

introducción de una excepción a la regla general de la participación de las comunidades autónomas en actividades de naturaleza subvencional que afecten a materias sobre las que ostenten un título competencial.

Finalmente, una última cuestión que merece comentario es el fundamento jurídico 5, relativo a los efectos que deberá producir la Sentencia que ahora se dicta. Así, y de acuerdo con el artículo 66 LOTC, a pesar de declarar la inconstitucionalidad de la Resolución impugnada, en garantía de los beneficiarios de las ayudas económicas que ya han sido otorgadas, y en tanto que se trata de un

ejercicio económico ya cerrado (recordemos que las becas iban a cargo de los presupuestos generales del Estado para 1997), el Tribunal sólo se limita a declarar que la Resolución objeto del conflicto no respeta el orden constitucional y estatutario de competencias, poniendo una vez más de manifiesto los problemas en el desarrollo de eficacia jurídica de las decisiones del Tribunal Constitucional que comporten la declaración de nulidad de preceptos presupuestariamente ligados a ejercicios económicos ya finalizados.

Francesc Vallès

**Sentencia 16/1996, de 1 de febrero de 1996. Recurso de inconstitucionalidad 2280/1990, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos y partidas presupuestarias de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado (BOE de 2 de marzo de 1996).**

Con esta Sentencia, nuevamente el Tribunal Constitucional vuelve a plantearse la problemática que se deriva con respecto a la territorialización de las transferencias presupuestarias con cargo a los presupuestos generales del Estado y destinadas a subvenciones-fomento<sup>1</sup> en la medida en que la comunidad autónoma perceptora de las mismas disponga de una competencia material sobre la actividad financiada.

Efectivamente, ya con la Sentencia 13/1992, el Tribunal Constitucional vino a recordar que no existe una «competencia subvencional diferenciada» resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (STC 39/1982 y 179/1985) ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda

1. En relación con el concepto de subvención-fomento, por oposición al de subvención-dotación, *vid.* la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6, donde se aseveraba que «Dentro de las subvenciones, y en lo que respecta a las cuestiones aquí planteadas, conviene distinguir por una parte aquéllas 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 impropia 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.»

dar lugar la actividad de financiación (STC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no estar la facultad de gasto público en manos del Estado «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).

Ello implica, entonces, que «la sola decisión 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 y 75/1989) de tal 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 y 188/1989).

De tal forma, vino el Tribunal Constitucional a limitar la intervención del Estado en aquellos supuestos en que sobre la base de su potestad de gasto, decidiera la financiación afectada de determinadas actividades atrayendo hacia sí competencias materiales que no le corresponden, puesto que caso de hacerlo así, podría verse condicionada la autonomía financiera de las comunidades

autónomas, habida cuenta de que «El principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (art. 2 y 137), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que aun cuando tenga un carácter instrumental, 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.»

Por tanto, atendiendo a las afirmaciones precedentes, tan sólo en la medida en que el Estado sea competente en relación con la materia financiada a través de la subvención, su intervención alcanza en mayor o menor medida a la determinación del régimen jurídico relativo a la subvención concedida y/o a su gestión. Ello supone, por lo que hace a la gestión concreta de las subvenciones, que se haga necesaria la obligatoria territorialización, como transferencia corriente o de capital a las comunidades autónomas, de los créditos presupuestarios destinados a financiar la subvención, en tanto la comunidad autónoma disponga como mínimo de las bases de desarrollo normativo y de ejecución de la competencia material afectada a través de la subvención.<sup>2</sup>

---

2. *Vid.* el FJ 8 de la STC 13/1992, donde con marcado carácter didáctico vino el Tribunal Constitucional a diferenciar cuatro supuestos generales en los se determinó el modo en cómo la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas debe proyectarse en relación con el fomento de determinadas actividades a través de la subvención, al 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.

