

Juan Ramallo Massanet

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Autónoma de Madrid  
Instituto de Estudios Fiscales

# El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial (\*)

**SUMARIO:** I. LA AUTONOMIA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA ESFERA DEL INGRESO Y DEL GASTO. II. EL CARACTER ABIERTO DEL PROCESO AUTONOMICO Y DE SU FINANCIACION. III. EL PODER DE GASTO Y LAS COMPETENCIAS MATERIALES. A) La invasión competencial a través de las subvenciones estatales. B) Soportes estructurales de la doctrina del Tribunal Constitucional. 1. Distinta posición del poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas en relación con las competencias materiales: los títulos competenciales. 2. Efectos jurídicos de las consignaciones presupuestarias de subvenciones y de las normas que regulan su ejecución. 3. Mecanismos de atribución de las subvenciones a las Comunidades Autónomas. IV. SUBVENCIONES ESTATALES E INCONDICIONALIDAD: DISTINCION ENTRE SUBVENCIONES Y SUBVENCIONES-DOTACION. V. CONCLUSION: RELACION ENTRE EL TITULO Y LA INTENSIDAD DE LA COMPETENCIA Y LA CONDICIONALIDAD DE LA SUBVENCION.

## I. LA AUTONOMIA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA ESFERA DEL INGRESO Y DEL GASTO

Después de transcurridos tres lustros de vigencia de la Constitución Española y de los primeros Estatutos de Autonomía se dispone

---

(\*) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se ha ido produciendo con posterioridad a la entrega del presente trabajo a los organizadores de las Jornadas (abril de 1993) sigue las mismas pautas de la STC 13/1992, de 6 de febrero, que aquí se analiza. Entre otras, por ejemplo, las dos Sentencias de 12 de noviembre de 1993: una, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña; la otra, sobre la Resolución de 26 de febrero de 1987, de la Dirección General de Renovación Pedagógica, en relación a becas estatales otorgadas a funcionarios del País Vasco.

ya de un importantísimo conjunto de reflexiones doctrinales y aportaciones jurisprudenciales y políticas sobre los distintos aspectos que conforman la realidad autonómica. Sin embargo, esa realidad no ha agotado el elenco de problemas y nos sorprende una y otra vez con cuestiones nuevas o pendientes a las que hay que intentar dar explicación coherente.

Y la primera de las cuestiones —que, en este caso, hay que recordar— es que no se encuentra en el ordenamiento español un concepto de autonomía financiera, aunque sí se ha ido perfilando, a lo largo de estos años, el ámbito al que afecta y los límites en que debe desarrollarse. El artículo 156.1 CE se refiere a ella diciendo que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias», pronunciándose en iguales términos el artículo 1.1 de la LOFCA. En razón de la materia, la autonomía de que tratamos es la que se refiere a la actividad financiera del ente público de la que se predica; actividad de ingresos y gastos es, pues, el objeto de esa autonomía.

Ante todo, debe notarse el desajuste existente en el texto constitucional entre la autonomía política de carácter organizativo y la autonomía financiera. Poseen la primera tanto las Comunidades Autónomas como los entes locales (arts. 137 y 140 CE) y mientras que sólo las Comunidades Autónomas poseen autonomía financiera, el principio constitucional que guía la Hacienda local es el de suficiencia (art. 142 CE); esta diferencia se fundamenta en que la propia CE coloca a las Comunidades Autónomas en una situación distinta, y preeminente, desde su artículo 2, en donde se «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones». Pero si autonomía es la capacidad de un ente público para decidir libremente el desarrollo y organización de su actividad de obtención de ingresos y de realización de gastos, la diferencia entre Hacienda autonómica y local reside en el mayor o menor grado de condicionamientos que tenga el ejercicio de dicha competencia. Por tanto, es de suma importancia conocer con claridad los límites de esa capacidad para decidir el ámbito de ejercicio de la actividad financiera.

El artículo 156.1 CE señala como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas el que abarcará «el desarrollo y ejecución de sus competencias» y que su ejercicio será «con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles»; de ese artículo, al igual que del artículo 1.1 LOFCA, se desprende que la autonomía financiera encuentra un límite en sus propias competencias, añadiendo, el segundo de los indicados preceptos, que serán «las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos». Es este ámbito competencial el que señala el campo de acción de la au-

tonomía financiera de las Comunidades Autónomas tanto en un sentido interno —vinculación entre autonomía financiera y competencias autonómicas— como en un sentido externo —no intromisión del poder financiero del Estado en el ámbito competencial autonómico.

De las dos vertientes en que se desenvuelve la actividad financiera —la de ingresos y la de gastos— y de la vinculación entre autonomía financiera y competencias autonómicas ya se puede deducir que el principal ámbito en donde se va a plasmar dicha autonomía financiera será en el del gasto público autonómico —más que en el ámbito del ingreso, y en especial del tributo— generado por el ejercicio, desarrollo y ejecución de las competencias (materiales) autonómicas. En palabras de la STC 13/1992, de 6 de febrero: «Uno de los rasgos característicos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas diseñado por la LOFCA, en el marco de la Constitución, es que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público —y si acaso a la de las transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda estatal y que constituyen un derecho de crédito frente a ésta a favor de las Haciendas autonómicas (las participaciones en los ingresos del Estado, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones complementarias que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado conectadas directamente a la prestación de los servicios públicos fundamentales de la competencia de las Comunidades Autónomas, e incluso si así se prefiere los tributos cedidos)— que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la Hacienda autonómica. Se configura así un sistema de financiación apoyado en mecanismos financieros de transferencias desde el Estado» (FJ 7.º) <sup>1</sup>.

