

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de abril de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Reguerual.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.

11448 Pleno. Sentencia 68/1996, de 18 de abril 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.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Reguerual, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 556/88, interpuesto por el Gobierno balear, representado por don Santiago Muñoz Machado, contra los arts. 121, 118, 119 y 123 y diversas partidas presupuestarias de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el día 25 de marzo de 1988, el Gobierno balear interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 119 y 123 y las siguientes partidas presupuestarias de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988: Servicio 19.12 Dirección General de Acción Social. Programa 31.1 Acción Social 313. A Pensiones y Prestaciones asistenciales. 313. B Servicios Sociales. 313. Prestaciones de Asistencia Social. Sección 17.07. Dirección General de Arquitectura y Vivienda. Programa 4.3 Vivienda y Urbanismo, se impugna el programa 431. A, 431. B, 432. B. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Programa 712. A. Promoción cooperativa social y ordenación y fomento de la Producción Agraria Pesquera. 712. D. Reestructuración de los sectores productivos agrarios y pesqueros. Sección 23.09 Dirección General de Política Turística. Programa 7.51.a. Turismo. Ordenación y Promoción Turística. Se alega la vulneración de los arts. 148, 149 y 156, entre otros, de la Constitución.

Comienza su escrito exponiendo una serie de consideraciones sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. De los tres bloques en que

se integran los recursos de las Comunidades Autónomas, constituidos por los tributos cedidos, los recursos que libremente puede arbitrar cada Comunidad y la participación en los impuestos estatales no cedidos y las subvenciones estatales, sin duda es el tercer grupo el que tiene una trascendencia económica más considerable en el sistema L.O.F.C.A.; la determinación del porcentaje de participación en los tributos estatales no cedidos es capital para satisfacer o no el ejercicio de las competencias de una Comunidad.

En el sistema provisional de financiación previsto en la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), sin embargo, el criterio relevante no es el porcentaje de participación en los impuestos estatales, sino el coste efectivo de los servicios transferidos. La previsión de la L.O.F.C.A. no podía ser sobre el papel más acertada; pero el Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos, incluye dentro del coste efectivo de los servicios los costes directos e indirectos de las unidades centrales y periféricas y los gastos de inversión en conservación, mejora y sustitución y, en consecuencia, excluye la llamada «inversión nueva», esto es, la destinada a la ampliación del «stock» de capital público con el fin de modificar cuantitativa o cualitativamente las condiciones de prestación del servicio; por lo tanto, el coste efectivo traspasado a cada Comunidad no ha sido el real, sino una parte del mismo, lo que atenta contra el principio de suficiencia financiera. La citada definición del coste efectivo afecta a la solidaridad; como se excluye a las Comunidades Autónomas de la inversión nueva a través del traspaso directo del coste de los servicios, es preciso que todas las Comunidades Autónomas puedan recibir mediante el Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.) alguna de aquellas inversiones; el resultado es que el Fondo no cumple con los fines institucionales que lo justifican porque su potencial redistribuidor de los desequilibrios financieros o regionales entre las Comunidades es mínimo; el hecho de que no se haya asegurado, como demanda la Constitución, la suficiencia financiera impide al Fondo desempeñar su papel, pues sólo a partir de la suficiencia es posible hablar de redistribución o perecuación financiera. Además, el Estado ha gestionado subvenciones que competían a las Comunidades Autónomas, disponiendo a su antojo de recursos que, en buena lógica constitucional, tendrían que haber sido gestionados exclusivamente por las Comunidades Autónomas.

El período definitivo sustituye el criterio del coste efectivo por la determinación del porcentaje de participación conforme a las variables establecidas en el art. 13 de la L.O.F.C.A.; la Ley últimamente citada concede en este punto un amplio margen de actuación al legislador; pero ese margen no es ilimitado; cabe, entonces, preguntarse, cómo es posible fiscalizar jurisdiccionalmente la adecuación de los criterios escogidos a la Constitución; indudablemente en abstracto no puede controlarse la bondad constitucional de los diferentes supuestos, pero mediante la aplicación concreta de los mismos sí que se puede determinar su adecuación a la Constitución; no se trata de demostrar que la población, la superficie o las unidades administrativas no son conceptos objetivos, sino que en su determinación no se han escogido los criterios lógicos o razonables. No hay aquí ninguna intromisión jurisdiccional en el ámbito político; de lo que se trata es de controlar la aplicación no arbitraria o irrazonable de los criterios que el legislador ha aplicado.

Parece claro, pues, que la determinación de las bases debe respetar los principios fundamentales de la financiación (suficiencia, solidaridad, autonomía), así como

los principios constitucionales que también influyen sobre la financiación, y en especial el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 C.E.).

Pues bien, el Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período de 1987-1991, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de 7 de noviembre de 1986, distingue entre la ponderación aplicable a las Comunidades a las que se les ha traspasado las competencias de educación y las restantes comunidades; pero no se ha justificado el «por qué» no se consideran los mismos factores para las Comunidades Autónomas, ni las razones últimas para elegir cada una de las bases. De los datos expuestos en la demanda y en un informe anexo a la misma se desprende que existe un desfase o sobrefinanciación para las Comunidades con competencias de educación; en concreto, más del 30 por 100 de los recursos destinados por el Estado para cubrir las necesidades de educación de las Comunidades a las que se les ha traspasado esta competencia, constituyen una subvención encubierta del Estado; con gran probabilidad esa «sobrefinanciación» está financiando la insuficiencia que se deriva de la aplicación del mecanismo ordinario de financiación, en especial del defectuoso cálculo del coste efectivo del que trae causa todo el sistema; en suma, las Comunidades Autónomas del art. 143 C.E. sufren así una discriminación que no tiene base alguna al no recibir el importante «plus» con que estas competencias han sido valoradas.

La consecuencia es que la entera aplicación del sistema, en su fase definitiva, respecto a lo que es la fuente de financiación más importante para las Comunidades Autónomas está basada en la pura arbitrariedad.

En el período definitivo persisten los defectos ya imputados al sistema provisional. En concreto, no queda asegurada la suficiencia financiera; es cierto que en el nuevo sistema las Comunidades Autónomas no percibirán menos recursos que en el período transitorio, pero esta garantía no asegura la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas que en el período transitorio no podían cubrir todas sus necesidades financieras. La insuficiencia de Baleares era tan notoria que el Estado tuvo que arbitrar «procedimientos extraordinarios» de financiación, mediante la utilización de la vía de un convenio con la Comunidad Autónoma para financiar la competencia de carreteras, pero mediante tales convenios se ha financiado no sólo competencias conjuntas, sino también competencias exclusivas de la Comunidad, lo que supone admitir la conculcación del principio de suficiencia; además, de esta manera el Estado participa en el ejercicio de una competencia exclusiva, lo que representa una interferencia contraria a la Constitución.

Por otra parte, en el período definitivo disminuye el carácter redistributivo del F.C.I. con lo que se intensifica la vulneración del principio de solidaridad; al reducir su cuantía en un 25 por 100, los proyectos del F.C.I. cubren aún menos inversiones de las Comunidades Autónomas; sin que la conexión F.C.I.-F.E.D.E.R. pueda justificar ni la disminución de la importancia del F.C.I. ni la desviación que la L.F.C.I. ha consagrado respecto al art. 157 C.E.

A su vez, el régimen jurídico de las subvenciones estatales permanece inalterado y persiste la inseguridad jurídica; el art. 153 de la Ley General Presupuestaria efectúa una remisión prácticamente en blanco al Gobierno para que fije los criterios de distribución territorial de las subvenciones, sin que las Comunidades Autónomas dispongan de ninguna garantía en orden al procedimiento o a la cuantía de las subvenciones. Se destaca, por último, el olvido de otros mecanismos de nivelación financiera previstos en la Constitución, y en concreto de la garantía del nivel mínimo en los servicios

públicos fundamentales, prevista en el art. 158.1 C.E., lo que repercute de forma negativa en las Comunidades Autónomas que, como Baleares, tienen déficits estructurales en determinados servicios públicos.

Examina a continuación la demanda la inconstitucionalidad del porcentaje de participación de Baleares establecido en el art. 119.1 de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988. El legislador ha hecho suyo, en este punto, el método que finalmente arroja una cifra determinada; la Ley de Presupuestos es, por tanto, inconstitucional en cuanto refleja una interpretación de la L.O.F.C.A., recogida en el método aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 7 de noviembre de 1986, que es inconstitucional. Conviene insistir en que el objeto de la impugnación no es la elección de unos u otros criterios para determinar la participación de cada Comunidad; no se discute la bondad de los criterios; lo que se impugna es la forma en que se han aplicado; se trata de medir la objetividad y racionalidad, con arreglo a la lógica de cada uno de los criterios acogidos.

