

Carlos I.
Aymerich
Cano

Bolseiro do
MEC.

As relacións financeiras entre o Estado e as Comunidades Autónomas:

dúas recentes sentencias do
Tribunal Constitucional español

(STC 13/1992 do 6 de Febreiro e
79/1982 do 28 de Maio)

1. *A xurisprudencia constitucional relativa ás relacións financeiras entre o Estado e as Comunidades Autónomas.*

As STC 13/1992 do 6 de febreiro e 79/1992 do 28 de maio abren unha nova xeira na xurisprudencia constitucional relativa ás relacións financeiras entre os diferentes suxeitos que integran o Estado composto, nomeadamente entre as CC.AA. e o Estado.

A xurisprudencia anterior do TC establecía unha doutrina que podemos considerar ben asentada con respecto ós diferentes aspectos ós que afectan estas relacións

financeiras, doutrina impecable que, sen embargo, presenta grandes algoas no que á súa aplicación ós casos concretos se refire¹ polas excepcións que ás súas propias regras xerais prevé o TC e pola xenerosidade con que estas se interpretan. Esta doutrina xeral vén sistematizada na STC 13/1992² nos seguintes termos:

a) En canto ó poder estatal de gasto público e ó propio establecemento de axudas e subvencións en materia de competencia das CC.AA.,

Que non existe unha “competencia subvencional” diferenciada resultante da potestade financeira do Estado. A subvención non é un concepto que delimite competencias (STC 39/1982 e 179/1985), nin o só feito de financiar pode erixirse en núcleo que atraia cara a si toda competencia sobre os variados aspectos a que poida dar lugar a actividade de financiamento (STC 39/1982, 144/1985, 179/1985 e 146/1989), non sendo a facultade de gasto público en mans do Estado, “título competencial autónomo” (STC 179/1985 e 145/1989) que “poida descoñecer, desprazar ou limitalas competencias materiais que corresponden ás Comunidades Autónomas segundo a Constitución e os Estatutos de Autonomía” (STC 95/1986).

Que, pola contra, “o exercicio de competencias estatais alleas ó gasto ou á subvención só se xustifica nos casos en que, por razón da materia sobre a que opera o dito gasto ou subvención, a Constitución ou, se é o caso, os Estatutos de Autonomía reservasen ó Estado a titularidade de tales competencias sobre a materia subvencionada” (STC 95/1986 e 96/1990, fundamento xurídico 15). De modo que “a soa decisión de contribuír ó financiamento non autoriza o Estado para invadir competencias alleas -que o seguen sendo a pesar do financiamento”, senón que, aínda se estima que o require o interese xeral, deberá desenvolver a súa actividade ó abeiro dunha autorización constitucional e respectando en todo caso as competencias que a Constitución (que se entende que tamén valorou o interese xeral) reservou a outros entes territoriais (STC 146/1986 e 75/1989).

En consecuencia, isto significa que a persecución do interese xeral que representa o Estado "debe materializarse 'a través de', non 'a pesar' dos sistemas de reparto de competencias articulado na Constitución" (STC 146/1986), co que se exclúe que o ámbito de competencias poida ser estendido por meras consideracións finalísticas (STC 75/1989).

Por tanto, a lexitimidade constitucional do réxime normativo e de xestión das subvencións fixado polo Estado depende das competencias xenéricas ou específicas que o Estado posúa na materia de que se trate, competencias que, necesariamente, serán concorrentes coa que teña a Comunidade Autónoma á que se lle transfira a subvención (STC 201/1988, fundamento xurídico 2, e 188/1989, fundamento xurídico 3). Pois, "de se admitir unha competencia xeral e indeterminada de fomento das actividades productivas por parte do Estado, produciríase, xunto á indicada alteración do sistema competencial, unha distorsión permanente do sistema de ordinario de financiamento autonómico" (STC 152/1988, fundamento xurídico 3)".

b) Polo que atinxe á regulación das axudas³,

Disto dérivase que "o Estado non pode condicionar as subvencións ou determinar a súa finalidade máis alá de onde alcancen as súas competencias de planificación e coordinación, a cal resultará excedida, coa conseguinte invasión competencial, se a especificación do destino das subvencións se realiza en tal grao de concreción e detalle que, non sendo imprescindible para aseguralo obxectivo da planificación, se prive á Comunidade Autónoma de toda marxe para desenvolver, no sector subvencionado, unha política propia, orientada á satisfacción dos seus intereses peculiares, dentro das orientacións de programación e coordinación que o Estado dispoña para o sector como compoñente do sistema económico xeral" (STC 201/1988 e 96/1990, fundamento xurídico 15).

c) En canto á xestión das subvencións⁴, o TC sinala que

En relación coa xestión das subvencións estatais –o problema máis agudamente debatido polas Comunidades Autónomas nos numerosos conflitos competenciais formulados– o Tribunal cuestionouse “se ten sentido e é eficaz un sistema de subvencións centralizadas nun sector económico que foi descentralizado e atribuído á competencia exclusiva das Comunidades Autónomas”⁵ (STC 95/1986), fundamento xurídico 5 e 152/1988, fundamento xurídico 5). Conclúese, a este respecto, que a xestión polo Estado, directa e contralizada, das medidas de fomento con cargo a fondos estatais só é constitucionalmente admisible “se resulta imprescindible para asegurala plena efectividade das medidas de fomento dentro da ordenación xeral do sector, e para garanti-las mesmas posibilidades de obtención e goce delas por parte de tódolos destinatarios potenciais en todo o territorio nacional, sendo ó mesmo tempo un medio necesario para evitar que se sobrepase a contía global dos fondos ou dos créditos que teñan que destinarse ó sector” (STC 96/1986, 152/1988 e 201/1988). Noutro caso -isto é, se non concorre algunha das citadas circunstancias-, a regra xeral é a xestión autonómica ou descentralizada das subvencións de acordo coa normativa estatal básica, e os recursos estatais destinados ó financiamento das actividades que se fomentan deberán transferirse ás Comunidades Autónomas, ben sexa mediante a fixación de criterios obxectivos de reparto ou mediante convenios axustados ós principios constitucionais (STC 95/1986, 152/1988, 201/1988, 75/1989 e 188/1989)⁶.

2. A STC 13/1992 do 13 de febreiro.

A) Potestade de gasto estatal e autonomía financeira autonómica.

A doutrina do TC exposta no epígrafe anterior verbo da potestade de gasto público estatal é aplicable tamén,

loxicamente, á correspondente ás CC.AA.⁷. En principio, poderíamos concluír que non hai maiores diferenzas na consideración de ámbalas dúas potestades de execución dos respectivos presupostos, na medida en que o carácter instrumental do poder financeiro determinaría que cada ente territorial dos que integran o Estado composto só puidese usar del dentro do marco das súas competencias materiais.

Pero a xurisprudencia do TC referente á autonomía financeira das CC.AA.⁸ teima na diferenciación entre esta que poderíamos denominar autonomía de gasto autonómica e a, en palabras do propio TC, “soberanía” de gasto do Estado, concibida esta última nuns termos que achegarían o sistema financeiro español de relacións financeiras entre o Estado e as CC.AA. ós sistemas federais cooperativos, nomeadamente, ó noso ver, ó modelo cooperativo dos EUA⁹, como tentaremos de xustificar máis adiante.

