

Finalment, una última qüestió que mereix comentari és el fonament jurídic 5, relatiu als efectes que haurà de produir la Sentència que ara es dicta. Així, i d'acord amb l'article 66 LOTC, tot i declarar la inconstitucionalitat de la Resolució impugnada, en garantia dels beneficiaris de les ajudes econòmiques que ja han estat atorgades i, per tal com es tracta d'un exercici econòmic ja tancat (recordem que les beques anaven a càrrec dels pressupostos generals de

l'Estat per a 1997), el Tribunal només es limita a declarar que la Resolució objecte del conflicte no respecta l'ordre constitucional i estatutari de competències, cosa que una vegada més posa de manifest els problemes en el desplegament d'eficàcia jurídica de les decisions del Tribunal Constitucional que comporten la declaració de nul·litat de preceptes pressupostàriament lligats a exercicis econòmics ja finalitzats.

Francesc Vallès

**Sentència 16/1996, d'1 de febrer de 1996 (BOE de 2 de març de 1996). Recurs d'inconstitucionalitat 2.280/1990, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra determinats preceptes i partides pressupostàries de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat.**

Ponent:

Álvaro Rodríguez Berlijo

Amb aquesta Sentència, el Tribunal Constitucional torna a plantejar-se la problemàtica que es deriva respecte de la territorialització de les transferències pressupostàries amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat i destinades a subvencions-foment<sup>1</sup> en la mesura en què la comunitat autònoma que les percep disposa d'una competència material sobre l'activitat finançada.

Efectivament, el Tribunal Constitucional ja va recordar amb la STC 13/1992 que no hi ha una «competència subvencional diferenciada» resultant de la po-

testat financera de l'Estat. La subvenció no és un concepte que delimiti competències (STC 39/1982 i 179/1985), ni el sol fet de finançar es pot erigir en nucli que atregui cap a ell qualsevol competència sobre els diversos aspectes a què pot donar lloc l'activitat de finançament (STC 39/1982, 144/1985, 179/1985 i 146/1986), perquè la facultat de despesa pública en mans de l'Estat no és un «*título competencial autónomo*» (STC 179/1985, 145/1989) que «*pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía*» (STC 95/1986).

Això implica, doncs, que «*la sola de-*

1. En relació amb el concepte de subvenció-foment, per oposició al de subvenció-dotació, *vid.* la STC 13/1992, de 6 de febrer, EJ 6, en què s'afirmava que «*Dentro de las subvenciones, y en lo que respecta a las cuestiones aquí planteadas, conviene distinguir por una parte aquellas que responden a una finalidad o acción de fomento, y por otra, las llamadas "subvenciones-dotación" frecuentemente incluidas en los presupuestos generales del Estado y que, si bien formalmente caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impropiaemente o en una aceptación genérica pueden asimilarse a subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia del ente público receptor (como el caso de las subvenciones a entidades locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo.*»

*cisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas —que lo siguen siendo a pesar de la financiación—» (STC 146/1986 i 75/1989), de manera que «la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias genéricas o específicas que el Estado posea en la materia de que se trate [...]» (STC 201/1988 i 188/1989).*

Així, el Tribunal Constitucional va limitar la intervenció de l'Estat en aquells supòsits en què sobre la base de la seva potestat de despesa, decidís el finançament afectat de determinades activitats reclamant competències materials que no li corresponen, ja que, si ho fes així, l'autonomia financera de les comunitats autònomes es podria veure condicionada, tenint en compte que «*El principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (art. 2 i 137), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que aun cuando tenga un carácter instru-*

*mental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines [...] Ello implica la "plena disponibilidad" de sus ingresos "sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas.»*

Per tant, atenent a les afirmacions precedents, i tenint en compte només que l'Estat sigui competent en relació amb la matèria finançada a través de la subvenció, la seva intervenció abasta en més o menys mesura la determinació del règim jurídic relatiu a la subvenció concedida i/o a la seva gestió. Això suposa, pel que fa a la gestió concreta de les subvencions, que sigui necessària la territorialització obligatòria, com a transferència corrent o de capital a les comunitats autònomes, dels crèdits pressupostaris destinats a finançar la subvenció, sempre que la comunitat autònoma disposi com a mínim de les bases de desenvolupament normatiu i d'execució de la competència material afectada a través de la subvenció.<sup>2</sup>

