

ACTIVIDAD DE FOMENTO Y SUBVENCIONES: ESTADO ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA

Pilar Álvarez Barbeito
Universidad de A Coruña

1. LA SUBVENCIÓN COMO TÉCNICA DE FOMENTO.- 2. EL PAPEL DE LAS SUBVENCIONES EN LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.- 3. EL EFECTO DE LAS SUBVENCIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.- 3.1. La soberanía del poder de gasto del Estado.- 3.2. La incidencia de las subvenciones en las distintas relaciones financieras entre el Estado y las comunidades autónomas.-3.2.1. Supuestos de competencia material exclusiva de la comunidad autónoma.- 3.2.2. Supuestos de concurrencia competencial.- 3.3. La competencia autonómica en la gestión de las subvenciones como regla general y excepciones a la misma.- 4. LA TERRITORIALIZACIÓN DE LOS FONDOS DESTINADOS A LA SUBVENCIÓN.

1. LA SUBVENCIÓN COMO TÉCNICA DE FOMENTO

El término «fomento» ha tenido en la tradición jurídica española diferentes significados (1) si bien, a modo de breve resumen, podemos señalar que en su evolución ha habido principalmente dos acepciones.

La primera de ellas, heredera de las ideas ilustradas del siglo XVIII, concebía el fomento como un fin propio del Estado por el que éste debía orientarse a procurar los medios necesarios para conseguir el progreso del país en todos sus órdenes. Para ello, la Administración intervenía directamente, sin reconocer la libertad e iniciativa económica privadas.

En la Constitución de 1812 se encuentra ya el germen de lo que derivaría en la imposición de la segunda acepción del término fomento, esto

(1) Vid. AYMERICH CANO, C.I.: *Ayudas públicas y Estado autonómico*, Universidad de La Coruña, 1994, pp. 35 y ss.

es, la actividad de la Administración orientada a promover y fomentar la economía eliminando los obstáculos con los que pudiera encontrarse pero, y esto era lo realmente importante, absteniéndose de intervenir directamente.

Arrancando de esa nueva idea contenida en el art. 131 de la Constitución española de 1812, se llega a la actual concepción que hoy se tiene de la actividad de fomento, vinculada no sólo a impulsar las actividades privadas beneficiosas para la economía, sino también a la protección de los intereses generales y a la consecución de objetivos de interés social (2), y todo ello sin la directa intervención de la Administración. Se convierte así pues el fomento, en una actividad que aquélla realiza indirectamente mediante instrumentos variables y flexibles que, al servicio de los sujetos que en cada caso sean destinatarios, les estimulan o, en su caso, les disuaden, de la realización de determinadas actividades que redundan en el interés general.

Pues bien, para llevar a cabo la promoción, protección, defensa o fomento (3) del sector material de que se trate, esto es, educación, vivienda, sanidad, deporte, etc., la Administración cuenta con instrumentos variados entre los cuales el que aquí vamos a analizar, esto es, la subvención, acapara en la actualidad gran interés habida cuenta de la multitud de conflictos que de ella se derivan en el seno de un Estado autonómico como es el español.

En efecto, la composición del Estado español en tal sentido provocó la necesidad tanto de arbitrar una distribución de competencias entre las distintas administraciones territoriales, como de elaborar un sistema de financiación adecuado para que los gobiernos subcentrales pudieran dar cumplimiento y desarrollo a las funciones y servicios encomendados.

2. EL PAPEL DE LAS SUBVENCIONES EN LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Por lo que respecta a la financiación de las CCAA, ha de señalarse que mientras el artículo 157 de la C.E. menciona los recursos con que pueden

(2) En este sentido, LASARTE ÁLVAREZ, J.: «Problemas actuales del régimen jurídico de las subvenciones», en la obra colectiva, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 629.

(3) Terminos todos ellos empleados indistintamente en la Constitución española para referirse a la actividad administrativa de fomento.

contar las CCAA, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980 los reguló ya definitivamente señalando en su artículo 4, que los mismos estarían integrados por:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.
- e) Las participaciones en los ingresos del Estado.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
- h) Asignaciones especiales recogidas en los Presupuestos Generales del Estado.
- i) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

Como puede apreciarse en el precepto anteriormente transcrito, la L.O.F.C.A. se ha orientado hacia un sistema en el que los recursos de las Haciendas Autonómicas se estructuran en dos categorías básicas. Así, de una parte, los ingresos propios de estos entes territoriales, entre los que cabría mencionar a los procedentes de sus propios impuestos o los que genera el patrimonio de cada CA. De otra parte se sitúan los ingresos transferidos por otros entes como es el caso de las participaciones en los ingresos del Estado, de las asignaciones para garantizar el nivel mínimo de los servicios públicos y de las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

Sobre este último grupo es necesario aclarar que, el hecho de que sean ingresos transferidos, esto es, originariamente recaudados por otra Administración, no implica una limitación de la autonomía financiera de estos entes subcentrales, ya que la mayor o menor dependencia a nivel financiero de los ingresos transferidos por el Estado no tiene por qué llevar a una pérdida de ese principio básico pues, tal y como se configura en la Constitución (art. 156.1 y 2) y en la L.O.F.C.A. (art. 1), la nota realmente importante para apreciar la autonomía financiera de una Hacienda territorial cualquiera está en función de su libertad y plena disponibilidad para el empleo de los fondos

con los que cuentan, al margen de que los ingresos sean propios o transferidos (4).

