

# LOS LIMITES CONSTITUCIONALES DE LA ACTIVIDAD ESTATAL DE FOMENTO EN SECTORES ECONOMICOS DE COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

POR

JOAN RECASENS CALVO

**SUMARIO:** I. LOS PODERES DE DIRECCIÓN ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: 1. *La centralización de las principales decisiones económicas en las estructuras federales.* 2. *La búsqueda de un poder estatal de dirección económica en nuestro ordenamiento constitucional.*—II. LA DETERMINACIÓN DEL TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO DE MEDIDAS DE FOMENTO EN SECTORES ECONÓMICOS CONFIADOS A LAS CC. AA.: 1. *La unidad económica de la Nación, principio informador del reparto de competencias económicas entre el Estado y las CC. AA.* 2. *La interpretación extensiva de las bases económicas, fundamento del poder subvencional del Estado en materias económicas competencialmente ajenas.* 3. *Algunas consideraciones sobre la interpretación extensiva de las bases.* 4. *El rechazo del Tribunal Constitucional de la «potestad de gasto» como título competencial autónomo a favor del Estado.*—III. EL ALCANCE DE LA REGULACIÓN Y, EN SU CASO, GESTIÓN DEL ESTADO DE SUS AYUDAS ECONÓMICAS SEGÚN LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL EXPUESTA: 1. *La regulación estatal de estas medidas de fomento.* 2. *La gestión de las ayudas estatales.*—IV. EL RANGO NORMATIVO DE LAS MEDIDAS SUBVENCIONALES DEL ESTADO.—V. LA INCIDENCIA DE LA TRANSPOSICIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO EN EL SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS EN ESTE ÁMBITO SUBVENCIONAL.—VI. LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL DEL ESTADO EN DEFENSA DE INTERESES GENERALES DE CARÁCTER NO ECONÓMICO.—VII. LA NECESARIA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS TAREAS ESTATALES DE REGULACIÓN Y, EN SU CASO, GESTIÓN DE DICHAS AYUDAS.

## I. LOS PODERES DE DIRECCIÓN ECONOMICA EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

### 1. La centralización de las principales decisiones económicas en las estructuras federales

Un aspecto común del desarrollo institucional de los estados políticamente descentralizados han sido sin duda la adecuación de sus sistemas internos de reparto de poderes —caracterizado en muchos ordenamientos federales por una asignación limitada de potestades a los órganos centrales y la efectividad de una cláusula residual de competencia en favor de los estados miembros— a la realidad de una economía cada vez más integrada no solamente a nivel nacional sino también en áreas socio-políticas más amplias, que demanda por esa razón de los poderes públicos soluciones unitarias a sus problemas.

Este proceso de centralización de las principales decisiones económicas se ha operado normalmente al hilo de una exégesis

jurisprudencial extensiva de los poderes de la federación o por la vía más directa de la reforma constitucional.

Es en este sentido reiterado referirse, por poner un ejemplo paradigmático de este proceso, a la interpretación extensiva que el Tribunal Supremo norteamericano ha hecho desde los inicios de la pasada centuria de la cláusula de comercio contenida en el apartado 3 del artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos en favor del Congreso de la Unión. Una jurisprudencia desarrollada, no sin algunos retrocesos temporales, a partir del convencimiento expresado por el Juez Warren de que «en el cuerpo de nuestra Constitución los padres fundadores quisieron asegurar que el Gobierno tendría los poderes necesarios para gobernar» (1) y que ha hecho de la cláusula referida, en su literalidad de alcance limitado, un título federal de ordenación general de la economía con incidencia incluso en otros sectores no económicos (2).

También en el federalismo europeo se ha hecho patente este fenómeno. Ahí están, por ejemplo, las sucesivas reformas de la Ley Fundamental de Bonn para otorgar unos poderes a la Federación en materia de uso pacífico de la energía nuclear, programación económica o cooperación con los «lander», no previstos en el momento constituyente (3).

Otro caso apasionante de esta realidad y para nosotros particularmente próximo, lo tenemos en la propia estructuración federal de nuestro continente en el camino de una Europa unida, un proceso desarrollado principalmente a partir de la expresión de los poderes económicos de los órganos comunitarios y la asunción de otros poderes conexos mediante el uso de la cláusula de relación prevista en el artículo 235 del Tratado constitutivo y por la interpretación que de los preceptos de dicho tratado ha hecho el Tribunal de Justicia de las Comunidades.

---

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA en el Estudio Preliminar de la obra colectiva de su dirección *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*, Instituto de Estudios Económicos, año 1980, entresaca dicha frase de uno de los más relevantes presidentes que ha tenido el Tribunal Supremo americano como un compendio de la jurisprudencia citada.

(2) Sobre la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano relativa a la cláusula de comercio, ver en la doctrina española ORTEGA ALVAREZ, LUIS: «La división de las competencias económicas en los Estados Unidos», en la obra colectiva dirigida por el profesor EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA ya citada *La distribución...*, así como ANTONI MONREAL: «La interpretación de la cláusula de comercio y el incremento del poder del Gobierno nacional en el federalismo norteamericano», en *Autonomías* núm. 9, julio 1988.