Deste xeito, insístese en que a autonomía financeira das CC.AA., tal e como se concibe na CE (art. 156) e mais na LOFCA (art. 1.1º), se cingue estrictamente ó ámbito das súas competencias¹⁰, como se recolle, por só pór uns casos, na STC 14/1989¹¹, en tanto que a potestade de gasto do Estado apodera a este para dedica-los seus fondos a calquera finalidade lícita, o que ó noso xuízo constitúe unha evidente contradicción coa doutrina constitucional exposta no epígrafe anterior. Así se di claramente na recente STC 13/1992:

Pode dicirse, con razón, que o poder de gasto do Estado ou de autorización presupostaria, manifestación do exercicio da potestade lexislativa atribuída ás Cortes Xerais (art. 66.2º e 134 CE), *non se define por conexión co reparto competencial de materias que a Constitución establece* (art. 148 e 149 CE), ó contrario do que acontece coa autonomía financeira das Comunidades Autónomas, que se vincula ó desenvolvemento e execución das competencias que, de acordo coa Constitución, lle atribúen os respectivos Estatutos e as Leis (art. 156.1º CE e art. 1.1º LOFCA). Por conseguinte, o Estado sempre poderá, en uso da súa soberanía financeira (de gasto, neste caso), asignar fondos públicos a unhas finalidades ou outras, pois existen outros

preceptos constitucionais (e singularmente os do capítulo III do título I que lexitiman a capacidade do Estado para dispor do seu presuposto na acción social ou económica¹².

Deste xeito, e como se afirma no parágrafo seguinte do propio fundamento xurídico 7º da STC 13/1992,

É evidente que no sistema español de distribución territorial do poder, o Estado pode asignar-las seus recursos a calquera finalidade lícita e que a definición desta finalidade na Lei de Presupostos condiciona necesariamente a liberdade de acción daquelas instancias que teñan que utilizar eses recursos¹³.

Xa que logo, comprobamos como o TC español está de novo a se debater entre dous pólos aparentemente antitéticos como son, dunha banda, a negación dunha competencia de subvención en mans do Estado entendida como un poder libre e desvinculado da orde de competencias¹⁴, e doutra, a afirmación da capacidade que o Estado ten –como manifestación da función lexislativa presupostaria atribuída pola CE ás Cortes Xerais¹⁵– de asignar fondos dos seus presupostos ó logro de calquera finalidade lícita, pois aquel poder das Cortes Xerais non se define por conexión co reparto de competencias de materias que a CE establece nos art. 148 e 149¹⁶. A solución ten que partir pois, da afirmación dese poder soberano do Estado, se ben respectando a orde de competencias.

A cuadratura do circo acádase por medio dunha sutil distinción entre a asignación dos fondos presupostarios, é dicir, o establecemento das subvencións¹⁷, que si operaría á marxe da orde de competencias fixada polo título VIII da CE, e a programación e a execución dese gasto, na que o Estado si ten que respecta-la orde de competencias, so o risco de baleirar de contido a autonomía política e financeira das CC.AA. Desta forma, o modelo de relacións financeiras proposto polo TC na sentenza 13/1992 sería o seguinte:

— No caso de que a materia a que se refiren as asignacións presupostarias sexa de competencia exclusiva do Estado, non se presenta, loxicamente, problema ningún de delimitación competencial entre o Estado e as

CC.AA.: será ás instancias competentes ás que corresponda en toda a súa extensión a programación e execución do gasto.

— No caso de nos atopar perante materias de competencia, nun ou noutro grao, das CC.AA.¹⁸,

[...] as medidas que se teñan que adoptar para conseguir-la finalidade á que se destinan os recursos deberán respecta-la orde constitucional e estatutaria das competencias, sen lle impor á autonomía política das Comunidades Autónomas outros condicionamentos que aqueles que resultan da definición do fin ou uso que o Estado pode facer doutras competencias propias, xenéricas ou específicas.

Doutro modo, se así non fose e se admitise que ó asigna-los seus propios recursos a obxectivos específicos en sectores ou ámbitos de competencia exclusiva das Comunidades Autónomas, o Estado puidese regula-lo modo, as condicións e a maneira en que as Comunidades Autónomas deberán emprega-los fondos estatais transferidos, daquela o Estado estaría restrinxindo a autonomía política das Comunidades Autónomas e a súa capacidade de autogoberno, que se manifesta, sobre todo, na capacidade para elabora-las súas propias políticas públicas nas materias da súa competencia, forzándoas a unha sorte de releo ou negociación co Estado so pena de perde-los fondos asignados á subvención.

É dicir, máis concretamente, a afectación dos fondos públicos presupostarios a finalidades determinadas de política económica ou social –que corresponde, como xa vimos, ó Estado–, para ser respectuosa coa orde de competencias, ten que ser

[...] global e xenérica, en función de materias ou sectores da actividade económica ou social, de maneira que a especificación presupostaria dos créditos sexa a mínima imprescindible para se acomodar ás esixencias do principio de legalidade presupostaria e deixe a marxe necesaria de actuación para que as Comunidades Autónomas poidan exercer-la súa competencia exclusiva na materia [...]. É evidente que o Estado non pode condiciona-las subvencións ou determina-la súa finalidade

máis alá do alcance dos títulos en que ampare a súa intervención.

Naquelas materias en que o Estado teña algún título de competencias e na medida da súa competencia poderá exercitalas mediante accións de fomento ou subvencións, fixando normativamente as condicións do seu emprego polas Comunidades Autónomas (e isto respectando en todo caso as competencias executivas ou de xestión que lles poidan corresponder a estas segundo a orde de reparto de competencias na materia) e, de se-lo caso, dispo-la xestión directa e centralizada dos fondos presupostarios se resultase imprescindible...

Isto non significa, claro está, desapodera-lo Estado para toda intervención naquelas materias en que os Estatutos de Autonomía atribúen ás Comunidades Autónomas competencias exclusivas, pois o Estado pode ter competencias concorrentes por virtude de títulos recoñecidos no art. 149 da CE e nos Estatutos de Autonomía para desenvolver ou establecer políticas económicas ou sociais de ordenación sectorial ou de servicios ou a súa actuación se enmarque nas facultades estatais de dirección e coordinación da política económica en canto as subvencións de que en cada caso se trate poidan constituír un elemento esencial da mesma.

En fin, o TC remata este fundamento xurídico 7º da STC 13/1992 lembrando a necesidade dos instrumentos e técnicas de cooperación e colaboración –nomeadamente dos convenios de colaboración axustados á orde constitucional de competencias–, como as máis axeitadas para o artellamento deses supostos de concorrencia de competencias entre o Estado e as CC.AA.¹⁹, para, xa no fundamento xurídico 8º, debullar un a un os posibles casos de concorrencia de competencias Estado-CC.AA. no eido do fomento:

a) O primeiro dos casos sería aquel en que unha Comunidade Autónoma ten unha competencia exclusiva sen que o Estado invoque título competencial ningún (xenérico ou específico) sobre a mesma. Neste caso o Estado é quen de decidir asignar fondos presupostarios de seu a esas materias, mais

[...] dunha parte, a determinación do destino das partidas presupostarias correspondentes non pode facerse senón de maneira xenérica ou global, por sectores ou subsectores enteiros de actividade. Por outra banda, eses fondos deberán integrarse como un recurso que nutre a Facenda autonómica, e consignarse nos Presupostos Xerais do Estado como transferencias correntes ou de capital ás Comunidades Autónomas, de maneira que a asignación dos fondos quede territorializada, a ser posible, nos mesmos Presupostos Xerais do Estado”.

b) O segundo caso produciríase cando o Estado desempeñe un título xenérico de intervención (v.gr., o de ordenación xeral da economía) sobreposto a unha competencia autonómica mesmo exclusiva, ou ben teña a competencia sobre as bases ou coordinación xeral dun sector ou materia, co correlato da correspondente competencia autonómica de desenvolvemento normativo e execución. Neste caso, o Estado, a mais de consignar subvencións de fomento nos seus propios presupostos²⁰, pode especifica-lo seu destino e regula-las súas condicións esenciais de outorgamento na medida en que permita a súa competencia xenérica, básica ou de coordinación. En todo caso, hai que lles deixar sempre unha marxe ás CC.AA. para concreta-la afectación ou destino con máis detalle ou, alomenos, para desenvolver e complementar a regulación das condicións de outorgamento e de tramitación das axudas. Así mesmo, a xestión das axudas corresponderá como regra xeral ás CC.AA., de xeito que tampouco non se poden consignar os fondos a prol dun órgano da Administración do Estado, de maneira que son partidas que deben territorializarse ben nos propios presupostos, ben nun momento inmediatamente posterior, por medio de normas que fixen criterios obxectivos de reparto, ben por medio de convenios de colaboración axustados ós do bloque da constitucionalidade.