Pues bien, a excepción del F.C.I. que nació con carácter de transferencia afectada o condicionada (5), el resto de los recursos mencionados por la L.O.F.C.A. respetan impecablemente el principio de autonomía financiera para las CCAA.

Cosa bien diferente es que con esta relación de ingresos ofrecida por la Ley Orgánica de 1980, resultase cubierto el principio de suficiencia financiera recogido por esa Ley en su artículo 2 y a tenor del cual, cada Comunidad Autónoma debe disponer de recursos suficientes para afrontar los gastos que le genera el cumplimiento y desarrollo de las actividades transferidas.

En ese sentido, la Disposición Transitoria 1ª de la L.O.F.C.A. preveía que en el plazo máximo de seis años a contar desde su entrada en vigor, las CCAA deberían contar, para hacer frente a los servicios transferidos, con una

(4) En este sentido, el Fundamento Jurídico 7º de la STC 13/1992, de 6 de febrero señala que: «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos, con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuesto».

En la misma línea, FERNÁNDEZ FARRERES: «La subvención y el reparto de competencias entre el estado y las CCAA», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 38, pp. 228-229.

(5) Sobre esa cuestión, LINARES MARTÍN DE ROSALES, J: *Régimen financiero de las Comunidades Autónomas españolas*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1981, p. 216. Sobre el Fondo de Compensación Interterritorial el art. 158.2 de la C.E. señala que «Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso». Respecto a la referencia que este precepto hace a los «gastos de inversión», la STC 68/1996, de 18 de abril ha concretado su extensión mencionado expresamente dos de sus límites. En este sentido señala el TC en el F.J. 3 de la mentada Sentencia que, «debe tratarse, en primer lugar, de inversiones que por la naturaleza de los bienes o servicios en que se materializan sean adecuadas para cumplir el fin constitucionalmente asignado al Fondo de compensación Interterritorial» y, por otro lado, se afirma que «no deberán incluirse en el Fondo aquellas inversiones que deban financiarse con otros recursos integrantes de la Hacienda autonómica, y de manera especial las inversiones que deban realizarse con cargo a la participación en los ingresos del Estado».

cantidad igual al coste efectivo de cada servicio en el momento de la transferencia.

Sin embargo, este pretendido y ansiado equilibrio no se logró, por lo que, hubo de admitirse la necesidad de arbitrar otros medios de financiación (6) no contemplados en la L.O.F.C.A (7).

En ese sentido, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 fue la primera Ley de presupuestos que reconoció la existencia de las «subvenciones estatales condicionadas». En efecto, en su artículo 76.1, esta Ley admitió la necesidad de arbitrar ese tipo de ayudas para compensar el hecho de que en el cálculo de los porcentajes de recursos que habían de transferirse a cada comunidad autónoma, no se hubiera computado el coste de algunos servicios transferidos (8).

Mediante esta clase de subvenciones que nacen ya afectadas al cumplimiento de un determinado fin, el Estado prevé en sus presupuestos una serie de partidas cuyos potenciales destinatarios son terceras personas diferentes de la CA que ha de regularlas y/o gestionarlas, limitándose así la discrecionalidad de estos entes subcentrales por lo que respecta al empleo de esos fondos (9).

-
- (6) Es interesante la exposición que FERNÁNDEZ FARRERES realiza acerca de la falta de idoneidad de denominar a las subvenciones condicionadas como medios de «financiación» de las Comunidades Autónomas («La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», op. cit., pp. 230 a 232.)
- (7) Vid. RAMALLO MASSANET, J.: «La asimetría del poder de gasto de las CCAA», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 39, 1993, p. 44.
- (8) Vid. MEDINA GUERRERO: «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: Algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 35, 1992, pp. 163 y ss. Señala este autor que el problema vino de que, sobre todo en el período transitorio se aplicaron unas previsiones de financiación de los servicios transferidos que, salvo contadas excepciones, no incluían en ese porcentaje el coste de subvenciones a terceros que esos servicios venían prestando, por ejemplo, las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza, quedando esos fondos centralizados igualmente en los presupuestos estatales y transfiriéndose, si acaso, para su gestión, a las CCAA de forma condicionada.; RAMALLO MASSANET y ZORNOZA PÉREZ: «Sistemas y modelos de financiación autonómica», en la obra colectiva, *Perspectivas del sistema financiero*, Fundación Fondo para la investigación económica y social, nº 51, 1995, p. 18.
- (9) A este tipo de subvenciones se refieren, entre otros, AYMERICH CANO, con el nombre de «subvenciones de fomento» (*Ayudas públicas y Estado autonómico*, op. cit., p. 148);

Pues bien, si esta forma de trasladar fondos a las CCAA podía considerarse hasta cierto punto lógica en los primeros años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la L.O.F.C.A., habida cuenta de la inexistencia en aquel momento de un modelo cerrado para la financiación de las CCAA, lo cierto es que pasado ese período transitorio, su relevancia no se ha desvanecido sino que, por el contrario, se han convertido en uno de los principales recursos económicos de las CCAA (10), derivando en una especie de «sistema paralelo» de financiación condicionada de dichos entes (11).