(3) Sobre las competencias económicas en el federalismo alemán, ver en nuestra doctrina PAREJO ALFONSO, LUCIANO: «Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal»; en la obra citada *La distribución...*; referencia más breve de este tema puede encontrarse en MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, pp.486 y siguiente, tomo I, Civitas, 1982.

## 2. La búsqueda de un poder estatal de dirección económica en nuestro ordenamiento constitucional

Tras la promulgación de la Constitución española de 1978 y de los primeros Estatutos de Autonomía una temprana doctrina se ocupó ya del tema de la distribución de competencias económicas en nuestro sistema constitucional y, en particular, de la necesidad de inferir de los preceptos constitucionales unos poderes estatales de dirección de la economía (4).

La tarea era particularmente urgente e importante puesto que si bien en los territorios de las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la CE era claro que el Estado disponía de estos poderes en base a los últimos incisos de los epígrafes 7 y 13 del artículo 148.1 de la CE, en lo que concierne al ámbito de las llamadas Comunidades de autonomía plena, dicho título estatal de intervención económica no parecía tan fácilmente deducible, al menos en un primer momento, del artículo 149.1 de la Constitución.

En efecto, el artículo constitucional últimamente citado permite a las Comunidades Autónomas asumir, de acuerdo con sus Estatutos, la actividad pública en los principales subsectores económicos, de forma plena en unos casos (agricultura, ganadería, industria, comercio interior, organización de las instituciones de crédito cooperativo y Cajas de Ahorro, aprovechamientos hidráulicos, obras públicas y transporte intracomunitarios), en sus fases de desarrollo legislativo y ejecutiva en otros (ordenación del crédito, banca y seguros; régimen minero y energético; ordenación pesquera; montes; aprovechamientos forestales, y vías pecuarias) o, simplemente, en su esfera ejecutiva en un tercer grupo de supuestos (aplicación de la legislación sobre propiedad intelectual e industrial, del régimen general de comunicaciones, del régimen de comercio de armas y explosivos...), dejando como atribución exclusiva al Estado determinadas materias relativas a la vertiente internacional o supracomunitaria de la actividad económica o a aspectos muy centrales del sistema como la moneda, la legislación civil (sin perjuicio del desarrollo autonómico de los derechos especiales o forales) y mercantil, la Hacienda General y Deuda del Estado que no permiten, por sí mismos, asegurar una política económica unitaria de alcance nacional.

El único título de intervención general en la economía que se infiere del artículo 149.1 es justamente el previsto en el epígrafe 13; una

---

(4) Ver además de las dos obras *La distribución...* y *Derecho Público...*, antes citadas, TORNOS MAS, JOAQUÍN: «El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica», en *Revista Española de Derecho administrativo* número 29.

rúbrica que *prima facie* parecía atribuir solamente potestades de normación básica y coordinación (esta última cuando concurriera la actuación planificadora del Estado con la autonómica) y, por tanto, insuficiente para asegurar los poderes estatales de dirección de la economía (5).

Bien es cierto que, paralelamente, los Estatutos de Autonomía de estas Comunidades de mayor nivel competencial, al relatar las potestades autonómicas en materia económica, hacen especial reserva en favor del Estado de «las bases y la ordenación de la actividad económica general», rúbrica que parecía en principio de mayor alcance que la competencia simplemente básica del artículo 149.1.13 y que vendría a coincidir con esos poderes de dirección económica.

Sin embargo dicha reserva al Estado no se establecía con igual intensidad en todos los Estatutos. Así determinadas potestades económicas de la Comunidad Autónoma Vasca no parecían en principio estar sujetas a tal limitación (así, por ejemplo, en materia de comercio interior o industria, si bien en estos casos tal limitación podría inferirse del art. 10.25 *in fine* del Estatuto). Se hacía preciso, pues, buscar este título estatal de dirección económica del propio texto constitucional y no de los preceptos estatutarios.

La necesidad de instrumentar un título de ordenación estatal de la economía que fuera, sin embargo, respetuoso con el cuadro de reparto de competencias económicas entre el Estado y las diferentes Comunidades que deriva del bloque de constitucionalidad, no sólo venía exigido por necesidades de índole práctica, por exigencias de la propia realidad, sino que también se imponía desde la óptica de los intereses de las propias Comunidades Autónomas que, de esa forma, aseguraban su participación en este proceso de toma de decisiones económicas.

El Tribunal Constitucional en estos años ha ido definiendo, no siempre de forma lineal, los límites de la acción del Estado en áreas económicas de competencia autonómica y, en lo que aquí nos interesa, de la actividad estatal de fomento en dichos sectores. Esta jurisprudencia va a servirnos a grandes rasgos de hilo conductor de los próximos apartados de este trabajo.

