

LA SUBVENCION Y EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (*)

GERMAN FERNANDEZ FARRERES

SUMARIO: I. PRECISIÓN INICIAL.—II. SOBRE EL CONCEPTO DE SUBVENCIÓN, EL REPARTO MATERIAL DE COMPETENCIAS Y LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—III. AUTONOMÍA FINANCIERA Y RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA EXCLUSIÓN DE LAS SUBVENCIONES COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN.—IV. SUPUESTOS EN LOS QUE LA SUBVENCIÓN ESTATAL PUEDE LESIONAR LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—V. NOVEDAD Y ALCANCE EFECTIVO DE LA DOCTRINA DE LA STC 13/1992.—VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. PRECISION INICIAL

El tema de la subvención en relación con el sistema constitucional de distribución de competencias —por decirlo en los términos en que se ha dado en titular esta conferencia— nos sitúa seguramente ante una de las problemáticas que mayor relieve presenta en la jurisprudencia constitucional de conflictos, lo cual no es sino reflejo de la importancia y trascendencia que la actividad pública subvencional ha alcanzado en los últimos decenios.

Numerosas son, en efecto, las sentencias del Tribunal Constitucional sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones. Baste para constatar este extremo con remitirse a la STC 13/1992, que ha procedido a una recapitulación exhaustiva de las decisiones del Tribunal dictadas hasta ese momento.

Por lo demás, con posterioridad a la referida sentencia y hasta la actualidad, los pronunciamientos del Tribunal no han dejado de sucederse —SSTC 79/92, 91/92, 117/92, 133/92, 146/92, 157/92, 202/92 y 237/92—, como tampoco se ha interrumpido el planteamiento de nuevos conflictos, siendo

(*) Texto de la conferencia pronunciada el 21 de enero de 1993 en la Escola d'Administració Pública de Catalunya.

ciertamente numerosos los procesos sobre esta problemática aún pendientes de resolución.

Una exposición detallada y minuciosa de ese cuerpo doctrinal, además del escaso interés que pudiera tener por cuanto es ya suficiente conocido, nos llevaría un tiempo del que no disponemos. Me parece por ello más oportuno tratar de exponer una serie de reflexiones al hilo de la orientación general de dicha doctrina, teniendo bien presente que en la problemática competencial relativa a lo que podemos denominar actividad administrativa por medio de subvenciones, confluyen diversas perspectivas que es preciso diferenciar adecuadamente, lo que, a mi juicio, y anticipo ya con ello una cierta valoración, no me parece que se haya logrado definitivamente en la jurisprudencia constitucional. Lo cual, a su vez, puede estar en la raíz de que esa jurisprudencia —y sigo con las valoraciones— tampoco resulte absolutamente satisfactoria, ni desde una consideración meramente teórica ni, más allá de las apariencias, desde la consideración de su efectividad práctica en orden a solventar la conflictividad existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se han dado pasos muy importantes, pero la cuestión parece distar aún de estar definitivamente resuelta.

II. SOBRE EL CONCEPTO DE SUBVENCION, EL REPARTO MATERIAL DE COMPETENCIAS Y LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Para desarrollar debidamente esas reflexiones comenzaré por precisar a qué nos referimos —o debemos referirnos— cuando hablamos de reparto competencial en materia de subvenciones. Pues aquí, una vez más, y frente a las apariencias, la concreción del concepto de subvención presenta gran importancia.

Aunque no me entretendré en exceso en este aspecto, sí advertiré que bajo el término subvención suelen englobarse muy diferentes supuestos que, justamente, por razón de sus especificidades, pueden obligar a adoptar soluciones diferentes en orden a la delimitación de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Dejando al margen otras precisiones, conviene diferenciar entre las aportaciones patrimoniales —fundamentalmente sumas dinerarias— que una Administración pública prevé a favor de terceros, según éstas se otorguen afectadamente a un concreto fin o lo sean sin especial afectación, en atención simplemente al *status* del beneficiario. Y conviene también distinguir según que el beneficiario sea un particular o una Administración o Ente público,

pues en este último supuesto, esas aportaciones, aun bajo la veste formal de subvenciones, en la mayoría de los casos no vendrán a ser sino meras dotaciones presupuestarias para la gestión de determinados servicios que, de ser efectivo el mandato de autonomía financiera y suficiencia de los recursos de las Haciendas autonómicas y locales para la gestión de esos servicios, no podrán ser legítimamente dispuestas por el Estado.

