principios básicos que garanticen la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de los españoles, en el presente caso, asegurando, con carácter general, una pensión asistencial mínima e idéntica para todos, lo que se justifica, además, por las propias limitaciones económicas que harían inviable, desde la consideración misma del principio de solidaridad, una configuración diversificada de las condiciones de edad de los beneficiarios y de la cuantía de tales pensiones asistenciales en el territorio nacional» (STC 13/1992, FJ 14.º).

(21) Véanse PEÑUELAS I REIXACH, *Poder financiero y federalismo en los Estados Unidos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989, pp. 103-121, y MEDINA GUERRERO, «La incidencia del poder de gasto estatal...», cit., pp. 67-70.

(22) Véase W. KEWENIG, «Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung», en *Archiv für öffentliches Recht*, 1968, p. 434.

de los Estados, pero sin desplazar a éstos de sus antaño privativas esferas competenciales.

No obstante, lo que ha sido beneficioso para un tradicional Estado federal puede resultar enormemente nocivo para un Estado como el nuestro, en el que el reparto competencial se articula de modo tan diferente y, sobre todo, donde se diseña una Hacienda autonómica de transferencia tan alejada del sistema de concurrencia de poderes fiscales consagrado en la Constitución de 1787. Su escasísima autonomía de ingresos, con la subsiguiente dependencia casi total de las aportaciones estatales, harían altamente vulnerables a nuestras CCAA en el supuesto de que se aceptase un esquema próximo al del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Pues bastaría al Estado regatear recursos al negociarse el porcentaje de participación para que se generalizase una práctica de *venta voluntaria* de competencias por parte de las CCAA. Tal posibilidad queda, empero, vedada en nuestro ordenamiento, según la STC 13/1992:

«Se podría pensar que mal puede el Estado lesionar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas cuando éstas en modo alguno están obligadas a aceptar la subvención establecida en los Presupuestos Generales del Estado para acciones de fomento en materias o servicios de competencia exclusiva de aquéllas. De manera que la Comunidad Autónoma siempre podría evitar la lesión a su autonomía política o la invasión competencial rechazando la subvención en la forma prevista en los Presupuestos Generales del Estado, y si, en uso de su autonomía de la voluntad, la acepta, prestando su consentimiento a las condiciones y modo de la subvención, ello priva de fundamento a toda queja competencial en este sentido, pues sería como ir contra sus propios actos. Pero un razonamiento semejante sería constitucionalmente inaceptable porque la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas y porque, como se dijo en la STC 201/1988, fundamento jurídico 4.º, “la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida en los artículos 156.1 de la Constitución y 1.1 de la LOFCA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas”» (FJ 7.º).

Así, pues, resulta evidente que la aceptación voluntaria de las subvenciones no cohonesta todo vicio de incompetencia en que puedan incurrir las condiciones impuestas unilateralmente por el Estado. La situación, sin embargo, puede complicarse en aquellos supuestos en que, al no privarse a las CCAA de la capacidad de decisión sobre la materia subvencionada, quepa entender que su autonomía se mantiene a salvo: esto es, aquellos casos en

que las condiciones y el modo de utilización de las subvenciones no sean establecidas únicamente por el Estado, sino que se prevea que el régimen de los fondos será fijado por convenio entre el Estado y las CCAA. Además, será precisamente en relación con estos supuestos por donde más claramente podría manifestarse el antes aludido riesgo que conllevaba la ruptura del principio de conexión entre financiación y orden competencial. Y es que, en efecto, podría pensarse que, admitida la capacidad del Estado para financiar cualquier materia aunque escape a su propio ámbito competencial, no supondría un uso *excesivo* de su soberanía financiera el que el Estado subordinara la entrega de los fondos a la celebración de un convenio en el que se precisase el destino de los mismos, pues, al fin y al cabo, siempre participarían las CCAA en la regulación del programa de subvenciones.

Pero también esta eventualidad es excluida por el Tribunal Constitucional, que da así otra vuelta de tuerca en esa jurisprudencia que ha ido paulatinamente cercando el margen de maniobra del poder de gasto estatal. En consideración del Alto Tribunal, tampoco en estos supuestos los convenios pueden servir para determinar el régimen jurídico de las subvenciones:

«Según la doctrina consolidada de este Tribunal, una de las formas mediante las que la Administración del Estado puede poner a disposición de las Comunidades Autónomas los fondos destinados a subvenciones que les corresponde gestionar es celebrando con ellas un Convenio de colaboración. Por ello, la mera previsión de que los fondos presupuestarios para subvenciones hayan de transferirse y distribuirse entre las Comunidades Autónomas a través de Convenios ajustados a los principios constitucionales no puede considerarse en sí misma incurso en inconstitucionalidad por condicionar indebidamente las competencias autonómicas en relación a las actividades y materias a las que tales subvenciones se destinan.