---

(5) Más adelante veremos, sin embargo, cómo la interpretación extensiva de este precepto, por parte de la jurisprudencia constitucional, lo ha convertido en ese título general de ordenación económica tan buscado.

## II. LA DETERMINACION DEL TITULO COMPETENCIAL DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO DE MEDIDAS DE FOMENTO EN SECTORES ECONOMICOS CONFIADOS A LAS CC. AA.

### 1. La unidad económica de la Nación, principio informador del reparto de competencias económicas entre el Estado y las CC. AA.

Antes de determinar cuál ha de ser el engarce constitucional de la acción estatal de fomento que aquí estudiamos convendrá detenerse en el papel que el Tribunal Constitucional otorga al principio de unidad económica como elemento modulador de las competencias económicas del Estado y las CC. AA. (6); principio, como se verá, fundamental en la construcción hermenéutica del Tribunal encaminada a admitir dicha actividad subvencional.

El Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que la Constitución Española de 1978 contiene una serie de normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; conjunto de normas que configuran la llamada constitución económica (STC 1/1982, de 28 de enero).

«Este marco implica —señala el Tribunal en esta última sentencia— la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo preámbulo garantiza la existencia de “un orden económico y social justo”».

Dicha unidad del orden económico se configura en esta jurisprudencia como una proyección en la esfera económica del principio de unidad de la Nación española que predica el artículo 2 de la CE; proyección que se concreta a través de diversos preceptos constitucionales tales como el 128, el 131.1, el 139.2 y el 138.2, entre otros.

Además de en la sentencia citada, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de ocuparse del principio de unidad económica en otros pronunciamientos como la sentencia 29/1986, de 20 de febrero —en términos sustancialmente análogos a los de la referida sentencia de 28 de enero de 1982— y, de forma más incidental, en las sentencias 37/1981, de 16 de noviembre; 44/1984, de 27 de marzo, y 165/1985, de 5 de diciembre, al hilo del tratamiento del tema de la cuadruple unidad de España: política, jurídica, económica y social.

---

(6) Sobre el principio de unidad económica, ver TORNOS MAS, JOAQUÍN en la obra citada.

Trasladando el principio de unidad económica a las normas que disciplinan el funcionamiento territorial del Estado, el Tribunal Constitucional, tras significar que tal unidad «es más imperiosa en aquellos (estados), como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de la organización territorial», ha puesto de manifiesto que la misma «es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores» (STC 1/1982) o, lo que viene a ser lo mismo, que «para determinar los criterios de acuerdo con los cuales puede producirse esta articulación (de competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas) debe recordarse también el principio de unidad económica, proyección en dicha esfera del principio de unidad del Estado (art. 2 de la Constitución) (STC 29/1986).

## 2. La interpretación extensiva de las bases económicas fundamento del poder subvencional del Estado en materias económicas competencialmente ajenas

Los instrumentos estatales necesarios para preservar la unidad económica son reconocidos por el Tribunal Constitucional a partir de una interpretación extensiva de las bases de planificación económica (art. 149.1.13 de la CE) o, en su caso, de subsectores económicos concretos como el relativo a la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 *in fine* de la CE).

Dicha exégesis parte de la idea de que la regulación de determinadas materias no admite una fragmentación en bases estatales y desarrollo de detalle por las CC. AA., habida cuenta de la estrecha relación que guardan los diferentes aspectos de la misma. Incluso la plena efectividad de dicha regulación exige, según el Tribunal, como más tarde veremos, que el titular de la potestad normativa guarde en ocasiones para sí algunas funciones de carácter ejecutivo.

En estos casos, a pesar de que las normas constitucionales y estatutarias atribuyen a poderes territoriales diferentes lo básico y lo que no lo es, la distinción entre estas dos fases de la normación «resulta inutilizable por artificiosa» (STC 179/1985).

En tales supuestos (en los que cabe encuadrar la actividad económica y, en particular, el fomento de sectores económicos, aunque no sólo a estas materias), la competencia básica habrá de incluir aquellas potestades, incluso de naturaleza ejecutiva, que sean precisas para la consecución de aquellos intereses generales perseguidos con dicha regulación (STC 1/1982, de 28 de enero, y 32/1983, de 28 de abril, entre otras).

Esta interpretación extensiva de las bases se instrumenta a partir de la noción de «medida» que el Tribunal Constitucional desarrollará en la citada sentencia 179/1985, de 19 de diciembre.

La medida es, en la construcción del TC, un conjunto normativo formado por todos aquellos preceptos, y sólo ellos, que sean necesarios para la consecución del fin propuesto.

La medida sólo puede entenderse de forma unitaria y, por esta razón, como se ha dicho, no puede ser aplicada de forma fragmentada en términos de concurrencia, ni podrá ser admitida o rechazada si no es *in toto* (7).