De los diversos criterios utilizados, la población es, sin duda, el factor más importante a ponderar a la hora de establecer la financiación incondicionada a transferir a las Comunidades Autónomas. Como se ha señalado en Alemania, el factor «un habitante» es un indicador real apropiado para definir una necesidad económica regional. Para estimar la población, el método cuestionado acude a cuantificar la población de derecho; pero si se tiene en cuenta la importancia de la población transeúnte (turismo) en nuestro país, fácilmente se advierte la injusticia de no tomar en consideración la población de hecho; el factor población persigue, en efecto, identificar necesidades objetivas; sin embargo el coste de un servicio público no distingue entre población de hecho y de derecho, por lo que la dimensión y la financiación de los servicios prestados no está en relación con el censo, sino con la población que usa y consume esos servicios públicos; dada la importancia y la distribución del turismo en nuestro país, si esa población turística no se recoge a efectos de financiación resultará que el mayor coste de los servicios determinará la insuficiencia financiera y el factor población quedará desvirtuado en aquellas Comunidades Autónomas que tienen una importante demanda turística.

Con relación a Baleares, si se dividen las 38.760.258 pernoctaciones anuales de 1986 por 365 resulta 106.912 personas, con lo que la población relativa de Baleares pasa del 0,0188 actual al 0,02157 y determinaría, por ese solo concepto, un aumento de financiación de 635,6 millones de pesetas; si se considera, además, el indicador «inversa de la renta real» la cantidad de financiación adicional importaría otros 526,6 millones, lo que arroja un aumento de financiación incondicionada para esa Comunidad de 1.162 millones.

En conclusión, el art. 119 de la Ley de Presupuestos para 1988 es inconstitucional por no tener en cuenta la población efectiva o de hecho. Invoca en apoyo de su tesis la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 24 de junio de 1986, que ha declarado, a efectos de la perecuación entre los *Länder*, que para la indagación de la capacidad financiera debe ponderarse el número de habitantes, sin perjuicio de que ese criterio pueda ceder ante situaciones específicas en que surja una especial carga financiera.

La consideración de la insularidad en el cálculo del porcentaje de participación viene exigida por los arts. 13 de la L.O.F.C.A. y 61 del Estatuto de Baleares, que reiteran el mandato del art. 138.1 C.E. El acuerdo para la financiación del período 1987-91 atribuye un peso específico muy bajo al factor insular, el 0,07 por 100; aplicando ese porcentaje a Baleares, supone que

la insularidad constituye el 10 por 100 de la financiación de esa Comunidad. Ciertamente es difícil enjuiciar jurídicamente el escaso valor atribuido a la insularidad; pero eso no significa que no existan límites a la libertad valorativa del legislador; los índices del art. 13 L.O.F.C.A. deben ser adecuadamente ponderados; un índice que no produjera efectos apreciables en la financiación no respetaría la proporcionalidad. Resulta claro que la insularidad encarece la financiación de los servicios públicos, más cuando éstos se prestan en un archipiélago; en términos económicos, la insularidad tiene que recoger la diferencia del precio de coste de los servicios que existe entre las Islas y la Península. Esa falta de proporcionalidad entre el carácter insular de las Baleares y su ponderación final en la financiación podría justificarse con la diferencia oficial de precios entre Baleares y la Península, pero el I.N.E. no publica ninguna estimación de los índices de precios por Comunidades.

La inclusión de la variable «unidades administrativas» trata de reflejar el mayor coste de una Comunidad que por su superficie debe tener muchos más órganos periféricos para prestar los servicios públicos que otra de reducida superficie. Pero a la hora de definirla, el método de financiación incurre de nuevo en la arbitrariedad: en lugar de buscar criterios objetivos, se reduce a considerar las Comunidades pluriprovinciales; como Baleares es una Comunidad uniprovincial, no se tiene en cuenta su división en islas, sino que se la conceptúa tan sólo como una unidad administrativa; el método considera más costoso una Comunidad con dos provincias dentro de la península que una Comunidad con tres islas; por lo tanto, no se tiene en cuenta el mayor coste de la división administrativa en islas y se minusvaloran los recursos necesarios para la financiación. También, por esta razón, el art. 119 de la Ley de Presupuestos para 1988 es inconstitucional en tanto no respeta la suficiencia financiera.

El art. 119 de la Ley de Presupuestos toma también en consideración el criterio de la superficie; pero sólo se ha incluido la superficie terrestre que separa ciudades y comarcas dentro de una Comunidad y, sin embargo, no se ha tenido en cuenta la superficie marítima que marca la distancia entre islas; según lo aplica el método, habría que creer que a las Comunidades insulares les resulta más barato el ejercicio de sus competencias sobre diferentes islas separadas por no pequeñas distancias marítimas, que a una Comunidad cuyas distancias sólo se miden por superficies terrestres. Por el contrario, si se tomara en cuenta la superficie marítima, Baleares percibiría una financiación adicional de 1.531 millones de pesetas. En consecuencia, también la minusvaloración de la superficie en el caso insular conculca el principio de suficiencia financiera y determina la inconstitucionalidad de los índices de participación reflejados en el art. 119 de la Ley de Presupuestos.

Analiza a continuación la inconstitucionalidad de algunos aspectos de la Ley de Presupuestos del Estado para 1988 en lo que se refiere a la regulación de las subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas. Distingue a este respecto dos puntos. En primer término, se refiere a las normas de la Ley de Presupuestos que regulan el procedimiento por el cual el Estado traspa la subvención a las Comunidades Autónomas; en segundo término, critica la reserva que el Estado opera respecto a algunas subvenciones cuya titularidad corresponde a las Comunidades Autónomas.

En lo que concierne al primero de los puntos citados, la regla segunda del nuevo art. 153 de la Ley General Presupuestaria, según la redacción del art. 123 de la Ley de Presupuestos para 1988, atribuye al Gobierno la aprobación de los criterios para la distribución territorial de las subvenciones entre las Comunidades Autónomas a propuesta de los Departamentos ministeriales

oídas las Comunidades Autónomas. Según la demanda, estos criterios de distribución afectan tanto a las subvenciones de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas como a aquellas otras sobre las que sólo tienen facultades de ejecución o gestión. El precepto, pues, establece una remisión en blanco al Gobierno que se compece mal con la reserva de ley establecida en los arts. 157.3 y 158 de la Constitución. Tal remisión es contraria a la Constitución por varias razones: de un lado, contraviene la regla constitucional de que sea el propio legislador, mediante ley orgánica o mediante la ley presupuestaria, quien fije las asignaciones que corresponden a las Comunidades Autónomas; conforme a la doctrina de este Tribunal sobre la reserva de ley, hay que entender que la regulación de las subvenciones queda sustraída a la normación reglamentaria, sin perjuicio de que las disposiciones del Gobierno puedan en algunos supuestos, colaborar con la ley (STC 99/1987); si la ley tiene que regular las medidas de financiación de las Comunidades Autónomas, carece de lógica que uno de los recursos más importantes se entregue en blanco a la decisión del Gobierno; lo que demanda la reserva de ley es que en la ley presupuestaria o en la L.O.F.C.A. se fijen los criterios que han de servir de base para la distribución territorial; de otro lado, la exigencia de una decisión parlamentaria sobre las condiciones de reparto de las subvenciones contribuye a garantizar el principio de seguridad jurídica y a asegurar una mayor transparencia sobre cuáles son los recursos de cada Comunidad Autónoma.

Independientemente de las razones expuestas, la regla segunda del art. 153 de la L.G.P. es también inconstitucional por vulnerar el procedimiento establecido en el art. 3.2 de la L.O.F.C.A., que asigna al Consejo de Política Fiscal y Financiera la apreciación de las razones que justifican la percepción por cada C.A. de las asignaciones presupuestarias y de los criterios seguidos para su afectación.

Por lo que se refiere al segundo de los puntos anteriormente citados, destaca que la regla quinta del art. 153 de la Ley General Presupuestaria, según la redacción dada por el art. 123 de la Ley de Presupuestos para 1988 no distingue entre subvenciones de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y subvenciones de titularidad estatal que gestionan éstas, por lo que el Estado puede suprimir subvenciones que pertenecen a las Comunidades Autónomas por el simple expediente de modificar su destino; en la medida en que se entiendan incluidas en el citado precepto las subvenciones de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la norma es inconstitucional.