»Tiene razón la Generalidad de Cataluña al rechazar que el Estado pueda interferir el ejercicio de las competencias autonómicas mediante Convenio-Programa o condicionados, si se trata de competencias plenamente exclusivas de las Comunidades Autónomas. La fórmula del Convenio no es, sin embargo, descartable en estos casos, puesto que responde a ese principio de cooperación inherente al Estado de las Autonomías y en el que debería profundizarse. Pero es obvio que no puede servir para que el Estado recupere competencias en sectores de actividad descentralizados por completo, pues como ya se dijo en la STC 96/1986, fundamento jurídico 3.º, "es evidente que, con base en este deber de recíproco apoyo y mutua lealtad (que es el deber general de colaboración a que están sometidos el Estado y las Comunidades Autónomas), no pueden resultar ampliadas las competencias del Estado, ni es posible por lo mismo limitar o condicionar el ejercicio de las competencias autonó-

micas sobre esta materia (agricultura) a la celebración o cumplimiento de Convenio alguno entre las dos administraciones territoriales". Ni tampoco es admisible, como se dijo en la STC 95/1986, fundamento jurídico 5.º, que merced a dicho Convenio la Comunidad Autónoma "haya podido renunciar a unas competencias que son indispensables por imperativo constitucional y estatutario". En estos supuestos el Convenio sólo puede servir para facilitar la puesta a disposición de las Comunidades Autónomas de los fondos destinados a subvenciones, si en los Presupuestos Generales del Estado se determina genéricamente su destino. Pero no podría ni siquiera condicionarse esa transferencia de fondos a la firma de un Convenio, pues, en todo caso, el Estado tiene la obligación de distribuir las subvenciones entre las Comunidades Autónomas "durante el ejercicio presupuestario, con la mayor antelación posible", según se ha dicho» (STC 13/1992, FJ 10.º).

En suma, los Convenios, cuando se trata de subvenciones recaídas en materias de competencia exclusiva de las CCAA respecto de las cuales el Estado no pueda esgrimir título competencial alguno, no pueden servir sino para facilitar la puesta a disposición de las CCAA de los fondos destinados a subvenciones.

No obstante, de esta modesta función de los Convenios no puede extraerse la conclusión de que, en el Estado de las Autonomías, a diferencia de la generalidad de los Estados federales, el «mayor Presupuesto» no está capacitado para incentivar la creación de profundas relaciones cooperativas entre los diversos niveles de gobierno basadas en el mutuo acuerdo. Ni mucho menos. Y es que la hipótesis con diferencia más frecuente en la práctica no es la de la financiación estatal de materias plenamente exclusivas de las CCAA, sino aquella otra en que, junto a la competencia autonómica sobre las materias concretas, el Estado puede esgrimir un título competencial de carácter transversal: ya el artículo 149.1.13 CE cuando se trate del fomento de la economía, ya el artículo 149.1.1 CE cuando se pretenda garantizar los derechos sociales. Y, en estos supuestos, la solución quizá más razonable no sea otra que la instauración de relaciones cooperativas a través de la celebración de convenios de colaboración.

Así es; a la hora de determinar el alcance de los programas de subvenciones estatales amparados por ambos títulos competenciales, siempre habrá de pronunciarse acerca de conceptos de tan difícil concreción como el de «bases» o el de «condiciones básicas», exigiendo del intérprete la enojosa tarea de hallar esa tenue línea fronteriza más allá de la cual la regulación estatal de las subvenciones sobrepasa el carácter de «lo básico». Es decir: como se ha puesto de manifiesto en la práctica, son estos casos de concurrencia competencial terreno abonado para la proliferación de conflictos compe-

tenciales, pues usualmente no hay coincidencia en la apreciación de si es o no suficiente el margen de maniobra dejado por el Estado a las CCAA para el desarrollo normativo de los programas de subvenciones. Proliferación de conflictos cuya resolución termina por trasladarse al TC, a quien se obliga así a fallar sobre cuestiones difícilmente justiciables, ya que «decidir sobre la posibilidad —o incluso la conveniencia— de dirigir un programa económico o social desde una base nacional o regional es, sin duda, una decisión política» (23). De ahí que el Tribunal Constitucional insista en la STC 13/1992 en la necesidad de operar en estos supuestos conforme a técnicas cooperativas que reduzcan la conflictividad:

«Esta concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas en la acción administrativa subvencional o de fomento, con clara incidencia en la actividad financiera, debe articularse, como reiteradamente ha puesto de relieve este Tribunal desde las SSTC 18/1982, fundamento jurídico 14.º; 32/1983, fundamento jurídico 2.º, y 76/1983, fundamentos jurídicos 11.º y 14.º, mediante técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías como pueden ser, entre otras, los convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de competencias: Técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas en este y otros sectores entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, buscando entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional» (FJ 7.º).