Retomando nuestra exposición respecto de la Sentencia comentada, la Generalidad plantea el recurso cuestionando la suficiencia y autonomía financieras del sistema de financiación autonómico, en cuanto el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986 no había incluido, en la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos, determinadas subvenciones estatales que deberían haber formado parte del bloque de financiación incondicionada. Pero además, y junto a ello, el nudo gordiano del recurso radica en el reclamo de la obligatoria territorialización de aquellas subvenciones a fin de que se pueda disponer prontamente de las mismas y sin

más condicionamientos que los que se deriven del ejercicio de las competencias estatales en la materia, cuestionando además cuál es el momento más adecuado para proceder a ello (bien en los propios presupuestos generales del Estado o bien, subsidiariamente, cuando dificultades técnicas impidan la primera posibilidad, a la mayor antelación posible). Junto a ello, y con independencia de que la territorialización se realice o no en los propios presupuestos generales del Estado, considera la recurrente que en ningún caso cabe que tales créditos presupuestarios puedan centralizarse con cargo a los órganos del Estado, sino que obligatoriamente deben consignarse los créditos presupuestarios en

»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, aun 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 intermedio de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales 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 ésta 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.»

los conceptos 4.5 y 7.5 «para comunidades autónomas.»

Tales cuestiones dan lugar a que la recurrente analice una por una las partidas de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 1990, a fin de exigir bien la correspondiente inclusión de dichas partidas en la financiación incondicionada o bien la correspondiente territorialización de aquellas que en alguna medida se refieran a subvenciones destinadas al fomento en materias de competencia autonómica, poniendo además en tela de juicio la forma en que dicha territorialización se efectúe en la medida en que tal consignación se realice de forma centralizada a cargo de los órganos del Estado.

El abogado del Estado, tras considerar inadecuado que en vía constitucional se cuestione por parte de la Generalidad la insuficiencia del sistema de financiación autonómico en cuanto constituye una cuestión que por su marcado carácter político no cabe sea ventilada en tal sede, pasa a analizar el objeto del recurso.

Así, y por lo que se refiere al ejercicio mismo de su potestad de gasto a través de la subvención y en atención a la jurisprudencia constitucional, justifica la consignación presupuestaria de determinados créditos destinados a subvenciones, en la medida en que dispone el Estado de competencia material para hacerlo en virtud del art. 149.1.13 CE, referido a la competencia de ordenación y dirección general de la economía, y el art. 149.1.1 CE, relativo a la competencia del Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos. Se destaca aquí, por parte del Estado, una concurrencia competencial de tales títulos estatales con los propios autonómicos, cuestión que justifica la innecesidad de su inclusión en el bloque de la financiación incondicionada.

En segundo lugar, y por lo que a la territorialización centralizada de las partidas presupuestarias se refiere, se hace constar que la demanda no distingue con precisión entre la autorización presupuestaria en materia de gasto público y la autorización o compromiso de gasto. Ello se hace necesario puesto que, según la parte demandada, los créditos consignados en los estados de gastos no son objeto idóneo para el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad puesto que tales consignaciones carecen de eficacia fuera del aparato administrativo estatal por lo que no puede imputárseles la violación de las competencias autonómicas en la medida en que no hayan sido expresamente territorializadas a favor de la Generalidad.

Frente a estos razonamientos, el Tribunal Constitucional viene a reiterar la jurisprudencia que ya sentara en su momento con la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, donde, como veíamos, de forma paralela, vino también a cuestionarse en tal instancia la constitucionalidad de determinadas partidas presupuestarias correspondientes a las leyes 33/1987, de 23 de diciembre, y 37/1988, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1988 y 1989, respectivamente.

En efecto, con la Sentencia 16/1990 el Tribunal Constitucional reafirma la jurisprudencia que ya sentara en su momento, cuestión por la que procede a analizar todas y cada una de las partidas presupuestarias recurridas por la Generalitat a fin de determinar cuál es el ámbito permitido para la determinación del régimen jurídico de la subvenciones otorgadas por parte del Estado, en la medida que disponga de competencia material para hacerlo, así como la necesidad o no de la obligada territorialización de tales partidas y el modo en

cómo debe realizarse tal operación, en la medida en que, sobre la base de sus competencias materiales, tal Comunidad Autónoma sea competente para proceder a su gestión.