Planteada la cuestión en estos términos será indiferente a los efectos de determinar la competencia estatal o autonómica para dictar una disposición que esta sea general o de detalle; también en este último caso su adopción puede ser incumbencia del Estado si la misma se integra, en los términos antes expuestos, en una medida de ordenación de la economía.

Es importante llamar la atención en que la doctrina constitucional expuesta configura la medida, en principio, como una institución de naturaleza normativa (8). En consecuencia, la ejecución de la misma habrá de corresponder a aquel poder territorial que tenga confiada la competencia ejecutiva en el sector material en que se encuadre.

En lo que concierne a las subvenciones sostenidas con fondos estatales el Estado puede decidir su instrumentación, según la jurisprudencia descrita, incluso en sectores económicos confiados a las Comunidades Autónomas, cuando tal medida sea necesaria para la ordenación de la economía (9).

(7) Al referirse a la noción «medida» y su incompatibilidad con la dinámica base y normas de desarrollo, la Sentencia 179/1985 señala:

«Una medida de este género ha de incluir necesariamente todos los preceptos que se consideren necesarios para alcanzar el fin previsto, respecto del cual tienen un carácter puramente instrumental. Esta relación de medio a fin será más directa y evidente quizá en unos preceptos que en otros, pero ello no autoriza a calificar a aquéllos de normas básicas y a estos otros de normas de desarrollo o detalle sin distorsionar totalmente unas categorías que sólo son plenamente aplicables a conjuntos normativos de otra naturaleza. La distinción entre lo básico y lo que no lo es resulta inutilizable por artificiosa aplicada a los preceptos integrantes de una medida que sólo puede ser considerada y aplicada como unidad. La medida en cuestión podrá ser atacada en su totalidad por considerarla viciada de incompetencia o, desde cualquier otro punto de vista, contraria a la Constitución, pero si se le acepta, no cabe aducir en su contra que no se haya reducido a lo básico y dejado su desarrollo de detalle a otras instancias.

Es claro, sin embargo, que sólo pueden ser considerados como elementos de la medida aquellos preceptos directa o indirectamente ordenados a la obtención del fin propuesto...»

(8) Como se ve en el extracto de sentencia citado en la nota anterior para el Tribunal la medida está compuesta por «aquellos preceptos directa o indirectamente ordenados a la consecución del fin previsto» configurándola, pues, como un instituto preferente normativo.

(9) El Tribunal ha señalado que «dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación en sectores económicos concretos, así como las previsiones

Sin embargo su gestión habrá de corresponder, por lo anteriormente dicho, a las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional admite, no obstante, excepciones a este principio general que tendremos ocasión de ver al hablar de la gestión de estas ayudas.

### 3. Algunas consideraciones sobre la interpretación extensiva de las bases

No podemos dejar de comentar los importantes efectos que, como han puesto de manifiesto diversos autores (10), puede tener la citada interpretación extensiva de las bases estatales para nuestro sistema constitucional de distribución de competencias.

En efecto, dicha vía interpretativa supone, como ya se dijo, la negación en determinadas regulaciones materiales de la función de las bases como instrumento de reparto de la potestad normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin que tal exclusión se pretenda fundar en precepto constitucional alguno.

Esta interpretación implica, como ha señalado uno de sus más destacados valedores (11), la posibilidad de asignar potestades que no están reseñadas *expresa verbis* en el texto constitucional; posibilidad de un formidable efecto expansivo, como lo prueba el hecho de que el Tribunal haya ya utilizado la técnica reseñada en un sector material, como el régimen local, del que resulta ciertamente difícil, por no decir imposible, afirmar que, por su naturaleza, no es susceptible de comparación competencial su regulación normativa o de separación la titularidad de las bases de la ejecutiva.

La aplicación de esta concepción extensiva de las bases en el campo material señalado se ha producido justamente con la sentencia 25/1983, de 7 de abril, resolutoria de dos conflictos de competencias acumulados promovidos por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 641/1981, de 23 de marzo, y un acuerdo de aplicación del mismo, que atribuían al Ministerio de Administración Territorial las funciones de convocar y resolver los concursos destinados a la provisión de plazas de secretarios, interventores y depositarios del Cuerpo Nacional de Administración Local.

---

de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 152/1988, de 20 de julio, y 75/1989, de 24 de abril).

(10) Ver ALBERTI ROVIRA, ENOCH: «Leyes, medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las "bases normativas" en la jurisprudencia constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, septiembre-diciembre de 1986; ESTEVE PARDQ, JOSÉ: «Bases estatales y competencias de ejecución», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, octubre-diciembre 1989 y TORNOS, AJA, FONT, PERULLES Y ALBERTI en *Informes sobre las Autonomías*, Cívitas, 1988.

(11) GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: «La ejecución autonómica de la legislación del Estado», en *Cuadernos Cívitas*, 1983.