Justamente aquí radica una de las primeras objeciones a la forma con que la jurisprudencia constitucional ha abordado toda esta problemática, pues al no dejar clara la diferencia entre unas y otras aportaciones presupuestarias, ha llegado a vincular genérica y globalmente el problema del reparto de competencias en materia de subvenciones con el propio principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, lo cual, en esos términos generales, resulta cuando menos discutible y de dudoso fundamento. Ciertamente es que ese planteamiento ha sido propiciado por las Comunidades Autónomas —significativamente por la de Cataluña— en los numerosísimos recursos y conflictos competenciales planteados.

Pero, en mi opinión, una cosa es cómo el reparto o distribución constitucional de competencias incide en la previsión y desarrollo de la actividad pública subvencional o por medio de subvenciones —ya sea del Estado o de las Comunidades Autónomas— y otra bien distinta es que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se vea directamente afectada o condicionada por la política subvencional del Estado. Deslindar con precisión ambos aspectos resulta fundamental y, a tal efecto, es preciso decir que la subvención, en sentido estricto, configurada como debe serlo, como técnica de incentivo y fomento consistente en una suma dineraria otorgada afectadamente al cumplimiento por su beneficiario —generalmente, un particular— de una determinada actividad, que es lo que justifica y legitima precisamente su otorgamiento, poca relación guarda —o debe guardar— con el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Como quiera que esta afirmación pueda resultar sorprendente, alguna explicación, por breve que sea, parece necesaria. Para ello ha de recordarse, en primer lugar, que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que sanciona el artículo 156.1 de la Constitución exige, ante todo, la plena disponibilidad de los fondos financieros para poder ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión las competencias que les han sido atribuidas como propias. Y es que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas forma parte de la autonomía que para la gestión de sus respectivos intereses les reconoce la Constitución, de manera que es precisa la existencia de una Hacienda autónoma que posibilite el ejercicio y consiguiente financiación de las competencias efectivamente asumidas. En segundo lugar, al existir

una vinculación constitucional entre la potestad financiera y el ámbito competencial propio, las Comunidades Autónomas no podrán ejercer su autonomía financiera desconectadamente de su ámbito material de competencia. Y, por último, la autonomía financiera exige la suficiencia de los recursos, *prius* necesario para el efectivo ejercicio de las competencias. Ese principio de suficiencia, no obstante, queda enmarcado y condicionado, como concepto relativo que es, por las posibilidades reales del sistema económico y financiero del Estado en su conjunto.

En suma, dentro del contenido inherente a cada competencia material hay que englobar la disponibilidad de los medios financieros necesarios para su desarrollo y ejecución, sin limitaciones dimanantes de los mismos que puedan condicionar el efectivo alcance de dichas competencias.

III. AUTONOMIA FINANCIERA Y RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: LA EXCLUSION DE LAS SUBVENCIONES COMO FUENTE DE FINANCIACION

De otra parte, parece asimismo incuestionable que del principio de autonomía financiera no pueden extraerse argumentos definitivos en orden a concretar cuáles hayan de ser las fuentes que permitan disponer de esos medios financieros, como lo prueba, por lo demás, la propia redacción del artículo 157.1 del texto constitucional.

Llegados a este punto, aun cabría hacer una afirmación más taxativa. Y es que no cabe reconocer necesariamente mayor o menor autonomía financiera a las Comunidades Autónomas en función de que los fondos de que puedan disponer procedan de ingresos propios o, por el contrario, de ingresos transferidos por el Estado. En términos puramente conceptuales —dejo al margen, claro es, cualquier valoración en términos de oportunidad o conveniencia política—, la autonomía financiera caracterizada de la forma expuesta por la Constitución no se mide, en efecto, por la mayor o menor incidencia que en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas puedan tener los llamados ingresos propios, sino, reitero, por la plena disponibilidad, sin condicionamientos previos, de los fondos suficientes para el pleno ejercicio de las competencias. Por ello, dicho sea de paso, bien puede afirmarse que la adopción, o incluso el potenciamiento, de un sistema descentralizado desde la perspectiva de los ingresos no parece que sea, desde luego, una exigencia constitucional ineludible. Y puede también apostillarse que el hecho de que la financiación de las Comunidades Autónomas descansa sustancialmente —en mayor o menor medida— en uno u otro de los sistemas —ingresos propios o, por el contrario, ingresos transferidos— no debe, y lo recalco,

tener trascendencia alguna desde la consideración de la mayor o menor libertad de gasto en directa relación con el ejercicio de las competencias propias.