En definitiva, cuando concurra la competencia estatal para determinar lo básico con la competencia exclusiva de las CCAA sobre las materias específicas, el Estado puede, sí, regular unilateralmente las *condiciones esenciales* de las subvenciones hasta agotar lo básico, pero parece más conveniente, por las razones antedichas, que el Estado establezca sus condiciones «en vez de por una norma de obligado cumplimiento, mediante un Convenio-Programa, supeditando la transferencia de los fondos a las Comunidades Autónomas a la firma del Convenio correspondiente» (FJ 10.º). El «mayor Presupuesto» estatal, legitimado constitucionalmente por las reservas competenciales transversales del artículo 149.1.1 y 149.1.13 CE, vendría así a ejercer una necesaria función de dirección, armonización y coordinación de las políticas social y económica sin sacrificar a cambio la propia capacidad de decisión de las Co-

(23) LÓPEZ GUERRA, «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 1, p. 89.

municipalidades Autónomas, habida cuenta de que la intervención estatal y autonómica se articularía a través de técnicas cooperativas basadas en el mutuo acuerdo.

* * *

Analizados los aspectos más relevantes de la extensa STC 13/1992, no queda sino reseñar, a modo de conclusión, que la misma está llamada a ser un punto de referencia obligado en la doctrina jurisprudencial recaída en materia de subvenciones. No sólo porque allane el camino a la impugnación directa de las consignaciones presupuestarias, o porque el Tribunal se haya decantado por no exigir al Estado una rigurosa conexión entre su ámbito competencial y el ejercicio del poder de gasto, al entender que lo contrario supondría una restricción inaceptable de su soberanía financiera (arts. 66.2 y 134 CE), sino, sobre todo, porque la Sentencia, amén de refundir una muy prolija doctrina hasta ahora diseminada en diversas decisiones, proporciona —especialmente en su fundamento jurídico 8.º— unos criterios bien definidos que permiten discernir con facilidad hasta dónde puede llegar el Estado en la utilización de sus recursos. Exposición clara de los límites del poder de gasto estatal con la que, presumiblemente, pretende provocar un cambio de acento en la práctica presupuestaria del Estado, reduciendo así el alto nivel de conflictividad generado por las subvenciones condicionadas. Y es que, ciertamente, como destacaba la representación de la Generalidad de Cataluña, hasta la fecha la doctrina vertida ha mostrado «poca operatividad», dada la resistencia de la Administración estatal a aceptar un modo de presupuestar más acorde con el hecho autonómico.

Pero, sea cual fuere la operatividad futura de esta STC 13/1992, lo que ahora importa destacar es que poco más se puede avanzar por la vía jurisprudencial para contener la fuerza expansiva del «mayor Presupuesto» (24).

(24) Perdura, no obstante, una última cuestión para dar por cerrado el amplio número de interrogantes planteado por el ejercicio del poder de gasto. El problema, aún pendiente de resolución, y que ha resultado especialmente controvertido en otros ordenamientos, como el alemán, se centra en determinar la licitud constitucional de aquellas ofertas presupuestarias que se condicionan no sólo a la celebración del pertinente convenio, sino además a la entrega de recursos propios por parte de las Comunidades Autónomas. Y es que, en estos supuestos, puede entenderse que la citada exigencia implica una erosión inaceptable de la autonomía financiera de estas últimas.

Sin embargo, no parece que en nuestro sistema esta modalidad de condiciones resulte de tan dudosa aceptación como en Alemania: mientras que la Ley Fundamental de Bonn parte de la proclamación de que el Bund y los Länder son autónomos e independientes en materia presupuestaria (art. 109.1), nuestra Constitución consagra, sí, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pero la subordina al principio de

Pues, a fin de cuentas, las alteraciones competenciales que de él traen causa enraízan en un presupuesto fáctico inabordable para el Tribunal Constitucional: el modo en que en el Estado autonómico se sustancia el problema central del reparto de los ingresos entre los diversos niveles de gobierno.

coordinación con la Hacienda estatal (art. 156.1 CE). Y si bien es cierto que, salvo en los casos previstos expresamente en la LOFCA, la coordinación no puede ser *impuesta* por el Estado mediante la adopción de «una medida unilateral con fuerza normativa general» (SSTC 63/1986, FJ 11.º; 179/1987, FFJJ 2.º y 3.º; 96/1990, FFJJ 3.º y 4.º), nada se opone a que dicha coordinación sea estimulada por el Estado a través de ofertas presupuestarias de esta índole. La coordinación voluntariamente alcanzada por esta vía serviría, pues, para evitar la dispersión de las diversas políticas de fomento, satisfaciéndose al unísono el principio de eficacia que el artículo 103.1 CE impone a la Administración Pública.

