

# Los convenios para la prestación de ayuda financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas <sup>1</sup>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONVENIO COMO VÍA DE FINANCIACIÓN CONDICIONADA. A. La transferencia de recursos del Estado a las Comunidades Autónomas con determinación del fin. B. Las ayudas a través de convenio. III. REFERENCIA A LA FINANCIACIÓN DE TAREAS AJENAS POR CONVENIO EN EL DERECHO ALEMÁN. IV. RECAPITULACIÓN. V. LA PRÁCTICA CONVENCIONAL. VI. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

Es habitual situar la figura de los convenios entre Administraciones Públicas en el contexto del principio de cooperación que debe regir las relaciones entre ellas, como técnica concreta al servicio del mismo. Aunque la flexibilidad de la técnica convencional, capaz de adaptarse a las necesidades de las partes suscribientes con más facilidad que cualquier acto jurídico unilateral, haya llevado a que, en ocasiones, se haya recurrido en la práctica al convenio para regular de común acuerdo asuntos situados más allá de la estricta cooperación, el campo de las

---

<sup>1</sup> Este artículo está extraído de un apartado de mi tesis doctoral titulada *Los convenios entre Administraciones públicas*, defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid el día 20 de julio de 1995 y que obtuvo la calificación de *apto cum laude* por acuerdo unánime del tribunal compuesto por los profesores Rafael ENTRENA CUESTA, José Ramón PARADA VÁZQUEZ, Angel MENÉNDEZ REXACH, Jose Ignacio LÓPEZ GONZÁLEZ y Francisco Javier JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, a quienes agradezco sus observaciones y sugerencias que están siendo tenidas en cuenta en la redacción definitiva del trabajo que espero sea publicado en un futuro próximo.

relaciones interadministrativas de colaboración constituye su ámbito natural de aplicación.

La legislación positiva ha concretado el contenido del principio de cooperación desglosándolo en una serie de manifestaciones características. Según el Derecho positivo, el deber genérico de colaboración que ha de presidir las relaciones entre Administraciones incluye manifestaciones como el intercambio de información que éstas precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus competencias<sup>2</sup>; la prestación de asistencia financiera (mediante el otorgamiento de créditos o subvenciones) y de auxilio técnico (asesoramiento jurídico, redacción de estudios y proyectos, etc.)<sup>3</sup>; y una actitud de respeto al ejercicio de competencias atribuidas a otras Administraciones, que impone a cada una de ellas la ponderación al gestionar sus tareas de los intereses públicos situados en el ámbito competencial de las demás, y que aconseja la consulta, la deliberación y la audiencia recíprocas<sup>4</sup>. En común tienen todas estas manifestaciones lo que constituye la esencia de cualquier técnica de cooperación: la realización de funciones que contribuyen a facilitar el ejercicio de tareas ajenas (sin alterar el régimen de distribución de competencias de las organizaciones en relación), y que ello se produce situándose ambas partes en un plano de igualdad fundamental —dato este que diferencia, como se sabe, las técnicas de cooperación de las de coordinación—<sup>5</sup>.

En la práctica convencional interadministrativa, que no ha sentido la necesidad de esperar a regulaciones normativas detalladas de la figura del convenio (admisibilidad, requisitos, límites, etc.) para desarrollarse profusamente, es posible encontrar acuerdos entre Administraciones al servicio de todas las manifestaciones del principio de cooperación mencionadas. Aquí se va a prestar atención a aquellos que tienen como específico objeto la prestación de ayudas financieras de una Administración a otra, o, lo que es lo mismo, los convenios destinados a articular la financiación de tareas ajenas. Justifican el análisis separado de este tipo de convenios la frecuencia con que dichos convenios se celebran la circunstancia de que los mismos afectan a una cuestión de capital importancia como es la del sistema de financiación de las Administraciones Públicas y los problemas que en la práctica se

<sup>2</sup> Arts. 4.1.c) LRJPAC; 2 de la Ley del Proceso Autonómico; 10.1,55.c) y 56 LRBRLL.

<sup>3</sup> Arts. 4.1.d) LRJPAC; 26.3, 36, 55.d) y 57 LRBRLL; 30, 61, 62 y 63 TRRL.

<sup>4</sup> Sobre el deber de respeto al ejercicio de sus competencias por otras Administraciones: arts. 4.1.a) y b) LRJPAC; 55.a) y b) LRBRLL. En concreto, sobre órganos comunes de carácter consultivo y deliberante: arts. 5 LRJPAC y 4 de la Ley del Proceso Autonómico (Conferencias Sectoriales) y 58 LRBRLL (Comisiones Territoriales de Administración Local).

<sup>5</sup> Vid., por todos, GALLEGO ANABITARTE, Alfredo y DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana: *Derecho Administrativo I. Materiales*, 6ª impresión corregida, Madrid 1994, pág. 213; MENÉNDEZ REXACH, Ángel: «Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico», *Documentación Administrativa*, núm. 230-231 (abril-septiembre 1992), pág. 234.

han suscitado por la tendencia a entender la financiación como un título que atribuyera competencias a la parte de la que proceden los recursos aportados al margen del sistema constitucional y legal de distribución del poder público —problemas estos que no suelen presentarse en el supuesto de los convenios que se suscriben para dar cauce a otras manifestaciones del principio de colaboración, distintas a la del auxilio financiero—.

Los convenios para la prestación de ayudas financieras suelen llevar a cabo una asignación de recursos en dirección vertical descendente, esto es, el Estado financia a través de ellos, con recursos de su Presupuesto, competencias de las Comunidades Autónomas y ésta y aquél hacen lo propio con respecto a las Corporaciones Locales, lo que en absoluto puede extrañar si se tiene en cuenta que la disponibilidad de recursos por parte de las Administraciones territoriales también decrece en el mismo sentido descendente.

No es difícil caer en la cuenta que la celebración de un convenio con esta finalidad implica la concesión de recursos financieros vinculados teleológicamente al cumplimiento de las tareas que la Administración subvencionada se compromete contractualmente a realizar con los medios obtenidos. En esa medida, esta práctica convencional supone una excepción a la llamada financiación incondicionada de las Administraciones Públicas, que implica la transferencia de recursos financieros no vinculados finalísticamente de la organización superior a la inferior, y que lógicamente es el sistema de financiación que mejor se ajusta a las exigencias de la autonomía presupuestaria —capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, con independencia del origen de los mismos— reconocida en favor de las Comunidades Autónomas (arts. 156.1 CE y 1 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas —LOFCA—) y de las Corporaciones Locales (arts. 142 CE y 112 LRBRL) <sup>6</sup>.

Así planteada la cuestión parece necesario, antes de entrar específicamente en el estudio de este tipo de convenios, hacer algunas consideraciones generales sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas —que son las que con más frecuencia han denunciado una incorrecta y desviada utilización por el Estado de esta vía de financiación condicionada— que inciden directamente en el objeto de estudio. Del análisis de los límites que, fundamentalmente, la jurisprudencia constitucional ha señalado a la práctica del Estado de financiar con sus recursos tareas situadas en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas y de los límites que, con carácter gene-

---

<sup>6</sup> Con respecto a las Corporaciones Locales, afirma el Tribunal Constitucional que la competencia de elaborar y aprobar sus Presupuestos bajo su exclusiva responsabilidad «es una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía» (STC 27/1987, de 23 de febrero, F.J. 7).

ral, se imponen a la técnica de los convenios será posible recapitular el régimen jurídico básico de estos acuerdos de auxilio financiero, con el que se contrastará, en último lugar, la práctica real de esta clase de convenios.

## II. EL CONVENIO COMO VÍA DE FINANCIACIÓN CONDICIONADA

### A. LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL ESTADO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON DETERMINACIÓN DEL FIN

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas diseñado por la Constitución (arts. 156 a 158) y la LOFCA se configura en gran medida como un sistema apoyado en mecanismos de transferencia de recursos procedentes del Estado, lo que de por sí no supone menoscabo de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pues ésta «viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público (...) 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»<sup>7</sup>. No obstante, la mayor parte de esas transferencias estatales que no constituyen tributos propios de las Comunidades Autónomas, se conciben en el esquema de la LOFCA como fuentes de financiación incondicionada en las que el Estado no determina la finalidad que la Administración autonómica haya de dar a esos recursos. De hecho, la denominada financiación condicionada parece regularse en la LOFCA como excepcional. Dos son únicamente las vías de financiación de este tipo previstas en esa Ley Orgánica: las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 16), que se distribuyen por acuerdo de las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas (arts. 158.2 y 74.2 CE) y para las que el Estado, de comun acuerdo con la Comunidad Autónoma, determinará los proyectos en que se materialicen las inversiones (determinación del fin de la transferencia de recursos: art. 16.3 LOFCA); y, en segundo lugar, las denominadas asignaciones complementarias (arts. 4.2.a y 15), que se establecen en los Presupuestos Generales del Estado, también con especificación de su destino, con la finalidad

<sup>7</sup> STC 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 7. Comparten esta concepción de la autonomía financiera, e informan sobre el funcionamiento real del sistema de financiación de las Administraciones territoriales hasta 1987, formulando propuestas para el futuro TORNOS, Joaquín; AJA, Eliseo; FONT I LLOVET, Tomás; PERULLES, Juan M.; ALBERTÍ, Enoch: *Informe sobre las Autonomías*, Ed. Civitas, Madrid, 1988, págs. 173 y ss.

de garantizar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales asumidos por la Comunidad Autónoma. Estas son las dos únicas fuentes de financiación condicionada previstas en dicha Ley Orgánica, y su carácter excepcional, aparte de poder deducirse de principios más generales, parece quedar también de manifiesto en el propio texto de esa Ley, en cuyo art. 15.4 se dispone que si esas asignaciones complementarias en favor de las Comunidades Autónomas hubieran de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años el Gobierno deberá proponer la corrección del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, o sea, dicho de otro modo, se deberá proceder a la conversión de financiación condicionada en financiación incondicionada, que ha de considerarse la regla general, más respetuosa con el principio de autonomía financiera de las entidades territoriales.

En la realidad, sin embargo, este esquema se ha visto tempranamente desdibujado por la aparición de fuentes de financiación condicionada, distintas a las previstas en los arts. 15 y 16 LOFCA, o sea, paralelas o complementarias a esos mecanismos. Y ello ha sucedido porque el Estado ha seguido destinando recursos de su Presupuesto al fomento y a la subvención —con ayudas directas a Administraciones Públicas o a terceros— en materias que ya no caen bajo su ámbito competencial sino que han sido descentralizadas en favor de las Comunidades Autónomas —agricultura y ganadería, vivienda, acción social, turismo, etc.—. En muchas ocasiones, las normas —frecuentemente reglamentarias— reguladoras de esas ayudas y subvenciones han reconocido que las competencias de gestión de las mismas correspondían a las Comunidades Autónomas. De esta forma, se obtiene como resultado una competencia —como mínimo— de ejecución normativa que corresponde a la Comunidad Autónoma y que es financiada por recursos estatales, o lo que es lo mismo, una vía paralela a las de la LOFCA de financiación condicionada de la actividad autonómica»<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> La aparición de estas denominadas *fuentes de financiación no regladas* en la LOFCA tiene su explicación, en opinión de Manuel MEDINA GUERRERO (*La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992), en un deficiente funcionamiento en la práctica del sistema previsto en dicha Ley (en especial, págs. 485 y 486), de forma tal que los convenios, a través de los cuales se canalizan, como se dirá más adelante, estas ayudas financieras, más que como una manifestación del principio de colaboración interadministrativa, se presentan, en no pocas ocasiones, como remedio provisional a un problema todavía no adecuadamente resuelto. En concreto, a juicio del mencionado autor, los convenios por los cuales el Estado financia o cofinancia inversiones de las Comunidades Autónomas (no subvenciones o ayudas a terceros) encuentra su razón de ser en el hecho de no haber considerado la inversión nueva como parte integrante del coste efectivo de los servicios transferidos durante el período transitorio previsto en la LOFCA y en la inadecuación del Fondo de Compensación Interterritorial para suplir esta carencia del porcentaje de participación (pág. 489).