La sentencia confirmará la titularidad estatal de dichas funciones, claramente incardinadas en el universo de lo ejecutivo, poniendo de relieve que:

«Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada básica debe ser asimismo entendido como básico por vía de consecuencia o conexión. De esta manera, si hemos considerado que es básico en el ordenamiento jurídico vigente la existencia de un Cuerpo de Funcionarios de alta cualificación, tiene que ser cierto que ha de poseer la misma connotación todo aquello que preserve la existencia de ese Cuerpo...»

Volviendo al término de las bases de la ordenación económica, se diría que, en ocasiones, el propio Tribunal Constitucional parece no haber «interiorizado» suficientemente su propia doctrina referente a la interpretación extensiva de dichas bases.

Así la sentencia 29/1986, de 20 de febrero, que ya hemos citado en otros pasajes de este trabajo, al referirse a las potestades económicas estatales, señala que:

«... parece claro que cuando, para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una actividad unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos... el Estado, en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general, podrá efectuar una planificación de detalle, siempre y sólo en tales supuestos que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación.»

De la sentencia que se acaba de citar parece colegirse que la competencia estatal de ordenación económica es cosa diferente a la fijación de las bases y medidas de coordinación, esto es, del artículo 149.1.13 de la CE; sin embargo, de la lectura de otros pronunciamientos del Tribunal que aquí ya se han reseñado, se concluye, por contra, que esa «actividad unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos» es justamente la «medida económica» que el Estado puede adoptar, precisamente, en ejercicio de su competencia relativa a las bases y coordinación de la ordenación económica.

Fundándose precisamente en el entendimiento expuesto en la sentencia 29/1986 de la ordenación estatal de la economía como competencia distinta y complementaria de la del artículo 149.1.13, García Torres ha defendido el carácter autónomo de dichos poderes estatales de ordenación económica; poderes que se configurarían como *implied powers* derivados directamente de los distintos preceptos constitucionales que abogan por la unidad económica de España, sin ninguna conexión con el listado competencial de los artículos 148.1 y 149.1 de la CE (12).

Desde las propias filas del Tribunal Constitucional se ha alzado alguna voz discrepante de ese modo extensivo de entender las bases de la ordenación económica. Así, en el voto particular formulado en la sentencia 75/1989, de 24 de abril, el magistrado don Francisco Rubio Llorente señalaba que entender, como hacía la mayoría del Tribunal, que las ayudas estatales en sectores materiales concernientes a las Comunidades, como las analizadas en la sentencia, «guardan alguna relación con las bases o la coordinación de la planificación económica no puede hacerse sin violentar el sentido propio de los términos castellanos y que una vez emprendida esta vía, ya largamente transitada, habrá muy pocas decisiones con relevancia económica, por mínima que ésta sea, que no puedan ser incluidas dentro de esta competencia exclusiva del Estado».

Por contra, este magistrado señala que las competencias económicas de las Comunidades Autónomas en diferentes materias no han de impedir que el Estado pueda realizar de forma concurrente una actividad de fomento en estos mismos sectores por la dimensión estatal que ellos revisten, ello ha de suponer reconocer a los órganos estatales potestades de gestión en dichas ayudas salidas de sus presupuestos.

Si bien compartimos las dudas manifestadas por los ilustres juristas citados sobre la idoneidad de la interpretación extensiva de las bases de la ordenación económica como fundamento de las intervenciones promocionales del Estado en áreas económicas confiadas a las CCAA, nos resulta más fácil, sin embargo, coincidir de igual modo con las alternativas que proponen que, a nuestro juicio, ofrecen menos garantías a las Comunidades Autónomas en estas materias que tienen reconocidas estatutariamente.

Quizás la mejor vía para la consecución del difícil equilibrio entre la existencia de unos necesarios mecanismos de intervención promocional del Estado en materia económica y la preservación del

---

(12) GARCÍA TORRES, JESÚS: «La ordenación general de la economía: título sustantivo de competencia estatal», en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 17, mayo-agosto 1986.

sistema constitucional de reparto de poderes entre éste y las Comunidades Autónomas sea la que han propuesto varios tratadistas (13) de proceder a una relectura del artículo 149.1 de la CE que permita establecer una diferenciación funcional entre las nociones de «legislación básica», «normas básicas» o «bases del régimen jurídico» y la de «ordenación básica» o «bases de la ordenación», que incluiría las anteriores potestades de normación básica más la posibilidad, cuando ello sea preciso, de intervenciones singulares.

#### **4. El rechazo del Tribunal Constitucional de la «potestad de gasto» como título competencial autónomo a favor del Estado**

A menudo la Abogacía del Estado, en las diferentes controversias competenciales sustanciadas por causa de ayudas sostenidas con fondos estatales, ha invocado la potestad del gasto como título atributivo al Estado de la potestad normativa y de gestión de este tipo de subvenciones.

Dicha pretensión ha sido negada por el Tribunal Constitucional en un número de sentencias, ya en este momento importante, significando, contrariamente, que la acción subvencional debe venir amparada, en cualquier caso, por la competencia material correspondiente.