## II. EL CARACTER ABIERTO DEL PROCESO AUTONÓMICO Y DE SU FINANCIACION

De lo anterior se desprende que condicionante básico de la financiación autonómica no es tanto el propio sistema o modelo de financiación cuanto el sistema de reparto competencial, en sentido material, entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sistema que ya hace años denominé de regionalismo pactado bilateralmente y que constitucionalmente se desenvuelve a través del mecanismo competen-

---

<sup>1</sup> De esta Sentencia, que más adelante es objeto de amplio análisis, fue ponente el Magistrado Alvaro RODRÍGUEZ BEREJO y el pasaje que ahora se cita había sido objeto ya de análisis, en sede científica, por el mencionado Magistrado en «Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de la Comunidad Autónoma», *Rev. Esp. Der. Const.*, núm. 15 (1985), p. 65.

cial de doble lista flexible (arts. 148 y 149 CE) y doble cláusula residual (art. 149.3 CE) <sup>2</sup>. En la medida en que no se cierre el mapa de transferencias no se podrá cerrar tampoco la financiación autonómica desde el punto de vista cuantitativo y, desde la perspectiva cualitativa, seguirá siendo necesaria la utilización de subvenciones para cubrir el coste de los nuevos servicios transferidos como consecuencia de los acuerdos de traspasos. Así ocurrió en su momento con los llamados «flecós» de los acuerdos de las Comisiones Mixtas; o con las subvenciones adicionales para financiar los servicios que quedaban al margen del coste efectivo, como fueron las subvenciones condicionadas del INSALUD o INSERSO o las subvenciones a terceros gestionadas por las propias Comunidades Autónomas. Por otra parte —y aunque no vinculadas directamente a transferencias competenciales—, en distintos momentos también se han tenido que arbitrar subvenciones específicas, como la de autogobierno o la subvención extraordinaria de 1986 por cambio del sistema originadas por la liquidación del sistema provisional.

Pero estas fórmulas, inevitables en ciertos estadios de la evolución histórica y constitutiva de las Comunidades Autónomas, necesariamente seguirán vigentes, como se pone de manifiesto con la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, «de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución», cuyo artículo 22 establece que «cuando para el ejercicio de las competencias transferidas sea necesario efectuar traspaso de servicios, la Comisiones Mixtas precisarán los medios materiales y financieros...», y, en igual sentido, la vigente Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993 (Ley 39/1992, de 29 de diciembre) prevé (art. 92) la consignación en el Programa 911-A de la Sección 32 de los créditos correspondientes para hacer frente al coste de los nuevos servicios traspasados por nuevas transferencias a las Comunidades Autónomas.

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 <sup>3</sup> tampoco puede desconocer esta realidad como se demuestra en las tres medidas siguientes. En primer lugar, a la hora de establecer la masa global de participación en ingresos del Estado (la «suficiencia dinámica»), cuyos «criterios de evolución serán objeto de revisión si se producen cambios sustanciales en la situación competen-

<sup>2</sup> «Incidencia de la Constitución Española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas», en AAVV: *Hacienda y Constitución*, Ed. Inst. Est. Fis., Madrid, 1979, p. 95.

<sup>3</sup> Un balance previo al Acuerdo se encuentra en los distintos trabajos incluidos en la Revista *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5 (1991), y un análisis del mismo en «La financiación de las Comunidades Autónomas», suplemento sobre el sistema financiero de *Papeles de Economía Española*, núm. 40 (1992).

cial relativa existente en 1 de enero de 1992, en especial respecto a las competencias en Educación». En segundo lugar, a la hora de establecer el porcentaje de participación neto o final de cada Comunidad Autónoma que exige sumar o restar el coste de los servicios por transferencia singulares de alguna Comunidad Autónoma, en un caso, o que todavía no hayan sido transferidos, en otro. En tercer lugar —pero considero que es el más significativo desde el punto de vista analizado de la relación entre competencias y financiación—, la necesidad de establecer dos bloques de Comunidades Autónomas a la hora de determinar el porcentaje de participación según sean sus techos competenciales.

### III. EL PODER DE GASTO Y LAS COMPETENCIAS MATERIALES

Una de las finalidades del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992, siguiendo la pauta del Acuerdo de noviembre de 1986, fue la de reconducir al sistema cantidades que antes estaban al margen del mismo y que, en consecuencia, al no formar parte de la financiación incondicionada, seguían rigiéndose por el coste de los servicios en cuanto a su cuantificación. Y uno de los principales problemas que plantea esta forma de financiación es el condicionamiento que el Estado hace de las competencias a las que van destinadas tales transferencias o subvenciones.