El Tribunal Constitucional, al resolver el no pequeño número de conflictos a que esta práctica estatal ha dado lugar <sup>9</sup>, ha reconocido la importancia de la recta interpretación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para salvaguardar el sistema material de distribución del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas <sup>10</sup>. Según la doctrina elaborada por dicho Tribunal, el Estado puede asignar dotaciones de su Presupuesto a la subvención y fomento de ámbitos materiales que caen fuera de sus competencias «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» <sup>11</sup>.

Ahora bien, a partir de ahí —una vez que se han asignado en los Presupuestos estatales determinados créditos a ámbitos concretos de la acción social y económica—, el Estado ha de someterse, en cuanto a las competencias normativas relativas a la regulación de las condiciones y criterios conforme a los cuales se concederán las ayudas y a las facultades de ejecución —adjudicación de las subvenciones y control posterior del cumplimiento del fin para el que se concedieron, etc.—,

<sup>9</sup> El Tribunal Constitucional ha ido elaborando la doctrina que a continuación se expone al hilo de la resolución, sobre todo, de conflictos positivos de competencias planteados por las Comunidades Autónomas contra disposiciones reglamentarias estatales reguladoras de ayudas que con cargo a los Presupuestos Generales del Estado habían de concederse en ámbitos materiales que caen fundamentalmente bajo títulos competenciales autonómicos. Pueden citarse, como sentencias más significativas: SSTC 95/1986 y 96/1986, ambas de 10 de julio (conflictos positivos de competencias contra un Real Decreto regulador de ayudas a jóvenes agricultores para mejora de la explotación familiar y su instalación profesional); STC 146/1986, de 25 de noviembre (conflicto positivo de competencias contra Resoluciones de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por las que se convocan dotaciones económicas para la financiación de programas de acción social); STC 79/1992, de 28 de mayo (conflictos positivos de competencias acumulados contra diversas disposiciones estatales y autonómicas que regulan ciertas ayudas a agricultores o ganaderos procedentes del FEOGA, en aplicación de Reglamentos de la Comunidad Económica Europea); STC 117/1992, de 16 de septiembre (conflicto positivo de competencias contra Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se regulan las ayudas para la compra de mantequilla por instituciones y colectividades sin fines lucrativos). El Tribunal Constitucional expone con carácter general la problemática constitucional del poder de gasto del Estado y su incidencia en ámbitos competenciales autonómicos y desarrolla exhaustivamente su doctrina al respecto en la STC 13/1992, de 6 de febrero (*vid.*, fundamentalmente, FFJJ. 4 y 6 a 10), que resuelve acumuladamente recursos de inconstitucionalidad contra dos Leyes de Presupuestos Generales del Estado y que declara inconstitucionales y, por tanto, nulas, determinadas partidas presupuestarias por no respetar las reglas constitucionales del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

<sup>10</sup> En efecto, afirma el Tribunal que «no se requiere un amplio desarrollo argumental para mostrar cómo y por qué la utilización del poder de gastar del Estado, por virtud de su mayor disponibilidad de recursos, puede afectar tanto a la autonomía financiera, como a la autonomía política de las Comunidades Autónomas» (STC 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 7). Antonio JIMÉNEZ BLANCO se refiere a este efecto de ampliación de la intervención de las instancias centrales como consecuencia del elevado coste de determinadas medidas de fomento características del actual Estado social y de la mayor disponibilidad de recursos de la entidad central con la gráfica expresión «la fuerza atractiva del presupuesto supraordenado», importada de la ciencia hacendística alemana (*Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, I.E.A.L., Madrid, 1985, pág. 110, en nota núm. 136).

<sup>11</sup> STC 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 7.

a las reglas del reparto competencial del bloque de la constitucionalidad en el ámbito material específico de que se trate —agricultura, vivienda, asistencia social, etc.—. Ello es así, porque el poder de gasto del Estado (y en concreto la subvención como técnica en ejercicio de ese poder) no constituye título competencial autónomo al margen de la distribución de competencias realizada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía <sup>12</sup>, y el fomento en esos ámbitos materiales con cargo a fondos del Estado ha de realizarse «a través de» y no «a pesar de» los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución <sup>13</sup>.

Si en el ámbito material de cuyo fomento se trata cuenta el Estado con títulos competenciales que le atribuyan las bases, la coordinación o la legislación de la materia, puede éste regular normativamente las medidas de fomento, hasta donde alcance el título competencial en que se apoye. Es posible, incluso, si al Estado le corresponden las bases o la coordinación en el ámbito material en juego, que esos títulos competenciales le legitimen para realizar facultades de ejecución directamente —o sea, la concesión directa de las ayudas por un órgano de la Administración Central— si «la gestión centralizada de los expresados incentivos económicos resultare imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector» <sup>14</sup>.

<sup>12</sup> STC 95/1986, de 10 de julio, F.J. 3.

<sup>13</sup> STC 146/1986, de 25 de noviembre. F.J. 3.

<sup>14</sup> STC 95/1986, de 10 de julio, F.J. 5. Puede ser ilustrativo poner el ejemplo de esta Sentencia para comprobar cómo procede el Tribunal en la aplicación de la doctrina que se acaba de exponer. Como ya se ha dicho, resuelve esta Sentencia un conflicto positivo de competencias contra un Real Decreto del Gobierno de la Nación que regula la concesión de ayudas (a cargo de los Presupuestos Generales del Estado) a jóvenes agricultores para mejora de la explotación familiar y su instalación profesional. El conflicto se sitúa por tanto en el ámbito material de la agricultura y la ganadería, que cae fundamentalmente bajo títulos competenciales autonómicos (art. 148.1.7 CE) con la reserva del necesario sometimiento a las bases y la coordinación de la ordenación general de la economía que corresponde al Estado (art. 149.1.13 CE). Pues bien, dejando de lado la circunstancia de que los recursos proceden del Presupuesto estatal, el Tribunal aplica exclusivamente este esquema de distribución de competencias. En consecuencia, se establece que la regulación de las medidas de fomento (préstamos y subvenciones) contenida en el Decreto en cuestión puede considerarse como un aspecto de la ordenación básica de la economía (y, en concreto, del sector agrícola) que, por virtud del art. 149.1.13, es competencia del Estado (F.J. 4). Por otra parte, algunas facultades de ejecución también pueden corresponder al Estado, en virtud del título competencial que le atribuye la coordinación y las bases de la ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE), por ser objetiva y materialmente necesaria la ejecución centralizada de esas facultades (F.J. 5). Las demás competencias de ejecución (aprobación de los programas de inversiones presentados por los solicitantes, propuesta de concesión de créditos y aprobación de las subvenciones vinculadas a los préstamos otorgados, operaciones de control y vigilancia del cumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios) han de corresponder a las Comunidades Autónomas (F.J. 5).

Consecuencia necesaria de todo ello es que las competencias normativas de regulación de las ayudas que no correspondan al Estado (en virtud de eventuales títulos que le faculten a fijar las bases, a ejercer la coordinación o legislar sobre una materia) y, con carácter general, todas las facultades de tipo ejecutivo (siempre que nos encontremos, evidentemente, en un ámbito competencial asumido por la Comunidad Autónoma y no concurren las excepcionales que justifican la atribución de facultades de ejecución al Estado) han de corresponder a las Comunidades Autónomas<sup>15</sup>. En definitiva, puede resumirse la doctrina constitucional afirmando que el poder de gasto del Estado, y la facultad de apoyar financieramente medidas de fomento y subvención en ámbitos materiales que están atribuidos, en exclusiva o en su mayor parte, a las Comunidades Autónomas, no constituyen título competencial independiente alguno que modifique el sistema de distribución constitucional de competencias<sup>16</sup>. Hay que destacar, no obstante, que la corrección teórica de esta doctrina todavía no ha encontrado siempre un reflejo plenamente satisfactorio en su aplicación práctica por el mismo Tribunal que la ha formulado, debido, fundamentalmente, a la generosidad y flexibilidad con que el mismo ha interpretado, en favor de la competencia estatal, el concepto de bases y de medidas encaminadas a la coordinación<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> En alguna ocasión parece que el Tribunal Constitucional ha hecho uso de esta doctrina, sin conectarla con expresos títulos competenciales, es decir, ha aplicado el esquema de distribución de competencias vigente, por ejemplo, en materia de agricultura (bases y coordinación-Estado, desarrollo y ejecución-Comunidades Autónomas), a otros sectores a los que este esquema no ha de ser necesariamente aplicable porque el expreso reparto de títulos competenciales no es éste, como es el caso de la asistencia social (art. 148.1.20 CE). El magistrado LEGUINA VILLA suscribe un voto particular a la STC 146/1986, de 25 de noviembre, en el que difiere de la opinión mayoritaria precisamente porque, en su opinión, en materia de asistencia social no hay ningún título competencial expreso que ampare esas facultades de regulación y ejecución por parte del Estado. En mi opinión, esta Sentencia constitucional es criticable, por otra parte, porque el tono de algunas de sus afirmaciones más parece propio de consejos admonitorios que de una resolución que ha de pronunciarse con claridad sobre un problema de distribución competencial («una vez detectado un particular problema social que requiera intervenciones de asistencia social a nivel supraautonómico, el Estado *podría* intervenir, pero *debería tratar de respetar* para ello, *en lo posible*, las competencias de las Comunidades afectadas, cuya participación, además *convendría tener en cuenta* (...) aunque ello *no pueda exigirse*, sin embargo, en todos los casos» —F.J. 5, la cursiva es mía—).

<sup>16</sup> Esta doctrina no se ve afectada por el hecho de que las ayudas procedan de fondos de la Comunidad Económica Europea, porque ni la entrada de España en la CEE, ni la necesidad de trasladar la normativa comunitaria al Derecho interno, ni la de ejecutar el Derecho Comunitario ha podido producir una modificación de las reglas internas de distribución de competencias; ni es posible al Estado invocar sus títulos competenciales sobre relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) o comercio exterior (art. 149.1.10 CE) para atraer hacia su ámbito competencial cualquier facultad en esta materia (SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, F.J. 2; 236/1991, de 12 de diciembre, F.J. 9; 79/1992, de 28 de mayo, FFJJ. 1 y 2; 117/1992, de 16 de septiembre, F.J. 1).

<sup>17</sup> MEDINA GUERRERO, Manuel: *op. cit.*, págs. 502, 504 y 514.