Tal posición la fija el Tribunal por primera vez en la sentencia 39/1982, de 30 de junio, en la que sentará que «corresponde a los poderes autonómicos la reglamentación de las subvenciones... dentro de lo que es su competencia, pues la subvención no es concepto que delimite competencias a toda regulación que desde uno u otro aspecto tenga conexión con aquélla».

A este primer pronunciamiento seguirán las sentencias 144/1985, de 25 de octubre; 179/1985, de 19 de diciembre; 95/1986, de 10 de julio; 146/1986, de 25 de noviembre; 201/1988, de 27 de octubre; 75/1989, de 24 de abril; 145/1989, de 21 de septiembre, y 188/1989, de 16 de noviembre, reiterando la misma posición doctrinal.

Quizás de entre ellas vale la pena entresacar los términos en que formula el rechazo de la tesis del *spending power* como título de atribución competencial la sentencia 179/1985, que creemos es un buen compendio del pensar del Tribunal sobre esta cuestión:

«La facultad del gasto público en manos del Estado no constituye un título competencial autónomo que pueda desconocer,

---

(13) Ver TORNOS y otros en la obra citada *Informe...* También JAVIER SALAS ha abogado por una relectura de las diferentes rúbricas competenciales que contiene el término «bases».

desplazar o limitar la competencia de las CCAA según la Constitución y los EEAA; antes al contrario, el ejercicio de las competencias estatales, anejo al gasto o la subvención, sólo se justifican en los casos que, por razón de la materia sobre la que opera dicha subvención, la Constitución o, en su caso, los EEAA hayan reservado al Estado la titularidad de dicha competencia.»

### III. EL ALCANCE DE LA REGULACION Y, EN SU CASO, GESTION DEL ESTADO DE SUS AYUDAS ECONOMICAS SEGUN LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL EXPUESTA

Expuestas las líneas maestras de la doctrina constitucional que habilita al Estado a intervenir con sus propios fondos en materias económicas en las que no es competente, procede en estos momentos analizar cuáles son los límites de la regulación y, en su caso, gestión estatal de dichas ayudas a la luz de la doctrina general expuesta. Dicho de otro modo, se trata de ver qué aspectos de esta regulación y gestión caben dentro de los límites de las «medidas económicas» que, como hemos visto, puede promover el Estado al amparo del artículo 149.1.13 de la CE o de su competencia básica de ordenación de sectores económicos concretos.

#### 1. La regulación estatal en estas medidas de fomento

En lo que concierne a la normación de dichas ayudas, el Estado podrá legítimamente precisar aquellos aspectos de dicha regulación inherentes a la finalidad de promoción que persigan las medidas arbitradas. En este sentido el Tribunal Constitucional ha manifestado que forman parte de este aspecto nuclear de regulación estatal la definición misma de las actuaciones protegibles; la identificación de los posibles beneficiarios; la forma de protección mediante la regulación esencial de los medios de financiación (subvenciones, créditos, subsidiación de préstamos), con precisión expresa de extremos como, en el caso de ayudas crediticias, las entidades financieras que pueden concederlas, los tipos de interés que han de abonarse, los plazos de amortización y las garantías exigibles para su concesión; los niveles de protección que se intenta ofrecer en cada caso (aspecto éste en parte subsumido en los antecedentes citados), así como, naturalmente, la previsión del destino de fondos propios para este cometido (14).

---

(14) SSTC 95/1986, de 10 de julio; 152/1988, de 20 de julio; 75/1989, de 24 de abril, y 188/1989, de 16 de noviembre.

En cualquier caso, como ha señalado también el Tribunal, dicha regulación estatal no significa que las Comunidades Autónomas queden desprovistas de cualquier atribución en este campo (15). Así, además de ostentar, como luego veremos, competencias en principio exclusivas de aplicación de dicha normativa, las CCAA disponen, también, «de capacidad suficiente para modalizar, en su caso, las reglas generales, al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados», así como para establecer las prescripciones relativas a la tramitación administrativa de las ayudas (16).

## 2. La gestión de las ayudas estatales

Como señala muy gráficamente la sentencia 95/1986, «la cuestión se complica, no obstante, si pasamos al plano de la gestión de las medidas de fomento».

En relación con esta fase ejecutiva el Tribunal ha señalado de forma reiterada que la territorialización de las ayudas estatales, con la correspondiente transferencia de fondos a las CCAA para la gestión de las mismas, es, en principio, el modo constitucionalmente admisible de instrumentar dichas medidas de fomento.

El Tribunal se ha preguntado, en diversas ocasiones, «si tiene sentido y es eficaz un sistema de subvenciones centralizadas en un sector económico que ha sido descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las CCAA» (17).

La gestión centralizada de estas ayudas tan sólo sería admisible, según el primer intérprete de la Constitución, cuando ello resultase 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 o de los créditos que hayan de destinarse al sector» (18).