A ello es a lo que fundamentalmente va dirigida la importantísima Sentencia número 12 del TC de 6 de febrero de 1992<sup>4</sup>. Importancia que radica tanto en la declaración de inconstitucionalidad de ocho partidas presupuestarias (cinco de INSALUD, una de Educación y Ciencia para Universidades y dos del Ministerio de Asuntos Sociales para familias e instituciones sin fines de lucro) como en la doctrina que establece en relación al «poder de gasto» estatal y a la forma de elaborar el Presupuesto General del Estado en un Estado compuesto como es el Estado de las Autonomías.

La esencial tacha de inconstitucionalidad que el recurrente (el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña) imputaba a los Presupuestos impugnados era la de no respetar el orden constitucional de competencias, por un lado, y la vulneración de la autonomía financiera en la vertiente del gasto público, por otro.

<sup>4</sup> Véase el excelente comentario de Manuel MEDINA GUERRERO: «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», en *Rev. Esp. Der. Const.*, núm. 35 (1992), p. 155.

Inconstitucionalidad derivada de que hay partidas presupuestarias que prevén fondos que, destinados a subvencionar diferentes actividades, aparecen configuradas centralizadamente a favor de órganos estatales, a pesar de proyectarse o dirigirse esas subvenciones a actividades cuya competencia ejecutiva corresponde a las Comunidades Autónomas; o partidas que configuradas como subvenciones de asignación territorial, quedan, sin embargo, condicionadas a la celebración de convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma; o partidas cuya territorialización no aparece formalmente establecida en las Leyes de Presupuestos; o partidas, por último, que habiendo sido territorializadas, han especificado con excesivo detalle los fines y condiciones de las subvenciones previstas.

Parte el Tribunal (FJ 2.º), como no podía ser de otra manera, de la necesidad de conjugar una doble exigencia: «de una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales autonómicas. Y, de otra, evitar asimismo que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública».

#### A) LA INVASIÓN COMPETENCIAL A TRAVÉS DE LAS SUBVENCIONES ESTATALES

Ya el Tribunal, desde su temprana Sentencia 39/1982, estableció la doctrina que, reiterada y completada por buena serie de Sentencias posteriores sobre problemas de invasión competencial a través de las subvenciones estatales, puede resumirse en los dos siguientes puntos (FJ 4.º)<sup>5</sup>:

1.º No existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado, no siendo, pues, la facultad de gasto público en manos del Estado un título competencial autónomo. De lo cual se deriva que no puede admitirse una competencia general e indeterminada de fomento por parte del Estado, ya que ello alteraría el sistema competencial y ocasionaría una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica.

---

<sup>5</sup> Véase el análisis de toda esta jurisprudencia en SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990, y en PEÑUELAS y RELXAC, L.: «Facultad de gasto del Gobierno central, actividad de fomento y bases de la planificación general de la actividad económica», *Rev. Esp. Der. Fin.*, núm. 72 (1991), p. 521.

2.º El ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que se haya reservado al Estado la titularidad de tales competencias sobre la materia subvencionada, lo cual implica, en lógica consecuencia, que el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcance sus competencias de planificación y coordinación. En este sentido habrá que precisar si los condicionamientos para la gestión de las subvenciones se encuadran dentro de los límites del título competencial que ampara la intervención del Estado o, saliéndose del marco de dicho título, invade las competencias autonómicas.

Dicho con las palabras de la Sentencia 13/1992, «el poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce “dentro”, y no “al margen”, del orden de competencias... No puede, por tanto, el Estado, usando su poder de gasto en materia de subvenciones, condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias (su autonomía política y financiera) de modo tal que convierta, de hecho, su poder de gastar en un poder para regular la materia al margen del reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía» (FJ 6.º).

## B) SOPORTES ESTRUCTURALES DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El anterior punto de partida —o de llegada, pues de lo que se trata es de conjugar dos exigencias constitucionales— se asienta, a mi entender, en tres soportes, que podríamos llamar estructurales, enunciados en distintos lugares de la propia sentencia, que considero importante explicitar y analizar <sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A partir de la STC 13/1992 —con la asunción de la anterior doctrina que en ella se hace— el TC se pronuncia de una manera uniforme, bien se trate de conflictos positivos de competencia, bien en recursos de inconstitucionalidad. Entre los primeros, STC 91/1992, de 11 de junio (ayudas a la utilización de semillas controladas oficialmente), STC 133/1992, de 2 de octubre (subvenciones a asociaciones de consumidores), STC 202/1992, de 23 de noviembre (ayudas en materia de defensa de consumidores y usuarios); entre los segundos, STC 146/1992, de 16 de octubre (sobre la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales).

1. *Distinta posición del poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas en relación con las competencias materiales: los títulos competenciales*

En este primer punto el problema que se plantea es si cada ente territorial —Estado o Comunidad Autónoma— únicamente puede gastar en actividades relacionadas con competencias que sean propias de cada uno de ellos. Es decir, si hay una vinculación entre el poder de gasto y la competencia material atribuida a cada ente.

En el Fundamento Jurídico 7.º, párrafo sexto, se establece el núcleo esencial a este respecto cuando el Tribunal Constitucional afirma: «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, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica.»