Hay otro aspecto más grave desde la perspectiva del respeto a la Constitución. Las sucesivas leyes presupuestarias, entre ellas la de 1987, reconocen que el Estado se conceda a sí mismo capacidad de gasto para otorgar subvenciones a particulares o incluso a otros entes públicos sin importar en qué ámbito material se actúa. Sin embargo, ni la Constitución admite la derogación del régimen de distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni tiene cobijo en la Constitución una competencia estatal genérica que permita utilizar los recursos públicos sobre cualquier sector o actividad; expone a continuación la jurisprudencia de este Tribunal sobre la inexistencia de un título competencial autónomo del Estado relativo a la facultad de gasto (SSTC 179/1985, 29/1982, 95/1986, 146/1986 y 88/1983) y sobre la atribución de la gestión de las subvenciones a las Comunidades Autónomas, distribuyendo territorialmente los recursos entre ellas, de donde se deriva la inconstitucionalidad de atribuir a órganos del Estado la gestión de subvenciones en

materias en las que éste carece de competencias exclusivas:

El corolario de lo anterior es la admisibilidad constitucional de impugnar aquellas partidas presupuestarias en las que, o bien se prevén recursos para el Estado en materias de la exclusiva competencia autonómica, o bien se atribuye a órganos estatales la gestión de subvenciones cuya aplicación corresponde a las Comunidades Autónomas; posibilidad de impugnación de partidas presupuestarias que ha sido admitida por la jurisprudencia constitucional (SSTC 95/1986 y 88/1987); pero la identificación de las partidas presupuestarias correspondientes es materialmente imposible contando tan sólo con los cuadros-resumen publicados en el B.O.E., por lo que en el suplico de la demanda se identifican los programas que contienen partidas presupuestarias en las que se invocan competencias autonómicas, sin perjuicio de acreditar las partidas concretas cuando se examine el expediente completo. Por lo tanto son inconstitucionales las partidas presupuestarias que contengan autorizaciones de gasto para subvenciones carentes de título competencial y las que, sin concurrir las causas previstas por la doctrina jurisprudencial, atribuyen a órganos del Estado la gestión de subvenciones.

Finaliza sus alegaciones con una consideración sobre los poderes del Tribunal Constitucional en orden al enjuiciamiento del sistema de financiación. Si el Tribunal declara inconstitucional la interpretación que el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera hace de las variables socio-económicas de la L.O.F.C.A., se plantea la cuestión de los efectos de esa declaración de inconstitucionalidad.

Del tenor literal del art. 39.1 LOTC pudiera deducirse que debería dejarse sin efecto *ab initio*, con efectos *ex tunc*, el sistema de financiación impugnado, lo que podría acarrear la supervivencia del anterior sistema de financiación. Sin embargo esta interpretación literal conduciría a una situación muy difícil para las Comunidades Autónomas que habrían de realizar unos ajustes muy complicados, prácticamente imposibles de llevar a cabo al haber sido ejecutados los presupuestos que medien entre la presentación del recurso y el fallo de este Alto Tribunal.

No es preciso, sin embargo, con el texto de la ley en la mano, llegar a conclusiones tan extremas. En realidad el término «nulidad» tal como lo emplea la LOTC tiene un significado más amplio que el de nulidad de pleno derecho y viene a identificarse con el de invalidez. Medir el grado de invalidez de cada ley inconstitucional es una responsabilidad que compete al prudente arbitrio del Tribunal. En realidad la propia Constitución no emplea para nada el término nulidad para referirse a los efectos de las Sentencias inconstitucionales, sino el más amplio de inconstitucionalidad [art. 161.1 a)]. Es, pues, evidente que el Tribunal Constitucional no está obligado a deducir en todo caso la nulidad de toda norma que declare inconstitucional. En el supuesto de que el Tribunal acogiera la inconstitucionalidad de la Ley de Presupuestos para 1988, ello no tendría que significar necesariamente la desaparición *ex tunc* del sistema de financiación impugnado.

En el presente recurso, el Tribunal debería también declarar la inconstitucionalidad de la aplicación del sistema de financiación que se impugna y condenar al Estado a que, de conformidad con el procedimiento establecido, aplicara correctamente esos criterios, con efectos de 1988, pero sin anular, por ello, el sistema de financiación del período definitivo. Una solución semejante fue ya adoptada por el Tribunal Constitucional Federal Alemán en su citada Sentencia de 24 de junio de 1986.

En fin, la aplicación de los criterios defendidos en esta demanda desde el ejercicio 1988 es exigible no sólo por imponerlo así la correcta aplicación de la Constitución y la L.O.F.C.A., sino porque será el único medio de paliar el déficit y el endeudamiento a que, con la aplicación de las fórmulas que hemos impugnado, se ha condenado, hasta que el Tribunal Constitucional resuelva, a la Comunidad Autónoma recurrente.

Concluye su escrito con la solicitud de que se dicte Sentencia en la que se declare:

1.º La inconstitucionalidad del art. 121 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, en cuanto incluye en el Fondo de Compensación Interterritorial el montante de la inversión nueva correspondiente a los servicios traspasados a la Comunidad de Baleares y a las restantes Comunidades Autónomas.

Asimismo que declare el derecho de la Comunidad Autónoma de Baleares a recibir la parte correspondiente a esa inversión nueva.

2.º La 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 establece los porcentajes de participación de la Comunidad Autónoma de Baleares en los ingresos del Estado durante el quinquenio 1987-1991, aplicables a partir de 1 de enero de 1988.

3.º Ordene la revisión de los porcentajes de participación, con efectos de 1 de enero de 1988, conforme a la correcta valoración que se expone en el Cuerpo de la demanda, de los criterios de población, insularidad, superficie y unidades administrativas recogidas en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 7 de noviembre de 1986.

4.º La inconstitucionalidad del art. 153 de la Ley General Presupuestaria, en la redacción dada por el art. 123 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, en los siguientes extremos:

a) Artículo 153, reglas segunda y quinta.

b) La inconstitucionalidad de las partidas de los Presupuestos Generales del Estado para 1988, que asignan a organismos estatales fondos que corresponden a materias que son de exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma de Baleares, insertos en los programas que a continuación se detalla: Servicio 19.12 Dirección General de Acción Social. Programa 31.1 Acción Social. 313. A Pensiones y Prestaciones asistenciales. 313. B Servicios sociales. 313. Prestaciones de Asistencia Social. Sección 17.07. Dirección General de Arquitectura y Vivienda. Programa 4.3 Vivienda y Urbanismo, se impugna el programa 431.A, 431.B, 432.B. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Programa 712.A. Promoción cooperativa social y ordenación y fomento de la Producción Agraria Pesquera. 712.D. Reestructuración de los sectores productivos agrarios y pesqueros. Sección 23.09 Dirección General de Política Turística. Programa 7.51.a. Turismo. Ordenación y Promoción Turística.

Por un primer otrosí solicita, de conformidad con el art. 88.1 LOTC, que se acuerde ordenar la remisión de los informes y documentación complementaria de los Presupuestos del Estado para 1988 o, en su caso, se ordene que se ponga de manifiesto a las partes en la oficina que se designe para que puedan alegar lo que a su derecho convenga y designar, en su caso, la documentación que debe ser remitida al Tribunal.

Por un segundo otrosí solicita, de conformidad con lo dispuesto en el art. 89 LOTC, que se acuerde el recibimiento del recurso a prueba, que versará sobre los

datos económicos relevantes y la práctica de la aplicación de los criterios de la L.O.F.C.A. y del F.C.I.

Se adjunta a la demanda: la certificación del acuerdo del Gobierno balear por el que se decide la impugnación de la Ley de Presupuestos para 1988 y se designa Letrado; una copia del Método de Cálculo aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y un informe económico de «Autonométricas S.A.».

2. Por providencia de 18 de abril de 1988, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el anterior recurso registrado con el núm. 556/1988, dar traslado al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno para que puedan personarse en el procedimiento y formular alegaciones; en cuanto a lo pedido en el primer otrosí de la demanda, una vez que transcurra el plazo de personación y alegaciones se acordaría lo procedente; se acordó también publicar la incoación del recurso en el «BOE».

3. Mediante escrito de 26 de abril de 1988, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que el Congreso no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones y ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar. Por escrito de 27 de abril de 1988, el Presidente del Senado solicitó que se tuviera por personada a la Cámara en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el 26 de abril de 1988, el Abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado y que se acuerde la acumulación de los recursos 542 y 556/88.

Por providencia de 3 de mayo de 1988, la Sección Tercera acordó dar traslado del escrito del Abogado del Estado a las representaciones procesales del Gobierno balear y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña para que aleguen sobre la acumulación solicitada en aquel escrito. No habiéndose formulado alegaciones al respecto, el Pleno por Auto de 21 de junio de 1988 acordó denegar la acumulación solicitada y conceder un nuevo plazo de quince días al Abogado del Estado para que presente alegaciones.