Como consecuencia de lo anterior se han generado muchos e importantes conflictos entre las CCAA y el Estado y ello, en primer lugar, porque con ese tipo de subvenciones se limita la autonomía financiera de esos entes subcentrales en lo que atañe a la vertiente del gasto (12), toda vez que el destino de esos recursos económicos no es decidido por ellos, sino que viene impuesto por el Estado (13) y, como resultado de lo anterior, se interfiere en muchas ocasiones en el ejercicio de aquellas competencias que son propias

FERNÁNDEZ GÓMEZ, N. con la denominación de «subvenciones condicionadas o específicas» (*La financiación de las comunidades autónomas: una propuesta de corresponsabilidad fiscal*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1993, p. 55); en la obra colectiva, *El Estado Autónomo*, M.A.P., Madrid, 1993, p. 136, se alude a ellas con el nombre de «subvenciones vinculadas».

(10) Vid. RAMALLO MASSANET y ZORNOZA PÉREZ: *Sistemas y modelos de financiación autonómica*, op. cit., p. 18

(11) RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: «Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 44, 1995, p. 44.

(12) Teniendo en cuenta que, como veremos, el sistema de financiación autonómica depende en su mayoría de las transferencias estatales, la autonomía financiera tiene una relevancia especial en lo que respecta a la vertiente del gasto y es precisamente en este campo donde se centrará la atención de este trabajo sin que con ello pretendamos restar importancia a la capacidad decisoria que en materia fiscal y tributaria tienen también las CCAA. Sobre esta cuestión puede verse, GIMÉNEZ MONTERO, A.: «Desequilibrios fiscales, financiación de las CCAA y participación en los ingresos del Estado. Situación actual y perspectivas», en la obra colectiva, *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal*, en la colección, *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº 51, Fundación Fondo para la Investigación económica y social, Madrid, 1995, p.56.

(13) Como señala SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 14-15, «conviene advertir que hablamos de subvenciones afectadas o finalistas, es decir, destinadas a un fin concreto de interés público, diferenciándolas así de otras formas de transferencias o dotaciones financieras del Estado a las autonomías territoriales...».

de las CCAA en virtud de la atribución que, de ese modo, han realizado tanto la Constitución como los respectivos Estatutos de Autonomía.

3. EL EFECTO DE LAS SUBVENCIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

3.1. La soberanía del poder de gasto del Estado

Antes de tratar el efecto que las subvenciones previstas en los Presupuestos Generales del Estado puedan tener sobre la distribución de competencias arbitrada por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía de las CCAA, ha de recordarse que en la mayor parte de las resoluciones jurisprudenciales emitidas hasta el momento sobre esta cuestión, el TC se ha encargado de recordar que no existe una «competencia subvencional» (14) atribuida al Estado y dimanante de su potestad financiera. Esto es, que el hecho de que el poder central reserve en sus presupuestos unas partidas concretas para proceder al fomento de determinados sectores materiales, no le legitima por sí sólo para atraer hacia él toda la competencia sobre ese sector de forma que pueda invadir competencias ajenas.

De admitirse lo contrario, se llegaría a la conclusión de que la facultad de gasto del Estado es constitutiva de un «título competencial autónomo» (15) que le confiere poder no sólo para interferir en el sistema ordinario de financiación autonómica, sino también para alterar todo el sistema competencial arbitrado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía (16).

En este sentido, la Sentencia 13/92 va a introducir una novedad porque, aunque también recuerda la inexistencia de una competencia subvencional en manos del Estado (F.J.4º) a modo de título autónomo que le permita atraer hacia sí todo lo relacionado con la materia subvencionada, esta resolución, a diferencia de las anteriores, va a reconocer expresamente

(14) Entre otras, las SSTC 39/82 y 179/85.

(15) Se descarta esa posibilidad, entre otras, en las SSTC 179/85, 145/89 y más recientemente en la STC 59/1995.

(16) Vid. STC 152/88.

la posibilidad que tiene el Estado de «asignar recursos a cualquier finalidad lícita» (F.J. 7º), independientemente de la distribución de competencias operada por la Constitución.

Y es que, como afirman algunos autores (17), en las SSTC anteriores, el Tribunal parecía exigir al Estado un título competencial incluso para la mera concesión de subvenciones (18), título que ahora no es necesario habida cuenta de que la «soberanía de gasto» de que está investido el Estado le legitima para fomentar mediante subvenciones cualquier ámbito material al margen del sistema de reparto de competencias vigente.