Con respecto a la territorialización, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de algunas partidas presupuestarias en la medida en que aparecen centralizadas expresamente en la Ley de presupuestos a favor de órganos del Estado, en tanto que la distribución competencial así lo exige. Tal es el caso 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» aduciendo en el FJ 2.Cd), cuando afirma que corresponde la gestión de la correspondiente subvención a la Generalidad y se hace por tanto necesaria su territorialización, en la medida en que dicha Comunidad Autónoma es competente en materia educativa respecto de las universidades radicadas en su ámbito territorial.<sup>3</sup>

Siguiendo con la territorialización, adopta, en cambio, el Tribunal Constitucional una visión positiva respecto de la inexistencia de territorialización a favor de la Generalitat, aun a pesar de disponer ésta de competencias en materia de industria, artesanía, energía y minas, en el caso de la «Sección 20 (Ministerio de Industria y Energía), Servicio 03 (Se-

cretaría 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 gestión de la subvención por el Ministerio de Industria y Energía viene justificada en este caso por el Tribunal Constitucional en el FJ 2.Ea, amparándose en el art. 149.1.13 CE, en cuanto «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».

Por lo que se refiere al modo en cómo dicha territorialización se efectúa, recuerda el Tribunal Constitucional, en el FJ 2 de esta Sentencia, 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

3. En la STC 13/1992, FJ 13 Dd mantuvo el Tribunal Constitucional la constitucionalidad de la partida presupuestaria recurrida, puesto que a diferencia de la que en este caso se ventila, se hacía referencia en el Concepto 441 a las «Transferencias Corrientes a las Universidades para diversas acciones, enumerándose en los Subconceptos, diversas Universidades entre las que no se incluía ninguna catalana». Tal cuestión le llevó 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.»

Secciones, Servicios y Programas del Estado de gastos», si bien mantiene que «de ello no se sigue necesariamente la inconstitucionalidad de las mismas [partidas presupuestarias], 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». Reproduce aquí el Tribunal Constitucional la jurisprudencia hasta aquel momento vertida, si bien apunta que la propia Generalidad debería haber sido quien en su escrito demostrara en alguna manera que dicha territorialización podría haberse efectuado directamente en la propia Ley de presupuestos generales del Estado al aseverar 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». En atención a este fundamento jurídico, quien comenta esta Sentencia no puede dejar de sorpren-

derse ante las afirmaciones del Tribunal Constitucional, que frente a las afirmaciones referidas en otras Sentencias, en las que la territorialización de las partidas debía efectuarse preferiblemente en la propia Ley salvo que cuestiones de carácter técnico así lo impidieran, ahora determina que aquélla es subsidiaria y tan sólo se realiza en la medida en que ello se demuestre por las comunidades autónomas.

Sin perjuicio de la declaración de inconstitucionalidad de las partidas presupuestarias que, según el Tribunal Constitucional, no respetan la debida territorialización caso de incidir en competencias materiales de las comunidades autónomas, se dispone por último que tal juicio no alcanza a su nulidad ni tampoco a las subvenciones otorgadas en su virtud, habida cuenta de que ello podría suponer graves perjuicios y perturbaciones para los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas y particularmente a la política económica y financiera del Estado.

Susana Campuzano

**Sentencia 27/1996, de 15 de febrero (sala segunda) (BOE de 18 de marzo; corrección de erratas, BOE de 17 de abril). Recurso de amparo electoral núm. 553/1996, contra el acto de la Administración electoral que declara la no proclamación de la candidatura Andecha Astur (A.A) y contra la Sentencia de la Sala del Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias que desestima el recurso promovido contra el acto administrativo electoral.**

*Ponente:*

José Gabaldón López

Lo que se cuestiona en esta Sentencia es tanto la resolución de la Junta Electoral que declara la no proclamación de la

candidatura Andecha Astur (A.A) en las elecciones generales del 3 de marzo de 1995 por la irregularidad de presentar en bable las declaraciones de aceptación de sus candidatos, como la Sentencia de la Sala Contencioso-Administrativa del