Mediante escrito registrado el 14 de julio de 1988, el Abogado del Estado solicitó una prórroga del plazo para alegaciones por ocho días más. Por providencia de 18 de julio de 1988, la Sección Tercera concedió la prórroga de ocho días solicitada por el Abogado del Estado a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. El escrito del Abogado del Estado tuvo entrada en este Tribunal el 27 de julio de 1988. Comienza su informe con unas consideraciones sobre el recurso planteado; en el escrito de demanda se ponen de manifiesto diversos problemas que indudablemente existen en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, pero esos problemas o limitaciones no llegan al extremo de suponer vicios de inconstitucionalidad; por diversas razones, el legislador ha diseñado el modelo de financiación de una forma flexible, otorgando un amplio margen de lícita discrecionalidad a los poderes competentes, dentro del marco que resulta del bloque de constitucionalidad donde hay que situar la L.O.F.C.A.; dentro de la flexibilidad que caracteriza el modelo de financiación, el legislador ha sido riguroso en la observancia de los principios constitucionales y de la L.O.F.C.A. y de los concretos parámetros establecidos por ésta; únicamente una desviación palmaria manifiesta de tales principios y parámetros puede fundar una imputación de inconstitucionalidad; pero no puede tacharse de arbitrariedad cualquier alternativa distinta de la que pueda postularse,

defecto en que incurre el recurso en algunos extremos.

En el marco del recurso de inconstitucionalidad, son insuficientes las consideraciones que se realizan en el primer epígrafe del recurso. En concreto, las referencias a la insuficiencia financiera de Baleares olvidan que la suficiencia debe entenderse dentro de un marco constitucional y estatutario concreto y no situarse en un plano ideal-abstracto carente de base probatoria.

En el suplico de la demanda se postula la inconstitucionalidad del art. 121 de la Ley 33/1987 por incluir en el F.C.I. el montante de las inversiones nuevas correspondientes a los servicios traspasados. Para replicar a la demanda debe hacerse notar, de una parte, que en el periodo inicial debe transferirse el coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia (Disposición transitoria primera de la L.O.F.C.A.) de donde se excluyen por definición las inversiones nuevas; y de otra, que la inclusión de las inversiones nuevas en el F.C.I. no es una arbitrariedad de la Ley de Presupuestos, sino el fiel cumplimiento del art. 16.1 de la L.O.F.C.A. y del 158.2 C.E.

Respecto de la impugnación del porcentaje de participación establecido por el art. 119 de la Ley impugnada, señala el Abogado del Estado que sólo una infracción o desviación grave y manifiesta de los parámetros recogidos por el art. 13.1 de la L.O.F.C.A. puede fundar una declaración de inconstitucionalidad, puesto que existe aquí un amplio margen de discrecionalidad política y técnica del legislador; así se desprende del artículo últimamente citado de la L.O.F.C.A. que configura los citados parámetros como «bases de negociación», que deben apreciarse conjuntamente, sin que existan pre-determinadas fórmulas matemáticas o rígidas jerarquías que las relacionen, y que poseen un carácter abierto.

La utilización por el legislador de la población de derecho no puede considerarse como inconstitucional por las siguientes razones: a) es un criterio totalmente jurídico; b) está directamente relacionada con el volumen global del gasto público —no sólo de la utilización de los servicios públicos— y su relación con el volumen global del gasto es más intenso, que el criterio de los habitantes «de hecho» a través de las «pernoctaciones»; c) el elevado número de «pernoctaciones» supone para la Comunidad otra clase de ventajitas que no se deducen de su porcentaje. Y, sobre todo, es una interpretación razonable y admisible del art. 13.1 L.O.F.C.A., en modo alguno errónea o arbitraria.

Igual ocurre con los otros elementos. Sin duda, el número de unidades administrativas está relacionado con el hecho de que exista una sola provincia. Y la superficie interinsular está claramente compensada con la apreciación positiva de la insularidad misma. En todos estos casos se trata de interpretaciones razonables y no arbitrarias. Puede ser que tales interpretaciones no sean las más perfectas, pero esa total perfección no es una exigencia directa de la Constitución directamente fiscalizable, sino un valor al que deben propender las diversas interpretaciones.

Con relación a las subvenciones estatales, reconoce el Abogado del Estado la doctrina constitucional según la cual no existe una potestad estatal autónoma de gasto público que actúe fuera del orden competencial; admite plenamente que todo gasto público estatal debe necesariamente actuar a través de tal orden competencial. Pero la doctrina del Tribunal ha establecido importantes matizaciones, incluso en el caso de competencias aparentemente exclusivas de las Comunidades Autónomas; en este sentido, la STC 146/1986 afirma que el Estado puede legítimamente destinar sus fondos a tales materias, cuando existe para ello habilitación constitucional, e incluso reservar al Estado la gestión centralizada en diversos supuestos. En consecuencia, habrá que exami-

nar concretamente la disciplina normativa específica de las ayudas o fondos de que se trate, para determinar sus características, posible necesaria territorialización y grado adecuado de la misma; pero lo que no resulta posible (y aquí está la incorrecta inteligencia de la STC 95/1986) es exigir que la propia Ley de Presupuestos contenga y precise esta territorialización.

Por último, y respecto de la impugnación del art. 123 de la Ley, que establece un nuevo contenido del art. 153, regla segunda, de la Ley General Presupuestaria, el Abogado del Estado no cree que exista auténtica reserva legal para las subvenciones, como viene a sostener la demanda. La citada reserva no resulta del art. 157 C.E., que se refiere a los fondos que perciben las Comunidades Autónomas, pero para sus propios Presupuestos, no para ser entregados a terceros. Las asignaciones a las Comunidades están sometidas al principio de reserva de ley; pero las subvenciones a terceros sólo estarán sujetas a lo que resulte de su régimen jurídico específico, según su naturaleza y características. Exactamente lo mismo ocurre con la regla quinta del art. 153 que también se establece, y cuya legitimidad deriva de la misma consideración, refiriéndose por supuesto a aquellas subvenciones que puede legítimamente ordenar y gestionar el Estado.

Concluye su escrito solicitando que se declare que los preceptos impugnados son conformes a la Constitución, con íntegra desestimación del recurso.

6. Por providencia de 5 de junio de 1989, la Sección Primera acordó que no ha lugar a lo que solicitó la parte promovente del recurso en el primer otrosí de su demanda; y en cuanto a lo que se pidió en el segundo otrosí, se concedió a dicha parte un plazo de diez días para que precise los puntos concretos que han de ser objeto de la prueba solicitada y los medios probatorios de que intente hacerse valer.

Mediante escrito registrado de entrada el día 23 de junio de 1989, la representación procesal del Gobierno balear señala que la solicitud de recibimiento a prueba se hizo ante la eventualidad de que la representación del Estado pusiera en duda los hechos de que parte la demanda; al no haberse producido tal eventualidad, tratar el recurso de cuestiones jurídicas, y estimar probados los hechos de la demanda con el informe económico, considera que es suficiente la documental practicada, que debe darse por reproducida, y renuncia a otros medios de prueba.

Por providencia de 29 de junio de 1989, la Sección Primera acordó incorporar el anterior escrito a las actuaciones y tener por reproducida la documental presentada con la demanda.

7. Mediante escrito que tuvo entrada el 24 de abril de 1990, la representación procesal del Gobierno balear solicita que se le dé traslado de la contestación a la demanda y demás escritos presentados por la representación del Estado.

Por providencia de 30 de abril de 1990, la Sección Primera acordó entregar a la representación procesal del Gobierno balear copia del escrito de alegaciones formulado por el Abogado del Estado.

8. Por providencia de 10 de septiembre de 1992, el Pleno acordó, en virtud de lo dispuesto en el art. 84 LOTC, conceder a las partes personadas el plazo común de diez días para que aleguen acerca de la incidencia que sobre el presente recurso de inconstitucionalidad pueda tener la STC 13/1992.

Mediante escrito de 18 de septiembre de 1992, el Abogado del Estado, tras indicar que lo solicitado en la anterior providencia había sido sometido al Consejo de Ministros, solicita una ampliación extraordinaria del plazo para evacuar esa audiencia, comprometiéndose

a trasladar inmediatamente al Tribunal el Acuerdo del Consejo de Ministros que al efecto recaiga.

La representación procesal del Gobierno balear presentó su escrito de alegaciones el 30 de septiembre de 1992. En un primer epígrafe, destaca que la STC 13/1992 sólo afecta a una de las pretensiones de inconstitucionalidad articuladas en este recurso; la STC 13/1992 sólo se refiere a la constitucionalidad de algunas partidas presupuestarias, en tanto que en este recurso se impugna, además, la configuración del F.C.I. en la Ley 33/1987, los porcentajes de participación de la Comunidad Autónoma de Baleares en los ingresos del Estado y las reglas segunda y quinta del art. 153 de la Ley General Presupuestaria. En el segundo epígrafe pone de relieve que la doctrina de la STC 13/1992 refuerza la pretensión de este recurso relativo a la impugnación de algunas partidas presupuestarias. Concluye su escrito solicitando que se dicte Sentencia de conformidad con lo pedido en la demanda.

9. Por providencia de 5 de octubre de 1992, la Sección Primera acordó conceder al Abogado del Estado una ampliación en treinta días más del plazo fijado en el proveído del 10 de septiembre anterior para que formulara alegaciones y trasladara al Tribunal el aludido Acuerdo del Consejo de Ministros.