En ese sentido la STC 13/1992 afirma expresamente en su F.J.7º que «el poder de gasto del Estado,(...), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece», situación ésta que se contrapone a la de las CCAA para las que, según el propio TC, su autonomía financiera se «vincula al desarrollo y ejecución de competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyen los respectivos Estatutos y las Leyes».

Esta diferencia entre soberanía de gasto para el Estado, y autonomía financiera para las CCAA, se traduce en lo que algunos autores (19) han denominado «asimetría en el gasto» y que realmente puede apreciarse si observamos que, mientras el Estado detenta un poder genérico para asignar fondos a cualquier finalidad al margen de que, como ya sabemos, esto teóricamente no le reporta ninguna competencia material añadida a las que ya le han sido atribuidas, las CCAA sólo pueden prever gastos que vayan destinados a cubrir necesidades que se detecten en los ámbitos materiales respecto de los que las mismas detentan una competencia material.

(17) Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA», op. cit., pp. 238-239; MEDINA GUERRERO, M.: «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», op. cit., p. 168.

(18) Pueden verse los fragmentos de las SSTC reproducidos al respecto por MEDINA GUERRERO, M.: «La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas», *R.E.D.Constitucional*, nº 30, 1990, pp. 80-81.

(19) Vid. RAMALLO MASSANET, J.: «La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas», op. cit., pp. 46-47.

Veamos pues, cómo afecta esa situación a las relaciones financieras que puedan entablarse entre el Estado y los entes subcentrales.

3.2. La incidencia de las subvenciones en las distintas relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La problemática que encierra el hecho de que el Estado destine una cantidad en sus Presupuestos a subvencionar determinadas materias cuya competencia, por el juego de los artículos 148 y 149 de la Constitución resulta atribuida, en mayor o menor medida, a las Comunidades Autónomas, ha provocado un alud de resoluciones del T.C. cuya doctrina ha sido sistematizada en la STC 13/1992 que, a su vez, también aporta novedades interesantes a esta cuestión.

En esta Sentencia el TC expuso las distintas situaciones que pueden plantearse ante la previsión en los Presupuestos Generales del Estado de una subvención destinada a fomentar un determinado ámbito material, en función del grado de competencia que respecto al mismo ostenten las CCAA y a ellos nos referimos a continuación.

3.2.1. Supuestos de competencia material exclusiva de la comunidad autónoma

De entre las situaciones a las que la mencionada Sentencia hizo referencia, es sin duda la que se deriva del establecimiento de una subvención por parte del Estado en una materia de exclusiva competencia autonómica y sobre la que aquél no invoca ningún título competencial, la que se presenta como más problemática quizás, por el modo en el que el TC la afrontó en la Sentencia 13/1992.

En efecto, de la observancia del discurrir argumental del Tribunal en ese caso, podremos apreciar lo que puede considerarse como una contrariedad, ya que si bien en el F.Jº 6º, y rememorando doctrina constitucional anterior, se niega que exista una competencia subvencional atribuible al Estado en virtud de la cual éste dispone de un poder de gasto desvinculado del orden competencial constitucionalmente previsto, inmediatamente

después el TC afirma que la soberanía de gasto del Estado le posibilita para asignar fondos presupuestario a cualquier fin lícito sin necesidad alguna de ajustarse a aquéllas competencias que la Constitución le atribuye, bien sea exclusivamente o bien en concurrencia con las CCAA (20).

Teniendo en cuenta lo anterior, no es extraño que hayan surgido opiniones doctrinales que cuestionen la compatibilidad de esa posibilidad que el Estado tiene atribuida con la autonomía financiera que tienen reconocida las CCAA, como así ha sucedido (21). Y es que, a nuestro modo de ver, el mero hecho de que se prevea una subvención en los Presupuestos Generales del Estado ya está, por definición (22), afectando esas partidas presupuestarias a un fin determinado que, por muy genérico que sea, siempre incidirá en la autonomía de gasto de las CCAA, ya que con este tipo de transferencias de ingresos su libertad para decidir el destino de los mismos se encuentra coartada.

(20) F.Jº 7º.

(21) Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», op. cit., p. 232.

También MEDINA GUERRERO reconoce que con las subvenciones en materias propias de competencia exclusiva de las CCAA se erosiona la autonomía financiera de las mismas. De todos modos este autor lo considera necesario habida cuenta de que el reparto competencial «diseñado por la Constitución y los Estatutos revela que al Estado se le ha adjudicado un papel muy secundario en la promoción de los derechos sociales, de tal modo que la aplicación estricta del principio de conexión supondría un serio obstáculo a la colaboración financiera del ente que, precisamente, se halla en mejores condiciones económicas de contribuir a su protección», y alaba el hecho de que esto se haya conseguido con el menor desgaste posible de la autonomía de las CCAA ya que el TC indica, como vimos, que esta afectación de las partidas presupuestarias se haga de forma genérica y global. («Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», op. cit., p. 170 y ss.).