c) Un terceiro caso daríase cando o Estado teña atribuída a competencia de lexislación relativa a unha materia, e as CC.AA. teñan só competencias de execución desa normativa estatal. Segundo o TC, a única diferenza respecto do caso anterior é que neste



[...] o Estado pode estenderse na regulación de detalle respecto do destino, condicións e tramitación das subvencións, deixando a salvo a potestade autonómica de autoorganización dos servicios.

d) O cuarto caso faría referencia ós supostos excepcionais de xestión centralizada das axudas e subvencións por órganos estatais²¹, mesmo no caso de teren as CC.AA. unha competencia exclusiva no sector ou materia ó que estas axudas se refiran. Sen embargo, o Tribunal subliña que isto só pode ser posible cando, amais de titular o Estado unha competencia xenérica ou específica na materia, concorre algunha das xa coñecidas circunstancias: que resulte imprescindible para asegura-la plena efectividade das medidas dentro da ordenación básica do sector, para garanti-las mesmas posibilidades de obtención e goce ós seus potenciais destinatarios en todo o territorio do Estado e mais para evitar que se sobarde a contía global dos fondos estatais destinados ó sector.

B) A territorialización das partidas presupostarias que prevexan subvencións estatais en materia de competencia das CC.AA.

Ó tempo que o TC se cuestionaba a precisión, e tamén a constitucionalidade, dun sistema de xestión de axudas centralizado en sectores que foran descentralizados e atribuídos á competencia exclusiva das CC.AA.²², apuntaba como o máis respectuoso co deseño constitucional un sistema de xestión descentralizada no que os fondos correspondentes fosen atribuídos ás CC.AA. ben por medio de criterios obxectivos de reparto, ben por medio de convenios axustados ós principios constitucionais²³, é dicir, que o propio TC considera a territorialización dos fondos presupostos estatatis asignados ó fomento en materias de competencia das CC.AA. como un presuposto inexcusable da xestión autonómica das axudas que, como xa vimos supra, é a regra xeral a salvo de excepcionais reservas de execución a prol do Estado.

En todo caso, non foi ata a STC 13/1992 cando o tema da territorialización acadou –conectado co da autonomía financeira das CC.AA.– un papel central na xurisprudencia constitucional referente ás relacións fi-



nanceiras entre o Estado e as CC.AA. Deste xeito, na propia fundamentación dos recursos, o representante da Generalitat de Cataluña calificou esta territorialización de determinadas partidas presupostarias entre as CC.AA. competentes como unha manifestación específica da autonomía financeira das CC.AA. esixida pola propia xurisprudencia constitucional²⁴, territorialización que devén máis necesaria para unha efectiva tutela da autonomía financeira das CC.AA., ó reparar, de acordo coa fundamentación do recurso, en que o sistema “definitivo” de financiamento das CC.AA. para o período 1987-1991, aprobado polo acordo 1/1986 do 7 de novembro do CPFF, reduce o chamado bloque de financiamento incondicionado en tanto que inclúe no de financiamento condicionado “todos aqueles recursos por medio dos que se realizan os obxectivos xerais de política económica e social do Estado, dos que corresponda a xestión e execución ás Comunidades Autónomas”. Entende a recorrente que a asignación centralizada dos fondos destas partidas a órganos estatais –e, xa que logo, a súa non territorialización conforme a criterios obxectivos na propia Lei de Presupostos– supón unha redución e condicionamento ilexítimo da autonomía financeira e política autonómica, pois os fondos

[...] poden non chegar, ou chegaren só en parte, ou chegaren condicionados a través de convenios co Estado.

En canto á xestión destas subvencións, a súa asignación centralizada a órganos estatais non permite unha verdadeira execución autonómica conforme coas competencias asumidas, ó predeterminar xa que a xestión dos recursos corresponde a aqueles órganos estatais, de xeito tal que a posible xestión autonómica se realizaría baixo o control directo dos mesmos, situación só xustificable no caso de non teren as CC.AA. competencia ningunha na materia.

Como conclusión, a Generalitat propón uns requisitos mínimos que deberán cumprilas subvencións estatais previstas nas leis de presupostos para respectaren tanto a autonomía financeira coma as competencias asumidas polas CC.AA., e que serían:

— Para as partidas presupostarias destinada ó fomento en materias de competencias das CC.AA., a súa territo-

rialización directamente na propia Lei de Presupostos ou, se houber atrancos de carácter técnico, nun momento posterior, mais sempre consignándose como créditos presupostarios nos conceptos de transferencias –correntes ou de capital– do Estado ás CC.AA., e nunca directamente asignados a órganos estatais.

— Cando se tratar de materias nas que, alomenos, titulen as CC.AA. unha competencia de execución, a fórmula non pode se-la de xestión centralizada por órganos estatais, senón a vía de cooperación, se ben, advírtese, non desnaturalizada por medio de convenios obrigatorios.

— Finalmente, pídese que o reparto dos fondos se realice a través da aplicación de criterios obxectivos de reparto e non por medio de convenios obrigatorios.

Pola súa banda, o Avogado do Estado principia a contestación ó recurso cun entendemento que certamente non cadra, ó noso ver, co modelo de relacións financeiras que a CE tracexa²⁵, chantando un concepto moi estricto da autonomía financeira autonómica, ó dicir que

En nada afecta á autonomía de gasto comunitaria a posibilidade de que o Estado dispoña dos seus propios fondos, salvo interferencias ou contradicións concretas que no recurso non se denuncian²⁶.

Así, e partindo das “importantes matizacións -incluso no caso de competencias aparentemente exclusivas das Comunidades Autónomas” introducidas pola STC 145/1986²⁷ verbo da doutrina “tradicional” do TC referida á potestade estatal de gasto público, entende o representante estatal que os conceptos de incompetencia estatal e territorialización dos fondos son contradictorios, pois cómpre unha análise concreta non das partidas presupostarias, senón da disciplina normativa das subvencións ou fondos concretos, para determinar se a xestión centralizada, ou ben a territorialización –nos seus diferentes graos– previstas pola mesma son ou non conformes coa orde de competencias, disciplina normativa que non se contén na Lei de Presupostos. En conclusión,

Non cabe analizar en abstracto a adecuación das partidas presupostarias á orde de competencias polo único feito de non se preve-la súa territorialización, que, por outra parte, sempre será posible

de acordo co disposto no art. 123 da referida Lei de Presupostos Xerais impugnada²⁸.

Para o TC é claro que, para ser respectuosa coa autonomía política e financeira das CC.AA., a acción de fomento do Estado en materias de competencia das CC.AA. ten que se materializar por medio de

[...] transferencias financeiras para subvencións [...] que [...] deben atribuírse directa e incondicionalmente ás Comunidades Autónomas, nutriendo, como un recurso financeiro máis, a Facenda autonómica. Técnica esta de reparto territorial das subvencións para a súa xestión descentralizada polas diferentes Comunidades Autónomas que, como xa se dixo na STC 95/1986, fundamento xurídico 5º, resulta a máis axustada ó modelo de Estado das Autonomías deseñado pola Constitución. E para tal efecto, as dotacións presupostarias destinadas ó fomento deben distribuírse de maneira global e descentralizada entre as distintas Comunidades Autónomas segundo "criterios obxectivos de reparto ou ben mediante convenios axustados ós principios constitucionais" (STC 152/1982, fundamento xurídico 5º)²⁹.