## B. LAS AYUDAS A TRAVÉS DE CONVENIO

Llegados a este punto, conviene referirse ya al papel que juega la figura del convenio en este contexto. Y es que, en muchas ocasiones, en las propias partidas de los Presupuestos Generales del Estado en las que se consignan las cantidades destinadas a esas actividades de fomento, se prevé que la transferencia de dichos recursos a las Comunidades Autónomas se llevará a cabo en virtud de convenios con las mismas, que deberán tener un significado y alcance distintos según que el Estado ostente un título competencial en la materia (bases; legislación o coordinación) o ésta corresponda exclusivamente a la Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional ha admitido esa práctica, aunque le ha puesto unos límites. En efecto, ha reconocido el Alto Tribunal que lo más respetuoso con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas sería «que en los Presupuestos Generales del Estado esos fondos aparezcan ya como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas»<sup>18</sup>, pero es también posible que esas subvenciones se territorialicen «por normas inmediatamente posteriores o por convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias»<sup>19</sup>.

En el supuesto de convenios para la transferencia de recursos para subvenciones en materia exclusiva de la Comunidad Autónoma<sup>20</sup>, dichos convenios, ni pueden servir para que el Estado recupere competencias descentralizadas por completo, ni es posible condicionar la transferencia de los fondos a la celebración de esos convenios. La figura contractual, en este caso, «sólo puede servir para facilitar la puesta a disposición de las Comunidades de los fondos destinados a subvenciones, si en los Presupuestos Generales del Estado se determina genéricamente su destino»<sup>21</sup>. Parece, pues, que el Tribunal limita la función del Estado en la celebración de estos convenios con las Comunidades Autónomas a la estricta comprobación o verificación de que el proyecto de actuaciones —cuya elaboración y responsabilidad ha de corresponder a la Comunidad Autónoma— que constituye el objeto sobre el que pactan las partes, se ajusta y responde a la finalidad genérica prevista en la Ley de Presupuestos Generales del Estado

<sup>18</sup> STC 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 9.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> Este sería, en principio, el caso de las subvenciones en el campo de la Asistencia Social. A pesar de que el Tribunal reconoce que al Estado no le está por completo vedada la intervención en este ámbito (en virtud de diversos títulos competenciales) y a pesar de la ya mencionada doctrina en esta materia, contenida en la STC 146/1986, de 25 de noviembre, se afirma en la STC 13/1992, de 6 de febrero (F.J. 13.K.b y c) que esta competencia es exclusiva de la Comunidad Autónoma y, en consecuencia, se declara la inconstitucionalidad de determinados créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que asignaban recursos para subvenciones en esta materia a un órgano de la Administración del Estado.

<sup>21</sup> STC 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 10.

como objeto de financiación, facultad esta de simple verificación para el Estado que se deduce sin esfuerzo de las exigencias del principio de legalidad presupuestaria <sup>22</sup>.

En el supuesto de que el convenio se celebre para la transferencia de recursos para la subvención en materias en que el Estado dispone de algún título competencial (bases, legislación o coordinación), parece ser distinta la doctrina del Tribunal. En estos casos, la función del convenio es otra pues el Estado puede «establecer sus condiciones, hasta donde alcance su competencia material, en vez de por una norma de obligado cumplimiento, mediante un convenio-programa, supeditando la transferencia de los fondos a las Comunidades Autónomas a la firma del convenio correspondiente <sup>23</sup>. En mi opinión, la interpretación de esta última afirmación del Tribunal es más problemática de lo que a simple vista parece. Que el Estado pueda establecer directamente por convenio las condiciones de la actividad de fomento «hasta donde alcance su competencia material», no puede significar que el Estado pueda ejercer su competencia sobre las bases normativas o la legislación de una materia a través de la imposición de las cláusulas de un contrato, pues, por definición, las bases normativas y la legislación de una materia han de regularse por normas y no por convenios. La competencia para fijar las bases o la legislación de una materia ha de ejercerse necesariamente dictando normas —y no celebrando contratos— pues sólo así, por otra parte, se da satisfacción a la finalidad última de la atribución de esos títulos competenciales al Estado: la vigencia en todo el territorio nacional de un «mínimo común denominador normativo» —como el Tribunal Constitucional ha definido el concepto material de lo básico <sup>24</sup>—, o de una misma regulación en un sector completo —competencia estatal de legislación sobre una determinada materia—. Es palmario que esa finalidad no puede quedar garantizada a través de la figura del convenio que, evidentemente, puede ser distinto de una Comunidad Autónoma a otra. Parece, por tanto, que el Tribunal Constitucional ha de referirse con esa afirmación, o bien a la imposición por el Estado a las Comunidades Autónomas de determinadas cláusulas contractuales en virtud de un posible título competencial sobre la coordinación en una determinada materia —pues el ejercicio de la competencia de coordinación no ha de ser necesariamente normativo <sup>25</sup>—, o bien, a la posibilidad de

<sup>22</sup> Con tal interpretación, esta doctrina coincidiría con la de la jurisprudencia constitucional alemana a la que se hará referencia inmediatamente.

<sup>23</sup> STC 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 10.

<sup>24</sup> *Vid.*, entre otras muchas SSTC 1/1982, de 28 de enero, F.J. 1; 5/1982, de 8 de febrero, F.J. 1; 32/1983, de 28 de abril, F.J. 1; 69/1988, de 19 de abril, F.J. 5; y 86/1989, de 11 de mayo, F.J. 2.

<sup>25</sup> No es posible desechar la idea de que la competencia de coordinación que el Estado ostenta en determinados ámbitos materiales (*vid.* art. 149.1.13, 15 y 16 CE) se ejerza por él

que los convenios con las Comunidades Autónomas se celebren en aplicación de una norma —Ley o Reglamento— a la que se denomine —ésta sería una simple cuestión de *nomen iuris*, pero no de contenido— «convenio-programa». A través de esa norma, legal o reglamentaria, accidental e impropriadamente así denominada, sí que puede el Estado regular las ayudas y subvenciones como bases o como legislación de una determinada materia.

Si es cierto que la financiación no puede invocarse como título competencial que funcione al margen del sistema constitucional de distribución del poder público, también lo es, en concreto, que la figura del convenio no puede utilizarse para realizar desplazamientos competenciales de ningún tipo. Ha de afirmarse aquí, con carácter general, que en este ámbito no hay espacio alguno para la aplicación de la vieja regla *volenti non fit iniuria*<sup>26</sup>. Se podría alegar, efectivamente, que de ninguna manera se vulnera la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma mediante la aceptación voluntaria por su parte de las condiciones establecidas por el Estado para el otorgamiento de las subvenciones porque aquella de ningún modo está obligada a recibir esas ayudas. A esta forma de argumentar ha respondido expresamente el Tribunal Constitucional, afirmando que «un razonamiento semejante sería constitucionalmente inaceptable porque la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas»<sup>27</sup>. En concreto, no es admisible que mediante convenio se reserve el Estado determinadas competencias de ejecución, como puede ser el otorgamiento directo o el pago de una parte de las subvenciones —con el consentimiento con-

---

directamente por la vía de celebración de convenios sin necesidad de una previa normativa reguladora. Como queda expuesto, parece evidente que la competencia para fijar bases normativas o la legislación de una materia sólo puede ejercerse por el Estado dictando normas que contengan esas bases o esa legislación (y no redactando cláusulas contractuales). No sucede lo mismo, sin embargo, con el título competencial relativo a la coordinación en una materia, que en este sentido, se muestra de ejercicio más flexible: puede ser posible «coordinar» por norma, por acto y, en principio, también por contrato. El Tribunal Constitucional ha admitido, por ejemplo, la posibilidad de que el Estado ejerciera su competencia de coordinación directamente a través de los acuerdos adoptados en las Conferencias Sectoriales (STC 76/1983, de 6 de agosto, F.J. 13).

<sup>26</sup> En la doctrina alemana, Rolf GRAWERT se refiere expresamente a la inadmisibilidad de la invocación de esa máxima para justificar el reconocimiento por parte de los *Länder*, y por vía convencional, de derechos de injerencia en sus tareas administrativas en favor del *Bund*, en una obra que a pesar de su ya lejana fecha de aparición sigue siendo fundamental para el estudio de la cuestión de los convenios y contratos entre el *Bund* y los *Länder* en la República Federal Alemana: *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Untersuchung der gegenwärtigen Staatspraxis mit einer Zusammenstellung der zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Abkommen*, Berlín, 1967, pág. 212.

<sup>27</sup> STC 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 7. La imposibilidad de realizar desplazamientos competenciales, renunciar a competencias o modificar de cualquier manera el sistema de distribución del poder público diseñado por la Constitución y Estatutos de Autonomía (y otras normas del bloque de la constitucionalidad) por vía convencional también ha sido destacada por el Tribunal Constitucional en otras resoluciones: *vid.*, por ejemplo, SSTC 71/1983, de 29 de julio, F.J. 1; y 95/1986, de 10 de julio, F.J. 5.

tractual de la Comunidad Autónoma— que vayan más allá de las que según la doctrina constitucional que se acaba de exponer pueden corresponderle conforme a la distribución constitucional de competencias. Tampoco es admisible reconocer contractualmente en favor del Estado derechos de injerencia (reservas de autorización, informes vinculantes, derechos de veto) en el ejercicio de una competencia autonómica que, aunque financiada con recursos del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma ejercer con independencia. Y tampoco es constitucionalmente sostenible que en el proceso de negociación de un convenio que se celebra en materia de competencia autonómica, el Estado imponga a la Comunidad Autónoma —con la fuerza negociadora que concede el ser titular de los recursos financieros que se ofrecen— un clausulado, y con ello una configuración material de la actividad financiada, que vaya más allá de lo que —en el caso de que el Estado ostente estas competencias— autoriza el título competencial de la coordinación o se establece en las normas por las que el Estado puede fijar las bases o establecer la legislación en un determinado ámbito material. Lo que sucede es que esto último —la imposición del clausulado por el Estado—, a diferencia de los palmarios desplazamientos competenciales anteriores, es algo que pertenece al proceso negociador que precede al contrato y que, *a posteriori*, no es fácil de constatar con claridad. De todas estas desviaciones, que suponen en último término entender el poder de gasto y la ayuda financiera como un título competencial y no como una manifestación del principio de colaboración, parecen encontrarse ejemplos en la práctica convencional a la que se hará referencia más adelante.

Está claro, por lo demás, que otro límite que debe respetar el Estado en la celebración de este tipo de convenios viene impuesto por el obligado trato de igualdad y la actuación conforme al principio de solidaridad —lo que se destaca en el texto constitucional, precisamente en su vertiente económica (arts. 138.1, 156.1 y 158.1 CE)— que exige justificar una desigualdad entre Comunidades Autónomas que pretendiera introducirse en este ámbito de las ayudas financieras con una causa objetiva y razonable <sup>28</sup>.

Conviene terminar destacando que los principios esenciales de la doctrina que acaba de exponerse, referida a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, deben ser aplicables también a las relaciones de ayuda financiera de éstos con respecto a las Corporaciones Locales, cuya independencia en el ejercicio de sus compe-

---

<sup>28</sup> En este sentido, llama la atención PARADA VÁZQUEZ (*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. —Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre—*, Madrid, 1993, pág. 78) sobre el peligro que puede representar la figura de los convenios, en general (no sólo los que tienen como objeto la ayuda financiera) en lo que respecta al trato igualitario de las Comunidades Autónomas por parte del Estado.

tencias propias está protegida por la garantía constitucional de la autonomía local <sup>29</sup>.