(22) Pueden verse entre otros, los conceptos de subvención ofrecidos por; LASARTE ALVAREZ, J.: «Problemas actuales del régimen jurídico de las subvenciones», op. cit., p. 622, donde señala que el concepto estricto de subvención responde a una «entrega de dinero a fondo perdido a favor de particulares o entidades públicas, con cargo a los presupuestos públicos, con el fin de favorecer o impulsar determinadas actividades que se consideran convenientes para la protección de intereses generales, quedando por ello *afectados* los fondos transferidos a una determinada finalidad o condicionada su entrega al cumplimiento de la misma». En términos similares FERNÁNDEZ FARRERES recoge también el sentido estricto del término señalando que es una «técnica de incentivo y fomento consistente en una suma dineraria otorgada *afectadamente* al cumplimiento por su beneficiario -generalmente, un particular- de una determinada actividad, que es lo que justifica y legitima precisamente su otorgamiento. («La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», op. cit., p. 227.)

Insistimos, por tanto, en que no es el hecho de que se trate de ingresos transferidos del Estado lo que limita la autonomía financiera de las CCAA, sino el que esas cantidades presupuestadas se reciban ya por los entes subcentrales afectadas a un fin determinado.

Así pues, con la interpretación que el T.C. ha dado a la soberanía de gasto del Estado, se desvanece la posibilidad de reducir las transferencias de ingresos a las CCAA vía subvenciones que, tal y como ya se señaló, si bien podían contar con cierta justificación en los primeros tiempos de la configuración del Estado de las autonomías, actualmente no hacen sino contrariar la autonomía política y económica que la Constitución y las Leyes reconocen a los entes autonómicos. Se pierde así una oportunidad para trasladar parte de los ingresos que las Comunidades Autónomas reciben afectados a un fin predeterminado, al campo de los ingresos transferidos incondicionalmente.

3.2.2. Supuestos de concurrencia competencial

El supuesto anterior, como hemos venido indicando, se producirá cuando el Estado no invoque sobre la materia objeto de la ayuda económica, ningún tipo de competencia. No obstante, lo cierto es que a poco que nos detengamos en la lectura del artículo 149.1 de la C.E. caeremos en la cuenta de que no será difícil para el Estado encontrar entre sus múltiples apartados un título que, de forma genérica, le habilite para superponer su competencia incluso en un sector material previamente considerado como de competencia exclusiva por la CA.

Esta será otra de las posibles relaciones que el TC menciona en la Sentencia 13/92, de entre todas las que pueden producirse entre el Estado y los entes autonómicos en el ámbito de la financiación. Una situación de concurrencia competencial.

En este sentido, el TC señala que «el Estado puede ostentar competencias concurrentes en virtud de títulos reconocidos en el art. 149 CE y en los Estatutos de Autonomía para desarrollar o establecer políticas económicas o sociales de ordenación sectorial o de servicios y coordinación

de la política económica en cuanto las subvenciones de que en cada caso se trate puedan constituir elemento esencial de la misma» (23).

Pues bien, son concretamente dos de los apartados del art. 149.1 los que pueden investir al Estado de un concepto de esta clase. Nos referimos tanto a la regla nº 1 como a la nº 13 del citado precepto, en la que se reconoce al Estado competencia exclusiva en «la regulación de las condiciones básicas que garantice la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» y en «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», respectivamente.

De su sola lectura puede intuirse la gran amplitud que estas cláusulas genéricas pueden llegar a alcanzar con lo que, ya no sólo la autonomía financiera de las CCAA como pensamos que sucedía en el caso anterior, sino también su ámbito competencial, pueden resultar lesionados por una ingerencia excesiva del Estado.

De estas reglas, es sobre todo la contenida en el art. 149.1.13 la que el Estado podrá invocar con más facilidad, ya que no será difícil encontrar algún tipo de conexión entre los diferentes sectores económicos que cabe subvencionar y la «planificación general de la actividad económica» (24).

Mas, por si esto no fuera suficiente, el poder de gasto del Estado cuenta con otro apoyo; el que le proporciona la genérica cláusula del art. 149.1.1 mediante la cual parece que en principio el poder central podrá superponerse a todas las competencias autonómicas con el fin de proteger una igualdad que la CE ya reconoce en otros preceptos tales como el art.9.2 o el 139 de nuestra Norma Fundamental.

Precisamente como mecanismo en manos del Estado para garantizar la igualdad proclamada en el art. 139 CE, concibió el TC en ocasiones la regla 1ª del artículo 149.1 (25).

(23) Fundamento Jurídico 7º de la STC 13/1992.

(24) En este sentido, MEDINA GUERRERO, M.: «La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas», op. cit., p. 82. A estos efectos vid. STC 59/1995.

(25) Vid. STC 5/1981, de 13 de febrero.