En todo caso, debemos advertir que estes "bos desexos" do TC resultan moi esvaídos no que atinxe á súa realización práctica, tanto polos termos da declaración de inconstitucionalidade de determinadas partidas e preceptos das Leis de Presupostos para 1988 e 1989³⁰ –haberá que agardar para vermos que acontece coa Lei de Presupostos Xerais para o ano que vén, 1993–, canto pola solución concreta que o TC dá ás impugnacións particulares das diferentes partidas atopando, nos máis dos casos, unhas competencias que lle permiten á intervención estatal ir alén da simple especificación presupostaria dos créditos, por exemplo en materia sanitaria ou mesmo de asistencia social³¹, nos fundamentos 12 e seguintes da STC 13/1992.

C) Os instrumentos da territorialización: os convenios entre o Estado e as Comunidades Autónomas.

Malia a insistencia do TC español ó declarar que a súa función non é a de fornecer ó lexislador dun sistema de

relacións financeiras entre o Estado e as CC.AA., senón simplemente a de determinar se os propostos por este se axustan ou non ó marco constitucional³², o certo é que non deixou de afirma-la conveniencia constitucional dun sistema de asignación territorial dos fondos presupostados polo Estado para o fomento en materias de competencia das CC.AA., asignación territorial que se realizaría ben por medio de criterios obxectivos de reparto, ou ben por medio de convenios entre o Estado e as CC.AA. axustados ós principios constitucionais.

Á parte, cómpre termos en conta tamén a previsión do art. 153 do actual TR da Lei Xeral de Presupostos, que, ó se referir ás subvencións estatais xestionadas polas CC.AA., dexerga unha das posibles vías –en palabras do propio TC³³– para a territorialización dos fondos correspondentes ás subvencións estatais que teñan que ser xestionadas polas CC.AA.³⁴. O suposto do que este precepto parte é a asignación centralizada dos fondos en órganos estatais, é dicir, un suposto ben afastado do sistema que o propio TC declara como o “preferible” e que é o de que xa nos propios Presupostos estatais, eses fondos aparezan como transferencias correntes ou de capital a prol das CC.AA.³⁵. E por máis que logo engada o propio Tribunal que

a preferencia por esta opción non implica que se incorra en inconstitucionalidade cada vez que non se cumpra, pois pode ocorrer [...] que en determinados casos non sexa posible introducir esa técnica na Lei de Presupostos ou que, aínda sendo posible, concorran na súa contra, ó xuízo do legislador estatal, outras razóns.

O que, en todo caso, si resulta inadmisibile desde un punto de vista constitucional é a

consignación centralizada dos fondos que deben xestionarlas Comunidades Autónomas a favor dun organismo dependente da propia Administración do Estado que teña os servizos xa transferidos ás Comunidades Autónomas, agás que polas razóns ou circunstancias xa sinaladas pola doutrina deste Tribunal exposta anteriormente, a dita centralización resulte xustificada.

De maneira que, sendo a do art. 153 LXP unha das posibles vías de asignación territorial dos fondos estatais, o certo é que, ó noso ver, vai ter un difícil encaixe dentro destas novas técnicas de presuposto axeitadas ó Estado das Autonomías adiantadas pola STC 13/1992.

En canto ó reparto dos fondos, xa nos propios presupostos ou ben, cando isto non fose posible, nun momento posterior, entre as CC.AA. e por medio de criterios obxectivos, o certo é que esta é unha previsión sempre repetida na doutrina constitucional desde a STC 95/1986, mais nunca desenvolvida por esta. En todo caso, non parece que a quenda máis axeitada para a fixación destes criterios sexa a recollida no art. 153 LXP –fixación polo Goberno do Estado tras oí-las CC.AA.–, se é que queremos de verdade garanti-la autonomía financeira das CC.AA. Neste punto³⁶ bótase en falta a inexistencia no Estado español dunha verdadeira Cámara de representación territorial e cunhas competencias tamén verdadeiramente territoriais: a aprobación por un órgano desta caste das Leis de Presupostos garantiría neste punto o acerto –ou alomenos, a lexitimidade– da fixación dos criterios de reparto dos fondos estatais entre as CC.AA.

Polo que atinxe ós convenios de colaboración entre o Estado e as CC.AA., cómpre principiar reiterando a doutrina constitucional sobre a colaboración e a cooperación, da que podemos rete-la esencial voluntariedade que estas técnicas de relación encerran, o que supón denunciar como inconstitucionais aqueles convenios obrigatorios ós que a Generalitat se refire na fundamentación do recurso, tal e como fai, por outra banda, o propio TC³⁷. Deste xeito, o ámbito propio dos convenios-programa no eido do reparto dos fondos estatais entre as CC.AA. competentes é o caso de concorrencia competencial. Nestes casos, o Estado pode

establece-las súas condicións, ata onde alcance a súa competencia material, en vez de por unha norma de obrigado cumprimento, mediante un Convenio-programa, supeditando a transferencia dos fondos ás Comunidades Autónomas á sinatura do Convenio correspondente³⁸.

3. *A xestión autonómica das axudas comunitarias: a STC 79/1992 do 28 de maio.*

A STC 79/1992 é a primeira -que nós saibamos- na que o TC español aborda directamente a cuestión da xestión polas CC.AA. das axudas procedentes dos fondos estruturais da Comunidade Europea sen introducir diferencias substanciais con respecto á doutrina chantada verbo da execución autonómica das axudas establecidas polo Estado, como non podía ser doutra forma atendendo á plena autonomía que, polo xeral, reconece o Dereito Comunitario ós Estados membros para designaren, conforme ás súas propias regras de dereito interno, os órganos chamados á súa aplicación.

A sentenza resolve varios conflitos de competencia promovidos polos Gobernos vasco e catalán contra outras tantas normas do Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación, que artellan unha serie de medidas para a concesión de axudas económicas a labregos e gandeiros, con fondos procedentes do FEOGA, sección Garantía, entendendo os recorrentes que estas medidas invadían as respectivas competencias exclusivas autonómicas en materia de agricultura e gandería, ó lle reservaren aquelas ó Estado tanto a tramitación das solicitudes coma a concesión e o pagamento das axudas.

A resolución do TC parte, en primeiro lugar, dunha afirmación de principio xa recollida en sentencias anteriores:

Nin o Estado nin as Comunidades Autónomas poden considerar alterado o seu propio ámbito competencial en virtude desa conexión comunitaria. A execución dos convenios e tratados internacionais no que afecte á competencia das Comunidades Autónomas non supón, como resulta evidente, atribución dunha competencia nova, distinta das que en virtude doutros preceitos xa ten a Comunidade Autónoma (STC 252/1988, fundamento xurídico 2º),

ou:

en definitiva, a execución do dereito comunitario corresponde a quen materialmente teña a com-

petencia segundo as regras de Dereito interno, posto que “non existe unha competencia específica para a execución do Dereito comunitario” (STC 236/1991, fundamento xurídico 9º)³⁹,

que en todo caso cómpre complementar con outro tipo de consideracións derivadas da competencia estatal do art. 149.1º.3ª -relacións internacionais- e nomeadamente da función de garantía polo cumprimento dos tratados e convenios internacionais por medio dos que se lle cedan a unha organización internacional competencias derivadas da Constitución e de garantía tamén polo cumprimento das resolucións emanadas destas organizacións, que lle atribúe ó Estado o art. 93 da CE, que obriga a unha interpretación conxunta das normas constitucionais e estatutarias atributivas ás CC.AA. de competencia exclusiva en materia de agricultura e gandería, con estoutas que lle asignan ó Estado funcións de garantía en materia de relacións internacionais e a respecto da Comunidade Europea⁴⁰.