2. *Vid. el FJ 8 de la STC 13/1992, en què el Tribunal Constitucional, amb un caràcter marcadament didàctic va diferenciar quatre supòsits generals en què va determinar com s'havia de projectar la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en relació amb el foment de determinades activitats a través de la subvenció, en afirmar que: «a) Un primer supuesto se produce cuando la comunidad ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la hacienda autonómica, consignándose en los presupuestos generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las comunidades autónomas, de manera que la asignación de los recursos quede territorializada, en los mismos presupuestos generales del Estado.*

*b) Un segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las comunidades autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las comunidades autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado y organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos ge-*

Reprement la nostra exposició sobre la Sentència comentada, la Generalitat planteja el recurs i qüestiona la suficiència i l'autonomia financeres del sistema de finançament autonòmic, ja que l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera de 7 de novembre de 1986 no havia inclòs, en la valoració del cost efectiu dels serveis transferits, determinades subvencions estatals que haurien d'haver format part del bloc de finançament incondicionat. Però, a més, i juntament amb ell, el nus gordià del recurs rau en la reclamació de la territorialització obligatòria d'aquelles subvencions, a fi que aviat se'n pugui disposar, i sense cap altre condicionament que el que es pugui derivar de l'exercici de les competències estatals en la matèria, i qüestiona, a més, quin és el moment més adequat per començar a fer-ho (sigui en els mateixos pressupostos generals de l'Estat, sigui, subsidiàriament, quan dificultats tècniques impedeixin la primera possibilitat, al més aviat possible). Amb això, i independentment que la territorialització es realitzi o no en els mateixos pressupostos de l'Estat, la Generalitat considera que en cap cas aquests

crèdits pressupostaris no es poden centralitzar amb càrrec als òrgans de l'Estat, sinó que obligatòriament s'han de consignar els crèdits pressupostaris en els conceptes 4.5 i 7.5 «*para comunidades autónomas*».

Aquestes qüestions fan que qui ha interposat el recurs analitzi una per una les partides de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a 1990, a fi d'exigir o bé la inclusió corresponent d'aquestes partides en el finançament incondicionat, o bé la territorialització corresponent d'aquelles en què d'alguna manera es refereixin a subvencions destinades al foment en matèries de competència autonòmica, i posant en qüestió, a més, la forma en què s'efectuï aquesta territorialització pel fet que aquesta consignació es realitza de forma centralitzada a càrrec dels òrgans de l'Estat.

L'advocat de l'Estat, després de considerar inadequat que la Generalitat es qüestioni en via constitucional la insuficiència del sistema de finançament autonòmic perquè constitueix una qüestió que, pel seu caràcter marcadament polític, no s'hauria de tractar aquí, analitza l'objecte del recurs.

Així, i pel que fa al mateix exercici de

*nerales del Estado, si ello es posible, o en un momento inmediatamente posterior; mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.*

*c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la comunidad autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.*

*d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las comunidades autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de éstas dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias señaladas en nuestra doctrina anterior, 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.»*

la seva potestat de despesa a través de la subvenció i atenint-se a la jurisprudència constitucional, justifica la consignació pressupostària de determinats crèdits destinats a subvencions, en la mesura en què l'Estat disposa de competència material per fer-ho en virtut dels art. 149.1.13 CE, que es refereix a la competència d'ordenació i direcció general de l'economia, i 149.1.1 CE, relatiu a la competència de l'Estat per garantir la igualtat en l'exercici dels drets. Aquí destaca, per part de l'Estat, una concurrència competencial d'aquests títols estatals amb els propis autonòmics, qüestió que justifica que no sigui necessari incloure'ls en el bloc del finançament incondicionat.

En segon lloc, i pel que fa a la territorialització centralitzada de les partides pressupostàries, es fa constar que la demanda no distingeix amb precisió entre l'autorització pressupostària en matèria de despesa pública i l'autorització o compromís de despesa. Això és necessari, ja que, segons la part demandada, els crèdits consignats en els estats de despeses no són objecte idoni per plantejar un recurs d'inconstitucionalitat, ja que aquestes consignacions no tenen eficàcia fora de l'aparell administratiu estatal, per la qual cosa no se'ls pot imputar la violació de les competències autonòmiques en la mesura que no s'hagin territorialitzat expressament a favor de la Generalitat.