Mediante escrito registrado de entrada el 28 de octubre de 1992, el Abogado del Estado traslada al Tribunal el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de octubre de 1992. En el citado Acuerdo se indica que de los preceptos objeto del presente recurso únicamente se encuentra afectado por la doctrina lo contenido en la STC 13/1992 el art. 153, reglas 2.ª y 5.ª, de la Ley General Presupuestaria; se estima que el precepto impugnado se ajusta a los criterios expuestos en el fundamento jurídico 8 b) y c) de la STC 13/1992. Asimismo, se considera que la STC 13/1992 incide en las partidas presupuestarias objeto del recurso; a las partidas en materia de asistencia social es de aplicación la doctrina de los fundamentos jurídicos 14 y 13, E), J) y K); de la STC 13/1992; la constitucionalidad de las partidas en materia de urbanismo y vivienda se fundamenta en las SSTC 152/1988, 13/1992, fundamento jurídico 8.b), y 214/1989; respecto de las partidas sobre agricultura, pesca y alimentación, debe tenerse en cuenta la doctrina fijada en el fundamento jurídico 13.G c) de la STC 13/1992, pero su constitucionalidad puede deducirse de la doctrina sentada en la STC 75/1989, pudiendo entenderse que las presentes ayudas forman parte de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1 13.ª C.E.

10. Por providencia de 16 de abril de 1996, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno balear impugna por medio de este recurso de inconstitucionalidad diversos artículos y partidas presupuestarias de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, relativos a la financiación de las Comunidades Autónomas. Las alegaciones presentadas por el recurrente comienzan con un epígrafe destinado a poner de manifiesto las quiebras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el que se incluye un «preliminar sobre los fundamentos de la inconstitucionalidad del sistema de financiación enteros». En el cuerpo de las alegaciones se contienen críticas a la configuración normativa de algunos de los principales recursos de las Haciendas de las Comunidades Autónomas que, por su relevancia, inciden sobre el sistema de financiación auto-

nómica en su conjunto. Sin embargo, el objeto del recurso es más limitado. Del conjunto de las alegaciones formuladas, y de la delimitación de las pretensiones efectuadas en el suplico de la demanda, se desprende que la impugnación se reduce a los siguientes puntos de la citada Ley 33/1987: a) art. 121, relativo al Fondo de Compensación Interterritorial; b) arts. 118 y 119, sobre el porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma de Baleares en los ingresos del Estado; c) art. 123, en cuanto da redacción al art. 153 de la Ley General Presupuestaria, y d) por último, diversas partidas presupuestarias de esta Ley.

2. Antes de analizar las concretas pretensiones formuladas por la representación del Gobierno balear, resulta oportuno recordar la función de este Tribunal en el control constitucional de las disposiciones relativas a la financiación de las Comunidades Autónomas de España.

Ya dijimos en la STC 13/1992, en la que se trató la misma Ley de Presupuestos Generales del Estado que ahora hemos de considerar, que «las cuestiones que en el fondo se ventilan en el presente debate procesal trascienden las concretas disposiciones presupuestarias que, formalmente, los motivan, para situarse en el marco más amplio del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas» (fundamento jurídico 2.º).

En aquel caso, como en éste, la financiación autonómica es, en suma, el gran asunto que subyace en el planteamiento de las impugnaciones, y cualquier solución de un problema determinado tiene, o puede tener, repercusión notable en el ámbito competencial correspondiente al Estado y a las Comunidades Autónomas, «pues si en un Estado compuesto la acción estatal, en general, debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales (STC 146/1986, fundamento jurídico 4.º), esta exigencia es asimismo evidente cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado —ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos— que, naturalmente, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución, lo que supone, en definitiva, la necesidad de compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial —material y financiero— correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales (STC 75/1986, fundamento jurídico 4.º). Lo que —ciñéndonos ya a lo que ahora importa— se traduce en una doble exigencia: de una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales autonómicas; y, de otra, evitar asimismo que la extrema prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública» (STC 13/1992, fundamento jurídico 2.º).

He aquí nuestra doctrina. No hemos de pronunciarnos sobre el sistema más adecuado de financiación de las Haciendas territoriales o de coordinación de las actividades financieras de los distintos entes territoriales entre sí (STC 179/1985), ni nos incumbe determinar «cuál es el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas»; decisión ésta que, «dentro de la Constitución corresponde adoptar a los propios Poderes Públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas» (STC

145/1989, fundamento jurídico 6.º). La función de este Tribunal es la de decidir si las concretas disposiciones impugnadas exceden o no el marco de lo constitucionalmente admisible.

Una vez recordados el sentido y el alcance de la presente Sentencia, pasamos a considerar las impugnaciones del Gobierno balear a la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

3. El recurrente solicita que se declare la inconstitucionalidad del art. 121 de la Ley 33/1987, en cuanto incluye en el Fondo de Compensación Interterritorial el montante de la inversión nueva correspondiente a los servicios traspasados a la Comunidad de Baleares y a las restantes Comunidades Autónomas.

Previamente al tratamiento de las razones esgrimidas por el recurrente, es preciso realizar algunas observaciones sobre el contenido y función del precepto impugnado.

El art. 121 de la Ley 33/1987 dispone en su apartado primero, único que aquí interesa, que el Fondo de Compensación Interterritorial, dotado con 151.142 millones de pesetas para 1988 a través de los créditos que figuran en la Sección 33 y en el anexo a esa Sección, se destinará a financiar los proyectos que se encuentran en dicho anexo. No existe, por lo tanto, una relación inmediata y directa entre el contenido del artículo objeto del recurso y la pretensión ejercitada. El art. 121 de la Ley 33/1987 sólo puede ser tomado en consideración a estos efectos, en la medida en que constituye aplicación de los preceptos que regulan la base de cálculo del citado Fondo, en concreto, del art. 3 de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, que excluyen del concepto de inversión pública únicamente 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. Debe, en consecuencia, entenderse que el art. 121 de la Ley 33/1987, al fijar la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial para 1988, ha incluido en la misma la inversión nueva correspondiente a los servicios traspasados a las Comunidades Autónomas y, en especial, a la balear.

Efectuadas estas matizaciones, pasamos a analizar las alegaciones del recurrente.

Debe partirse para ello de la doctrina establecida en la STC 250/1988. Se impugnaba en aquella ocasión el citado art. 3.2 a) de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, entre otras razones porque dicho precepto, al excluir de los gastos de inversión las inversiones de conservación, mejora o sustitución, efectuaba una interpretación restrictiva del art. 158.2 de la Constitución que perjudicaba el cumplimiento de las finalidades que el citado precepto constitucional atribuía al Fondo. Señalamos entonces que en el art. 3.2 a) de la Ley 7/1984 el legislador se había limitado a precisar cómo debe entenderse la expresión «gastos de inversión» a los efectos de la Ley, determinando, dentro del ámbito de posibilidades que tal noción económica permite, cuáles han de ser las inversiones que no se han de canalizar a través del Fondo de Compensación. Al operar de este modo, el legislador no conculcaba el art. 158.2 de la Norma fundamental, que sólo impone que el Fondo quede afectado 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.

La doctrina fijada en aquella ocasión es aplicable al caso presente. El citado art. 158.2 de la Constitución se limita a disponer, a este respecto, que el Fondo de Compensación se destinará a «gastos de inversión». De

la escueta regulación contenida en la Constitución y de la incorporada al bloque de la constitucionalidad sólo pueden deducirse dos límites a las inversiones a que puede destinarse el Fondo.

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, es decir, corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, tal y como declara con carácter general el art. 158.2 de la Constitución y especifica el art. 16.2 de la L.O.F.C.A.

La segunda limitación debe deducirse de la función que cumple el Fondo de Compensación Interterritorial en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. En este sentido, es lógico deducir 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. Sin embargo, y en contra de la tesis sostenida por el recurrente, de la regulación contenida en el bloque de la constitucionalidad no se desprende que la inversión nueva deba financiarse necesariamente con cargo a la participación en los impuestos estatales. En el llamado período provisional de financiación, contemplado en la Disposición transitoria primera de la L.O.F.C.A., el Estado debía garantizar la financiación de los servicios transferidos a la Comunidad Autónoma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia. Para garantizar esa financiación debía tenerse en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios «así como los gastos de inversión que correspondan». El concepto de coste efectivo fue definido por el Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos. Según el citado Acuerdo, el coste efectivo de un servicio determinado estaba integrado por los costes directos e indirectos de las unidades centrales y periféricas y los gastos de inversiones en conservación, mejora y sustitución, excluyéndose del mismo los gastos de inversión correspondientes a la llamada inversión nueva. La delimitación así operada fue posteriormente recogida, según hemos visto, por la Ley 7/1984, del Fondo de Compensación Interterritorial, que excluía del concepto de inversión pública los gastos de inversión destinados a conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de servicios públicos. Basta, pues, el mero cotejo de los textos citados para poner de manifiesto que la opción adoptada por la Ley del Fondo de Compensación, directamente inspirada en el mencionado Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, puede encajar sin dificultad en el marco definido por la Constitución y la L.O.F.C.A.