A pesar de esta doctrina general es lo cierto que el Tribunal, al adjudicar en concreto determinadas medidas de fomento, ha reconocido al Estado algunas potestades de gestión de estas subvenciones no amparadas por los supuestos últimamente citados. En unos casos dichas funciones se justifican en la competencia de coordinación de la planificación económica (artículo 149.1.13 de la CE), así la competencia para suscribir convenios de financia-

(15) Así en las SSTC 152/1988, de 20 de julio, y 188/1989, de 16 de noviembre.

(16) STC 152/1988, de 28 de julio.

(17) SSTC 95/1986, 152/1988 y 75/1989.

(18) Así en las tres sentencias citadas en la nota anterior y en la STC 188/1989.

ción de actuaciones protegibles con las entidades financieras, en otros este título aparece más dudoso, es el caso de la función de pago de las subvenciones, que el Tribunal ha admitido que retenga el Estado cuando no perturbe las funciones decisorias de la Comunidad Autónoma (cuando dicha actividad se configure como la de «un simple cajero», según expresión del TC).

La admisión de dicha función de pago del Estado, bajo argumento de que se trata de una actividad estrictamente reglada, parece compadecerse mal con el principio general de atribuir a los órganos centrales tan sólo aquellas funciones de gestión imprescindibles para asegurar la consecución de los objetivos económicos de dichas medidas.

El Tribunal ha señalado, asimismo, que el procedimiento de transferencia de los fondos de las CCAA por parte del Estado no puede contemplar requisitos que supongan en realidad mecanismos de control de la decisión autonómica de concesión de la ayuda.

Recientemente el Tribunal, en un ámbito económico como el de la ordenación de los seguros, en el que el Estado dispone constitucionalmente tan sólo de la competencia básica, ha reconocido a éste determinadas potestades de ejecución de su propia normativa basándose en que tales medidas ejecutivas conllevan la apreciación de la concurrencia de determinados requisitos y que «es claro que en la apreciación de esa concurrencia intervienen elementos valorativos que podrían conducir a interpretaciones diferenciadas y disfuncionales en el caso de que tal autorización pudiera ser concedida por diversas instancias» (STC 86/1989, de 11 de mayo de 1989).

Parece desprenderse de dicha sentencia que, cuando la ejecución de la normativa básica admita determinadas dosis de discrecionalidad, ello autorizará a que el Estado la haga suya.

Es evidente que este pronunciamiento se refiere a una potestad autorizatoria, que no de fomento, en un sector quizás más precisado de la unidad económica que aquellos en los que normalmente tiene lugar la actividad promocional. Sin embargo, en el caso de trasladarse dicha argumentación a la actividad de fomento, a nuestro modo de ver ello contrariaría la doctrina precedente sentada por el Tribunal en relación con la gestión autonómica de las ayudas financiadas por el Estado, según la cual: «para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las CCAA deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales, adaptándolas a las particulares circunstancias de su territorio» (STC 152/1988).

#### IV. EL RANGO NORMATIVO DE LAS MEDIDAS SUBVENCIONALES DEL ESTADO

Reiteradamente las CC. AA., al atacar en sede constitucional el régimen de las ayudas financiadas por el Estado, han señalado la necesidad de que dichas ayudas se instrumenten mediante ley, ello de acuerdo con el artículo 131.1 de la CE, al tratarse de medidas de planificación económica.

Esta tesis traía causa, de alguna forma, de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, relativa a la LOAPA, que, al enjuiciar el artículo 9.1 de dicha ley, señala que «(el legislador estatal) puede, a través de los planes previstos en el artículo 131 de la CE, fijar las bases de la ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos —dado que el artículo 149.1.13 de la CE no establece límite en cuanto al contenido de la planificación económica».

De dicha sentencia parecía deducirse que el ejercicio del artículo 149.1.13, de fijación de las bases de la planificación, debía operarse indefectiblemente mediante el instrumento de la ley que prevé el artículo 131.1 de la CE.

El Tribunal, sin embargo, en sentencias posteriores ha desautorizado dicha interpretación, poniendo de relieve que el uso del instrumento previsto en el artículo 131.1 de la CE responde a la previsión de una eventual planificación conjunta o de carácter general o global de la actividad económica, pero su observancia no es obligada en una planificación de ámbito material más reducido y, menos aún a la regulación de medidas de fomento (19).

#### V. LA INCIDENCIA DE LA TRANSPOSICION DEL DERECHO COMUNITARIO EN EL SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS EN ESTE AMBITO SUBVENCIONAL

Tras la adhesión española a la CE se ha planteado la cuestión de si el carácter comunitario de la regulación o financiación de algunas subvenciones suponía un «plus» competencial para el Estado en este campo, al amparo del artículo 93 de la CE que confiere a los órganos centrales estatales la obligación de garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria.

Si bien es éste un tema aún muy abierto y, en relación con el cual hay en estos momentos a la espera de resolución por el Tribunal

---

(19) SSTC 29/1989, de 20 de febrero; 227/1988, de 29 de noviembre; 145/1989, de 28 de septiembre, y 188/1989, de 16 de noviembre.