En definitiva, mayores ingresos propios no significa necesariamente mayor autonomía financiera ni, a la inversa, mayores ingresos transferidos permite afirmar la existencia de una autonomía financiera condicionada o debilitada. Sobre este particular, permítaseme recordar cómo en la RFA, tras la reforma de 1969 de la GG, se ha establecido con absoluta nitidez el principio de que Federación y Estados atienden por separado a los gastos que se deriven del cumplimiento de sus tareas, añadiéndose, no obstante —lo cual evidencia la no estricta correspondencia entre autonomía financiera y fuentes de financiación—, que «las leyes federales que otorguen prestaciones en metálico y que tengan que ser aplicadas por los Estados podrán determinar que dichas prestaciones corran total o parcialmente por cuenta de la Federación», o incluso podrán determinar que «una cuarta parte o más de los gastos corran por cuenta de los Estados», si bien para ello se requiera la aprobación del *Bundesrat*.

Por otro lado, desde la perspectiva de la suficiencia de las Haciendas autonómicas tampoco resulta posible establecer una relación definitiva con las fuentes concretas de financiación si no se prescinde, obviamente, de los principios de unidad y solidaridad que presiden la ordenación y articulación de los territorios que integran el Estado en su conjunto. La suficiencia, en fin, tampoco prejuzga cuál deba ser el sistema de ingresos.

El modelo de financiación queda, pues, abierto en la Constitución, de manera que la conveniencia de hacer descansar el sistema con mayor o menor intensidad en uno u otro de esos polos dependerá ante todo de otro tipo de consideraciones ajenas a las directamente derivadas del texto constitucional.

Conviene recordar, no obstante, que la concreción de ese modelo en la LOFCA se ha orientado hacia un sistema en el que los recursos de las Haciendas autonómicas se han estructurado en dos categorías básicas, la de los ingresos propios y la de los ingresos transferidos —entendiendo por tales un derecho de crédito frente a la Hacienda estatal—, si bien —y con la excepción de los territorios forales— el mayor peso de la financiación se ha centrado en esta última categoría. Ingresos transferidos que se nutren de las participaciones en los ingresos del Estado, de las asignaciones para garantizar el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales y de las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

Pues bien, dejando al margen los tributos cedidos por el Estado y los recargos sobre impuestos estatales, que pueden a estos efectos englobarse en la primera categoría, en la de los ingresos propios, lo que importa destacar es que en el sistema de la LOFCA no hay fundamentalmente otras fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas vía ingresos transferidos por

el Estado que las ya señaladas. Fuentes de financiación, además, que salvo los recursos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial —ya que los relativos a asignaciones son inexistentes—, en forma alguna condicionan la autonomía financiera en cuanto a la vertiente de libre configuración y destino del gasto público por las Comunidades Autónomas, dentro de su ámbito competencial propio.

Desde la perspectiva de la libertad de gasto nada cabe objetar, así me parece, al sistema diseñado en la LOFCA. Otra cuestión es, verdaderamente, el problema de la suficiencia de dichos recursos. Cuestión ésta íntimamente relacionada con el alcance y dimensión de los propios ingresos estatales y también con la ampliación que se ha llevado a cabo de las fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas a otros conceptos no previstos por la LOFCA, como es el caso de las llamadas «subvenciones estatales gestionadas». Tan es así, que en la configuración al margen de la LOFCA de esos recursos —pseudorecursos, por lo que a continuación diré—, y en su significado para las Haciendas autonómicas y aún para la propia Hacienda estatal, radica, a mi juicio, uno de los aspectos más problemáticos del vigente sistema de financiación, cuya clarificación tal vez viniera a matizar notablemente la verdadera transcendencia económica de las propuestas más proclives a la articulación de un nuevo sistema de financiación que descansa más intensamente en la vertiente de los ingresos propios —a través de la cesión, ante todo, de determinados impuestos— que en la de los ingresos transferidos.