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 expuesto, financiar el coste efectivo de los servicios transferidos, para el período definitivo el art. 13 de la L.O.F.C.A. se limita a enunciar los criterios determinantes del porcentaje de participación, pero sin que en su regulación se plasmen reglas o principios que puedan servir de fundamento a la tesis del recurrente. La flexibilidad de los criterios plasmados en el citado art. 13 de la L.O.F.C.A. había inducido, durante la vigencia del 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 nuevas de las Comunidades

Autónomas fuera financiada por la participación en los impuestos estatales, al margen del Fondo de Compensación Interterritorial. Pero tal posibilidad sólo puede ser considerada como una opción de política legislativa, y no como un corolario que derive necesariamente del bloque de la constitucionalidad.

4. El recurrente solicita que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 118 y 119 de la Ley 33/1987, en cuanto establecen los porcentajes de participación de la Comunidad Autónoma de Baleares en los ingresos del Estado durante el quinquenio 1987-1991, y que se acuerde la revisión de los porcentajes de participación conforme a la valoración que se expone en el cuerpo de la demanda de los criterios de población, insularidad, superficie y unidades administrativas.

El art. 118 de la Ley 33/1987 establece la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado a efectos de la liquidación del ejercicio de 1987, en tanto que el art. 119 de la misma Ley fija los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado durante el quinquenio 1987-1991, aplicables a partir de 1 de enero de 1988. Los citados preceptos, y de manera especial el art. 119, son impugnados en la medida en que los porcentajes de participación allí fijados son el resultado de aplicar la interpretación que de los criterios previstos en el art. 13.1 de la L.O.F.C.A. se efectúa en el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación en el período de 1987-1991.

La cuestión radica, en suma, en determinar si la interpretación que de tales criterios se contiene en el mencionado Acuerdo 1/1986 vulnera lo establecido en el art. 13.1 de la L.O.F.C.A.

Con carácter previo a la consideración de las alegaciones concretas formuladas en el recurso, es preciso realizar una observación de alcance general.

El mencionado art. 13.1 de la L.O.F.C.A. regula la determinación del porcentaje de participación en términos de gran amplitud y flexibilidad. Se prevé allí que el porcentaje de participación «se negociará» con arreglo a una serie de bases; la ley menciona a continuación los criterios determinantes del porcentaje, pero la enumeración no es taxativa al preverse la aplicación de «otros criterios que se estimen procedentes»; falta, por último, en el citado artículo una ponderación o valoración de los criterios expresados.

5. El primero de los criterios previstos en el art. 13.1 a) de la L.O.F.C.A., es el «coeficiente de población». Según el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se toma en cuenta la población de derecho de cada Comunidad Autónoma. El recurrente entiende que el índice de población, así definido, es inconstitucional porque no tiene en cuenta la población efectiva o de hecho, que es la que debe servir de medida para fijar las necesidades financieras de una Comunidad. La exclusión de la población de hecho en las Comunidades Autónomas que tienen una importante demanda turística determinaría que no pudiera financiarse el mayor coste de los servicios que origina esta población y, por tanto, provocaría la insuficiencia financiera.

La pretensión del recurrente no puede ser estimada. El coeficiente de población es un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales, en este caso las Comunidades Autónomas. Las dudas sobre su idoneidad para expresar de forma adecuada las necesidades de financiación y la conveniencia de su modificación o complemento por

otros indicadores se han planteado en aquellos sistemas que configuran la población como criterio único o determinante del reparto del producto de los impuestos entre los entes regionales. No es este, sin embargo, nuestro caso. La población es uno entre los varios factores previstos en el art. 13.1 de la L.O.F.C.A. Como expresamente se recoge en la demanda, el Acuerdo 1/1986, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pondera la población en el 59 por 100. La expresada valoración deja, por tanto, un amplio margen para que el coeficiente de población pueda ser completado con otros criterios.

Una modificación de la variable representada por el coeficiente de población, en el sentido propuesto por el recurrente, no puede justificarse en el caso que ahora enjuiciamos, pues la incidencia del fenómeno turístico no es una circunstancia exclusiva de la Comunidad balear. Según el escrito de demanda, la definición de la variable población como población de hecho supondría un aumento de la financiación para el conjunto de las Comunidades Autónomas de 2.065 millones de pesetas, de los cuales 635,6 millones corresponderían a Baleares. Se trata, como fácilmente puede comprobarse, de una circunstancia no específica de la Comunidad recurrente, sino común también a otras varias. Conviene tener en cuenta, además, que una aplicación coherente de la propuesta efectuada por el recurrente podría llevar a incluir entre la población de hecho no sólo a los turistas en sentido estricto, sino también a quienes realicen ciertos desplazamientos, lo que supondría la desnaturalización de la variable.

La definición de la variante representada por el coeficiente de población en el sentido expresado por el citado Acuerdo 1/1986, esto es, como población de derecho, se justifica por la finalidad que cumple la participación en los impuestos estatales. Por medio de este recurso se pretende que las Comunidades Autónomas dispongan de los medios necesarios para hacer frente a la prestación de los servicios que impone el ordenamiento. Pero los destinatarios de estos servicios serán, en principio, los residentes en el territorio, lo que explica la razonabilidad del criterio adoptado.

La remisión a la población de derecho al definir el coeficiente de población se justifica, además, por razones de coordinación. La ya citada Ley 33/1987, a que se contrae este recurso, utiliza con algunas ponderaciones el número de habitantes de derecho como criterio para fijar la participación en los Impuestos del Estado, no sólo de los Ayuntamientos, sino también de las Diputaciones Provinciales, Comunidades y Consejos Insulares (arts. 114 y 115). Idéntico criterio ha sido adoptado, posteriormente, por los arts. 115 y 126 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

6. El recurrente impugna, asimismo, la ponderación que de la insularidad efectúa el mencionado Acuerdo 1/1986 y, por lo tanto, su incidencia en la fijación del porcentaje de participación, por entender que dicho criterio, que para las Comunidades con competencias comunes representa el 0,07, no ha sido adecuadamente ponderado y no respeta la necesaria proporcionalidad.

Conviene precisar, a este respecto, que el art. 13.1 de la L.O.F.C.A. no menciona expresamente a la insularidad entre los criterios que sirven de base para negociar el porcentaje de participación, si bien tampoco la excluye. La obligación a cargo del Estado de atender en particular a las circunstancias del hecho insular viene impuesta con carácter general por el art. 138.1 C.E., pero este último precepto deja un amplio margen para elegir la técnica más adecuada para cubrir los mayores costes o los desequilibrios que puede provocar el hecho insular.

En apoyo de la tesis del recurrente, únicamente puede invocarse el art. 61 del Estatuto de Autonomía de Baleares, según el cual el porcentaje de participación se negociará con arreglo a las bases establecidas en la L.O.F.C.A. y el mayor coste medio de los servicios sociales y administrativos de la Comunidad Autónoma, derivados de la insularidad, la especialización de su economía y las notables variaciones estacionales de su actividad productiva; del precepto estatutario tan sólo puede deducirse la necesidad de tomar en consideración la insularidad cuando este factor ocasione un mayor costo medio de los servicios sociales y administrativos de la Comunidad Autónoma, pero no se desprende cuál sea la valoración o ponderación que deba atribuirse a dicho criterio. No puede, en consecuencia, afirmarse que el citado Acuerdo 1/1986 haya vulnerado en este punto el bloque de la constitucionalidad.

7. El Acuerdo de 7 de noviembre de 1986, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, incluyó entre los criterios determinantes de la participación de las Comunidades Autónomas en los impuestos estatales la variable «unidades administrativas», que se valora asignando a cada Comunidad Autónoma y a cada provincia el valor 0,5. La representación del Gobierno balear impugna esta valoración porque en lugar de buscar criterios objetivos, se reduce a considerar las Comunidades pluriprovinciales. Dado que Baleares es una comunidad uniprovincial, no se tiene en cuenta su división en islas y se la conceptúa como una unidad administrativa. Al tener en cuenta sólo a la provincia, el método considera más costoso una Comunidad peninsular con dos provincias que una Comunidad con tres islas y no valora el mayor coste de la división en islas.

La pretensión del recurrente no debe ser estimada. Los amplios términos del art. 13 de la L.O.F.C.A. posibilitan la inclusión de la variable constituida por las unidades administrativas. La valoración del índice «unidades administrativas» en función de las provincias es, en principio, objetiva.