Tendo en conta estas consideracións, o TC subliña que a única diferenza dos conflitos de competencia que resolve a STC 79/1992 e os resolvidos noutras ocasións verbo de axudas en materia de agricultura e gandería establecidas polo Estado é que no caso daqueles os recursos destinados para as axudas non son achegados por decisión do Estado, senón por decisión da CEE, que é quen regula o seu destino, contía e condicións de outorgamento. Mais, e posto que a CEE -polo que atinxe ó FEOGA-Garantía e de acordo co Regulamento da CEE 729/1970- mantén as súas relacións fianceiras cos Estados membros, eses fondos intégranse nos Presupostos Xerais do Estado, e ó se-la competencia estatal discutida non a que abeire esta transferencia de recursos desde o FEOGA-Garantía, senón a que o Estado teña para artella-la xestión e proceder á execución administrativa desas axudas comunitarias, resulta que é perfectamente aplicable toda aquela xurisprudencia constitucional relativa á regulación e á xestión das axudas consignadas polo Estado en materia de agricultura e gandería (95/1986, 96/1986, 101/1988, 145/1989, 188/1989 e 13/1992, entre outras)⁴¹, doutrina á luz da cal, como sinala o propio TC,

os conflitos de competencia formulados deberán resolverse sen perder de vista as peculiaridades destes casos nin ignora-las esixencias interpretativas e de articulación do exercicio das competencias compartidas que resultan do art. 93 da CE⁴².

A aplicación desta doutrina xeral determina que para a xestión das axudas, “a Administración territorial ordinaria no sector da agricultura e a gandería debe se-la das Comunidades Autónomas”⁴³, a salvo das reservas de execución que a prol do Estado resulten, á parte de pola aplicación da doutrina xeral exposta *infra*, das peculiaridades das axudas do FEOGA que determinan:

— A necesidade de que con respecto a algunhas axudas para as que se lle asigna ó Estado español unha cifra máxima de ECUs e para evitar que se sobarde esta contía, a resolución dos expedientes de axuda se atope centralizada nun órgano do Estado⁴⁴, xa que neste caso –cos condicionamentos anteditos– resulta difícil aplica-lo principio xeral de reparto dos fondos entre as CC.AA. competentes⁴⁵, establecido na STC 73/1992. Mais isto non supón priva-las CC.AA. do resto das funcións –recepción de solicitudes, verificación dos datos, tramitación, liquidación ou pagamento das axudas e actividades de inspección ou control–, que lle corresponden en canto titulares da competencia executiva na materia.

— E polo que atinxe ó pagamento –que algunhas normas estatais de aplicación dos Regulamentos da CEE que establecen as axudas centralizan no SENPA–, a conclusión que tira o Alto Tribunal é a de que ó ser este un acto de execución instrumental respecto ó acto verdadeiramente substantivo –o de concesión da axuda, é dicir, o recoñecemento singularizado do dereito a percibila–, non resulta contrario á orde competencial que sexa o órgano ó que lle corresponda a decisión o que realice o pagamento, aínda que recoñece que

podan arbitrarse outras fórmulas distintas, sobre o carácter máis ou menos acertado ou vantaxoso das cales non lle corresponde pronunciarse a este Tribunal⁴⁶. 

¹ Para unha exposición e análise da mesma, consúltese, entre outros traballos, a monografía de M. Sánchez Morón: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1991, ou os artigos de M. Medina Guerrero: "La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas", *REDC*, 30, 1990 e J. Recassens Calvo: "Los límites constitucionales de la actividad de fomento en sectores de competencia de las Comunidades autónomas", *REALA*, 245, 1988.

² Cfr. fundamento xurídico 4°.

³ Noutros pronunciamentos o TC ten establecido o contido "normal" desta regulación estatal das axudas, dependendo, loxicamente, do concreto alcance da competencia que o Estado titule en cada caso, e que sería o seguinte:

— A definición mesma das actuacións protexibles, é dicir, do propio obxecto da axuda.

— A definición das formas de protección establecidas para cada modalidade de axuda (avais, bolsas, primas, subsidiación de xuros...).

— Os niveis de protección establecidos para cada modalidade de axuda (porcentaxe de investimento que realizará o beneficiario e idem cuberto pola axuda).

— A determinación dos posibles beneficiarios das axudas.

— As condicións e garantías esixibles para a concesión das axudas.

— E a previsión presupostaria do volume de fondos estatais que se achegan para as axudas.

⁴ E tendo en conta o caso especial constituído pola xestión dos planos estatais de reestructuración ou reconversión de sectores económicos, caso no que a doutrina xeral do TC é a de considera-la xestión deles como unha tarefa común do estado e mais das CC.AA. competentes, por esixir esta xestión unha "confluencia de competencias estatais e autonómicas concorrentes para conseguir un obxectivo común". Esta concorrencia competencial determina a existencia dunha "responsabilidade común" e a necesidade de recoñecer e prever canles de articulación desa participación autonómica nos órganos xestores deses programas. (Argumentos tirados das STC 29/1986 e 199/1989).

⁵ Nesa mesma STC 95/1986, no fundamento xurídico 5°, engáde-se que "as facultades de xestión en materias de competencia exclusiva das Comunidades Autónomas correspóndenlles en principio a elas". Nesta mesma liña, véxanse as STC 152/1988, 75/1989 e 145/1989 entre outras.

⁶ E tendo en conta que o outro dos presupostos sinalados polo TC para esta xestión descentralizada, alén do reparto previo dos fondos entre as CC.AA. competentes é o da observancia dos principios de colaboración, lealdade e cooperación, tal e como se recolle nas STC 106/1987 e 201/1988.

Deste xeito, na primeira delas advírtese que as dificultades de orde técnica que poidan existir para levar a cabo esta xestión descentralizada non poden servir de escusa para lles negar ás CC.AA. o exercicio da súa competencia. Pola contra, obriga ó establecemento de instrumentos de colaboración entre as CC.AA. competentes e o Estado.

Na segunda, sinalábase que na conxunción de actividades estatais e autonómicas, precisa para satisfacerlo dereito á vivenda proclamado no art. 47 da CE, débese atender non só ó respecto estricto das competencias alleas, senón tamén ós principios de colaboración e solidariedade e, en fin, a unha esixible actitude de lealdade constitucional.

⁷ Lembremos que a primeira sentenza na que o Alto Tribunal establece esta doutrina, a STC 39/1982, referíase precisamente á potestade de gasto da comunidade autónoma do País Vasco.

⁸ Autonomía financeira que no caso español atopa a súa máis importante e case única expresión no aspecto do gasto, por canto as CC.AA. suxeitas ó sistema ordinario de financiamento non contan cun sistema tributario propio con potencia de recadación abonda como para prove-la cobertura financeira das súas competencias. Como recoñece o TC na sentenza 13/1992, fundamento xurídico 7º:

Ante todo convén recordar como un dos trazos característicos do sistema de financiamento das Comunidades Autónomas deseñado pola LOFCA, no marco da Constitución, *que a autonomía financeira das Comunidades Autónomas vén definida no bloque da constitucionalidade máis por relación á vertente do gasto público* –e se acaso á das transferencias de ingresos procedentes da facenda estatal e que constitúen un dereito de crédito fronte a esta a favor das facendas autonómicas [...]– que por relación á existencia e desenvolvemento dun sistema tributario propio con virtualidade e potencia de recadación abondas para cubri-las necesidades financeiras da facenda autonómica. Configúrase así un sistema de financiamento apoiado en mecanismos de transferencia financeira desde o Estado”.