### III. REFERENCIA A LA FINANCIACIÓN DE TAREAS AJENAS POR CONVENIO EN EL DERECHO ALEMÁN

Problemas semejantes a los que en nuestro sistema constitucional ha dado lugar la aplicación de gasto del Estado en ámbitos competenciales atribuidos a las Comunidades Autónomas han surgido también en otros sistemas jurídicos <sup>30</sup>. En Alemania, al amparo de la invocación justificante del denominado «federalismo cooperativo» —como una forma moderna de presentarse el principio de Estado Federal <sup>31</sup>— surgieron tempranamente tras la aprobación de la Ley Fundamental

<sup>29</sup> También el sistema de financiación de la Administración Local admite la financiación condicionada que se realiza a través del otorgamiento de subvenciones para un fin determinado por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas. *Vid.*, arts. 36.2.a) LRBRL (subvenciones del Estado y de las Comunidades Autónomas para la financiación al Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, que pueden someterse «a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo»), 63 TRRL y 40 y 128 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

<sup>30</sup> Sobre la aplicación del poder de gasto de la Federación en ámbitos competenciales de los Estados miembros en el federalismo americano (los denominados *grants in aid*) *vid.*, SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Descentralización y Cooperación*, I.E.A.L., Madrid, 1984, págs. 106 y ss. Dicho autor ofrece un gráfico ejemplo de la jurisprudencia americana en el que puede constatarse hasta qué punto parece que el poder de gasto de la Federación justifica la intromisión en ámbitos competenciales de los Estados miembros. Explica SANTOLAYA que el problema se planteó en 1947 cuando la Federación decidió recortar la cuantía de una subvención concedida al Estado de Oklahoma, porque éste se negó a remover de su puesto a un funcionario suyo que, al parecer, desarrollaba una intensa actividad contra los intereses federales en el seno de la Comisión estatal de autopistas. La Corte Suprema consideró justificada la actuación de la Federación porque aunque «los Estados Unidos no pueden obligar a un Estado a remover a un funcionario (...) si pueden decidir que en esas condiciones no se dan las circunstancias necesarias para otorgar fondos federales» (pág. 115). Parece que entre esta doctrina y la aplicación del *volenti non fit iniuria* no hay más que un paso. Sobre el funcionamiento y la evolución de los *grants in aid* en el federalismo norteamericano *vid.*, asimismo, MEDINA GUERRERO, Manuel: *op. cit.*, en especial, págs. 97 y ss.; quien también alude al caso citado por SANTOLAYA (págs. 95 y 96).

<sup>31</sup> Klaus STERN (*Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tomo I, 2ª ed., Munich, 1984, págs. 754 y 755) llama la atención sobre la equivocidad de aplicar el concepto de federalismo cooperativo como una moderna idea estatal al sistema federal alemán, en un doble sentido. En primer lugar, porque el orden federal de la Ley Fundamental nunca ha sido de separación estricta, como en los Estados Unidos, sino tendencialmente cooperativo, como lo ponen de manifiesto instituciones características de la Constitución alemana (la ejecución por los *Länder* de la legislación del *Bund* y la intervención del *Bundesrat* en la formación de la voluntad del *Bund*); y, por otra parte, porque no a todo se le puede llamar cooperación. La cooperación presupone siempre partes iguales que deciden autónomamente si quieren cooperar o no, por lo que técnicas como, por ejemplo, las de las «competencias de dirección coyuntural» del *Bund* con fundamento en el art. 109 de la Ley Fundamental no pueden calificarse como instrumentos cooperativos. Sobre el federalismo cooperativo alemán, en nuestra doctrina, *vid.* JIMÉNEZ BLANCO, Antonio: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, IEAL, Madrid, 1985, en especial, págs. 37 y ss. y 109 y ss.; ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, en especial, págs. 345 y ss.

—y en gran medida al margen de la misma— prácticas semejantes a las que arriba quedan expuestas, en virtud de las cuáles el *Bund* ponía a disposición de los *Länder* recursos financieros destinados a la realización de tareas de estos últimos. Rara vez se concedieron estas ayudas sin reconocer al mismo tiempo derechos de intervención e injerencia de la Administración del *Bund*, a costa de la independencia de la Administración de los *Länder*. Para poner a salvo de posibles reparos constitucionales tanto estas prácticas de apoyo financiero como otras que habían dado lugar a la aparición de diversas formas de lo que empezó a denominarse Administración mixta (*Mischverwaltung*)<sup>32</sup>, sobre la base de un informe elaborado por una comisión de expertos —el llamado Dictamen TROEGER—, se aprobó la gran reforma constitucional financiera de 1969, que introdujo la institución de las «tareas comunes» (arts. 91.a y 91.b de la Ley Fundamental) y el art. 104.a) de la Ley Fundamental, pieza clave de la Constitución financiera alemana actual<sup>33</sup>, donde encontraron acomodo, con una regulación clara, las ayudas financieras del *Bund* o los *Länder* —y a la Administración Local, que cae bajo la competencia de éstos— para la realización de tareas del ámbito competencial de los Estados miembros de la Federación.

<sup>32</sup> Con anterioridad a la reforma constitucional a la que se hace referencia en el texto, GRAWERT (*op. cit.*, págs. 205 y ss.) había sistematizado en diversos tipos las formas de Administración mixta a las que había dado lugar hasta entonces, sin apoyo constitucional, la práctica convencional entre el *Bund* y los *Länder*, contra las que dirige una demoleadora crítica sobre la base del principio de separación fundamental de los espacios competenciales administrativos de aquél y éstos: derechos materiales de intervención del *Bund* en la Administración de los *Länder* a cambio de las ayudas financieras que aquel les concedía; integración, en virtud de acuerdos administrativos, de representantes del *Bund* en órganos de la estructura administrativa de los *Länder*, creación, también contractual, de organizaciones comunes, no integradas en la estructura administrativa de ninguna de las partes, y cuyas decisiones, ocasionalmente, eran vinculantes para las partes o afectaban directamente a los ciudadanos; etc. Sobre el concepto de Administración mixta (*Mischverwaltung*) —que difícilmente se deja encerrar en una definición precisa que abarque todas sus manifestaciones— se ha dicho en la doctrina alemana que, de todos los términos utilizados para designar la colaboración ejecutiva entre el *Bund* y los *Länder* (Administración mancomunada, Administración común, coadministración, etc.) es en concreto aquel concepto el que parece llevar en la frente la tacha de inconstitucionalidad (KÖTTGEN, Arnold: «Der Ewinwand der Mischverwaltung», *Die öffentliche Verwaltung*, 1955, págs. 485; LOESER, Roman: «Theorie und Praxis der Mischverwaltung», *Schriften zum öffentlichen Recht*, tomo 295, Berlín, 1976, pág. 53). Con posterioridad a la reforma constitucional de 1969 que introdujo la institución de las denominadas «tareas comunes» (*Gemeinschaftsaufgaben*, arts. 91.a y 91.b de la Ley Fundamental), bajo las cuales encuentran acomodo diversas formas de Administración mixta, sobre ésta sigue recayendo un principio general prohibitivo, por oponerse al mencionado principio de separación de espacios competenciales (HESSE, Konrad: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 19ª ed., Heidelberg, 1993, pág. 102; que cita la BVerfGE 11, 105 —pág. 124—, según la cual incurrir en la prohibición de una Administración mixta aquellas formas de organización en las que una autoridad del *Bund* estuviera supraordenada a una autoridad del *Land* o la actuación de uno u otro exigiera el consentimiento de la otra parte).

<sup>33</sup> Da cuenta de todo ello STERN, Klaus: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tomo II, Munich, 1980, págs. 833 y 834. En nuestra doctrina, MEDINA GUERRERO, Manuel: *op. cit.*, págs. 170 y ss.

En lo que nos interesa, las líneas esenciales de la Constitución financiera establecidas por el art. 104.a) de la Ley Fundamental responden al siguiente esquema: el principio general y regla básica —frente a la que cualquier desviación admitida constitucionalmente ha de interpretarse como excepcional— es que el *Bund* y los *Länder* costean separadamente los gastos que se derivan de la realización de sus tareas respectivas (art. 104.a.1), lo que negativamente implica una prohibición general dirigida a ambas partes de financiar tareas de la otra <sup>34</sup> y a la postre supone, por lo mismo, que las vías de concesión de financiación condicionada (con determinación del fin) por el *Bund* a los *Länder* son excepciones a la regla general y exigen una autorización constitucional expresa <sup>35</sup>. Una excepción semejante se encuentra: en los arts. 91.a) y 91.b), así como en el propio art. 104.a), en sus apartados 3 y 4, y en el art. 120, todos ellos de la Ley Fundamental <sup>36</sup>.

Las denominadas «tareas comunes» (*Gemeinschaftsaufgaben*, arts. 91.a y 91.b) no implican únicamente una excepción a la prohibición de financiación de tareas ajenas por parte del *Bund* (algo propio de la Constitución financiera) sino también una quiebra del principio de separación (*Trennungsprinzip*) de los ámbitos competenciales respectivos, en cuanto que esos preceptos conceden al *Bund* derechos sustantivos de intervención e influencia en materias de la competencia de los *Länder* (por lo que se afecta también materialmente al sistema de distribución del poder entre aquél y éstos), permitiendo al *Bund* el ejercicio de derechos de injerencia en tareas propias de los *Länder* y la creación con éstos de formas diversas de Administración mixta. Por eso, no es éste el lugar adecuado para referirse a estas tareas comunes. Asimismo, tampoco nos es de interés la excepción que supone el art. 120 mencionado <sup>37</sup>. Por todo ello, ha de concentrarse este breve análisis en los apartados 3 y 4 del art. 104.a) de la Ley Fundamental.

<sup>34</sup> Se habla en el sistema alemán de la conexión entre competencias administrativas y responsabilidad del gasto, lo que significa, entre otras cosas, que como los *Länder* ejecutan con carácter general las leyes del *Bund* como competencia propia (art. 83 de la Ley Fundamental), a ellos corresponde, en virtud de esa conexión, costear los gastos que de ahí se deriven, con independencia de quien en último término podría considerarse causante de los gastos pueda ser el *Bund*, que dicta la legislación que los *Länder* han de ejecutar. Por eso, basta con que corresponda a los *Länder* la competencia de ejecución (como asunto propio), para que pueda hablarse con propiedad de financiación de tareas «ajenas», si el *Bund* prestara apoyo económico a las mismas.

<sup>35</sup> En mi opinión, esta prohibición general de financiar tareas ajenas del sistema alemán —introducida como garantía para salvaguardar la independencia en el ejercicio de las propias competencias— constituye una diferencia esencial con respecto al nuestro, donde la mencionada prohibición no existe, al menos, formulada tan radicalmente. Y, desde luego, poco parece tener que ver esa regla del Derecho alemán con la generosidad con que nuestro Tribunal Constitucional, según se ha expuesto, ha admitido hasta ahora que el Estado financie con recursos de sus presupuestos tareas administrativas de las Comunidades Autónomas.

<sup>36</sup> MAUNZ, en MAUNZ-DÜRIG: *Grundgesetz Kommentar*, comentario al art. 91.a), marginal 6.

<sup>37</sup> El art. 120 de la Ley Fundamental se refiere a los gastos como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial así como los relativos a la Seguridad Social.