De dicha doctrina se derivan dos consecuencias importantes. Por un lado, mientras que las Comunidades Autónomas únicamente pueden gastar en atenciones que estén conectadas con las competencias materiales que se derivan del artículo 148, del artículo 149 en negativo, y de las correspondientes listas competenciales de sus Estatutos siempre y cuando se les hayan traspasado los servicios que con anterioridad, siendo titularidad del Estado, hacían frente a esas competencias, el Estado puede ejercer su poder de gastos sin estar constreñido por la lista competencial del artículo 149 CE, por muy amplio que sea su título. Es decir, el motivo que lleva al Estado a consignar determinadas dotaciones de gasto puede encontrarse en cualquier otra parte de la Constitución, no estando vinculado por competencia material alguna.

Por otro lado, no hay que confundir el que el poder de gasto del Estado no esté vinculado y constreñido a las materias del artículo 149 CE con que el ejercicio de su poder de gasto no tenga condiciones. A este respecto —y la tipificación de cuatro supuestos que hace la Sen-



tencia en su Fundamento Jurídico 8.º es claro— cuanto más genérico y vago constitucionalmente sea el título competencial— en el sentido del art. 149 CE o del resto de la Constitución— en que se fundamente el Estado para decidir gastos, menores condiciones podrá imponer a las Comunidades Autónomas para la ejecución de ese gasto. La alternativa que se hubiera podido plantear en este punto podría haber consistido en forzar los títulos competenciales del artículo 149 CE— dada la gran amplitud que alguno de ellos tiene— para dar cobijo en uno u otro a cualquier decisión de gasto del Estado en lugar de seguir el camino de la Sentencia de tomar como título competencial impropio «los principios rectores de la política social y económica» del Capítulo III del Título I CE<sup>7</sup>.

Porque esta vía seguida nos lleva necesariamente a preguntarnos si los preceptos de este Capítulo III del Título I CE son o no aplicables a y por las Comunidades Autónomas. Y debemos de inmediato manifestarnos afirmativamente, pero no sin señalar que dichos principios actúan de un modo bien diferente según sean «los poderes públicos»— que es el término utilizado, con excepción de los arts. 42 y 52, en todos los artículos de este Capítulo, arts. 39 a 52— de que se trate.

En efecto, mientras, como se ha dicho, los preceptos del Capítulo III del Título I CE pueden constituir un título competencial para que el Estado ejerza un poder de gasto y dote en sus Presupuestos cantidades para subvenciones a las Comunidades Autónomas en materia de su exclusiva competencia, lo cual implicará que aquella subvención deberá ser sin condiciones aunque no pueden dejar de destinarla a aquella finalidad que sirvió de motivo al Estado para dotarla (por ejemplo, art. 47 CE: vivienda), las Comunidades Autónomas, por el contrario, sólo pueden actuar— y gastar— en el ámbito de sus competencias materiales, pero ello deben hacerlo guiándose de «los principios rectores de la política social y económica». Por tanto, hay un camino en cierto sentido inverso, pues el gasto del Estado puede fundamentarse en los principios (título competencial impropio), pero debe acomodarse a la distribución de competencias materiales, y el gasto de las Comunidades Autónomas debe fundamentarse en sus propias competencias materiales y debe acomodarse a los principios rectores.

Esta distinta relación se ve en algunas Sentencias del TC, como, por ejemplo, ya en la STC 64/1982, de 4 de noviembre (FJ 5.º) y en la STC 71/1982, de 30 de noviembre (FJ 10.º). En la primera de ellas, cuando el TC examina «si la imposición con la finalidad de proteger el medio ambiente, que constituye, como tantas veces se ha dicho, el

<sup>7</sup> Para el estudio de la utilización de los títulos competenciales por el TC en estos casos, véase MONREAL, y FERRER, A.: *Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las subvencions condicionades*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1991.

objetivo de la Ley, de requisitos y cargas para el otorgamiento de las autorizaciones, permisos y concesiones mineras, no previsto en la legislación general del Estado, desborda el marco de la legislación básica de éste en la materia», la conclusión y respuesta que da el Tribunal es negativa precisamente porque «tales requisitos y cargas están dirigidos a la protección de un bien constitucional como es el medio ambiente, siempre que esas cargas y requisitos no alteren el ordenamiento básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad consagrado en los artículos 2 y 138 de la Constitución con carácter general, en el 45 con relación específica a la protección del medio ambiente y recogido también en el preámbulo del Estatuto de Cataluña. Desde estos puntos de vista procede examinar algunas disposiciones de la Ley impugnada».

En definitiva, el TC está enjuiciando el ejercicio legislativo de la competencia autonómica sobre medio ambiente en relación al bien constitucionalmente protegido en el artículo 45 CE, lo cual implica que la Comunidad Autónoma cae dentro de «los poderes públicos» que deben preocuparse de tal protección y que los principios rectores de la política social y económica a los que se refiere esta parte de la CE vinculan también a las Comunidades Autónomas cuando ejercen sus competencias materiales.