La razón es clara. En la práctica seguida en el ya superado último quinquenio, la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se ha articulado de hecho a través de dos mecanismos. De una parte, a través de la llamada «financiación incondicionada», en la que se han englobado, en lo sustancial, los recursos propios de las Comunidades Autónomas —tributarios y financieros—, los recursos de gestión propia —tributos cedidos básicamente— y las participaciones en los ingresos del Estado. Y de otro lado, a través de la llamada «financiación condicionada», en la que, junto a las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, se han incluido otros supuestos no contemplados en la LOFCA, entre los que básicamente debe llamarse ahora la atención sobre las llamadas «subvenciones gestionadas» y los «convenios de inversión».

Dada la magnitud, dentro del gasto público, de unas y otras figuras o fuentes de financiación, y dado el carácter condicionado con el que las mismas se configuran, limitando así la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la aplicación del gasto y, en última instancia, pudiendo también interferir el ejercicio de sus competencias propias, es preciso indagar acerca del fundamento y justificación de esas fuentes de financiación, ciñendo la

atención de manera prioritaria, dada su importancia, a las subvenciones.

Pues bien, las subvenciones estatales, siempre que más allá del mero *nomen iuris* sean susceptibles de calificarse como tales, no puede decirse que, en puridad de términos, sean o puedan calificarse como una más de las fuentes de financiación autonómica. Sólo en un sentido muy amplio y carente de toda precisión técnico-jurídica puede, en efecto, mantenerse esa calificación. Pero veamos por qué, en mi opinión, resulta improcedente esa calificación y las implicaciones que de ello se derivan.

Si la previsión de gasto en los Presupuestos Generales del Estado a través del otorgamiento de subvenciones está amparada en un efectivo título competencial del Estado, es evidente que esas subvenciones no podrán configurarse como ingresos —transferidos— de las Comunidades Autónomas por el simple hecho de que éstas ostenten también competencias en los sectores materiales en los que sean susceptibles de encuadrarse las actividades destinatarias de dichas subvenciones.

En el sistema de financiación diseñado por la Constitución y la LOFCA es claro que, en rigurosos términos, no pasan a ser recursos de las Comunidades Autónomas —ni como ingresos propios, obviamente, ni como ingresos transferidos— aquellos fondos previstos en los Presupuestos Generales del Estado destinados a subvencionar, en el sentido más genuino de actividad de fomento e incentivo, determinadas actividades privadas. Estamos aquí ante una previsión de gasto para llevar a cabo una acción pública de fomento e incentivo que por su propia naturaleza y razón de ser variará en el tiempo, en función de los objetivos que el desarrollo de las políticas económica, social, cultural, etc., persigan en cada momento. Es, por tanto, una actividad aleatoria, coyuntural, que sólo porque tiene una implicación económica financiera suscita el problema de si los fondos correspondientes pasan o no a ser fuente de financiación de las Comunidades Autónomas, siempre en la medida en que, por razón de la materia en la que se encuadran las actividades subvencionadas, aquéllas ostenten competencias propias.

No siendo propiamente una fuente de financiación, no cabe argüir que el carácter condicionado de esas subvenciones —por definición, no se olvide, toda subvención queda afectada a un destino-fin, por muy genérico o impreciso que éste sea— lesiona la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que, como luego veremos, determinadas competencias materiales puedan verse afectadas por razón de la regulación sustantiva de dichas subvenciones o, mejor, programas o acciones de fomento e incentivo de los que aquéllas son instrumento.