El apartado 3 del art. 104.a) de la Ley Fundamental, se refiere a las Leyes del *Bund* que prevén la concesión de prestaciones dinerarias a terceros (subvenciones o créditos a bajo interés, *Geldleistungen*) —es decir, no dotaciones destinadas a financiar directamente los *Länder* o la Administración municipal—. Como se sabe la regla general del federalismo alemán es que los *Länder* ejecutan las leyes del *Bund* como competencia propia (art. 83 de la Ley Fundamental), por lo que, si no existiera esta previsión del apartado 3 que comentamos, esa tarea ejecutiva correspondería a los *Länder* como asunto propio, y en consecuencia, la concesión a terceros de las mencionadas prestaciones dinerarias se realizaría exclusivamente con cargo a los presupuestos del *Land* que ejecuta la Ley federal. Precisamente el sentido de este precepto es quebrar por varias partes la aplicación de los principios generales. En efecto, por un lado, se establece para este específico supuesto que la Ley federal puede prever que las prestaciones dinerarias objeto de su regulación se costeen en todo o en parte por el *Bund*. Si la mencionada Ley determina que el *Bund* financie la mitad o más de los gastos se quiebra además la regla general del art. 83 de la Ley Fundamental, de forma que los *Länder* ejecutarán dicha Ley no como asunto propio, sino por delegación (*Auftragangelegenheit*), lo que supone un control más intenso en favor del *Bund* sobre la actividad administrativa de los *Länder* (art. 85 de la Ley Fundamental). Por último, establece el precepto comentado que si estableciera la Ley que los *Länder* han de soportar más de un cuarto de los gastos, es necesaria la aprobación de la misma por el *Bundesrat*<sup>38</sup>. No hay, por tanto, en este ámbito espacio previsto constitucionalmente para la financiación por vía convencional.

Lo contrario sucede en el caso del art. 104.a.4, donde se encuentra una previsión constitucional específica de financiación convencional —condicionada o con determinación del fin, por tanto— del *Bund* de tareas de los *Länder*. Este apartado permite al *Bund* conceder ayudas financieras a los *Länder* y a la Administración local para inversiones especialmente importantes de éstos —o sea, tareas que caen estrictamente bajo el ámbito competencial de las dos últimas Administraciones—, cuando dichas inversiones sirvan a determinadas finalidades enunciadas con fórmulas generosamente abiertas<sup>39</sup>. Las inversiones

<sup>38</sup> MAUNZ, en MAUNZ-DÜRIG: *Grundgesetz Kommentar*, comentario al art. 104.a), marginal 29. Explica el autor que la finalidad de este precepto es quebrar la conexión entre competencia administrativa y responsabilidad del gasto en casos en que a la competencia administrativa no corresponde, en realidad, ningún ámbito esencial de libertad decisoria, lo que es frecuente en el supuesto de leyes que regulan subvenciones, cuya regulación suele ser tan concreta que a los *Länder* queda únicamente la aplicación casi mecánica de la misma (marginal 36).

<sup>39</sup> Dichas finalidades genéricas son, según el texto del precepto comentado, la evitación de una perturbación del equilibrio económico general, la compensación de un desigual potencial económico en el territorio federal o el fomento del crecimiento económico.



referidas pueden realizarlas los *Länder* o la Administración municipal directamente o pueden consistir en la subvención por éstos de inversiones de terceros<sup>40</sup>. Pues bien, el desarrollo de esta autorización constitucional genérica para que el *Bund* cofinancie el ejercicio de competencias ajenas, especialmente en lo que se refiere a la concreción del tipo de inversiones que el *Bund* decide apoyar, puede llevarse a cabo, bien por Ley federal —con consentimiento del *Bundesrat*—, o bien por convenio administrativo entre el *Bund* y los *Länder* con fundamento en las previsiones de la Ley de Presupuestos de aquél.

El Tribunal Constitucional Federal ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre las ayudas financieras del *Bund* a los *Länder* y a la Administración local en ejercicio de esta autorización. De su doctrina es interesante traer a colación algunas ideas centrales. Destaca el Tribunal el carácter excepcional de esta vía de financiación: un orden federal debe asegurar principalmente que las ayudas financieras del presupuesto del *Bund* a los *Länder* sean una excepción y su concesión esté jurídicamente regulada de tal manera que no se conviertan en medio de influencia en la libertad de decisión de los Estados miembros en el cumplimiento de las tareas que les están confiadas<sup>41</sup>. La decisión sobre los programas concretos que han de ser financiados y la configuración de los mismos corresponde, en consecuencia, exclusivamente a los *Länder*, y el *Bund* no puede inmiscuirse en las competencias de éstos eligiendo las medidas que a él le parecen más o menos dignas de fomento; el *Bund* ha de partir de los programas presentados por los *Länder* —respetando incluso el orden de prioridades que quepa deducir entre los mismos— y sólo puede excluir proyectos concretos del apoyo financiero cuando alguno de ellos, por sus características, no se corresponda con la vinculación teleológica de las ayudas federales o sea completamente inadecuado a los fines que el art. 104.a.4 enumera como fundamento último de las ayudas financieras del *Bund*<sup>42</sup>. No es admisible que el *Bund* someta las ayudas financieras a condiciones (reservas de consentimiento, o de aprobación o autorización, o derechos de veto en favor de aquél) o modos, que mediata o inmediatamente tiendan a vincular la libertad de planificación y configuración de los *Länder* en su papel de receptores de las subvenciones<sup>43</sup>. Por la vía del convenio administrativo previsto en este precepto constitucional, puede producirse, efectivamente un acuerdo entre *Bund* y *Land*

<sup>40</sup> MAUNZ, en MAUNZ-DÜRIG: *Grundgesetz Kommentar*, comentario al art. 104.a), marginal 45.

<sup>41</sup> BVerfGE 39, 96, de 4 de marzo de 1975, pág. 107. El recurso se planteó por Baviera contra la Ley de medidas urbanísticas de saneamiento y desarrollo en los municipios, Ley del *Bund* que desarrollaba un supuesto específico de las ayudas financieras previstas en el artículo que se comenta.

<sup>42</sup> BVerfGE 39, 96, de 4 de marzo de 1975, págs. 117 y 118.

<sup>43</sup> *Idem*, págs. 120 y 121.

sobre un proyecto concreto y determinado, pero esto no significa en modo alguno que el *Bund* esté llamado, en esa medida, a la codecisión; por el contrario, también en este caso la decisión sobre el proyecto que ha de ser financiado corresponde exclusivamente al *Land* correspondiente, y el papel del *Bund* en este convenio consiste en limitarse a verificar simplemente si se cumplen los requisitos generales para la concesión de una ayuda financiera y si se dispone de medios para la subvención federal <sup>44</sup>.

En definitiva, debe quedar garantizado con esta regulación que el *Bund* se limita a conceder ayudas financieras y que son los *Länder* los que las emplean con plena independencia y responsabilidad.

Es evidente, por último, que el *Bund* no goza de discrecionalidad para elegir los *Länder* cuyas inversiones quiere cofinanciar, sino que ha de partir del principio de trato igualitario de los mismos, si bien se admite una diferenciación regional con fundamento objetivo <sup>45</sup>.

#### IV. RECAPITULACIÓN

Conviene antes de pasar a examinar en concreto los ejemplos que ofrece la práctica convencional destinada a la financiación de tareas ajenas, recapitular brevemente de lo expuesto hasta ahora los límites que en la celebración de este tipo de convenios deben ser respetados por las Administraciones suscribientes de los mismos. Resumiendo cabe afirmar:

— Con carácter general, que los convenios que tienen como finalidad exclusiva la financiación de tareas ajenas han de ser considerados jurídicamente con reserva. En cuanto que constituyen una vía de financiación condicionada de las Administraciones territoriales descentralizadas y la regla general, más respetuosa con la autonomía política —o administrativa— y financiera, ha de ser la transferencia incondicionada de recursos en dirección descendente, estos convenios suponen un camino que sólo con carácter de excepcionalidad debería recorrerse para supuestos justificados. No es admisible pretender sub-

<sup>44</sup> BVerGE, 41, 291, de 10 de febrero de 1976, págs. 311 y 312. En este conflicto, también fue Baviera quien impugnó el denominado «Programa especial único para regiones con problemas estructurales especiales» del *Bund*. El supuesto es más cercano al problema que aquí nos interesa —concesión de ayudas por convenio— porque se trataba de un —pretendido— acuerdo administrativo para la regulación de las ayudas, y no de una ley federal. En las Sentencias destaca el Tribunal que la posibilidad prevista en el art. 104.a.4 de regular las ayudas no por ley federal sino por convenio responde a la necesidad práctica de abrir una vía flexible y rápida de otorgamiento de dichas ayudas (pág. 305).

<sup>45</sup> MAUNZ/DÜRIG: *Grundgesetz Kommentar*, comentario al art. 104.a), marginales 53 y 54; JARASS/PIEROTH: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, 2ª ed., Munich, 1992, pág. 767.

sanar por esta vía una deficiente regulación o un insatisfactorio funcionamiento práctico de las fuentes de financiación incondicionada, pues con ello se pone en peligro la realidad de la distribución de poderes entre organizaciones territoriales que lleva a cabo la Constitución y el denominado bloque de la constitucionalidad. Si el Estado dispone, ejercicio presupuestario tras ejercicio presupuestario, de recursos suficientes para financiar con determinación del fin tareas que caen fuera de su ámbito competencial, quizá haya llegado el momento de plantearse la posibilidad de que el montante de esas partidas presupuestarias pase, por lo menos de forma progresiva, a engrosar las fuentes de financiación incondicionada de las Administraciones territoriales. Por ello, si otras manifestaciones del principio de cooperación merecen ser bien recibidas (información, consulta y deliberación, asistencia técnica y de personal especializado, etc.), ésta de las ayudas financieras, por los peligros que encierra en la práctica, requiere de una prudente ponderación <sup>46</sup>.

— En concreto, el Estado y una Comunidad Autónoma pueden acordar por convenio la realización por ésta de uno o varios proyectos o programas específicos en materia de su competencia con financiación de aquél. Pero, en lo que exceda de la regulación normativa que corresponda al Estado (bases o legislación) y de la competencia de coordinación, la elección y configuración de esos proyectos y programas corresponde a la Comunidad Autónoma y el papel del Estado en la celebración del convenio ha de limitarse a la verificación de que los programas presentados por la Comunidad Autónoma responden a los requisitos fijados con carácter general (si el Estado tiene la competencia sobre las bases o la coordinación) o más concreto (si el Estado ha desarrollado por norma los requisitos de las ayudas en virtud de su competencia sobre la legislación de una materia). Lo que tampoco parece posible es que el Estado ejerza su competencia sobre las bases o la legislación de un sector material, directamente a través del convenio, pues esas competencias sólo pueden ejercerse dictando normas.

— No es admisible que mediante convenio se reserve el Estado —con el consentimiento contractual de la Comunidad Autónoma— determinadas competencias de ejecución (como puede ser el otorgamiento directo o el pago de una parte de las subvenciones) que no

---

<sup>46</sup> En este sentido, puede reflejar gráficamente el ánimo con que las Comunidades Autónomas, en ocasiones, celebran este tipo de convenios con el Estado, la intervención parlamentaria del Sr. Cabases Hita citada por GARCÍA MORALES, María Jesús: «La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 14 (julio-diciembre 1992), pág. 62, en nota núm. 82. Comenta la autora que el parlamentario navarro, tras criticar que el Ministerio pretendiera a través de esos convenios seguir influyendo en materias como la de la vivienda, en que las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas, dijo que no se iba a oponer a la autorización del convenio «porque no podemos prescindir, evidentemente, de cuatro mil millones de pesetas y más en un tema como el de la vivienda».

estén amparadas por las razones que según la doctrina constitucional justifican la gestión centralizada de las subvenciones.