La estimación de las unidades administrativas ha experimentado una transformación con el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 20 de enero de 1992, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996. Con arreglo a dicho Acuerdo, la variable representada por las «unidades administrativas» se define mediante un índice resultante de asignar a cada Comunidad Autónoma 0,5 puntos, a cada provincia 0,5 puntos y a cada isla con Cabildo o Consejo Insular 0,25 puntos, lo que supone una mayor atención a «las circunstancias del hecho insular» (art. 138.1 C.E.), pero que no lleva necesariamente a la estimación de la inconstitucionalidad del método que ahora estamos considerando con la variable «unidades administrativas».

8. El citado Acuerdo 1/1986 incluye entre las variables que determinan el porcentaje de participación la superficie, definida como superficie territorial en kilómetros cuadrados de cada Comunidad Autónoma, lo que para Baleares representa una extensión de 5.014 kilómetros cuadrados. Al decir del recurrente, la variable superficie debería incluir no sólo la terrestre, sino también la superficie marítima que marca la distancia entre islas; en concreto, la superficie de la Comunidad balear así definida comprendería un área delimitada por la unión, mediante líneas rectas, de los puntos extremos de las islas del archipiélago balear, lo que arrojaría una superficie, incluyendo el área marítima colindante, de 18.003 kilómetros cuadrados. Por lo tanto, la minusvaloración de la superficie, que deriva del mencionado Acuerdo, conculca el principio de suficiencia financiera y determina la inconstitucionalidad de los índices de par-

ticipación reflejados en el art. 118 de la Ley de Presupuestos.

La pretensión del recurrente no puede ser estimada. A la luz del art. 13.1 de la L.O.F.C.A., pocas dudas pueden albergarse sobre la procedencia de añadir la superficie al elenco de criterios determinantes del porcentaje de participación. Pero una vez incorporada la variable representada por la superficie, su definición como superficie territorial no puede tildarse, sin más, de arbitraria y ausente de razonabilidad. No se le oculta al recurrente que con la introducción de esta variable se pretende tener en cuenta el mayor coste de los servicios derivado de la necesidad de cubrir en un área de terreno mayor los servicios públicos de responsabilidad de las Comunidades Autónomas. Es cierto que, permaneciendo constantes las restantes variables, la necesidad de prestar los servicios en un área más extensa puede originar unos mayores costes que deben ser adecuadamente cubiertos. Sin embargo, en su propia justificación está ya insita la necesidad de que esa mayor superficie tomada en consideración sea idónea para la prestación de los servicios a cargo de la Comunidad. Pueden, en consecuencia, excluirse del cómputo de la superficie aquellas zonas o extensiones que, como la superficie marítima, no son adecuadas para la prestación de los servicios.

En rigor, lo que el recurrente pretende con la toma en consideración de la superficie marítima es que se pondere de forma adecuada el hecho insular. Pero la adecuada valoración de la insularidad no requiere, al menos de forma necesaria, que deba asimilarse a la superficie terrestre la superficie marítima en la forma propuesta por la demanda. Ya hemos expuesto que el citado Acuerdo 1/1986 había ponderado el hecho insular en unos términos que no podían reputarse contrarios a la Constitución, por lo que procede desestimar las alegaciones del recurrente al respecto.

9. Pasando ya a otro orden de cuestiones, el recurso también se dirige contra el art. 123 de la Ley de Presupuestos, por cuanto venía a añadir, entre otros, un nuevo artículo —el 153— a la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria; disposición que, con el mismo número e idéntico tenor literal, se recoge en el vigente texto refundido de la Ley General Presupuestaria, que fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1.091/1988. Más concretamente, se impugnan las reglas segunda y quinta de este art. 153, cuyo tenor literal reza así:

«Art. 153. Subvenciones gestionadas.

Cuando como consecuencia del traspaso de servicios estatales a las Comunidades Autónomas, éstas deban gestionar y administrar los créditos de subvenciones, se tendrán en cuenta las siguientes reglas: (...).

Segunda. Los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de las subvenciones se fijarán por los respectivos Departamentos Ministeriales, oídas las Comunidades Autónomas, al comienzo del ejercicio económico y serán aprobados por el Gobierno. En cualquier caso, la distribución territorial de los créditos deberá haberse fijado antes del 15 de marzo de cada ejercicio. (...).

Quinta. Los remanentes de fondos resultantes al finalizar cada ejercicio, que se encuentren en poder de las Comunidades Autónomas, seguirán manteniendo el destino específico para el que fueron transferidos y se utilizarán en el siguiente ejercicio como situación de tesorería en el origen para la concesión de nuevas subvenciones.

Si la subvención a la que corresponda el remanente resulta suprimida en el Presupuesto del ejer-

cicio siguiente, se destinará aquél en primer lugar a hacer efectivas las obligaciones pendientes de pago al fin del ejercicio inmediatamente anterior y el sobrante que no estuviese comprometido se reintegrará al Estado.»

Pues bien, en lo que concierne a la primera de las transcritas reglas, aduce el recurrente que, al prever una remisión en blanco al Gobierno, se compadece mal con la reserva de ley establecida en la Constitución, habida cuenta de que «tanto en el art. 147, como en el art. 148» (sic) se establece una autorización al legislador para el establecimiento de asignaciones a las Comunidades Autónomas, mientras que —se precisa en el recurso— el art. 157.3 indica que una ley orgánica podrá regular el ejercicio de sus competencias financieras. Alega, además, a este respecto que la citada regla contraviene el mandato constitucional según el cual debe ser el propio legislador quien fije las asignaciones que corresponden a las Comunidades Autónomas, tal como se deriva de la doctrina jurisprudencial sobre la reserva de ley aplicable también a las subvenciones; contravención que, al tiempo, entrañaría la quiebra del principio de seguridad jurídica. De otro lado, en la medida en que la reiterada regla ciñe la participación autonómica a un trámite de audiencia, el recurrente considera que la misma vulnera lo dispuesto en el art. 3.2 d) L.O.F.C.A., pues atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera el conocimiento de «la apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación».

Por su parte, la inconstitucionalidad de la regla quinta del art. 153 de la Ley General Presupuestaria radica en el hecho de que la norma no distingue entre subvenciones de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y aquellas otras de titularidad estatal que éstas gestionan, de tal modo que, si se entienden incluidas en la regla las primeras, podría el Estado suprimir subvenciones que pertenecen a las Comunidades Autónomas mediante el simple expediente de modificar su destino.

Delimitadas así las tachas de inconstitucionalidad del art. 153, resulta necesario comenzar su examen recordando que, en lo sustancial, las reglas impugnadas no vienen sino a reproducir *mutatis mutandis* lo que con anterioridad habían establecido el art. 78 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, y el art. 62 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986. Normas ambas cuyo examen ya fue abordado por este Tribunal en las SSTC 96/1990 y 237/1992, respectivamente, cuya doctrina hemos de modular de forma expresa en el fundamento jurídico 10 de la presente Sentencia.

Según ha quedado dicho líneas arriba, el recurrente basa, en primer término, la exigencia de que los criterios de reparto de las subvenciones se establezcan por Ley en lo dispuesto en los arts. 147 y 148 C.E. —invocación que ha de entenderse efectuada a los arts. 157 y 158 del texto constitucional—, mencionando específicamente la vulneración del art. 157.3 C.E. Tal alegación, sin embargo, no puede ser compartida por este Tribunal. Con el art. 157.3 C.E., que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de

lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el art. 157.1 C.E. requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica —la actual L.O.F.C.A.— pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera (por todas, SSTC 181/1988, fundamento jurídico 7.º; 183/1988, fundamento jurídico 3.º; 250/1988, fundamento jurídico 1.º, y 150/1990, fundamento jurídico 3.º).

Menor consistencia aún tiene la tesis de que la regla segunda quebranta lo establecido en el art. 158 C.E., pues de su sola lectura se desprende que el mismo se limita a regular dos concretas fuentes de financiación, las asignaciones niveladoras y el Fondo de Compensación Interterritorial, diferentes a las subvenciones gestionadas que ahora analizamos.

Dicho esto, no puede dejarse asimismo de reseñar que, en cuanto manifestación del más genérico principio de legalidad en materia financiera, también la realización del gasto público, y de las subvenciones como parte integrante del mismo, debe ser regulada por Ley (arts. 133.4 y 134.1 y 2 C.E.). Pero esta reserva de ley no puede tener un carácter absoluto. El principio de legalidad en materia presupuestaria 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.