⁹ Neste sentido, segundo algúns autorizados representantes gubernamentais autonómicos (e citamos aquí a intervención de D. J. Balza, Viceconselleiro de Réxime Xurídico e Desenvolvemento Autonómico do Goberno Vasco, no Seminario organizado pola UPB e o IBAP dedicado á reforma do Senado e as Comunidades Autónomas, Bilbo, 28 e 29 de maio de 1992), a STC 13/1992 –onde máis nidamente se observa a diferente consideración sinalada no texto– establecería un modelo de relacións financeiras propio do federalismo cooperativo.

¹⁰ Cómpre salientar que o das “competencias propias”, alén dun límite negativo á autonomía financeira das Comunidades Autónomas, constitúe tamén unha determinación positiva do alcance daquela. Esta determinación positiva implica, por exemplo, a inconstitucionalidade de determinados controles estatais sobre a xestión autonómica de programas de subvención financiados con fondos estatais, calificados polo TC de exorbitantes, é dicir, cando

non se manifesten imprescindibles para aseguraren a coordinación da política económica nun determinado sector coa programación a nivel nacional que xa realizase o Estado en uso das competencias que para tal efecto lle confire a Constitución.

Este é o caso de que por medio dunha simple comunicación administrativa se deixe en mans do Director Xeral de Producción Agraria a disposición ou reserva dos créditos, supeditando o seu libramento á revisión previa por parte das CC.AA. dunha información normalizada na que se conteña a relación de beneficiarios e o obxecto e contía das subvencións aprobadas no trimestre anterior. (Suposto derogado na STC 201/1988, fundamento xurídico 4º).

¹¹ “A autonomía financeira, se ben lles garante ás Comunidades Autónomas a plena disposición dos medios financeiros, non supón

que esa potestade de gasto lles permita ás Comunidades Autónomas financiar ou subvencionar calquera clase de actividades, senón soamente aquelas nas que sexan competentes, pois a potestade de gasto non é un título competencial que permita altera-la orde competencial deseñada pola Constitución e os Estatutos de Autonomía" (Cfr. STC 14/1989, fundamento xurídico 2°).

¹² Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 7°. Esta soberanía de gasto estatal non é máis cá traducción ó ámbito financeiro dunha concepción reiterada polo TC a respecto do concepto de autonomía do art. 137 CE. Xa na STC 1/1981 do 2 de febreiro, dicía o Alto Tribunal que resulta claro que a autonomía fai referencia a un poder limitado. En efecto, a autonomía non é soberanía –e aínda esta ten os seus límites–.

Na mesma liña, a STC 25/1981, do 28 de xullo de 1981, afirma que:

A autonomía recoñecida, entre outros entes, ás Comunidades Autónomas polo art. 137 CE, configúrase como un poder limitado que non é soberanía. A autonomía recoñéceselles ós entes territoriais enumerados naquel artigo para "a xestión dos seus respectivos intereses", o que esixe que se dote a cada ente de "todas as competencias propias e exclusivas que sexan necesarias para satisfaceren o interese respectivo".

¹³ Este recoñecemento ó Estado do poder de, ó abeiro da súa potestade de gasto, asignar fondos dos seus presupostos a calquera actividade lícita, fainos lembrar aquela xurisprudencia do TS dos EUA na que, con base no poder de gasto implícito na cláusula de benestar xeral do art. 1.8° da Constitución ("O Congreso terá a facultade [...] para [...] prover ó benestar xeral dos Estados Unidos"), se lle recoñeceu ó Congreso o poder de asignar fondos federais a calquera fin lícito en calquera parte do territorio e con independencia de se as materias sobre as que recaesen as *grants* federais fosen propias da competencia dos Estados federados. Unha clara exposición do alcance e fundamento deste *spending power* achámola na sentenza do TS que resolve o caso *United States vs. Butler*, do ano 1935. Seguimos a A. Monreal Ferrer (*La nación y los estados en el federalismo norteamericano. La interpretación judicial de las subvenciones federales*, PPU, Barcelona, 1990, páx. 72):

En primeiro lugar, o "poder do Congreso de autorizar gasto de fondos públicos non está limitado polas directas atribucións de poder lexislativo que a Constitución lle confire", de xeito que se entendía que podía atender a outras finalidades distintas das comprendidas na relación de competencias constitucionais do goberno federal.

En segundo lugar, a devandita interpretación remataba coa polémica na doutrina sobre os límites do *spending power*, que se remontaba a Madison e Hamilton; o primeiro vencellábao ó exercicio das competencias especificamente atribuídas e o segundo sostíña que a cláusula confería un poder "separado e distinto" dos enumerados, de xeito que constituía por si mesmo un poder "substantivo"; a preferencia por Hamilton xustificábase en que a posición de Madison era unha tautoloxía, no senso de que no caso de ser a interpretación acaída non habería necesidade ningunha de establecer a cláusula como tal.

E, en terceiro lugar, que malia non estar vencellado ó exercicio dos poderes enumerados non por iso deixaba de estar sometido a límites.

Os paralelismos son evidentes: o poder de gasto susténtase en ámbolos dous casos nunha potestade xenérica (cláusula de benestar xeral para o caso dos EUA; principios rectores, art. 9.3º e 149.1º.1ª CE para o caso español) que permite ás instancias centrais, en función das súas meirandes dispoñibilidades presupostarias, dedicar recursos á subvención de actividades, mesmo en materias propias da competencia dos entes descentrais. As consecuencias da afirmación dun poder financeiro independente do ámbito das competencias materiais concretas leva tamén á negación, alomenos na práctica, da existencia de competencias exclusivas daqueles entes.

Sen embargo, tamén hai diferencias: o fundamento básico do sistema de subvencións federais nos EUA, á parte da devandita cláusula de interese xeral, é a aceptación por parte dos estados das condicións anexas ás axudas, aceptación que exclúe de entrada a posibilidade da extralimitación de competencias por parte da federación. Como sinala o TS dos EUA na sentenza *Massachusetts vs. Mellon* (1923), citada por A. Monreal Ferrer, op. cit., páx. 75:

En última instancia a queixa do Estado demandante sostén que o Congreso usurpou os poderes reservados de varios Estados pola mera promulgación da lei, a pesar de que non se fixera nada nin se fose facer nada sen o seu consentimento; e é evidente que esta cuestión, tal e como é presentada, ten carácter político e non xudicial, e, xa que logo, non é asunto que admita o exercicio do poder xudicial.

Pola contra, un razoamento desta clase é expresamente rexeitado polo TC español:

Poderíase pensar que mal pode o Estado lesiona-la autonomía política e financeira das Comunidades Autónomas, cando estas en modo ningún están obrigadas a acepta-la subvención establecida polos Presupostos Xerais do Estado para accións ou servizos da competencia exclusiva daquelas. De xeito que a Comunidade Autónoma sempre podería evita-la lesión á súa autonomía política ou a invasión de competencias rexeitando a subvención na forma prevista nos Presupostos Xerais do Estado e se en uso da súa autonomía da vontade acepta, prestando o seu consentimento ás condicións e modo da subvención, isto priva de fundamento toda queixa de competencias neste sentido, pois sería como ir en contra dos seus propios actos. *Pero un razoamento semellante sería constitucionalmente inaceptable porque a autonomía e as propias competencias son indispoñibles tanto para o Estado coma para as Comunidades Autónomas* e porque, como se dixo na STC 201/1988, fundamento xurídico 4º, “a autonomía financeira das Comunidades Autónomas recoñecida nos artigos 156.1º da Constitución e 1.1º da LOFCA esixe a plena disposición dos medios financeiros para poder exercer, sen condicionamentos indebidos e en toda a súa extensión, as competencias propias, en especial as que se configuran como exclusivas” (STC 13/1992, fundamento xurídico 7º).

¹⁴ Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 6º.