Constitucional un número importante de controversias constitucionales, es cierto también que éste, en alguna sentencia, ha empezado a señalar cuál ha de ser la incidencia de la normativa comunitaria en nuestro sistema interno de distribución de competencias.

Así, en la sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, en relación a uno de los temas debatidos, la determinación de la autoridad responsable de la autorización prevista en diversas directivas comunitarias para los mataderos y salas de despiece, el Tribunal ha señalado, «lo único que las Directivas imponen en este punto es, en suma, que la Administración Central sea el interlocutor único ante la CE», y que «son, en consecuencia, las reglas internas de delimitación las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las CC. AA.».

Por tanto, no parece que en este caso deba hacerse excepción alguna de los criterios competenciales a que antes hemos hecho referencia. Sin embargo el TC, en esta sentencia, sí ha señalado que el peculiar marco en que se dan este tipo de ayudas obliga a intensificar las fórmulas colaborativas entre el Estado y las CC. AA. (20).

## VI. LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL DEL ESTADO EN DEFENSA DE INTERESES GENERALES DE CARACTER NO ECONOMICO

Ha de merecer también un comentario, siquiera breve, en este trabajo los supuestos en que el Estado incide, mediante medidas de fomento, en la actividad económica para defender precisamente intereses generales de carácter no económico que tiene encomendados.

---

(20) Sobre la importancia de la colaboración interadministrativa en estos supuestos el Tribunal ha declarado:

«... tanto la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE (adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los Organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias, es decir, del llamado Derecho derivado), como, de otra parte, el hecho de que sea la Administración Central del Estado (en razón, por ejemplo, de las cláusulas contenidas en los párrafos 10 y 16 del apartado primero del art. 149 CE) la competente para realizar actuaciones que, cuando no está presente esa conexión con el exterior, corresponden a la Administración Autonómica, obligan a articular el ejercicio de las competencias propias del Estado y de la Comunidad Autónoma de modo tal que uno y otra, sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos le atribuyen ni echen cargas innecesarias sobre los administrados... Tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los Estatutos se deriva la necesidad de colaboración entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas...» (Fundamento jurídico 2 de la STC 252/1988).



Ello sucede, por ejemplo, cuando para preservar la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales de acuerdo con el art. 149.1.1 de la CE, decide intervenir en el proceso económico mediante el instrumento de la subvención.

Este es el caso, por citar uno de los más recientemente tratados por la jurisprudencia constitucional, de las ayudas del Estado a la industria periodística, reiteradamente combatidas por la Junta de Galicia ante el TC.

En las sentencias 64/1989, de 6 de abril, y 189/1989 y 190/1989, ambas de 16 de noviembre, resolutorias de esas impugnaciones gallegas, el Tribunal reconoció la competencia del Estado para conceder dichas ayudas invocando para ello tanto el artículo 149.1.27 de la CE que permite a éste fijar las normas básicas en materia de prensa y medios de comunicación social como el artículo 149.1.1, en relación con el artículo 20.1, ambos también del texto fundamental, que encomienda a los órganos estatales la garantía del derecho de todos los españoles a comunicar o recibir libremente y en pie de igualdad información veraz por cualquier medio de difusión.

## VII. LA NECESARIA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LAS TAREAS ESTATALES DE REGULACION Y, EN SU CASO, GESTION DE DICHAS AYUDAS

La instrumentación de medidas de fomento del Estado en materias económicas que en nuestro ordenamiento están descentralizadas no pueden llevarse a cabo desde los presupuestos de separación de funciones propios de un federalismo dual.

La adopción de dichas medidas exige, por el contrario, la cooperación de los poderes territoriales.

Una cooperación que se concreta de un lado en el deber de información de las CC. AA. al Estado de su actividad de gestión. Una información que en ningún caso podrá convertirse en una forma solapada de control y que, como ha significado el TC, encuentra su justificación y conveniencia en la potestad estatal para adoptar en lo sucesivo decisiones de planificación del sector económico (STC 152/1988, de 20 de julio).

Paralelamente, esta exigencia colaborativa ha de implicar, forzosamente, la participación en las CC. AA. en la actividad del Estado concerniente a este tipo de ayudas.

Es ya abundante la doctrina constitucional que señala esta participación de las Comunidades como un presupuesto ineludible para la actuación del Estado en materias de competencia concu-

rrente (SSTC 84/1983, de 24 de octubre, y 1/1982, de 28 de enero, entre otras).

Dicha participación no deberá ceñirse a los supuestos, en principios escasos, de intervención estatal en la gestión de las ayudas, sino que habrá de extenderse imperativamente a la fase de adopción y regulación de las mismas.

En este sentido las instancias de cooperación multilateral ya instituidas y, en particular, las diferentes conferencias sectoriales creadas en las diversas materias de actuación concurrente del Estado y las CC. AA., pueden ser un buen instrumento para esta tarea.

## II. CRONICAS

