

Sentencia 68/1996, de 18 de abril (BOE de 21 de mayo de 1996). Recurso de inconstitucionalidad 556/1988 promovido por el Gobierno balear en relación con determinados preceptos de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1988.

Ponente:

Manuel Jiménez de Parga y Cabrera

En este recurso de inconstitucionalidad, presentado por el Gobierno balear, se plantean diversas cuestiones, entre las que principalmente destacamos las siguientes.

En primer lugar, se solicita por parte del recurrente la declaración de inconstitucionalidad del art. 121 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, en cuanto incluye en el Fondo de Compensación Interterritorial (en adelante, FCI) el montante de la inversión nueva correspondiente a los servicios traspasados a la Comunidad de Baleares y a las restantes comunidades autónomas, cuestión por lo que se reclama que tal inversión nueva se financie a través de la participación en impuestos estatales no cedidos.

Frente a esta alegación, considera el Tribunal Constitucional que el artículo recurrido es impugnabile en la medida en que constituye una aplicación del art. 3 de la Ley 7/1984, de 31 de diciembre, del FCI, que excluye del concepto de inversión pública a financiar a través del FCI a los gastos de esta naturaleza destinados a conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de servicios públicos y los gastos de defensa que se financien a través de las participaciones.

Por tanto, el art. 121 de la Ley 33/1987 es impugnabile en la medida en que, por aplicación del art. 3 de la Ley 7/1984, tan sólo incluye, para fijar la dotación del FCI para 1988, a los gastos de inversión nueva correspon-

diente a los servicios traspasados a las comunidades autónomas.

Siguiendo con su exposición, reitera el Tribunal Constitucional la jurisprudencia sentada con la STC 250/1988, donde ya se impugnó el art. 3.2a de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, relativa al FCI, cuando afirmaba que al limitar exclusivamente el FCI a la inversión nueva «el legislador no conculcaba el art. 158.2 de la Norma Fundamental, que sólo impone que el Fondo quede afecto a gastos de inversión, correspondiendo a la libertad de configuración del legislador la opción de definir, según estimaciones de oportunidad aquí irrevisables, la cuantía, concepto y límites concretos de tales inversiones» (FJ 3). Es por ello que considera el Tribunal Constitucional que la Constitución no determina en ningún momento el carácter económico de los gastos a financiar con cargo al FCI, de tal manera que los únicos límites a los que debe responder el mismo alcanzan exclusivamente a que las inversiones financiadas con cargo al mismo, tengan por exclusivo objeto la realización del principio de solidaridad (art. 158.2 CE y 16.2 de la LOFCA).

Tal afirmación le induce a decir que «de la regulación contenida en el bloque de constitucionalidad no se desprende que la inversión nueva deba financiarse necesariamente con cargo a la participación en los impuestos estatales» (FJ 3). Se trata entonces, desde la perspectiva del Tribunal Constitucional, de una opción política que libremente adoptada por el legislador estatal, «no atenta contra el bloque de constitucionalidad».

Frente a esta afirmación, consideramos que la visión adoptada por el Tribunal Constitucional para la resolución de este caso es absolutamente rebatible en la medida en que a través de tal interpretación se pone en peligro la propia fundamentación constitucional del FCI, cuyo único y exclusivo objetivo consiste en la realización del principio de solidaridad interterritorial.

Efectivamente, el art. 158.2 CE viene a establecer la existencia de un fondo con el objeto de realizar la compensación financiera horizontal entre las comunidades autónomas a través de los gastos de inversión, adoptando, en este caso, tales gastos un carácter instrumental en relación con tal objetivo. De todos es sabido que, durante el período transitorio, el principio de suficiencia financiera determinó con carácter principal el proceso de transferencia de los servicios asumidos por las comunidades autónomas. Ello supuso que la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos fuera el índice principal a la hora de efectuar el Estado las correspondientes transferencias presupuestarias a favor de las comunidades autónomas. El coste efectivo fue definido en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1/1982, de 18 de febrero, donde se excluyó precisamente de tal cálculo a los gastos destinados a la inversión nueva. Por tanto, tales gastos de inversión, a diferencia de los de conservación, mejora y sustitución que se financiaron incondicionadamente a través de las participaciones en los ingresos del Estado y los ingresos procedentes de los tributos cedidos por el Estado a las comunidades autónomas, hubieron de financiarse a través del FCI. La consecuencia de esta exclusión, como de todos es conocido, fue precisamente que todas las comunidades autónomas, y no

tan sólo las más desfavorecidas, si pretendían asegurar su suficiencia financiera en relación con tales gastos, se constituyeran en acreedoras del FCI. Esta reconducción exclusiva de la financiación con cargo al FCI de los gastos de inversión nueva implicó entonces que el FCI se trastocara en cuanto a su finalidad constitucional, olvidando su naturaleza exclusivamente solidaria.