¹⁵ Que na súa configuración actual –como cámaras de representación xeral e non territorial, e á espera, en todo caso, dunha eventual reforma do Senado– non son senón parte do aparato central do Estado, é dicir, dun só dos suxeitos integrantes do *compositum* que é o Estado das autonomías.

¹⁶ Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 7º. Cómpre advertir que

esa afirmación de desvinculación da orde de competencias non é exacta: se o fose, a contradicción coa doutrina do TC referida á potestade de gasto tanto do Estado coma das CC.AA., sería insalvable. Deste xeito –este sería ó noso xuízo o *iter* do razoamento do Alto Tribunal– cómpre adoptar un apoio de competencias, aínda que sexa feble. Sabendo que se este non se acha nos art. 148 e 149 da CE, acódesese a unha imprecisa lexitimación do Estado para intervir na política social e económica –locución empregada polo acordo 1/1986 que aproba o sistema de financiamento das CC.AA. para o período 1987-1991 e repetida na STC 13/1992–, que non se fundamenta nos preceptos do título VIII, senón nos dereitos sociais/principios rectores da política social e económica do título I, capítulo III da CE. Esta solución, ó noso ver, desde unha interpretación sistemática da CE non é correcta: o chamado que nos art. 39 a 52 da CE se contén ós “poderes públicos” non implica que todos eles poidan intervir á canda ou indistintamente na realización dos obxectivos ós que estes preceptos os emprazan, o que batería frontalmente con principios constitucionais como o de eficacia. A competencia será daquel ente ó que lle corresponda conforme ó reparto de competencias por materias que configure o bloque de constitucionalidade (título VIII da CE e Estatutos de Autonomía) e será tamén este, por tanto, o lexitimado –na medida do alcance das súas competencias– para elaborar e executar unha política propia orientada á satisfacción daqueles obxectivos; correspóndelle en todo caso ó Estado unha función de garantía en virtude do art. 149.1.º da CE.

Pola contra, o TC segue a entender que

As subvencións estatais poden tender a asegura-las condicións básicas de igualdade para a regulación das cales o Estado reserva o artigo 149.1.º da CE, e así o *spending power* estatal ponse ó servizo dunha política de equilibrio social en sectores que o necesiten, en execución de mandatos ou cláusulas constitucionais xenéricas (art. 1.1º ou art. 9.2º da CE) que, aínda que obrigan a tódolos poderes públicos, corresponde prioritariamente realizar a quen maior capacidade de gasto ten (Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 7º).

¹⁷ Esta asignación de fondos públicos a unhas ou outras finalidades sería

a constatación do señorío do Estado sobre o seu presuposto, esencia mesma do poder financeiro (a capacidade de decisión sobre o emprego dos seus propios recursos) (STC 13/1992, fundamento xurídico 7º).

¹⁸ Cfr. de novo a STC 13/1992, fundamento xurídico 7º.

¹⁹ “Técnicas consustanciais ó noso modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas neste e outros sectores entre os órganos centrais do Estado e as Comunidades Autónomas, buscando entre todos, dentro do respectivo e indispoñible marco de competencias, métodos flexibles e axeitados de converxencia que diminúan a conflictividade entre aqueles poderes, tódolos cales deben guiarse sempre por unha común lealdade constitucional”.

²⁰ Cómpre reparar na diferenciación que na propia STC 13/1992, fundamento xurídico 6º, establece o Tribunal entre subvencións-dotación e subvencións de fomento. As subvencións-dotación, máis que subvencións en sentido propio serían

meras dotacións presupostarias destinadas a cubri-las necesidades de financiamento dun determinado ente ou servizo público

[...] e constitúen en realidade transferencias presupostarias para asegura-la suficiencia financeira do ente público receptor [...] ou, sinxelamente, unha forma de financiamento do mesmo.

A competencia do Estado para as establecer basearíase no título de Facenda Xeral do art. 149.1º.14ª da CE, cando esa medida conxuntural se refira á relación da Facenda estatal coas Facendas locais. Mais no caso de subvencións-dotación para servicios transferidos ás CC.AA. e que non formen parte do custo ordinario destes, estas subvencións

“corresponden como un recurso propio ás Comunidades Autónomas e o Estado deberá transferilas globalmente para seren integradas nos Presupostos da Facenda autonómica, sen outro condicionamento que o xenérico estrictamente indispensable para asegura-lo destino da subvención afectándoo á finalidade prevista nos Presupostos Xerais do Estado, de modo que se respecte a autonomía financeira das Comunidades Autónomas”. (Este sería o caso das subvencións estatais en materias de competencia exclusiva das CC.AA. sen concorrencia de competencias ningunha co Estado, dexergado na alínea “a” do texto).

Pola súa banda, na terminoloxía do TC, **subvencións de fomento** serían aquelas que se contemplan xa nos presupostos como subvencións a terceiros.

²¹ Vid. *infra* o epígrafe relativo ás reservas de execución a prol do Estado, no capítulo dedicado á xestión das axudas.

²² Vid. as STC 95/1986 e 152/1988 citadas *supra* no epígrafe relativo á xestión económica das axudas.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Vid *infra* o epígrafe relativo á xestión autonómica das axudas.

²⁵ Fóra do feito constatado polo TC de que as normas que compoñen o bloque de constitucionalidade só realizan un impreciso e insuficiente artellamento das relacións financeiras entre a Administración central e as Administracións autonómicas (Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 2º), a CE –e nomeadamente a LOFCA– contén elementos abondos para configurar un modelo de relacións non de arredamento, senón de coordinación entre as Facendas autonómicas –e locais– e a estatal, como ben se pode concluír do exame do art. 156.1º da CE.

²⁶ Argumento que agacha tamén a doutrina de neutralidade de competencias do presuposto, recollida basicamente nas STC 63/1986 e 146/1986. De acordo con esta doutrina as Leis de Presupostos, ó non seren as fontes das obrigas económicas do Estado, non regulan nin predeterminan a forma en que o gasto teña que ser investido, senón que simplemente autoriza a disposición dos fondos e predeterminan o concepto polo que autorizan o seu uso. Deste xeito, as partidas presupostarias non teñen máis función ca de “mera dotación económica para a actuación estatal na materia”, sen predeterminar nin crear, senón simplemente aplicando as competencias que ó Estado lle foran atribuídas e na medida en que o fora, polas normas atributivas de competencias, CE e Estatutos, que son as verdadeiramente habilitantes.

Sen embargo, e sendo esta a doutrina xeral, tamén é só aplicable ó caso máis xeral de impugnación autonómica de partidas presupostarias, cando os criterios de distribución delas se conteñan nun acto distinto e externo ás Leis de Presupostos, ou cando tomando por base esa previsión presupostaria o Estado levase a cabo unha regula-

ción do réxime xurídico das axudas sen respecta-las competencias autonómicas ou ben, no caso de que o Estado na execución das partidas non respectase as competencias de execución das CC.AA. E, por iso, o TC engade –na STC 13/1992, fundamento xurídico 5º– que

esa doutrina non pode ser aplicada de maneira mecánica para nega-la posibilidade (xa apuntada explicitamente nas STC 15/1986, fundamento xurídico 5º, e 88/1987, fundamento xurídico 2º, de que as Comunidades Autónomas impugnen as partidas do estado de gastos das Leis de Presupostos Xerais do Estado cando o que se cuestiona –como agora acontece e era tamén o caso do conflito de competencia resolto na STC 146/1986– é a competencia mesma do Estado para, mediante o exercicio do seu poder financeiro, centralizar en organismos da Administración estatal os fondos destinados a subvencións ou axudas en materias de competencia exclusiva das Comunidades Autónomas.