— Tampoco es admisible reconocer contractualmente en favor del Estado derechos de injerencia (reservas de autorizaciones, informes vinculantes, derechos de veto) en el ejercicio de una competencia autonómica que, aunque financiada con recursos del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma ejercer con independencia.

— En el otorgamiento de ayudas financieras ha de respetar el Estado el principio de trato igualitario y de solidaridad frente a las Comunidades Autónomas, que exige justificar las diferencias entre ellas con una causa objetiva y razonable.

## V. LA PRÁCTICA CONVENCIONAL

La práctica convencional que se encuentra, en ocasiones, publicada en las páginas del B.O.E., podría clasificarse en los siguientes cinco grupos de convenios para la financiación de tareas ajenas:

1. Convenios destinados a regular la cofinanciación por el Estado de *subvenciones a terceros, en materias de competencia autonómica y en aplicación de determinada normativa estatal previa*. Este es el caso, por ejemplo, de los convenios suscritos con carácter anual entre el Estado y las Comunidades Autónomas para concretar actuaciones protegibles en materia de vivienda reguladas previamente por reglamentos estatales que prevén, precisamente, la posterior celebración de dichos acuerdos. Entre ellos puede citarse el Convenio de cooperación suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y la Comunidad Autónoma de Canarias de 19 de febrero de 1988 <sup>47</sup>, que, en realidad, se limita a especificar la cuantía de las ayudas económicas (subvenciones personales, ayudas económicas directas, préstamos cualificados) a terceros que deban aportar la Comunidad Autónoma y el Estado. En este caso, la normativa reguladora de la materia era el Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda —y órdenes ministeriales que lo desarrollan—. Nos encontramos, pues, en el ámbito material de la vivienda, característica competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3 CE y correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía), en la que, cuando se trata de actuaciones de este tipo, puede admitirse la competencia del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la acti-

<sup>47</sup> B.O.E. de 9 de junio de 1988. En el mismo número del B.O.E. están publicados los convenios sobre la misma materia suscritos con las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Extremadura y Navarra.

vidad económica (art. 149.1.13 CE) y de bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE), como ha declarado el Tribunal Constitucional al resolver diversos conflictos de competencia planteados frente a normas estatales sobre financiación de actuaciones protegibles en el ámbito de la vivienda <sup>48</sup>. Es por ello aplicable la doctrina constitucional, que ha quedado expuesta más arriba, sobre subvenciones del Estado en materias competenciales autonómicas. Por eso, no parece estar justificado —y en esta medida el convenio sería inadmisiblemente constitucionalmente— que se reconozcan al Estado determinadas facultades de ejecución —otorgamiento directo de ayudas por el Ministerio (*vid.* cláusula 3)—, que no se amparan bajo la doctrina constitucional mencionada, pues en este caso se asigna a cada Comunidad Autónoma con la que se suscribe el convenio un número determinado de ayudas (2.600 préstamos en Canarias, 800 en Castilla-La Mancha, 300 en Extremadura, 110 en Navarra, etc.), lo que no permite hablar de que sea necesaria e imprescindible la centralización de esas facultades de mera gestión para garantizar que no se sobrepasen los límites de las consignaciones presupuestarias <sup>49</sup>.

En años sucesivos la estructura de esta clase de convenios fue la misma, aunque se modificó en algo la redacción del clausulado. En el convenio celebrado el 20 de abril de 1989 entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y la Comunidad Autónoma de Madrid —en aplicación del Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda <sup>50</sup>— se atribuye a la Comunidad Autónoma la facultad de «reconocimiento del derecho a la subsidiación de préstamos cualificados» (cláusula 2.1.1) y al Ministerio «la subsidiación de los préstamos cualificados»

<sup>48</sup> STC 152/1988, de 20 de julio, F.J. 2. En el voto particular que el Magistrado Francisco RUBIO LLORENTE formula a dicha Sentencia, se preconiza la utilización, en este ámbito, no de los títulos competenciales en favor del Estado citados en el texto, sino del art. 149.1.1 CE (condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales), en relación con el art. 47 CE (derecho a una vivienda digna y adecuada), que, en opinión de dicho Magistrado, conduciría a resultados más respetuosos con las competencias autonómicas.

<sup>49</sup> Como se ha expuesto más arriba, el Tribunal Constitucional ha admitido en supuestos análogos que el Estado retenga determinadas facultades de mera gestión cuando «la gestión centralizada de los expresados incentivos económicos resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas facultades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector (STC 95/1986, de 10 de julio, F.J. 5). Esto es, precisamente, lo que no parece suceder en este caso. Por otra parte, el hecho de que esa regulación se deba no tanto a los convenios como a la previa norma reglamentaria no justifica la eventual tacha constitucional de aquéllos.

<sup>50</sup> B.O.E. de 11 de noviembre de 1989. En el mismo número del B.O.E. se publican los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas de Asturias, Murcia y Valencia. Un año más tarde, vuelve a celebrarse el convenio, prácticamente con el mismo tenor literal y en aplicación de la misma normativa. *Vid.* en el B.O.E. de 10 de julio de 1990, los convenios suscritos con Cataluña, Galicia, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura y Baleares.

(cláusula 3.1), o se asigna a aquella «el reconocimiento de las ayudas económicas directas» (cláusula 2.4) y, en correspondencia con ello, al Ministerio, otra vez, «la subsidiación de los préstamos» (cláusula 3.4) en que consisten esas ayudas directas. Aunque lo que se quisiera decir con esas no muy claras expresiones es que corresponde a la Comunidad Autónoma la resolución sustantiva de los expedientes («el reconocimiento del derecho») y sólo queda al Estado el mero acto instrumental del pago del derecho reconocido por resolución de la Comunidad Autónoma, tampoco esa separación de funciones —ambas de carácter ejecutivo— está justificada en la materia de subvenciones para vivienda, en la que, en principio, ha de corresponder a la Comunidad Autónoma toda la competencia de ejecución. En efecto, a este respecto, ha declarado ya el Tribunal Constitucional que «el acto de pago de las ayudas es un acto de ejecución que conforme a las reglas generales antes expuestas debe corresponder en principio a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia (...). Sólo en aquellos casos en que corresponda a un órgano u organismo centralizado del Estado la resolución de las operaciones de pago, por tratarse (...) de operaciones de libramiento de fondos meramente instrumentales o accesorias al acto principal, que es el de concesión de la ayuda, es decir, de reconocimiento singularizado del derecho a percibirla»<sup>51</sup>, competencia que en el convenio se reconoce que corresponde a la Comunidad Autónoma.

En definitiva, la tacha constitucional que, con carácter general, parece posible imputar a este primer grupo de la práctica convencional es que se reconozcan al Estado competencias de ejecución que no le corresponden según la distribución constitucional de competencias<sup>52</sup>.

2. En segundo lugar, hay que hacer referencia a otro grupo de convenios también destinados a regular subvenciones a terceros, pero que —a diferencia de los anteriores— *no se celebran en aplicación de una normativa anterior reguladora de las subvenciones*. Este es el caso, por ejemplo, del Convenio celebrado el 5 de mayo de 1988 entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Principado de Asturias para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de Corporaciones locales<sup>53</sup>. El convenio regula con carácter general las características de los proyectos que puedan ser cofinanciados con fon-

<sup>51</sup> STC 79/1992, de 28 de mayo, F.J. 5.

<sup>52</sup> No es éste lugar para argumentar, por otra parte, sobre la legitimidad constitucional de las normas de las que los convenios son ejecución.

<sup>53</sup> B.O.E. de 23 de junio de 1988. En el mismo número del B.O.E. se publican también los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha y Canarias. Estos convenios —cofinanciación para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de Corporaciones locales— los enmarca el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, (F.J. 13.K.d) en el ámbito competencial del Estado (en lo que se refiere a régimen local: art. 149.1.18 CE) y de las Comunidades Autónomas (por lo que afecta a la Asistencia social: art. 148.1.20 CE).

dos de los Presupuestos Generales del Estado (cláusula 3) y reconoce que todas las competencias de ejecución para el otorgamiento de esas subvenciones —destinadas a las Corporaciones locales, que son quienes han de presentar los proyectos que pueden ser subvencionados— corresponden a la Comunidad Autónoma (cláusula 4). Se destaca en la parte expositiva del convenio que el mismo se suscribe con apoyo en una partida de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (bajo la clasificación: «A Comunidades Autónomas para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de Corporaciones Locales mediante Convenios-Programa»), pero no se hace referencia a norma alguna que desarrolle específicamente esta cuestión y de la que el convenio sea una aplicación.

A ello es conveniente hacer dos observaciones. En primer lugar que, como ya se ha dicho, no es posible que el Estado ejerza sus competencias sobre las bases del régimen local (que es el ámbito material en que se celebra el convenio comentado) directamente a través de un acuerdo entre Administraciones, pues dicho título competencial ha de ejercerse dictando normas; por ello, no parece posible que el Estado imponga de forma obligatoria a la Comunidad Autónoma determinadas cláusulas contractuales —sin respaldo normativo— (en este caso, por ejemplo, los proyectos que pueden ser financiados: dotación y mantenimiento de albergues, centros de acogida, etc.), invocando su competencia básica. En segundo término, hay que destacar que el convenio —en principio, acto jurídico de naturaleza contractual— establece obligaciones entre las partes —aquí, el Estado y la Comunidad Autónoma—, pero no constituye derecho objetivo, vinculante *erga omnes*. En concreto, para las Corporaciones locales que pueden beneficiarse de las ayudas allí previstas el convenio es *res inter alios acta*. Lo que se quiere decir con ello es que, aunque el texto convencional no prevea nada al respecto, parece claro que el Estado, o la Comunidad Autónoma —cada uno según sus competencias— han de dictar las normas correspondientes reguladoras de las ayudas, porque los criterios y el procedimiento para el otorgamiento de subvenciones a terceros (regulados con detalle en el convenio) han de ser establecidos por norma —Derecho objetivo— aplicable, precisamente, a esos terceros.

Piénsese, por ejemplo, en la posterior impugnación contenciosa por un Municipio de la negativa a concederle la subvención solicitada por él para un determinado proyecto, a la que considera que tiene derecho conforme a la regulación contenida en el convenio. Las cláusulas de un convenio entre el Estado y una Comunidad Autónoma no constituyen, por sí mismas, normas aplicables a terceros y parece claro que el Tribunal ha de poder aplicar una norma para pronunciarse sobre si esa negativa es conforme «a Derecho» (*vid.* arts. 83 y 84 LJCA). Ningún precepto constitucional, ni de otro rango, convierte automáticamente

en Derecho objetivo el texto de un convenio entre dos Administraciones, por lo que, para que eso suceda, es necesaria la aprobación de la norma pertinente por la Administración que corresponda <sup>54</sup>.