Davant d'aquests raonaments, el Tribunal Constitucional reitera la jurisprudència que ja va assentar amb la STC 13/1992, de 6 de febrer, en què, com veïem, de forma paral·lela, també es va qüestionar en aquesta instància la constitucionalitat de determinades partides pressupostàries corresponents a les lleis

33/1987, de 23 de desembre, i 37/1988, de 28 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 1988 i 1989, respectivament.

Efectivament, amb la STC 16/1990, el Tribunal Constitucional reafirma la jurisprudència que ja va assentar en aquell moment, qüestió per la qual comença a analitzar cada una de les partides pressupostàries que han estat objecte de recurs per la Generalitat, a fi de determinar quin és l'àmbit permès per determinar el règim jurídic de les subvencions atorgades per part de l'Estat, en la mesura que disposi de competència material per fer-ho, com també la necessitat o no de la territorialització obligada d'aquestes partides, i la manera com s'ha de realitzar aquesta operació, en la mesura que, sobre la base de competències materials, aquesta comunitat autònoma sigui competent per gestionar-les.

Pel que fa a la territorialització, el Tribunal declara la inconstitucionalitat d'algunes partides pressupostàries en la mesura que apareguin centralitzades expressament en la Llei de pressupostos a favor d'òrgans de l'Estat, perquè la distribució competencial ho exigeix així. Aquest és el cas del «*Servicio 06 (Secretaría del Estado de Universidades e Investigación): Programa 422 D (Enseñanzas Universitarias). Concepto 442: Transferencias corrientes para atenciones a todas las Universidades*» adduït en el FJ 2C.d, quan afirma que correspon a la Generalitat la gestió de la subvenció corresponent, amb la qual cosa cal que es territorialitzi, en la mesura en què aquesta comunitat autònoma és competent en matèria educativa respecte de les universitats que radiquen en el seu àmbit territorial.<sup>3</sup>

3. En la STC 13/1992, FJ 13 D.d el Tribunal Constitucional va mantenir la constitucionalitat de la partida pressupostària objecte de recurs, ja que, a diferència de la que es tracta en aquest cas, en el

En canvi, continuant amb la territorialització, el Tribunal Constitucional adopta una visió positiva respecte de la inexistència de territorialització a favor de la Generalitat, malgrat que disposa de competències en matèria d'indústria, artesanía, energia i mines, en el cas de la «Sección 20 (Ministerio de Industria y Energía), Servicio 03 (Secretaría General de Energía y Recursos Minerales), Programa 731 F (Normativa y desarrollo energético). Concepto 772: Transferencias de capital a empresas privadas, para financiar obras de electrificación en zonas insuficientemente dotadas e inversiones en mejora de la calidad del servicio eléctrico.» La gestió de la subvenció per part del Ministeri d'Indústria i Energia és justificada en aquest cas pel Tribunal Constitucional en el FJ 2 E.a, emparant-se en l'art. 149.1.13 CE, ja que «la electrificación de zonas insuficientemente dotadas permite su encaje en las bases de la planificación general de la actividad económica [...] por lo que nada tiene de extraño que en los Presupuestos Generales del Estado se consignen los créditos correspondientes al Ministerio del ramo, sin perjuicio de las competencias de gestión que, en su caso, puedan ostentar las Comunidades Autónomas.»

Pel que fa a la manera d'efectuar-se aquesta territorialització, el Tribunal recorda, en el FJ 2 d'aquesta Sentència, que «la técnica más acorde y respetuosa con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas es que esa territorialización se realice directamente