Y de modo más claro en dos Sentencias posteriores referidas a la defensa de consumidores y usuarios del artículo 51. En la STC 88/1986, de 1 de julio, dice el Tribunal que: «La defensa del consumidor aparece así como un principio rector de la política social y económica cuya garantía la Constitución impone a los poderes públicos. La misma naturaleza de este objetivo, por la variedad de los ámbitos en que incide, hace que en un Estado descentralizado como el nuestro esta garantía no pueda estar concentrada en una sola instancia, ya sea ésta central o autonómica. En este sentido, el “derecho del consumidor”, entendido como el “conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor” (STC 71/1982), difícilmente podrá encontrarse codificado en un conjunto normativo emanado de una sola de estas instancias, siendo más bien la resultante de la suma de las actuaciones normativas enderezadas a este objetivo de los distintos poderes públicos que integran el Estado, con base en su respectivo acervo competencial» (FJ 4.º).

En esta STC se ve con claridad la subordinación del deber constitucional de defensa de la competencia a la existencia de un título competencial concreto que habilite a la Comunidad Autónoma para actuar en dicha defensa. De ello se derivará que el Capítulo III del Título I puede ser un título competencial de gasto para el Estado, pero será únicamente un principio rector dentro de su ámbito de competencias para las Comunidades Autónomas.

Por último, en la STC 80/1988, de 28 de abril, el TC plantea directamente la conexión entre el Capítulo III del Título I CE con las competencias materiales autonómicas, pero, sin embargo, no entra en ello. Dice en su Fundamento Jurídico 3.º: «Se debe igualmente advertir que el engarce competencial más apropiado de la norma estatal que la parte actora ha designado como “básica” (art. 29 del Real Decreto 2058/1982) no es tanto el que pueda surgir de la relación entre lo dispuesto en los artículos 149.1.1.º y 51.2 de la Constitución, sino, más específicamente, el que proviene de la competencia que el Estado ostenta en orden a las “bases de la sanidad” (art. 149.1.16.º de la misma Norma fundamental), pues también aquí el título más específico ha de prevalecer frente al más genérico, sin que sea ahora preciso entrar en la cuestión de si los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución (entre los que se cuenta el recogido en el citado art. 51) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex artículo 149.1.1.º para limitar, en los distintos sectores materiales a los que tales principios se refieren, las correlativas competencias autonómicas.»

Una vinculación entre el artículo 149.1.1.º y el Título Preliminar CE se hace en el Fundamento Jurídico 7.º de la STC 13/1992 que estamos analizando en el sentido de considerar complementarios ambos preceptos al decir que: «Así también las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el artículo 149.1.1.º CE, poniéndose de este modo el *spending power* estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesitan, en ejecución de mandatos o cláusulas constitucionales genéricas (art. 1.1 o art. 9.2 CE) que, aunque obligan a todos los Poderes Públicos, corresponden prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene.»

Esta posibilidad de que el Estado ejerza un poder de gasto sin estar circunscrito por las competencias materiales del artículo 149 CE —por muy amplios que los títulos competenciales de dicho artículo sean y pudieran, en consecuencia, dar cabida a atenciones concurrentiales del Estado con las exclusivas de las Comunidades Autónomas— se reitera en distintos pasajes de la STC 13/1992. En este sentido, en el mismo Fundamento Jurídico 7.º se lee, por un lado, que: «La financiación mediante las Leyes de Presupuestos Generales de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no significa, claro está, la imposibilidad para el Estado de fijar siquiera el destino o finalidad de política económica o social a que deben dedicarse esos fondos presupuestarios, pues de otro modo se produciría una restricción constitucionalmente inaceptable en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria (arts. 66.2 y 134.1 CE).» Y, de otro lado, que: «Ello no significa, claro

está, desapoderar al Estado para toda intervención en aquellas materias en que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas, pues el Estado puede ostentar competencias concurrentes por virtud de títulos reconocidos en el artículo 149 CE y en los Estatutos de Autonomía para desarrollar o establecer políticas económicas o sociales de ordenación sectorial o de servicios o su actuación se enmarque en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política económica en cuanto las subvenciones de que en cada caso se trate puedan constituir elemento esencial de la misma.»

## 2. *Efectos jurídicos de las consignaciones presupuestarias de subvenciones y de las normas que regulan su ejecución*

Este es un punto que más pertenece a un análisis de Derecho presupuestario que de Derecho competencial autonómico. Como el eje central de la impugnación estribaba en «la no territorialización formal en las Leyes de Presupuestos de las partidas presupuestarias con arreglo a criterios objetivos», la Sentencia dedica a este tema esencialmente su Fundamento Jurídico 5.º

Y comienza recordando el Tribunal que en ocasiones anteriores (SSTC 95/1986, 88/1987 y 96/1990) había avisado ya a las Comunidades Autónomas recurrentes por conflictos de competencias de las consecuencias que se derivaban de no impugnar las partidas presupuestarias correspondientes a las subvenciones que entendían invadían el ámbito competencial autonómico.

En contra de la opinión del Abogado del Estado, el Tribunal argumenta sobre la posibilidad de impugnar tales partidas dada la autonomía de la autorización presupuestaria respecto de «la normativa específica que regula cada subvención»; independencia que no es otra que la que existe en Derecho presupuestario entre la fuente jurídica del gasto público y la fuente jurídica de las obligaciones del Estado.