No es, en efecto, extraño que las partes suscribientes de un convenio se comprometan, en cumplimiento de sus obligaciones, a dictar determinadas normas, sin que por ello el convenio haya de calificarse como convenio normativo, por lo menos, en sentido estricto <sup>55</sup>. Así sucede, por ejemplo, y, precisamente, por la necesidad que acaba de señalarse de que sea una norma la que regule los requisitos y criterios, así como el procedimiento para el otorgamiento de subvenciones a terceros, con otros dos convenios que pueden ser citados en este contexto de la cofinanciación de subvenciones a terceros sin norma previa al acuerdo entre Administraciones reguladoras de las ayudas. Así, por Convenio entre el Consejo Superior de Deportes y la Comunidad

<sup>54</sup> Este mismo problema se plantea también en el convenio suscrito entre el Instituto Nacional del Consumo y diversas Comunidades Autónomas (en el B.O.E. de 23 de noviembre de 1989) se publican los celebrados con Castilla-La Mancha, Galicia y Valencia), en el que se contienen los criterios conformes a los cuales se van a conceder subvenciones —con cargo a los Presupuestos Generales del Estado— a las Corporaciones locales para fomentar la implantación y desarrollo de las prestaciones, actividades y servicios que desempeñan las entidades locales en materia de defensa de los consumidores y usuarios (*vid.*, cláusulas 1 a 4 y Anexo). También en ese caso parece indudable que el Estado ha de ejercer su competencia sobre las bases en esta materia normativamente y que la regulación de estas subvenciones a terceros ha de convertirse en Derecho objetivo.

<sup>55</sup> Los convenios normativos han sido definidos en nuestra doctrina como aquellos en los que las partes pactan el texto de una determinada norma y se comprometen a adoptarla en su respectivo ordenamiento interno (ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: «Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 2, 1990, pág. 83). Los convenios de los que aquí se trata no caen estrictamente bajo esa definición porque, en ellos, ni se ponen de acuerdo las partes sobre una regulación normativa concreta, ni la obligación de dictar una disposición constituye el objeto directo y específico del convenio sino una necesidad instrumental de alguna de las obligaciones a las que se comprometen las Administraciones suscribientes. Sobre los convenios normativos, *vid.* la conocida monografía de MENÉNDEZ REXACH, Ángel: *Los convenios entre Comunidades Autónomas. Comentario al art. 145.2 de la Constitución*, IEAL, Madrid, 1982, donde el autor sostiene, como una de las tesis fundamentales de la obra, la imposibilidad de crear Derecho objetivo directamente a través del convenio; el contenido del previo acuerdo de voluntades sólo se incorpora al ordenamiento jurídico a través de un acto unilateral de cada una de las partes que lo apruebe como norma (*op. cit.*, en especial, págs. 83 y ss.; *passim*). En la doctrina alemana, el concepto de *Vereinbarung*, con el que se pretendió, a finales del siglo pasado y principios de este, destacar del concepto genérico de *Vertrag* (contrato, tratado) una categoría a la que podría atribuirse la virtualidad de crear directamente Derecho objetivo, fue creado y, después, exagerado, por BINDING («Die Gründung des Norddeutschen Bundes», en *Festgabe der Leipziger Juristenfacultät für Bernhard Windscheid*, Leipzig, 1888, págs. 69 y 70), Georg JELLINEK (*System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2ª ed., Tübingen, 1905 —reimpresión fotomecánica, 1963—, págs. 204 y ss.) y TRIEPEL (*Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1899 —reimpresión fotomecánica, 1958—, págs. 49 y ss.). Dicho concepto cayó hace décadas en descrédito y fue rechazado mayoritariamente por la doctrina posterior. *Vid.*, por ejemplo, APELT, Willibald: *Der verwaltungsrechtliche Vertrag. Ein Beitrag zur Lehre von der rechtswirksamen Handlung im öffentlichen Recht*, Leipzig, 1920, págs. 64 y 65; STERN, Klaus: «Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlichrechtlichen Vertrages», *Verwaltungsarchiv*, Tomo 49, 1958, pág. 133; SCHNEIDER, Hans: *Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat*, Publicaciones de la Asociación de Profesores alemanes de Derecho Público, núm. 19, Berlín, 1961, pág. 10.



Autónoma de Galicia, de 16 de octubre de 1990 <sup>56</sup>, se compromete el Estado a financiar un programa de subvenciones para el fomento del asociacionismo deportivo escolar y juvenil. En principio, se trata de una materia de competencia autonómica exclusiva (art. 148.1.19 CE y correspondientes preceptos estatutarios: promoción del deporte) por lo que se reconoce que corresponden a Galicia, tanto la competencia normativa para regular el objeto, los beneficiarios y la tramitación de las subvenciones (si bien, ello ha de hacerse conforme a los criterios generales que se contienen en el propio convenio —*vid.*, cláusulas 1, 3 y 5—) como la totalidad de las competencias de gestión de las ayudas.

Al mismo esquema responde el Convenio suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Comunidad Autónoma de Baleares, el 30 de mayo de 1992 <sup>57</sup>, por el que aquél se compromete a cofinanciar un Plan de Actuaciones sobre las viviendas ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma afectadas por los procesos de deterioro estructural derivados del empleo de cementos aluminosos. Se reconoce en la parte expositiva, como no podía ser de otra forma, que el acuerdo se enmarca en el ámbito de las competencias sobre vivienda que corresponden a Baleares, y en consecuencia, a la Comunidad Autónoma se atribuye la elaboración del Plan General de Actuaciones (cláusula 2) y la regulación, concesión y gestión de las ayudas (cláusula 5) <sup>58</sup>.

3. En tercer lugar, se encuentra también en la práctica convencional, un grupo de acuerdos entre Administraciones, no destinados al otorgamiento de subvenciones a terceros, sino a la *financiación (total o parcial) por el Estado de inversiones o programas propios de la Comunidad Autónoma (o de otras Administraciones)*. Muchos de ellos, no suscitan problema alguno, porque a la financiación por el Estado (o por la Comunidad Autónoma en relación con Administraciones locales) no se vinculan inadmisibles desplazamientos competenciales en su favor: convenio para la financiación de los gastos de remodelación de una barriada en un municipio catalán <sup>59</sup>; o para desa-

<sup>56</sup> B.O.E. de 13 de diciembre de 1990.

<sup>57</sup> B.O.E. de 10 de octubre de 1992.

<sup>58</sup> En el Convenio, como es habitual, se crea una Comisión mixta de seguimiento del mismo, que además de proponer sugerencias y alternativas a ambas partes (cláusula 7) —lo que se sitúa en el ámbito propio del principio de colaboración—, habrá de examinar el Plan General de Actuaciones y Programaciones temporales elaborado por la Comunidad Autónoma con el exclusivo fin de «verificar su adecuación a los criterios establecidos en el presente convenio» (cláusula 2.c), lo que de ninguna manera puede suponer un poder de codecisión en la aprobación del Plan, sino exclusivamente una constatación de que dicho Plan se acomoda a la finalidad para la que el Estado concede sus recursos presupuestarios.

<sup>59</sup> B.O.E. de 2 de febrero de 1990. El convenio se celebra entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, la Generalidad de Cataluña y el Municipio de Sant Adria de Besós. Al municipio se reconocen la totalidad de las competencias de ejecución que implican la construcción de nuevas viviendas, la rehabilitación de las existentes y la dotación de equipamientos (*vid.*, Parte Expositiva y cláusula 3). El Estado y la Comunidad Autónoma cofinancian la actuación pero no obtienen por ello derechos de injerencia (cláusulas 2 y 3). La Comisión Técnica de

rrrollar la construcción de nueva infraestructura del ferrocarril metropolitano de Madrid <sup>60</sup> o de Barcelona <sup>61</sup>; o para que la Universidad Autónoma de Madrid organice cursos para la formación de guionistas <sup>62</sup>; cofinanciación por el Estado de los festivales de Navarra <sup>63</sup>, de los festivales musicales organizados por el País Vasco dentro del Programa Loyola 91 <sup>64</sup> y de otros programas culturales que han de ser desarrollados por diversas Comunidades Autónomas <sup>65</sup>.

Por el contrario, en otros supuestos, la cooperación financiera acordada por convenio, parece que se utiliza como título que pretende atribuir competencias sobre las que constitucionalmente no se dispone. Puede citarse como ejemplo el Convenio suscrito el 22 de mayo de 1992 entre el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y la Junta de Extremadura para la financiación de un Plan de promoción pública de 6.000 viviendas <sup>66</sup>. Las partes se comprometen a financiar cada una en un 50% dicho Plan, cuya cuantía se cifra en 30.000 millones de pesetas. Pues bien, parece, en efecto, que éste es un ejemplo en el que la financiación se convierte en título competencial, pues se establece en el clausulado que cada parte gestionará el Plan —ejecutando las viviendas— en las parte que corresponda a su financiación (cláusulas 1 y 2), a consecuencia de lo cual, gana el Estado unas competencias de carácter ejecutivo en materia de vivienda que ya no ostenta.

En otros casos, las ayudas financieras de la Administración superior a inversiones de la Administración inferior no llevan consigo desplazamientos competenciales tan claros, pero sí el reconocimiento de

---

Seguimiento tiene como misión, sencillamente, «proponer sugerencias y alternativas ante las eventualidades que puedan producirse» (cláusula 5).

<sup>60</sup> Convenio entre el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, la Comunidad Autónoma de Madrid y el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, publicado en el B.O.E. de 1 de septiembre de 1990. Se reconoce expresamente, en la parte expositiva, que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma, en virtud del art. 26.5 de su Estatuto de Autonomía (art. 148.1.5 CE). Por eso, se compromete la Comunidad Autónoma a «realizar los proyectos constructivos correspondientes» y a «concurar, adjudicar, contratar y dirigir las obras correspondientes» (cláusula 3), limitándose el Estado a cofinanciar la actuación, aportando la no despreciable suma de 20.000 millones de pesetas (cláusula 4).

<sup>61</sup> Convenio celebrado entre el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, la Generalidad de Cataluña y la Entidad Metropolitana de Transporte, publicado en el B.O.E. de 28 de febrero de 1991. El Convenio es en su estructura semejante al anterior.

<sup>62</sup> Convenio suscrito entre el Instituto de Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, la Comunidad Autónoma de Madrid y la Universidad Autónoma de Madrid, publicado en el B.O.E. de 2 de agosto de 1990.

<sup>63</sup> Convenio celebrado entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Foral de Navarra, publicado en el B.O.E. de 6 de noviembre de 1990.

<sup>64</sup> Convenio entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicado en el B.O.E. de 1 de enero de 1991.

<sup>65</sup> Convenio entre el Ministerio de Cultura y la Junta de Extremadura para la financiación por aquel de un proyecto de difusión cultural que ha de ser realizado por ésta (B.O.E. de 1 de enero de 1990); y Convenio entre el Instituto de la Mujer y la Comunidad Autónoma de La Rioja para la financiación de Programas dirigidos específicamente a las mujeres (B.O.E. de 24 de julio de 1992).

<sup>66</sup> B.O.E. de 14 de agosto de 1992.

derechos de injerencia en favor del Estado (o de la Comunidad Autónoma). Así, por ejemplo, la ayuda concedida por el Estado y la Comunidad Autónoma al municipio de Alhama de Murcia para la construcción de determinadas instalaciones deportivas de uso público <sup>67</sup> (competencia que, en principio, corresponde al municipio: *vid.* art. 21.1.c. LRRL), supone que —aunque la contratación de las obras y la posterior gestión de las instalaciones se asignen al Ayuntamiento—, éste reconoce convencionalmente un derecho en favor de aquéllos a informar con carácter vinculante el proyecto de obras y a que dos representantes de aquellas Administraciones actúen con voz y voto en el acto de adjudicación de las obras (cláusulas 3 y 6) <sup>68</sup>.