Ahora bien, no existe unanimidad doctrinal ni claridad en la jurisprudencia del TC, sobre si esa cláusula ha de considerarse como conformadora de una competencia exclusiva en manos del Estado con las mismas características que cualquiera otra de las contenidas en el art. 149 o si, por el contrario, es sólo un mecanismo interpretativo de las demás materias que la Constitución le ha reservado al Estado sin constituir por sí misma una competencia que pueda constreñir las de las CCAA (26).

A nuestro modo de ver no puede ser otra que esta última la manera de interpretar el precepto, pues de lo contrario el poder de gasto del Estado le estaría legitimando, en última instancia, para reducir la distribución de competencias arbitrada por la Constitución y las Leyes y la autonomía financiera de las CCAA, a una mera construcción teórica.

Por lo que atañe a la competencia que sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica recogida la regla 13 del artículo 149.1 C.E., los principales conflictos se centran en la determinación de la extensión que ha de darse a las bases a que se refiere el precepto.

En este sentido hay que señalar que el Tribunal Constitucional, a partir de 1988 (27), inició una línea jurisprudencial encaminada a señalar qué es lo que había de entenderse comprendido entre esas bases, señalando que las mismas sólo debían contener la regulación esencial de las subvenciones limitándose así a definir las, a cuantificarlas y a señalar unas condiciones mínimas para su otorgamiento (28) y todo ello a través de una norma de rango legal (29), reservándose así a las CCAA la facultad de desarrollar y ejecutar tales condiciones (30).

(26) Sobre esta cuestión puede consultarse, LÓPEZ GUERRA: «Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del art. 149.1.1. C.E.» en la obra colectiva, *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, M.A.P., Madrid, 1990. pp. 79 y ss.

(27) Vid. STC 152/88.

(28) Vid. STC 188/89.

(29) Vid. SSTC 69/1988, 182/88 y 13/1989.

(30) Sin embargo, sorprende encontrar en la STC 13/92, una referencia en este ámbito a la Sentencia 95/86, ya que en esta última se reconocía al Estado la capacidad de regular las subvenciones con un notable grado de precisión que excedía de la regulación esencial a la que arriba hicimos referencia, para permitir al poder central hacer «previsiones de acciones o medidas **singulares** que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector».

Más extensas serían sin duda, las facultades del Estado si tuviese expresamente reconocida en la materia de que se trate, competencia legislativa no sólo en cuanto a las bases, sino también respecto al desarrollo de las mismas. De ese modo sí estaría habilitado para entrar en la regulación de las condiciones, destino y tramitación de las subvenciones con detalle, reservando únicamente a las CCAA la potestad de ejecución o gestión de tales medidas.

3.3. La competencia autonómica en la gestión de las subvenciones como regla general y excepciones a la misma

A pesar de las dificultades que plantean los casos expuestos de relaciones financieras entre el Estado y las CCAA, la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional coinciden en afirmar que, cuando los entes subcentrales detentan algún tipo de competencia sobre la materia objeto de subvención, la gestión de éstas corresponde en todo caso a las CCAA,

Ahora bien, ésta que se erige como regla general y que fue objeto de formulación por el TC por vez primera en la STC 95/1986, cuenta también con importantes excepciones.

En ese sentido, sentencias como STC 146/86 o la 188/89 admiten que, aun en el caso de que exista una competencia exclusiva en la materia de que se trate a favor de la CA, si el Estado detenta también en ese sector algún título competencial, ya sea genérico o específico, cabe la posibilidad de que éste asuma también la gestión de la subvención, gestión centralizada que sólo tendrá lugar, tal y como expone la STC 13/92, cuando se den una serie de requisitos, a saber: «Que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas 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, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

De la generalidad de los términos utilizados por el T.C. podría pensarse que realmente lo que nace con visos de ser una mera situación excepcional, pudiera llegar a convertirse en un instrumento de utilización indiscriminada en manos del Estado que, de llevarse hasta sus últimas consecuencias, podría anular totalmente la autonomía de los entes subcentrales. Resulta por ello alentador confirmar que la línea interpretativa iniciada por el T.C. sobre ese particular sigue derroteros diferentes, interpretando restrictivamente los requisitos necesarios para que haya lugar a una gestión centralizada de las subvenciones.

Muestra de esa afirmación la constituye una reciente Sentencia del Alto Tribunal, concretamente la STC 59/1995. En ella la Generalitat de Cataluña, invocando su competencia exclusiva en materia de vivienda, en virtud del artículo 25.3 de su Estatuto de Autonomía, cuestiona el hecho de que las cantidades que el Estado destina a rehabilitación de viviendas de promoción pública (en virtud de un Convenio de financiación suscrito entre el Director General de la Vivienda y el Concejal Presidente del Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona), se abonen directamente por el M.O.P.U. al Ayuntamiento de Barcelona. Es decir, se impugna la gestión centralizada de esas ayudas.