Nada ha de opoñerse, pois, en principio, a que as Comunidades Autónomas impugnen as Leis de Presupostos Xerais do Estado, en canto expresión característica do poder de gasto (*spending power*) do Estado, autorizando créditos para subvencións sobre materias ou sectores económicos nos que poida verse afectada a orde constitucional de distribución de competencias ou a mesma autonomía política e financeira das Comunidades Autónomas.

²⁷ Vid infra o epígrafe relativo á materia de asistencia social.

²⁸ Refírese á Lei de Presupostos Xerais do Estado para 1988, obxecto do primeiro dos recursos de inconstitucionalidade acumulados e resolvidos pola STC 13/1992. En todo caso, cabe sinalar que a fundamentación da actora e a contestación do Avogado do Estado coinciden substancialmente en ámbolos dous casos.

²⁹ Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 7º.

³⁰ Vid. o fundamento xurídico 17 desta STC 13/1992. Como sinala ó seu remate,

Por todo isto, o alcance dos efectos xerais da declaración de inconstitucionalidade acordada limítase ós futuros exercicios presupostarios posteriores á data de publicación desta sentenza no BOE.

De maneira que a declaración de inconstitucionalidade non supón a anulación dos devanditos preceptos e partidas presupostarias pertencentes a exercicios económicos xa cerrados, nin, por suposto, a das subvencións concedidas ó seu abeiro.

³¹ Así, en materia de asistencia social, e diante da impugnación pola Generalitat de Cataluña dos art. 55 e 45 das Leis de Presupostos para 1988 e 1989 respectivamente, preceptos que con idéntico contido normativo establecían unha contía máxima para as pensións asistenciais así como o límite de idade dos beneficiarios, puido dicir o TC –Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 14º–, que

a inexistencia dun título competencial baseado no “poder de gastar” non lle impide ó Estado o exercicio de toda acción social e económica mediante a vía da subvención, canalizando os seus recursos financeiros ó fomento de programas xerais ou de actuacións singulares, para o que pode estar lexitimado constitucionalmente por virtude doutros títulos de competencias en razón e en función á que ó Estado –xunto ós demais poderes públicos– vén compelido polo art. 9.2º da CE de promoción á igualdade substancial do individuo e dos grupos en que se integra...,

tentando de escudir con este alambicado labor de interpretación constitucional a realidade da falta dun título de competencias específico na materia. (Sobre esta peculiar interpretación do chamado ós poderes públicos dos art. 39 e ss. da CE, reiterará a crítica verquida *supra* neste mesmo capítulo).

³² Cfr. fundamentos xurídicos 11 *in fine* e 2 *in fine* tamén, da STC 13/1992, nomeadamente este no que o Tribunal lembra que

nin o recurso de constitucionalidade, en ausencia de preceptos constitucionais que así o esixan, é a vía axeitada para obte-lo establecemento dun ou outro sistema de financiamento das Facendas territoriais, ou a coordinación da actividade financeira dos distintos entes territoriais entre si (STC 179/1985), nin nos incumbe a nós determinar “cal é o máis axeitado sistema de articulación de competencias estatais e autonómicas”; decisión esta que, “dentro da Constitución, correspóndelles adoptar ós propios poderes públicos responsables diso, tanto do Estado coma das Comunidades Autónomas” (STC 145/1989, fundamento xurídico 6º); a única función deste Tribunal é a de decidir se as concretas disposicións impugnadas invaden ou non o marco do constitucionalmente admisible”.

³³ Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 9º *in fine*.

³⁴ En resumo, o sistema establecido por esta norma sería o seguinte:

— O instrumento técnico para a distribución dos fondos serían, en principio, uns criterios obxectivos fixados polos Departamentos Ministeriais respectivos, tras seren oídas as CC.AA., e aprobados polo Goberno.

— A distribución territorial dos fondos terá que se facer en todo caso antes do 15 de marzo do exercicio.

— Os fondos libraranse a prol das CC.AA. por cuartas partes e dentro da primeira quincena natural de cada trimestre. Cando se tratar de prestacións de carácter persoal ou social, faranse efectivas ás CC.AA. por doceavas partes ó comezo de cada mes.

³⁵ Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 9º.

³⁶ E nisto coincide a maioría da doutrina constitucionalista –á luz do exposto no Seminario sobre a reforma do Senado e as CC.AA. xa citado *supra*– e é unha competencia inexcusable de toda cámara de representación territorial merecente de tal nome, á luz das experiencias do federalismo europeo –alemán e austríaco, basicamente–, a aprobación polas mesmas das leis de incidencia no réxime dos entes subestatais ós que representan (as chamadas na doutrina federalista alemana “leis federativas”) entre as que, loxicamente, a Lei de Presupostos ocupa un lugar sobranceiro.

³⁷ “Ten razón a Generalitat de Cataluña ó rexeitar que o Estado poida interferir no exercicio das competencias autonómicas mediante convenios-programa ou condicionados, se se trata de competencias plenamente exclusivas das Comunidades Autónomas. A fórmula do Convenio non é, sen embargo, descartable nestes casos, posto que responde a ese principio de cooperación inherente ó Estado das Autonomías e no que se debería afondar. Pero é obvio que non pode servir para que o Estado recupere competencias en sectores de actividade descentralizados por completo, pois como xa se dixo na STC 96/1986, fundamento xurídico 3º, “é evidente que, con base neste deber de recíproco apoio e mutua lealdade (que é o deber xeral de cooperación ó que están sometidos o Estado e as Comunidades Autó-

nomas), non poden resultar ampliadas as competencias do Estado, nin é posible polo mesmo limitar ou condiciona-lo exercicio das competencias autonómicas [...] á celebración ou cumprimento de Convenio ningún entre as dúas administracións territoriais". Nin tampouco non é admisible, como se dixo na STC 95/1986, fundamento xurídico 5º, que mercé ó dito Convenio, a Comunidade Autónoma "puidese renunciar a unhas competencias que son indispoñibles por imperativo constitucional e estatutario". Nestes casos, o Convenio só pode servir para facilita-la posta á disposición das Comunidades Autónomas dos fondos destinados a subvencións, se nos Presupostos Xerais do Estado se determina xenericamente o seu destino. Pero non podería nin sequera condicionarse esa transferencia de fondos á sinatura dun Convenio, pois, en todo caso, o Estado ten a obriga de distribuí-las subvencións entre as Comunidades Autónomas "durante o exercicio presupostario, coa maior antelación posible", segundo se dixo" (Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 10º).

³⁸ Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 10º.

³⁹ Cfr. STC 79/1992, fundamento xurídico 1º.

⁴⁰ Cfr. sentenza cit., fundamento xurídico 1º *in fine*.

⁴¹ Un resumo desta doutrina na STC 13/1992 do 6 de febreiro, fundamento xurídico 4º.

⁴² Cfr. fundamento xurídico 2º *in fine*.

⁴³ Cfr. STC 79/1992, fundamento xurídico 4º.

⁴⁴ E tendo en conta que o propio TC non desbota a posibilidade de acadar este obxectivo por outras vías, pois

Non lle corresponde a este Tribunal [...] deseñar cal é a fórmula precisa preferible para a articulación das competencias do Estado e das Comunidades Autónomas en casos en que, como aquí se trata, están abocados a unha necesaria colaboración (Cfr. fundamento xurídico 4º).

⁴⁵ O reparto dos fondos, segundo o TC, podería prexudica-la eficacia plena da medida, que consistiría na máxima utilización potencial do importe total dos recursos comunitarios asignados ó Reino de España para cada tipo de axuda. Ou ben podería resentirse a igualdade entre os posibles beneficiarios das axudas, que poderían acceder ou non a elas, en igualdade de condicións, dependendo do número de solicitudes formuladas na súa respectiva Comunidade Autónoma (STC 79/1992, fundamento xurídico 4º).

⁴⁶ Cfr. fundamento xurídico 5º *in fine*.