Esta distinción es básica para saber cuál ha de ser, en su caso, el objeto de impugnación constitucional. Si se trata de partida presupuestaria cuyos criterios de regulación y distribución entre las Comunidades Autónomas se encuentran en normas distintas a la Ley de Presupuesto serán dichas normas las que deberán ser impugnadas. Por el contrario, cuando lo que se cuestiona «es la competencia misma del Estado para, mediante el ejercicio de su poder financiero, centralizar en organismos de la Administración estatal los fondos destinados a subvenciones o ayudas en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas», serán las propias consignaciones presupuestarias las que constituirán el objetivo de impugnación constitucional,

ya que es en ellas en donde se determina parcialmente el régimen jurídico de la subvención al ser atribuida a un órgano estatal de la Administración del Estado y sin especificación de criterios de distribución o territorialización.

### 3. *Mecanismos de atribución de las subvenciones a las Comunidades Autónomas*

En la dinámica de actuaciones que deben sucederse en torno a las subvenciones estatales a las Comunidades Autónomas, el último paso lógico es el de la adjudicación de las cantidades concretas de la subvención a la Comunidad Autónoma destinataria. Momento que es claramente diferenciable de aquel en que el Estado decide dar una subvención para determinados fines y que plantea el problema de saber en base a qué título competencial —propio o impropio— lo hace; y diferenciable también de aquel en que hace las correspondientes autorizaciones de gasto en su Presupuesto en donde establece elementos condicionales para la subvención —fin al que va destinada, por lo menos— y a veces, erróneamente, condiciones por omisión —como es la ausencia de territorialización y la asignación a órganos centrales de su Administración.

Distinguidos estos momentos habrá que concluir que cualquier fórmula o vehículo de transferencia no es válido para cualquier subvención, sea cual fuere el título competencial que le da fundamento, al igual que las condiciones de la subvención tampoco pueden ser iguales cualquiera que sea aquel fundamento.

El TC dedica a esta cuestión los Fundamentos Jurídicos 9.º y 10.º de su Sentencia 13/1992. En el primer de ellos analizando «el concreto mecanismo mediante el cual esos fondos en cuestión —una vez asignados a transferencias a las Comunidades Autónomas con afectación de destino— se distribuyen entre las Administraciones autonómicas competentes», y llegando a la conclusión de que no hay, en el bloque de la constitucionalidad, exigencias específicas a este respecto, por lo cual podrá hacerse bien en los propios Presupuestos del Estado, durante el ejercicio presupuestario con la mayor antelación posible, o utilizando el mecanismo del artículo 153 de la Ley General Presupuestaria. El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de noviembre de 1986 ya avanzó en este tema y el Acuerdo de 20 de enero de 1992 (apartado 1.3.3) ha vuelto a incidir en el automatismo y periodicidad en las transferencias de fondos entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, sobre todo por lo que se refiere a los recursos para las prestaciones sanitarias procedentes del INSALUD.

En el Fundamento Jurídico 10.º, por último, el TC llama la atención sobre la utilización de los Convenios como condición para la ple-

na efectividad de la transferencia. Ante la utilización perversa y abusiva que haya podido hacerse de este instrumento, el TC distingue con claridad dos situaciones en las que la voluntad de las partes —Estado y Comunidad Autónoma— tendrán una posición diferente según se trate de Convenios para regular una subvención destinada a un fin cuya atención sea competencia material exclusiva de la Comunidad Autónoma o competencia concurrente o compartida entre ambos. En el primer caso «el Convenio sólo puede servir para facilitar la puesta a disposición de las Comunidades Autónomas de los fondos destinados a subvenciones... Pero no podría ni siquiera condicionarse esa transferencia de fondos a la firma de un Convenio». En este supuesto la voluntad del Estado se encuentra claramente subordinada a la de la Comunidad Autónoma y el Convenio es más la concreción de un acto político que la confluencia de voluntades para producir un efecto jurídico. En el segundo caso, por el contrario, «puede el Estado establecer sus condiciones hasta donde alcance su competencia material».

En consecuencia, el TC no se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de los Convenios como instrumento de las subvenciones, ya que su constitucionalidad o no dependerá en cada caso de que sea «compatible con el deslinde competencial» y «con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas». La pregunta será, pues, si puede impugnarse ante el TC un Convenio, al que se ha prestado consentimiento, por ser contrario a la Constitución por alguno de estos dos motivos.

#### IV. SUBVENCIONES ESTATALES E INCONDICIONALIDAD: DISTINCION ENTRE SUBVENCIONES Y SUBVENCIONES-DOTACION

El problema se plantea con crudeza con las subvenciones que en realidad encubren meras actuaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades ordinarias de financiación de un determinado servicio público, constituyendo, en realidad, «transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor»<sup>8</sup>. En estos casos, tales subvenciones, al formar parte del coste ordinario del servicio, «corresponden como un recurso propio a las Comunidades Autónomas» y su vocación de permanencia, por estar vinculada a un servicio transferido, hace que se integren en la llamada, por el Acuerdo autonómico de 1986, financiación incondicionada.

Por tanto, cuando una subvención o ayudas a terceros centralizadas en los Presupuestos Generales del Estado sobre materias exclusi-

<sup>8</sup> Para el tema de la subvención en general es imprescindible la exhaustiva monografía de FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Ed. Inst. Est. Fis., Madrid, 1983.

vas de las Comunidades Autónomas no forman parte de la financiación del coste de los servicios transferidos se convierten, como dice el TC, «en una especie de financiación condicionada de la Hacienda autonómica complementaria o paralela a la prevista en la LOFCA y que otorga al Estado, por virtud de su mayor presupuesto, una preponderancia en ámbitos competenciales ajenos (transferidos) que constriñe el margen de decisión que corresponde a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y, por tanto, afecta a la autonomía política y financiera misma que la Constitución reconoce y garantiza» (FJ 6.º).