Pues bien, ante los títulos competenciales en los que el Estado intentaba amparar su actuación, el T.C. desestimó la posibilidad de que pudiera invocar concretamente las competencias incluidas en los artículos 149.1.1º y 149.1.11º aceptando, sin embargo, la concurrencia competencial entre la competencia exclusiva de la CA en materia de vivienda y la competencia que el artículo 149.1.13º de la C.E. atribuye al estado en cuanto que-según señala- existe una conexión clara de la materia de vivienda con la política económica general.

No obstante lo anterior, el T.C. se encargó de señalar que «la mera invocación de este precepto (149.1.13º) no le autoriza (al Estado) a atraer hacia sí toda intervención, por penetrante que sea, en el sector objeto de financiación estatal, por más que la misma se encuadre en el ámbito de unas relaciones cooperativas establecidas con otro Ente que asimismo, ostenta competencias en la materia» (31) lo que le lleva a concluir que la marginación de la CA en

(31) F.J.5º de la STC 59/1995.

este caso no se compadece con el carácter restrictivo con el que debe ser interpretada la posibilidad de gestión centralizada pues, sigue diciendo, «ni la necesidad de gestión centralizada puede deducirse sin esfuerzo de la medida de fomento que ahora nos ocupa, ni dicha necesidad aparece razonablemente justificada (...) por la pretensión de evitar que se superen los topes máximos previstos en el Presupuesto del Estado para los fines del A.E.S., o por la de asegurar la distribución homogénea de esos fondos en todo el territorio nacional» (32).

En virtud de todo lo anterior, el TC declaró expresamente la titularidad de la competencia de gestión en la materia aludida, a favor de la CA de Cataluña.

4. LA TERRITORIALIZACIÓN DE LOS FONDOS DESTINADOS A LA SUBVENCIÓN

Una vez que se reconoce como regla general la gestión descentralizada de las subvenciones constrañendo la posibilidad de su excepción, otra cuestión cobra relevancia en el contexto de las subvenciones y ésta no es otra que la necesidad de territorialización de los fondos destinados a subvencionar el sector material de que se trate.

Fue sobre todo a partir de la STC 13/1992, cuando la cuestión de la territorialización alcanzó mayor relevancia, en especial por lo que respecta a los medios adecuados para llevar a cabo esa puesta a disposición de los entes autonómicos, de las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado.

Tal y como reconoce el mismo Tribunal en esa Sentencia, el modo de llevar a cabo la territorialización de los fondos más acorde con la construcción constitucional del Estado Autonomico, sería aquélla mediante la cual esas cantidades aparezcan ya en los Presupuestos Generales de Estado «como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, en las correspondientes Secciones, Servicios y Programas de los Presupuestos» (33).

(32) Íbidem.

(33) F.J.9º de la STC 13/92 y F.J.º 2º de la reciente STC 16/1996, de 1 de febrero.

No obstante, si ello no pudiera ser así (34), se admite la posibilidad de hacerlo por medio de una norma inmediatamente posterior o a través de un Convenio con las CCAA. Este sería, por ejemplo, el medio que habría de emplearse si tales partidas, en vez de figurar como transferencias a las CCAA, apareciesen directamente como transferencias a los destinatarios últimos de las subvenciones que las CCAA hayan de gestionar (35).

Pero, al margen de esos supuestos que deben ser entendidos como excepcionales (36), el método más acorde con la composición actual del Estado español es, como hemos dicho, la territorialización mediante la consignación de las partidas en los propios presupuestos como transferencias -corrientes o de capital- a las CCAA.

De todos modos, no debe olvidarse que también existe otro medio para llevar a cabo la consignación de los fondos a las CCAA.

Nos referimos al que la Ley General Presupuestaria prevé en su artículo 153, uno de cuyos incisos ha sido declarado recientemente inconstitucional por Sentencia 68/1996. En este precepto se parte de la asignación centralizada de las cantidades presupuestadas a los órganos estatales que sólo más tarde procederían a distribuir las entre las CCAA. Como puede advertirse, no es éste el mecanismo que mejor se adecua a la línea impulsada por el TC en la Sentencia 13/92, dirigida a considerar que si se quiere realmente respetar el Estado de las Autonomías, la territorialización de los fondos a favor de las CCAA debe hacerse ya en los mismos Presupuestos y nunca asignarse centralizadamente a favor de un Organismo dependiente de la propia Administración del Estado (37).

(34) En la STC 16/1996 el Tribunal señaló que si la CA afectada, en este caso la Generalitat de Cataluña, considera que hubo posibilidad de territorialización en la propia Ley de P.G.E., debió argumentarlo ella misma (F.J.º 2º).

(35) Vid. F.J. 9 de la STC 13/92.

(36) En ese sentido, TENA PIAZUELO, V.M.: «Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas», op. cit., p. 175.

(37) En esa línea, AYMERICH CANO, C.: «Las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA: dos recientes sentencias del Tribunal Constitucional español (SsTC 13/1992, de 6 de febrero y 79/1992, de 28 de mayo)», R.E.D.A., nº 260, 1993, p. 969.