Puede sostenerse, por tanto, que si el Estado dispone de competencia para destinar o afectar parte de los fondos de sus Presupuestos a específicos pro-

gramas de fomento, esos fondos no dejarán de ser recursos estatales y, por tanto, no podrán —o al menos no deberán— pasar a integrar como ingresos transferidos los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. En tales casos, las Comunidades Autónomas, si tienen para ello competencia, deberán gestionar como regla esos programas y los correlativos fondos en que se apoyan para su plena efectividad, pero, insisto, esa gestión no puede transformar la naturaleza de los recursos financieros afectados a la acción de fomento. Por ello, en estos casos no cabe hablar de financiación condicionada incompatible con la autonomía financiera, ni jurídicamente resulta legítima la demanda de proceder a una reducción de esa llamada financiación autonómica condicionada —que no es tal financiación— a favor de un potenciamiento de la financiación incondicionada.

IV. SUPUESTOS EN LOS QUE LA SUBVENCION ESTATAL PUEDE LESIONAR LA AUTONOMIA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Llegados a este punto, aún son necesarias algunas precisiones más que son consecuencia directa de la conclusión alcanzada.

En primer lugar, cuando el Estado no disponga de competencia —de título competencial— en la que pueda ampararse la previsión de gasto afectado a un determinado fin, esa mera previsión, en sí misma considerada —y sin perjuicio de que al materializarse el gasto se menoscaben también las correspondientes competencias materiales de las Comunidades Autónomas—, sí puede afirmarse que lesionará la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Lesión de la autonomía financiera porque, o ese gasto no será sino dotación, vía subvención-condicionada, de los servicios propios de las Comunidades Autónomas, con lo que ese condicionamiento o afectación propio y característico de toda subvención menoscabará la autonomía financiera y las competencias materiales correspondientes, o porque, en otro caso, con ese gasto el Estado no vendrá sino a detraer indebidamente parte de los recursos presupuestarios que, en principio, podrían dotar con mayor amplitud los ingresos transferidos —participaciones— de las Comunidades Autónomas no condicionados a fin o destino alguno previo, pudiendo, en consecuencia, éstas decidir, por razón de sus competencias materiales, si llevan a cabo unos u otros programas o acciones de fomento e incentivo.

Sin perjuicio de que, como luego veremos, la más reciente jurisprudencia constitucional no se orienta en esta línea, lo cierto es que si se sigue el planteamiento expuesto aparece la dificultad de localizar supuestos en los que el Estado carezca de toda competencia en orden a prever gasto afectado sobre

cualesquiera sectores materiales, dado el alcance que puede darse, en concreto, a las competencias que los números 1 y 13 del artículo 149.1 de la Constitución le atribuyen. De ahí que las Comunidades Autónomas hayan orientado ante todo sus reclamaciones constitucionales hacia el objetivo de lograr que las correspondientes partidas presupuestarias les sean adjudicadas directamente por los propios Presupuestos Generales del Estado para así integrarlas en sus propios Presupuestos, procediendo como mínimo a la ejecución de la actividad y a la materialización del gasto.

Claro es que tal pretensión, por todo lo que se lleva razonado, carece de lógica porque, en todo caso, esos fondos deberán ser destinados a una determinada actividad o fin —por muy genérico que sea— fijado por el Estado, a pesar de no contar éste con competencia material para condicionar el gasto, y todo ello en virtud, más allá de la aparente cobertura competencial, del hecho de disponer inicialmente de los pertinentes fondos. De este modo, sin embargo, se llega a hacer realidad lo que, por el contrario, hasta la STC 13/92 ha venido siendo sistemáticamente negado por la jurisprudencia constitucional; en concreto, que la facultad de gasto no atribuye competencia ni, por tanto, permite condicionar las ajenas.

En coherencia, pues, con la tesis que vengo manteniendo, la reconducción del alcance de los números 1 y 13 del artículo 149.1 de la Constitución a sus justos términos supondría una efectiva limitación de las previsiones presupuestarias de gasto vía subvención. Esa limitación o reducción, sin perjuicio de que podría conllevar un aumento de las participaciones como fuente de financiación —incondicionada— de las Haciendas autonómicas, tendría además otro efecto fundamental, cual sería la necesidad de constreñir el aparato organizativo de la Administración estatal dedicado justamente a la programación y gestión de esas actividades de fomento e incentivo por medio de subvenciones. Piénsese, por ejemplo, en la incidencia organizativa que ello podría tener, entre otros, en el Ministerio de Asuntos Sociales, o en el Ministerio de Agricultura, o en el Consejo Superior de Deportes, entre otros muchos órganos estatales.