4. En cuarto lugar, también se encuentran en la práctica convencional convenios en virtud de los cuales el Estado concede ayudas financieras no destinadas a una específica finalidad subvencional de fomento, ni a apoyar inversiones ocasionales de otra Administración Pública (estos son los tres grupos destacados hasta ahora), sino a cubrir la *financiación ordinaria de servicios transferidos* a una Comunidad Autónoma. Estas son las llamadas *subvenciones-dotación* incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, a las que también se ha referido específicamente el Tribunal Constitucional <sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Convenio entre el Consejo Superior de Deportes, la Comunidad Autónoma de Murcia y el municipio de Alhama de Murcia (B.O.E. de 21 de diciembre de 1989).

<sup>68</sup> De estructura muy semejante a éste es el Convenio suscrito por el Consejo Superior de Deportes con la Comunidad Autónoma de Murcia para la creación de un Centro de Actividades Náuticas en Los Narejos (B.O.E. de 21 de diciembre de 1989). En otros convenios posteriores celebrados por el Consejo Superior de Deportes con la Junta de Andalucía desaparece ya la cláusula que concede a un representante de aquel el derecho a participar con voz y voto en la mesa de contratación de las obras, pero se incluyen otras estipulaciones que aseguran al Estado un intenso control sobre la actividad de la Comunidad Autónoma en ejecución del convenio, que parece ir más allá de la estricta verificación de que los medios financieros concedidos por el Estado se destinan al fin para el que se concedió la ayuda. *Vid.*, los convenios celebrados con la Comunidad Autónoma de Andalucía para la construcción de un centro de tecnificación deportiva en Linares (Jaén) y otro en Málaga, y para la construcción del Pabellón Deportivo de la Juventud de Córdoba (todos ellos en el B.O.E. de 4 de agosto de 1992). Puede también citarse aquí el Convenio suscrito entre el ICONA y la Comunidad Autónoma del País Vasco, para la financiación de las obras de restauración hidrológico-forestal y la conservación de suelos afectados por las lluvias de julio de 1988 (B.O.E. de 19 de agosto de 1989). En el convenio se respetan las competencias ejecutivas del País Vasco al que corresponde la tramitación del expediente de contratación, la adjudicación y la recepción de las obras y trabajos a su terminación. Sin embargo, sin determinar el alcance de esta disposición, se establece que en la mesa de adjudicación deberá estar presente el representante del ICONA (cláusula 6).

<sup>69</sup> STC 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 6. Sobre estas subvenciones-dotaciones para financiación ordinaria de servicios administrativos transferidos, dice el Tribunal que, salvo circunstancias excepcionales, es inconstitucional su consignación en favor de órganos u organismos estatales —que actuarían, así como meros intermediarios financieros—. Precisamente con este fundamento declara el Tribunal inconstitucionales y nulas algunas partidas de las Leyes de Presupuestos impugnadas, en las que se habían consignado en favor del INSALUD, como simple órgano de intermediación, dotaciones de los servicios transferidos a Cataluña (*vid.*, por ejemplo, FF.JJ. 12.A.f y 13.J.k). Sobre la distinción entre 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

Este es el supuesto del convenio celebrado entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma Valenciana el 1 de septiembre de 1989 <sup>70</sup>. Aunque el convenio se presente como destinado a «la dotación de libros escolares y demás material didáctico impreso a los Centros Escolares de EGB sostenidos con fondos públicos», en realidad no es más que una transferencia de medios económicos (con una especificación bien concreta de su destino: reposición y nuevas dotaciones de material didáctico impreso, libros de texto infantil y juvenil, etc. —cláusulas 1 y 2—) para la financiación ordinaria de servicios —los de la Administración educativa— que ya fueron transferidos a la Comunidad Autónoma Valenciana. Sobre convenios de este tipo cabe decir que afectan directamente a la autonomía financiera —que supone, en primer término, la libre asignación por la Comunidad Autónoma del gasto para la financiación ordinaria de sus servicios administrativos—, y que no sería admisible que bajo la apariencia formal de un acuerdo, el Estado pretendiera determinar con toda concreción el destino que haya de dar la Comunidad Autónoma a unos fondos que, en el marco de un funcionamiento correcto del sistema de financiación de las Administraciones territoriales, aquél debería transferir globalmente a éstas «para ser integrados en los Presupuestos de la Hacienda autonómica, sin otros condicionamientos que el genérico estrictamente indispensable para asegurar el destino de la subvención» <sup>71</sup>.

5. En quinto lugar, y por último, hay que aludir a algunos supuestos —que podrían calificarse como de excepcionales— en los que se ha recorrido el camino de la *financiación en sentido contrario* al habitual: esto es, convenios a través de los cuales una Comunidad Autónoma ha financiado competencias estatales. Así, en el Convenio de Cooperación suscrito el 29 de diciembre de 1988, entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha <sup>72</sup>, ésta se compromete a aportar 150 millones de pesetas de su presupuesto para la financiación de las obras de conservación y mejora de casas-cuartel de la Guardia Civil. En el convenio se reconoce por ambas partes que la competencia para dichas obras corresponde al Estado —Dirección General de la Guardia Civil—, por lo que a éste corresponderá la aprobación del programa de obras (cláusula 3) y la ejecución de las mismas (cláusula 4), limitándose la Comunidad Autónoma a cooperar financieramente con la cantidad señalada.

---

ente o servicio público), *vid.* RAMALLO MASSANET, Juan: «El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233 (octubre 1992-marzo 1993), págs. 416 y ss.

<sup>70</sup> B.O.E. de 28 de noviembre de 1989. El convenio volvió a suscribirse al año siguiente (B.O.E. de 26 de noviembre de 1990).

<sup>71</sup> STC 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 6.

<sup>72</sup> B.O.E. de 15 de febrero de 1989.

Pero también en estos casos la financiación se ha interpretado, a veces, como fundamento que pudiera justificar desplazamientos competenciales, aquí, lógicamente, también en sentido inverso, esto es, en favor de la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, por Convenio entre el Ministerio de Justicia y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de 29 de octubre de 1990 <sup>73</sup>, ésta se compromete a poner a disposición del Tribunal Superior de Murcia (órgano judicial del Estado) créditos presupuestarios para contribuir a financiar servicios y adquisiciones diversos (informatización de Registros Civiles, equipo de megafonía, etc. —cláusula 2—). Este apoyo financiero supone para la Comunidad Autónoma que se le reconozca la facultad de contratar ella misma las obras y los suministros (si bien un representante del Estado puede asistir a la mesa de contratación) —cláusula 4—. Parece que esta atribución reconocida en favor de la Comunidad Autónoma no puede justificarse por lo dispuesto en el art. 39.1 del Estatuto de Autonomía de Murcia (*vid.*, también, art. 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) —la denominada «cláusula subrogatoria» de las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia—, pues esta competencia excede del ámbito del art. 148 CE, por lo que no pudo ser asumida por la Región de Murcia <sup>74</sup>.

Lo mismo cabe decir sobre el Convenio suscrito entre el (entonces, Organismo Autónomo de Aeropuertos Nacionales (adscrito al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones) y la Comunidad Autónoma de Canarias <sup>75</sup>, por el que ésta se compromete a financiar los gastos correspondientes a las obras de construcción del aeropuerto de La Gomera. Ambas partes reconocen en la parte expositiva del convenio que la competencia en materia de aeropuertos de interés general —que, naturalmente, incluye su construcción— corresponde al Estado (art. 149.1.20 CE y art. 29.16 del Estatuto de Autonomía de Canarias). Sin embargo, una vez más, la financiación por la Comuni-

<sup>73</sup> B.O.E. de 29 de noviembre de 1990.

<sup>74</sup> Sobre la peculiar forma de asunción de competencias sobre «la Administración de la Administración de Justicia» que es una cláusula subrogatoria en las competencias que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuyera al Gobierno de la Nación, *vid.* STC 56/1990, de 29 de marzo, especialmente FF.JJ. 4 a 7. Esta materia no se recoge en el listado del art. 148.1 CE, por lo que «semejante asunción de competencias no es posible sino mediante el procedimiento de reforma estatutaria previsto en el art. 148.2 o por transferencia del Estado *ex* art. 150 CE», porque «Las Comunidades Autónomas que se han constituido por el procedimiento del art. 143 CE (salvo en el caso de que se haya ampliado su ámbito competencial por la vía del art. 150 CE) no pueden haber asumido competencias sino en el marco de lo dispuesto en el art. 148.1» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F.J. 13; afirmaciones realizadas por el Tribunal en otro contexto competencial, pero aplicables al que nos ocupa). De hecho, si se admitiera que esas competencias pudieron ser asumidas estatutariamente por la Región de Murcia para ser ejercidas en régimen de independencia, lo que no tendría sentido entonces es reconocer, como hace el convenio, un derecho en favor del Estado de asistir a la mesa de contratación —suponiendo que ello implica el reconocimiento a su representante de voz y voto, que es lo habitual en este tipo de cláusulas convencionales—.

<sup>75</sup> B.O.E. de 15 de marzo de 1991.

dad Autónoma se convierte, al parecer, en título competencial que atrae hacia sí la facultad de contratar las obras de construcción del aeropuerto, competencia que de hecho se atribuye a la Comunidad Autónoma —cláusula 3—<sup>76</sup>.

## VI. CONCLUSIÓN

Una conclusión general se desprende con facilidad del examen de la práctica convencional que se ha llevado a cabo: el convenio como *vía ordinaria* de financiación por el Estado de la actividad de las Comunidades Autónomas constituye un no despreciable peligro para el funcionamiento del sistema de distribución del poder público tal y como éste está determinado en el denominado bloque de la constitucionalidad por la tendencia, difícilmente evitable, de que quien financia una actividad gane influencia sobre la misma. Necesario parece, por tanto, limitar con el carácter de excepcional esta vía de financiación, convirtiendo en fuentes de financiación sin determinación del fin las partidas de los presupuestos estatales que se han venido transfiriendo en virtud de convenios. El papel que, con carácter general, debe corresponder al acuerdo entre Administraciones en este contexto es el de dar solución ágil a necesidades que se presenten de forma coyuntural y no previsible, para las que la flexibilidad del convenio se presenta como un remedio oportuno. Y aun en esos casos deben las partes atenerse al principio de que no es la financiación un título de competencias que justifique la pérdida de independencia de quien recibe la ayuda en la realización de sus tareas administrativas.

En este contexto, quizás más que en cualquier otro, se pone de manifiesto los riesgos que para el sistema de distribución de competencias supone la utilización incorrecta de la figura del convenio, precisamente por basarse éste en el acuerdo de voluntades de todas las partes suscribientes. Es imaginable que lo que de ninguna manera aceptaría una Comunidad Autónoma por acto jurídico unilateral procedente del Estado —que podría desencadenar un conflicto judicial—, se conceda, sin embargo, por aquella si la vía que se utiliza es

<sup>76</sup> Para obviar este resultado inaceptable podría interpretarse que en este punto el convenio lleva a cabo una encomienda a favor de la Comunidad Autónoma para que ésta contrate las obras en nombre y representación del Estado. Así se explicarían además algunas facultades reconocidas al Estado durante la ejecución de las obras, que no tendrían sentido si la Comunidad Autónoma contratara las obras como competencia propia: la dirección facultativa de las obras se ejerce por personal del Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales (cláusula 5), la ejecución de los trabajos se realiza con estricta sujeción al proyecto aprobado por el Estado y la Comunidad Autónoma necesita de su autorización para la modificación de las obras (cláusula 6).

la del acuerdo y a ello se vincula una ayuda económica necesitada por ésta. La concurrencia de voluntades produciría, además, el efecto fáctico de excluir el control de ese acto jurídico por una instancia independiente, porque rara vez se impugna aquello en lo que se ha consentido.