Esta situación, excusable quizás por su carácter transitorio, aunque en buena medida criticada por la doctrina, pretende ser justificada por la STC 68/1996, durante el período definitivo al afirmar que «El tránsito del llamado período provisional al definitivo no ha supuesto modificaciones esenciales a este respecto [...]. Si en el período transitorio se perseguía, según hemos visto, financiar el coste efectivo de los servicios transferido para el período definitivo [...] la flexibilidad de los criterios plasmados en el citado art. 13 de la LOFCA había inducido, durante el período transitorio, a proponer que cuando se negociara definitivamente la participación de las comunidades autónomas en los impuestos estatales no cedidos, una parte de las inversiones de las comunidades autónomas fuera financiada con la participación en los impuestos estatales, al margen del FCI. Pero tal posibilidad sólo puede ser considerada como una opción de política legislativa, y no como un corolario que derive necesariamente del bloque de constitucionalidad.» (FJ 3).

Pretende con ello el Tribunal Constitucional, prorrogar la situación que, con mero carácter transitorio, se había producido durante el período provisional, por lo que consideramos que la reconducción de una parte de las inversiones nuevas de las comunidades autónomas hacia la participación en

impuestos estatales no cedidos, no se trata ya de una mera decisión de política legislativa como afirma el Tribunal Constitucional, sino de una imposición constitucional, si se pretende reconducir al FCI a sus justos términos. Efectivamente, el legislador estatal puede reconducir exclusivamente las transferencias del FCI a la financiación relativa a los gastos de inversión nueva derivados de la realización de los proyectos a su cargo, pero ello, siempre y cuando la suficiencia financiera en relación con los gastos derivados de la inversión nueva afecta a los servicios transferidos por el Estado a las comunidades autónomas, sea efectivamente garantizada a través de la participación de las comunidades autónomas en los impuestos estatales no cedidos. Se trata con ello de ajustar constitucionalmente el FCI al papel que le es reservado por el art. 158.2 CE.

Una segunda cuestión contemplada en la Sentencia hace referencia a la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 118 y 119 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1988, en cuanto establecen los porcentajes de participación de la Comunidad de Baleares en los ingresos del Estado durante el quinquenio 1987-1991, aplicables a partir del 1 de enero de 1988. Se plantea en este supuesto, por parte del recurrente, la inconstitucionalidad de la ponderación que de los criterios de población, insularidad, superficie y unidades administrativas, refleja la Ley 33/1987, en aplicación de la ya establecida por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1/1986, de 7 de noviembre, con el objeto de determinar si obedece a las prerrogativas del art. 13.1 de la LOFCA, que determina los criterios de distribución de las participaciones.

Considera en este caso la Comunidad Autónoma Balear que el modo como se interpretan tales criterios de distribución afecta de forma negativa a sus intereses no ateniéndose al bloque de constitucionalidad.

Afirma en este supuesto el Tribunal Constitucional que el mencionado art. 13.1 de la LOFCA determina los criterios de distribución del porcentaje de participación en términos de gran amplitud y flexibilidad, remitiendo su ponderación a la negociación entre el Estado y las comunidades autónomas.

Cabe afirmar que esta flexibilidad no impide que pueda entrar el Tribunal Constitucional a valorar el modo como dichos criterios efectivamente son ponderados, como efectivamente así ha sucedido con la STC 68/1996. Es por ello que el Tribunal Constitucional entra a valorar la constitucionalidad tanto de los criterios adoptados para la distribución de las participaciones, no previstos en la LOFCA, la ponderación de los expresamente previstos.

El Tribunal Constitucional hace radicar sus alegaciones en los FJ 5 a 8 de su Sentencia, reafirmando el carácter amplio y flexible de los criterios determinados en la LOFCA y su ponderación. Desde tal perspectiva valora favorablemente los que son objeto de debate por parte de la recurrente, negando su inconstitucionalidad. De tal forma se hace notar que tan sólo una infracción grave o manifiesta de los parámetros recogidos por el art. 13.1 de la LOFCA podría fundamentar una declaración de inconstitucionalidad, en cuanto existe un amplio margen en este supuesto de discrecionalidad política y técnica del legislador.

En tercer y último lugar, se reclama por la recurrente la inconstitucionalidad del art. 153 LGP, en la redacción

dada por el art. 123 de la Ley 33/1981, de 23 de diciembre. Se plantean en este supuesto las siguientes cuestiones principales. Por un lado, se discute por parte del recurrente que en el art. 153, regla segunda, se produzca la existencia de una remisión en blanco al Gobierno en relación con las subvenciones gestionadas, habida cuenta de que en este supuesto concurre una reserva de ley para el establecimiento de asignaciones a las comunidades autónomas en virtud de lo dispuesto en el art. 158 CE.