Pero de otra parte, y en segundo lugar, debe también tenerse en cuenta —así ya lo he anticipado anteriormente— que otra forma de limitar la autonomía financiera es la de proceder presupuestariamente a calificar como subvenciones —con lo que ello comporta, en principio, de gasto afectado— lo que son meras dotaciones para financiar la prestación de servicios públicos de titularidad de las Comunidades Autónomas.

Obsérvese que no se trata, en este caso, de las asignaciones previstas por los artículos 157.1.c) de la Constitución y 4.2.a) de la LOFCA, sino de meras dotaciones para el regular funcionamiento de los servicios públicos que al

configurarse como subvenciones condicionan la autonomía financiera y el propio ejercicio de las competencias autonómicas. Tales partidas presupuestarias, incuestionablemente, también deberían desaparecer y pasar a integrar el volumen de recursos que se transfieren como participaciones a las Comunidades Autónomas.

Las consideraciones expuestas ponen de manifiesto, en definitiva, la necesidad de frenar el amplio e injustificado sistema de subvenciones estatales en la medida en que éstas no estén amparadas de manera clara y evidente, por razón de las materias en las que inciden, en títulos competenciales del Estado que puedan legitimarlas, ya que, insisto una vez más, por muy difusa que sea o se pretenda la afectación del gasto subvencional cuando no concurra el correspondiente título competencial, lo cierto es que con ello se condiciona de raíz y queda comprometida la propia autonomía financiera y el ejercicio mismo de las competencias autonómicas.

De esta manera los recursos destinados a fines que por razón del reparto competencial constitucionalmente establecido no corresponda al Estado determinarlos, deberían desaparecer de los Presupuestos Generales del Estado. Limitación del gasto estatal que necesariamente debería posibilitar, como anteriormente señalaba, o el incremento de la llamada financiación incondicionada, pues la Administración estatal no es frente a las Comunidades Autónomas «titular patrimonial» de unos recursos, los que vía impositiva recauda, que pueda destinarlos a lo que libérrimamente decida; o, alternativamente, esa misma limitación del gasto bien pudiera determinar hipotéticamente la necesidad de menores ingresos estatales que, a su vez, posibilitara, de manera real y efectiva, la utilización por las Comunidades Autónomas de los pertinentes recargos, máxime cuando por algunas de éstas se reclama cierta corresponsabilidad fiscal.

V. NOVEDAD Y ALCANCE EFECTIVO DE LA DOCTRINA DE LA STC 13/1992

Fácilmente se comprenderá, tras lo dicho, el que la aparentemente capital STC 13/92 no me parezca que haya acertado a clarificar definitivamente toda esta problemática. Trataré de justificar, en línea con lo hasta ahora expuesto, por qué me merece ese juicio.

En el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalidad de Cataluña que dio lugar a dicha sentencia, se impugnaron una serie de partidas de los Presupuestos Generales del Estado por no respetar el orden constitucional de distribución de competencias y asimismo por vulnerar la autonomía

financiera de la Generalidad de Cataluña en la vertiente del gasto y, más concretamente, por vulnerar lo que se consideraba una exigencia específica de dicha autonomía, la territorialización de esas partidas en los propios Presupuestos. Sin perjuicio de fundamentar la impugnación de otras partidas presupuestarias en otros motivos distintos, el grueso de la impugnación quedó referido, en efecto, a aquellas partidas que preveían fondos que destinados a subvencionar diferentes actividades aparecían configuradas centralizadamente a favor de órganos estatales, a pesar de proyectarse o dirigirse esas subvenciones a actividades englobables en materias en las que, cuando menos, la competencia ejecutiva correspondía a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Pues bien, este motivo de inconstitucionalidad, en principio un tanto singular, no respondió —y así se desprende de lo relatado en los propios antecedentes de la sentencia— sino al hecho de que con anterioridad, en la STC 95/86, el TC había mantenido que la centralización de fondos para subvenciones, más allá del régimen de distribución de competencias en las materias a las que fueran susceptibles de reconducirse esas subvenciones, determinaba la competencia estatal para la regulación y gestión de las mismas.