Si ello es así, es decir, si «las transferencias financieras para subvenciones destinadas a acciones de fomento que el Estado disponga con cargo a sus propios recursos en materias cuya competencia haya sido asumida de manera exclusiva por las Comunidades Autónomas y en las que el Estado no invoque título competencial alguno deben atribuirse directa o incondicionadamente a las Comunidades Autónomas nutriendo, como un recurso financiero más, la Hacienda autonómica» (FJ 7.º), la instrumentación jurídico-presupuestaria y los mecanismos concretos a través de los cuales los fondos se distribuyen entre las Administraciones autonómicas no son indiferentes.

De ahí que el TC llame la atención sobre el condicionar la plena efectividad de subvenciones territorializadas en la Ley de Presupuestos a la celebración de Convenios-Programas entre la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas (FJ 10.º). Y, de otro lado, avise con claridad al Ejecutivo: «el hecho de que no se declaren contrarias al orden constitucional de competencias determinadas partidas presupuestarias que se impugnan no significa que la doctrina que ha quedado expuesta en los Fundamentos Jurídicos precedentes no hayan de tenerse en cuenta en el momento de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado a fin de que el modo de presupuestar, según las técnicas presupuestarias vigentes, sea cada vez más adecuado al modelo de Estado de las autonomías que la Constitución instituye».

En los dos tipos de subvención —es decir, la subvención «en sentido estricto» que responde «a una finalidad o acción de fomento» y la subvención-dotación que encubre «meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público»— en la medida en que vayan destinadas a materias de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas se tratará de subvenciones con un determinado fin (condicionada) aunque, según el TC, deban entrar a formar parte de lo que, en terminología de los Acuerdos autonómicos de 1986 y 1992, se denomina financiación incondicionada.

Aquí nos encontramos con el contrasentido, que ya se apuntó anteriormente, entre «subvención» e «incondicionalidad». Una subven-

ción, por definición, es una cantidad destinada a un fin. Es cierto que dependiendo de los contornos ontológicos del fin la subvención será más o menos condicionada. Así, por ejemplo, la subvención para viviendas que el Estado dé a las Comunidades Autónomas con la intención de hacer efectivo el principio del artículo 47 CE, y siendo competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas esta materia (art. 148.1.3.ª CE), no podrá destinarse a finalidad distinta que la de vivienda, con independencia de cómo cada Comunidad Autónoma lo instrumente. Hay, por tanto, una incondicionalidad relativa en esa «subvención incondicionada», ya que el fin no puede modificarse. Otra cosa sucede, por el contrario, ante la subvención creada por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de febrero de 1990 bajo el nombre de «Compensación Transitoria» como mecanismo provisional para la financiación parcial de los gastos de inversión nueva, o la subvención extraordinaria de 1986 por cambio del sistema al liquidarse el sistema provisional. En estos casos la subvención tiene una motivación pero no tiene una finalidad concreta; y menos en la «subvención por cambio de sistema» que en la «compensación transitoria» que por lo menos estaba condicionada a gastos de inversión y no a gastos corrientes.

La STC 13/1992 plantea un tercer supuesto (FJ 6.º) que si bien ha afectado históricamente a las Haciendas locales pudiera en el futuro afectar igualmente a las Haciendas autonómicas. Este supuesto —que quizá, premonitoriamente, analiza el Tribunal— es el de las «subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinados a cubrir su (el de las Haciendas territoriales) déficit real y asegurar el equilibrio financiero de las Haciendas territoriales». Para este caso, el TC encuentra su título competencial más apropiado en el de «Hacienda general» (art. 149.1.14.ª CE) —como ya dijo respecto de la Hacienda local la STC 179/1985—, lo cual implica la importante consecuencia de que «una medida de este género ha de incluir necesariamente todos los preceptos que se consideren necesarios para alcanzar el fin previsto, respecto del cual tienen un carácter puramente instrumental». En definitiva, un déficit real, que es siempre una consecuencia por exceder los gastos realizados respecto de los ingresos obtenidos, se cubre con una subvención que irá destinada a cubrir aquellos gastos concretos, pero que al ampararse en un título competencial exclusivo del Estado, cual es el de «Hacienda general», permite la total condicionalidad de la subvención, aunque aquellos gastos se hayan realizado en la gestión de servicios correspondientes a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Estaríamos, pues, ante un caso, excepcional sin lugar a dudas, en que el poder de gasto del Estado incidiría y modificaría la distribución competencial y que desde luego no encuentra acomodo directo ni en el artículo 150.3 CE ni en las fa-



cultades del Gobierno del artículo 153.b) CE, asemejándose más bien a los poderes de ejecución estatal regulados en el artículo 155 CE.