Pero es que, además de lo anterior y con carácter previo a la mencionada STC de 1996, resultaba especialmente llamativo el escaso papel que jugaban las CCAA en esa distribución para lo cual el citado precepto disponía que las mismas únicamente serían «oídas», extremo éste al que afectó la declaración de inconstitucionalidad contenida en la Sentencia 68/1996, en cuyo F.J.º 11 el Tribunal señaló que «la participación que el inciso primero de la regla segunda del art. 153 de la L.G.P. reconoce a las Comunidades Autónomas, en la medida en que se limita a un simple trámite de audiencia, no puede considerarse una fórmula de colaboración constitucionalmente suficiente que respete su autonomía financiera, pues no permite que aquéllas intervengan de un modo relevante en la fijación de los criterios objetivos conforme a los cuales se distribuyen territorialmente las subvenciones. Debe, por tanto, articularse alguna forma más intensa de cooperación en que las posiciones del Estado y de las Comunidades Autónomas resulten más equilibradas».

Al margen de la fórmula que a partir de ese momento se escoja entre las que el marco constitucional permita y continuando con la forma de territorialización que nos parece más ajustada a la línea apuntada en ese sentido por el TC, ha de prestarse atención también a los medios que se utilizarán, una vez consignados los fondos en el propio Presupuesto General de Estado a favor de las CCAA, para proceder al reparto entre ellas.

De entre estos mecanismos, los convenios que a tales efectos pueden llevar a cabo el Estado y los entes autonómicos, han despertado especial interés. Como veremos, a pesar de que estos instrumentos presentan en ocasiones ventajas, al menos teóricas, sobre otros cauces de reparto de los fondos, de su aplicación en la práctica pueden derivarse también algunos inconvenientes.

Con objeto del comentario que anteriormente llevábamos a cabo sobre la ingerencia que sobre la autonomía de gasto de las CCAA implica, bajo nuestro punto de vista, el hecho de que el Estado pueda establecer subvenciones en materias de competencia exclusiva de las CCAA y sobre las que él no invoca ningún título competencial, exponíamos la idea de algún autor (38)

(38) MEDINA GUERRERO: «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», op. cit., p. 170 y ss.

que, a pesar de reconocer ese hecho, consideraba que ello era verdaderamente necesario para que la colaboración del Estado en la defensa y promoción de los derechos sociales, pudiera ser efectiva.

Pues bien, independientemente de que ello pueda ser o no compartido, lo cierto es que los principios de colaboración y cooperación son precisamente los que deben inspirar las relaciones financieras que puedan entablarse entre el Estado y los entes subcentrales alcanzando, un papel de máxima relevancia cuando de lo que se trata es de arbitrar los medios en los que se va a proceder al reparto de los fondos entre las CCAA encargadas de gestionar las subvenciones en aquellas materias donde existe una concurrencia competencial entre la Administración central y la autonómica.

En estos casos, en los que el Estado podrá al menos indicar las condiciones generales que atañen a la subvención, pensamos que los Convenios de colaboración se ajustan más al principio de cooperación interadministrativa, de lo que lo hacen otros medios que también puede utilizar el Estado para fijar aquéllos extremos que su competencia le permite, como es el caso de las normas imperativas.

Si estos Convenios de colaboración se llevan a cabo respetando el principio de voluntariedad que debe inspirarlos y ajustándose a los principios constitucionales oportunos, tampoco tendría en principio porqué haber problema para que sean utilizados cuando el Estado no tiene materialmente ningún tipo de competencia, ya que como afirma el Tribunal Constitucional, «no podría ni siquiera condicionarse esa transferencia de fondos a la firma del Convenio» porque éste por sí sólo «no puede servir para que el Estado recupere competencias en sectores de actividad descentralizados por completo» (39).

En definitiva, a pesar de que en este último caso tendría sentido, a nuestro modo de ver, el uso de ese instrumento de reparto de fondos, cuando se trata de competencias compartidas sí pensamos que puede ser positivo para eludir la utilización de otros medios que exteriorizan menos colaboración

(39) F.J.10

entre las dos Administraciones, como es el caso de las normas de obligado cumplimiento que el Estado podrá dictar hasta donde lleguen sus competencias.

De todos modos ya advertíamos antes que también pueden achacarse inconvenientes al uso de estos instrumentos.

Bajo nuestro punto de vista, la forma más respetuosa con los principios constitucionales de llevar a cabo estos Convenios se materializa a través de acuerdos multilaterales en los que entren a negociar conjuntamente con el Estado, cada una de las Comunidades Autónomas afectadas por la subvención. Si ello no ocurriese así y las negociaciones transcurriesen entre múltiples convenios bilaterales en los que, separadamente, cada Comunidad Autónoma firmase su acuerdo con el Estado, podría vulnerarse el principio de igualdad, ya que no es difícil pensar, sobre todo en una situación política como la actual, en las mejores concesiones que una determinada Comunidad Autónoma, con mayor fuerza política que las demás, pudiera conseguir como fruto de esos convenios.