Concretamente, con ocasión del conflicto promovido por la Generalidad de Cataluña frente al artículo 8 del Real Decreto 1932/1983, que dispuso que las subvenciones vinculadas a préstamos para determinadas actividades realizadas por jóvenes agricultores, como mecanismo de fomento y ayuda de éstos, serán en todo caso concedidas por la Dirección General de Investigación y Capacitación Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la sentencia 95/86 (FJ 5.º) reconoció expresamente que «no hay duda de que las adjudicaciones de las subvenciones son simples actos de ejecución que cabría incluir, en principio, dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma se ha planteado el conflicto» y que, por tanto, «la pretensión de la Generalidad de Cataluña sería ciertamente irreprochable si la cantidad global que el Estado destina a fondo perdido para mejorar la calidad de vida de los agricultores jóvenes en toda España hubiera sido previamente distribuida conforme a criterios objetivos entre todas las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos les atribuyen competencias exclusivas sobre la agricultura...». Sin embargo —concluyó el Tribunal—, al no ser esa la técnica adoptada, «es claro que las Comunidades Autónomas carecen de competencia para disponer de unos fondos que han quedado íntegramente centralizados en un Organismo autónomo del Estado, por lo que, cualquiera que fuese el juicio que tal centralización —efectuada en su momento y que aquí no es objeto de discusión— pudiera merecer, no cabe oponer tacha de inconstitucionalidad al artículo 8 del Real Decreto que encomienda el otorgamiento de estas subvenciones estatales no descentralizadas a un solo órgano de la propia Administra-

ción del Estado, a saber, la Dirección General de Investigación y Capacitación Agrarias».

Resuelta así la cuestión, fácilmente se comprende la razón de ser de la impugnación de Cataluña y fácilmente se puede también comprender que lo que por parte del Tribunal debía haberse tal vez observado era una sustancial rectificación de la doctrina que dio lugar al fallo de la STC 95/86. Rectificación consistente en que el hecho de que los fondos afectados a esas subvenciones queden en principio centralizados, a través de su adscripción a un concreto órgano de la Administración estatal en las correspondientes Leyes de Presupuestos, no puede determinar ya, irremisiblemente, que no merezca tacha de inconstitucionalidad alguna la normativa que al amparo de esa centralización de los fondos reconozca la competencia para el otorgamiento de las subvenciones al mismo órgano administrativo. Y ello porque, en todo caso, el hecho de que la territorialización no se haya llevado a cabo en la propia Ley de Presupuestos no puede —consecuentemente con la propia naturaleza y alcance de las autorizaciones presupuestarias (SCT 63/86, FJ 6.º)— dotar al Estado de competencias que con arreglo al sistema constitucional no le corresponden.

En definitiva, si la previsión de gasto no atribuye *per se* competencias, tampoco las puede quitar, de manera que ningún óbice existe para que, desde la estricta perspectiva competencial y aun desde la del principio de autonomía financiera, las Leyes de Presupuestos configuren esas partidas centralizadamente, si bien esa configuración no pueda determinar que las Comunidades Autónomas, en trámite de gestión y ejecución de las subvenciones previstas con cargo a esas partidas, puedan quedar totalmente marginadas si a ellas, por razón de la materia, les corresponden las pertinentes competencias, porque en tal caso, sin duda, el propio orden constitucional de competencias quedará vulnerado.

Esta conclusión, que se enmarca, por lo demás, en la línea de la doctrina mayoritaria del TC (entre otras, SSTC 201/88 y 96/90), ha sido, sin embargo, implícitamente rechazada por la STC 13/92.

Un análisis global no puede ser acometido en este momento dadas las características mismas de la referida sentencia. Sí advertiré, no obstante, que el TC se adentra en una recapitulación de su doctrina anterior y trata de aportar, con un marcado afán didáctico, los criterios que el legislador presupuestario estatal debe seguir en la configuración de las diversas partidas referidas a subvenciones, a pesar de que el artículo 153 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria había fijado ya determinados criterios para la distribución territorial de las subvenciones, lo que, por cierto, la STC 96/90 había estimado plenamente ajustado a la Constitución. Pues bien, es en esa

operación que lleva a cabo el TC donde se producen algunas novedades de gran importancia.