en los propios presupuestos generales del Estado, consignándose como transferencias, corrientes o de capital, a las comunidades autónomas en las correspondientes secciones, servicios y programas del Estado de gastos», si bé manté que «de ello no se sigue necesariamente la inconstitucionalidad de las mismas (partides pressupostàries), siempre que por normas inmediatamente posteriores o por Convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias, los fondos en cuestión se distribuyan efectivamente entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos.» Aquí el Tribunal reproduïx la jurisprudència que hi ha fins al moment, encara que apunta que la Generalitat hauria d'haver estat qui demostrés d'alguna manera en el seu escrit que aquesta territorialització podia haver-se efectuat directament en la mateixa Llei de pressupostos generals de l'Estat en afirmar que «la representación de la Generalidad de Cataluña no ha aportado argumentación alguna que nos permita concluir que dicha territorialización podría llevarse a cabo en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado.» Tenint en compte aquest fonament jurídic, qui comenta aquesta Sentència no pot deixar de sorprendre's davant les afirmacions del Tribunal, el qual, contra les afirmacions referides en altres sentències, en què la territorialització de les partides s'havia d'efectuar preferiblement en la mateixa Llei, llevat que ho impedissin qüestions de caràcter tècnic, ara determina que aquella és subsidiària

---

Concepte 441 es feia referència a les «Transferencias Corrientes a las Universidades para diversas acciones, enumerándose en los Subconceptos diversas Universidades entre las que no se incluía ninguna catalana». Aquesta qüestió el va portar a afirmar que «Es evidente que, mediante esta partida, el Estado subviene a diversos gastos de Universidades, radicadas en aquellas partes del territorio nacional donde los servicios sobre la materia no se han traspasado a las Comunidades Autónomas. La impugnación carece, pues, de todo fundamento, máxime, cuando las transferencias a las Universidades catalanas se han tenido en cuenta para el cálculo de la fórmula financiera que se aplica a la financiación de los servicios transferidos en materia educativa.»

i només es realitza en la mesura en què això sigui demostrat per les comunitats autònomes.

Sens perjudici de la declaració d'inconstitucionalitat de les partides pressupostàries, que segons el Tribunal Constitucional no respecten la deguda territorialització en el cas d'incidir en competències materials de les comunitats autònomes, finalment es disposa

que aquest judici no arriba a la nul·litat ni tampoc a les subvencions atorgades en virtut d'ell, tenint en compte que això podria representar greus perjudicis i pertorbacions per als interessos generals, afectant situacions jurídiques consolidades i particularment la política econòmica i financera de l'Estat.

Susana Campuzano

**Sentència 27/1996, de 15 de febrer (Sala Segona) (BOE de 18 de març; correcció d'errades, BOE de 17 de abril). Recurs d'empara electoral núm. 553/1996, contra l'acte de l'administració electoral que declara la no-proclamació de la candidatura Andecha Astur (A.A) i contra la Sentència de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries, que desestima el recurs promogut contra l'acte administratiu electoral.**

*Ponent:*

José Gabaldón López

El que es qüestiona en aquesta Sentència és tant la resolució de la Junta Electoral Provincial d'Astúries, que denega la proclamació de la candidatura Andecha Astur (A.A) a les eleccions generals del 3 de març de 1995 per la irregularitat de presentar en bable les declaracions d'acceptació dels seus candidats, com la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries que la confirma.

La representació de la candidatura planteja recurs d'empara electoral argumentant que l'acord de la Junta Electoral vulnera els articles 14 en relació amb el 3.2, 20.1.a, i l'article 23.2 de la Constitució, encara que la qüestió de fons es planteja en relació a si l'esmentat acord vulnera l'art. 23 CE que reconeix el dret d'accés als càrrecs públics, dret essencial per a tot estat social i democràtic de dret.

L'argumentació del Tribunal Consti-

tucional s'inicia destacant el caràcter plurilingüe de la nació espanyola, com també el règim de cooficialitat lingüística entre el castellà i les altres llengües espanyoles oficials en les respectives comunitats autònomes d'acord amb els seus estatuts. En aquest sentit el Tribunal Constitucional afirma que l'Estatut d'Autonomia d'Astúries no atorga el caràcter d'oficial al bable, i que en conseqüència els recurrents haurien d'haver solucionat l'error formal en la declaració dels candidats i presentar el document en castellà, tal i com va indicar l'Administració electoral.

En un segon bloc, el Tribunal Constitucional respon de forma contundent la impugnació de l'Acord per la presumpta vulneració de la llibertat d'expressió (art 20.1 CE) en afirmar que l'escrit d'acceptació de la candidatura és únicament una manifestació de la voluntat del candidat, que expressa l'absència de circumstàncies negatives, però que en cap cas no incorpora opinió o pensament.