## V. CONCLUSION: RELACION ENTRE EL TITULO E INTENSIDAD DE LA COMPETENCIA Y LA CONDICIONALIDAD DE LA SUBVENCION

La conclusión que de todos los razonamientos anteriores del Tribunal se deduce es la existencia de una relación inversa entre la intensidad de la competencia y el condicionamiento de la subvención. Así, cuanto más intensa sea la competencia del Estado más condiciones podrá establecer a las Comunidades Autónomas para el disfrute de la subvención; por el contrario, cuanto más intensa sea la competencia de la Comunidad Autónoma menos condiciones podrá establecer el Estado para dicho disfrute. El punto de partida esencial y básico es, pues, la exacta delimitación de los ámbitos competenciales (intensidad del ejercicio de la competencia) que en una misma materia tengan el Estado y las Comunidades Autónomas.

En el Fundamento Jurídico 8.º de la STC 13/1992 el Tribunal establece cuatro supuestos generales en donde subsumir las impugnaciones objeto de la Sentencia. Es importante este matiz por cuanto el Tribunal no quiere cerrarse la puerta a que existan otros supuestos y, para ello, de modo explícito afirma que aquellos cuatro supuestos «no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía».

Los tres primeros supuestos se corresponden con los casos en que existan competencias exclusivas, concurrentes o compartidas.

1.º Cuando la Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en una materia y con toda la intensidad de las funciones que sobre la misma pueden desarrollarse (legislación, potestad reglamentaria y ejecución) al Estado no le queda título competencial del artículo 149.1 CE. Si el Estado quiere, no obstante, subvencionar esa materia deberá ampararse en lo que denominé títulos competenciales impropios del Título Preliminar y del Título Primero de la CE. Pero en ese caso la subvención no podrá ser condicionada en absoluto excepto, como vimos, en el objeto final al que va destinada. Es el supuesto a) del Fundamento Jurídico 8.º

2.º Cuando existe una competencia concurrente, en virtud de la cual la Comunidad Autónoma tiene competencia para el desarrollo normativo y para la ejecución en una determinada materia, la concurrencia del Estado consistirá en ostentar una competencia o bien sobre las bases y coordinación general (caso del art. 149.1.13.º CE) o bien al amparo de un título genérico (caso del art. 149.1.15.º CE). Es esa

complementariedad entre las competencias lo que permite al Estado condicionar más que en el supuesto anterior la subvención. Es el supuesto *b)* del Fundamento Jurídico 8.º Aquí ya no sólo se especifica el destino de la subvención, sino que el Estado también regula las condiciones esenciales de su utilización por la Comunidad Autónoma, correspondiéndole a ésta tanto la gestión autoorganizada de la subvención como el derecho a que esté territorializada o se haga vía Convenio, como, por último, la especificación de aquellas condiciones esenciales.

3.º Cuando la competencia sobre una materia es compartida, en el sentido de que la legislación está asignada en exclusiva al Estado y la ejecución en exclusiva a la Comunidad Autónoma, la única diferencia con el anterior supuesto, como dice el TC bajo la letra *c)* del Fundamento Jurídico 8.º, es que «el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones», pero «dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios». Aquí ya no hay condiciones esenciales establecidas por el Estado y a concretar por la Comunidad Autónoma, sino que es el mismo Estado quien regula el «detalle» en virtud de la competencia exclusiva que tiene sobre la legislación de una determinada materia.

Los dos últimos supuestos son los que plantean más problemas y zonas oscuras si se quisieran elevar a categoría general —lo cual, como ya se ha dicho, el Tribunal expresamente rehúye— dado que, de un lado, habría que distinguir los supuestos de competencia estatal en legislación básica o Leyes de Bases o simplemente en legislación ordinaria con la correspondiente competencia complementaria en legislación o normas adicionales de las Comunidades Autónomas; de otro lado, habría que diferenciar, dentro de la competencia de ejecución, la ejecución reglamentaria y la ejecución material y organizativa de la competencia; por último, debería tenerse en cuenta que las listas competenciales de los artículos 148 y 149 CE contienen, en el mayor número de casos, materias objeto de competencia, pero sin especificar la intensidad (legislativa, reglamentaria, ejecutiva de gestión) de su ejercicio.

El cuarto y último supuesto general que establece el Tribunal —bajo la letra *d)* del Fundamento Jurídico 8.º— es un supuesto híbrido por cuanto requiere competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre la materia [y sería subsumible en el supuesto *a)*], pero, sin embargo, el Estado debe ostentar un título competencial genérico o específico. Si entendemos que el título genérico y específico debe ir referido al artículo 149.1 CE —ya que en dicho artículo encontramos títulos más amplios y más concretos— estaríamos en un caso del supuesto *b)* del Fundamento Jurídico 8.º, aunque el título sea tan genérico como el del artículo 149.1.1.º al que parece referirse el Tribunal

al señalar como característica del supuesto «para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional». La diferencia no creo que haya que buscarla en el presupuesto de hecho de la hipótesis *d*), que como vemos puede ser reconducible a las anteriores, sino en su consecuencia jurídica, es decir, en el condicionamiento de la subvención, ya que, en este caso, «pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de éste dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado».

Las consecuencias son verdaderamente importantes por cuanto esta vía puede suponer la recuperación por el Estado del poder de gasto centralizado en su Presupuesto y, por tanto, al margen de la distribución competencial dado el condicionamiento que aquella centralización implica.