En lo que me parece más destacado, en el fundamento jurídico 8.º de la sentencia, el TC fija el siguiente esquema de delimitación competencial por lo que se refiere a la potestad subvencional de gasto público.

Exponiendo ahora ese esquema en orden inverso a como lo hace la sentencia, se advierte, en primer lugar, que hay supuestos en los que, no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en la que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas excepcionalmente por un órgano de la Administración del Estado, con la consiguiente centralización de las partidas presupuestarias. Así sucederá cuando el Estado ostente algún título competencial sobre la materia y esa gestión estatal resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector. O también cuando deban garantizarse las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

En segundo lugar, cuando el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución, el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios. En este caso, las partidas presupuestarias han de territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si es posible, o en un momento inmediatamente posterior, con arreglo a criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración.

En tercer lugar, cuando el Estado ostente un título competencial genérico de intervención (por ejemplo, ordenación general de la economía) que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, o cuando la competencia estatal queda referida a las bases o a la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo las competencias de desarrollo normativo y de ejecución a las Comunidades Autónomas, en esos casos —dice el TC— el Estado puede especificar el destino de las subvenciones y regular las condiciones esenciales de su otorgamiento «hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación». En este caso, la gestión de los fondos corresponderá a las Comunidades Autónomas, de manera que, por regla general, no podrán consignarse presupuestariamente

en favor de un órgano de la Administración u organismo intermediario de ésta. En suma, son partidas que también deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior.

Y en cuarto y último lugar, cuando la Comunidad Autónoma ostente una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma, el Estado puede, desde luego —afirma sin paliativos el TC—, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, 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 estatales.

Con independencia de otras observaciones que bien pudiera formularse a los referidos criterios, es en relación a este último supuesto donde la conclusión mantenida por el TC me parece más problemática o cuando menos más novedosa. Debe advertirse, al respecto, que en el fundamento jurídico 6.º de la misma sentencia se afirma —de acuerdo con la reiterada doctrina anterior del Tribunal— que no siendo el poder de gasto título atributivo de competencias, «es claro que el Estado, mediante el ejercicio del poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público) entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial». Sin embargo, en el fundamento jurídico 7.º se puntualiza que «puede decirse, con razón, 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 —apostilla el TC—, 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 tercero del Título primero) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica».

En suma, a pesar de lo antes declarado, se admite ahora por vez primera,

si no me equivoco, de manera rotunda y taxativa, que el Estado puede asignar sus recursos a cualquier finalidad, sin que el orden constitucional de distribución de competencias sea causa obstativa para ello y sin perjuicio de que ese mismo orden imponga condicionamientos efectivos en la configuración del gasto estatal. Se explica así que, aun no concurriendo título competencial específico que lo legitime, el Estado pueda prever subvenciones.

VI. A MODO DE CONCLUSION

A mi juicio, la expuesta es una novedad de gran calado en la jurisprudencia constitucional. Me parece, sin embargo, inconsistente y —frente a las apariencias— incluso contraria a los propios intereses autonómicos, pues por mínima que sea la afectación del gasto, esa vinculación o afectación del mismo necesariamente se dará, con lo que, sin cobertura en título competencial alguno, de hecho el Estado viene a decidir vía gasto la orientación última de la propia política autonómica.

En definitiva, como antes señalé, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no puede quedar condicionada por la afectación, por muy genérica que sea, de los fondos que le sirven de soporte instrumental. Consecuentemente, si el Estado no dispone de título competencial alguno en el que pueda ampararse esa orientación o vinculación del gasto previsto para poner en práctica la correspondiente actividad subvencional, con ello, sin duda, se limitará no sólo ya el ejercicio pleno de las competencias autonómicas, sino la propia autonomía financiera de las Comunidades Autónomas configurada en la forma y con el alcance ya conocido.

Por ello, y concluyo ya, esta novedad de la STC 13/92, que ha tenido posterior reflejo, entre otras, en las SSTC 133/92 y 202/92, difícilmente puede adecuarse en la forma en que se ha justificado a la articulación de competencias estatales y autonómicas dispuesta por el bloque de la constitucionalidad y al propio significado y alcance de la autonomía financiera constitucionalmente reconocida a las Comunidades Autónomas.

JURISPRUDENCIA
Estudios y Comentarios