De forma acertada, diferencia, en este supuesto, el Tribunal Constitucional entre las subvenciones destinadas a terceros, en cuya gestión intervienen las comunidades autónomas en la medida en que dispongan de competencias materiales al respecto, y las asignaciones niveladoras y las transferencias del FCI, al afirmar en su FJ 9 que «Menor consistencia aún tiene la tesis de que la regla segunda quebranta lo establecido en el art. 158 CE, pues de su sola lectura se desprende que el mismo se limita a regular dos concretas fuentes de financiación, las asignaciones niveladoras y el FCI, diferentes de las subvenciones gestionadas que ahora analizamos.»

Tal diferenciación, expresamente consignada por el Tribunal Constitucional, conduce a la afirmación de que la exigencia de cumplimiento en relación con el principio de legalidad en materia financiera adopta, para con las subvenciones gestionadas, un carácter relativo, en cuanto que tal principio «exige que sea la Ley de Presupuestos la que establezca el importe máximo de tales subvenciones y determine con la suficiente concreción su destino, pero no es preciso, sin embargo, que fije las subvenciones que corresponden a cada Comunidad Autónoma» (FJ 9), cuestión que incide favorablemente respecto de

la constitucionalidad del precepto impugnado en tanto atribuye al Gobierno la capacidad para la aprobación de los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de las subvenciones.

De otro lado, y de forma quizás contradictoria con lo expuesto en relación con la diferenciación entre las subvenciones gestionadas y las asignaciones niveladoras y las transferencias del FCI, como más adelante analizamos, fundamenta el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad del mero trámite de audiencia a favor de las comunidades autónomas, exigido por el artículo impugnado. Precisemos de forma más adecuada esta cuestión. Mantiene en este caso, la parte recurrente, que el art. 153 TRLGP determina una escasa participación —tan sólo un trámite de audiencia— de las comunidades autónomas respecto de los criterios objetivos conforme a los que se procede a la distribución territorial de las subvenciones. Aduce en este supuesto el papel instrumentador que del principio de colaboración tiene la subvención, en la medida en que a través de la misma, se pone de manifiesto la existencia de una concurrencia de competencias materiales, tanto de carácter estatal como autonómico que exigen una intervención conjunta de ambos entes territoriales. Pero además, y junto a ello, el Tribunal Constitucional justifica esta necesaria colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas en la existencia de una hacienda autonómica fundamentalmente versada en los ingresos transferidos, cuestión que implica que el reducto mínimo de su autonomía financiera, el ejercicio de la misma en la vertiente del gasto, deba ser en alguna medida protegida a través de tales mecanismos de colaboración, cuestión por

la que denuncia insuficiente tal vía de participación consignada legalmente. Afirma por ello que «lo primero que debe reclamar nuestra atención es que éste» —se refiere al sistema de financiación determinado en la LOFCA— «ha optado por establecer una Hacienda autonómica de transferencia, en la que el grueso de ingresos procede del Presupuesto estatal a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado y, en su caso, del FCI y de las asignaciones niveladoras [...]. En atención a lo expuesto, resulta evidente que la garantía de la autonomía financiera en la vertiente del gasto» —auténtica clave de bóveda de dicha autonomía en una hacienda de transferencia— «requiere una presencia determinante de las comunidades autónomas en el procedimiento de reparto de unas subvenciones cuantitativamente relevantes que, además, nutren sus Haciendas por unos cauces no regulados explícitamente en el bloque de constitucionalidad» (FJ 10).

Consideramos que en este caso tal afirmación puede parecer sorprendente, puesto que por un lado el Tribunal

Constitucional afirma inicialmente, en el FJ 9, que debe diferenciarse de forma clara entre las subvenciones gestionadas y las asignaciones niveladoras y las transferencias del FCI, para después justificar precisamente la necesaria intervención de las comunidades autónomas en relación con la distribución de las subvenciones en la medida en que el sistema de financiación depende principalmente de tales ingresos transferidos, para acabar finalmente reconociendo que las subvenciones nutren la hacienda autonómica igual que aquéllos.

Se hace por ello necesario, a nuestro modo de ver, que el Tribunal Constitucional diferencie de forma clara ambas cuestiones, el sistema de financiación autonómica y el ejercicio del poder de gasto del Estado a través de las subvenciones con la consecuente concurrencia de competencias materiales estatales y autonómicas que se deriva de tal intervención y con el correlativo deber de colaboración que de dicha convergencia se deriva.

Susana Campuzano

Sentencia 96/1996, de 30 de mayo (BOE de 21 de junio). Recursos de inconstitucionalidad 1710/1988 y 1726/1988 y conflicto positivo de competencia 200/1989 (acumulados); los primeros, promovidos por el Gobierno vasco y por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito; el segundo, promovido por el Gobierno vasco en relación con el Real decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras.

Ponente:

Álvaro Rodríguez Bereijo

En esta extensa Sentencia, el Tribunal Constitucional argumenta a lo largo de 33 fundamentos jurídicos una deci-

sión final importante para la materia que trata (el alcance de las competencias de las comunidades autónomas recurrentes respecto de las potestades de disciplina, inspección y sanción sobre cajas de ahorro, cooperativas de crédito y