Cierto es, por lo demás, que este Tribunal viene insistiendo en la conveniencia de que la territorialización de las subvenciones se realice en la propia Ley de Presupuestos, «por ser más acorde y respetuoso con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza» (STC 13/1992, fundamento jurídico 9.º; y así lo hemos reiterado en el fundamento jurídico 2.º de la reciente STC 16/1996). Pero también indicábamos en las resoluciones recién citadas que el hecho de que no se optase por esta técnica no implicaba, sin más, que se incurriese en inconstitucionalidad, porque en ocasiones no es posible introducirla en la Ley de Presupuestos, o bien porque, aun siendo esto posible, «concurran en su contra, a juicio del legislador estatal, otras razones» (STC 13/1992, fundamento jurídico 9.º); bastando, por ende, en estos supuestos, con que la distribución de los fondos en cuestión entre las Comunidades Autónomas se efectúe «por normas inmediatamente posteriores o por Convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias».

En razón de lo expuesto, no cabe sino concluir afirmando que no se produce invasión alguna de la potestad legislativa por ser el Gobierno quien determine los criterios de distribución de las subvenciones, ya que son las Cortes Generales quienes aprueban las correspondientes autorizaciones para el gasto y su concreto destino, y es el propio legislador quien encomienda al ejecutivo la tarea de fijar dichos criterios (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 16, y 237/1992, fundamento jurídico 9.º).

Finalmente, concluye el recurrente sus argumentaciones a este respecto aduciendo que, mediante la regulación en la Ley de los reiterados criterios de reparto, se asegura una mayor transparencia acerca de cuáles son los recursos correspondientes a cada C.A. Pero es a todas luces evidente que de esta circunstancia no cabe inferir que su aprobación por el Gobierno entrañe una

merma tal del grado de certidumbre que han de tener las Comunidades Autónomas sobre el volumen de sus recursos que llegue hasta el extremo de vulnerar el principio de seguridad jurídica. En suma, ninguna sombra de duda proyectan sobre la constitucionalidad de la regla segunda del art. 153 de la Ley General Presupuestaria las diversas consideraciones que, en punto a la reserva de ley, se vertían en el recurso.

10. Mayor entidad presenta, por el contrario, la alegación relativa a la escasa participación —trámite de audiencia— que el inciso primero de la regla impugnada atribuye a las Comunidades Autónomas en la determinación de los criterios objetivos conforme a los cuales proceder a la distribución territorial de las subvenciones; máxime cuando —arguye el recurrente— el art. 3.2 d) L.O.F.C.A. confía al Consejo de Política Fiscal y Financiera el conocimiento de esta materia.

Para avanzar hacia el recto entendimiento de la cuestión planteada, ha de repararse en que el art. 153 de la Ley General Presupuestaria —como ya sucediera con los también recurridos en su día arts. 78 y 62 de las Leyes de Presupuestos para 1985 y 1986, respectivamente— hace referencia a aquellas subvenciones respecto de las cuales el Estado puede esgrimir algún título competencial. En efecto, como señalamos en relación con los artículos de las Leyes de Presupuestos antes citados, todos estos preceptos parten de la premisa de que la actuación estatal «sólo se justifica cuando constitucional o estatutariamente se hayan conferido al Estado competencias sobre las materias subvencionadas o aquella actuación se encuadre en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política económica, en cuanto tales subvenciones puedan constituir elemento esencial de la misma» (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 15, y 237/1992, fundamento jurídico 9.º). De ahí que el Abogado del Estado, en el escrito presentado para alegar sobre la incidencia de la STC 13/1992 en el presente proceso, tras indicar que el art. 153 impugnado se encuadraba en supuestos en que el Estado ostenta determinados títulos competenciales, defendiese la constitucionalidad del precepto con base en los criterios establecidos en la STC 13/1992 [fundamento jurídico 8.º b) y c)].

Sin embargo, la legitimidad constitucional de la regla segunda que ahora nos ocupa no puede derivar, *sic et simpliciter*, de este dato. Y ello por dos razones, esencialmente. En primer lugar, porque, por más que la intervención estatal se apoye en algún título competencial, esto no justifica, incondicionalmente y en abstracto, una norma de alcance general que confiera al Estado un genérico poder decisorio final sobre el reparto de las subvenciones, soslayando así cuál sea el concreto sector material objeto de la financiación y, por ende, cómo deba sustentarse en cada caso el reparto competencial atendiendo a lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad.

Y, en segundo término, aun cuando la actuación estatal se ampare en cualesquiera de sus títulos competenciales, es pertinente preguntarse si, al reducir toda intervención autonómica en la distribución de los fondos a un mero trámite de audiencia, no se está en cierto modo menoscabando la autonomía financiera, que el art. 156.1 C.E. consagra, dado que esta garantía «exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas...» (STC 201/1988, fundamento jurídico 4.º; desde entonces, jurisprudencia constante: por todas, SSTC 96/1990, fundamento jurídico 14, y 237/1992, fundamento jurídico 6.º). Posible incidencia en la autonomía financiera de las Comunidades Autó-

nomas cuya apreciación puede acrecentarse si no se ignora que la misma, en su vertiente de gasto, no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno «en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público», sino también «para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias» (STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º).

Por lo demás, no puede dejar de reseñarse que en el supuesto contemplado en la norma impugnada, esto es, instauración de una relación subvencional sobre una materia en la que concurren diversas potestades correspondientes a los dos niveles de gobierno, lo que acontece «es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta» en la que no deben mermarse ni las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas ni las que ostente el Estado (SSTC 201/1988, fundamento jurídico 2.º; 96/1990, fundamento jurídico 16; 13/1992, fundamento jurídico 7.º, y 237/1992, fundamento jurídico 9.º). Nos hallamos, pues, en estos casos, frente a un denso entramado de interrelaciones cooperativas, auspiciado en buena medida por el propio sistema de distribución de competencias, en el cual ambos niveles de gobierno coadyuvan a la consecución de un objetivo común que ninguno de ellos podría satisfacer, con igual eficacia, actuando por separado. Naturalmente, en el seno de esta relación jurídica subvencional deben respetarse las respectivas esferas competenciales y, consiguientemente, ha de dejarse a salvo la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, al ejercitar sus competencias, orienten su acción de gobierno en función de una política propia. Por ello, y salvando aquellos supuestos específicos en que del bloque de la constitucionalidad pueda deducirse lo contrario, se hace evidente que la imprescindible concertación de las actuaciones estatal y autonómica —sin la cual la satisfacción de la finalidad compartida que ambos persiguen podría resultar seriamente perturbada— debe perseguirse mediante fórmulas cooperativas que aseguren una adecuada participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones relativas a las subvenciones. De ahí que este Tribunal haya enfatizado precisamente en el ámbito de las relaciones subvencionales la vigencia del principio de cooperación, en cuanto regla general que la misma estructura territorial del Estado reclama, subrayando que dicha cooperación debe alcanzarse a través de técnicas inherentes a nuestro Estado compuesto, «como pueden ser, entre otras, los convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de competencias: técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas en éste y otros sectores entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, buscando entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional» (STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º).

Para elucidar la adecuación a la Constitución de la norma que estamos analizando, es preciso cuestionarse, en primer término, si los principios de coordinación y solidaridad, en cuanto límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 C.E.), habilitan al Estado para decidir unilateralmente sobre el reparto de las subvenciones; y sólo en el caso de que se conteste negativamente este interrogante, será pertinente, dando un paso más, averiguar si la participación autonómica ceñida al trámite de audiencia se acomoda a las exigencias del principio de cooperación.

En relación con el primero de los interrogantes aludidos, ha de señalarse que el alcance del principio de

coordinación cuando opera en el marco del art. 156.1 C.E. se encuentra delimitado en el art. 2.1 b) L.O.F.C.A., que reconoce al Estado la facultad de «adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español». Al interpretar tal disposición, este Tribunal ya ha tenido ocasión de indicar que la misma permite al Estado condicionar la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas, mediante la imposición de determinadas directrices de obligado cumplimiento. Ahora bien, a esa conclusión sólo se llegaba tras subrayar que únicamente autoriza a adoptar «aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos» contenidos en el precepto (SSTC 63/1986, fundamento jurídico 11, y 96/1990, fundamento jurídico 3.º). No es éste el caso presente. A idéntico resultado de insuficiencia del condicionamiento conduce el análisis de la norma atendiendo al segundo límite de la autonomía financiera recogido en el art. 156.1 C.E.: la solidaridad entre todos los españoles. Pues, como ya tuvimos oportunidad de declarar, refiriéndonos precisamente a su vertiente de gasto, el principio de solidaridad no justifica «la adopción por el Estado de una medida unilateral con fuerza normativa general que incida en la delimitación de las competencias autonómicas en materia presupuestaria» (STC 63/1986, fundamento jurídico 11).

Excluida, por tanto, la posibilidad de que el Estado fije unilateralmente las reglas conforme a las cuales se efectúa la distribución de las subvenciones, preciso es pronunciarse acerca de si el trámite de audiencia, con el que se agota toda la participación de las Comunidades Autónomas en el reparto de las mismas, satisface o no las exigencias del principio de cooperación. De ello tendremos ahora que ocuparnos.

Según ha quedado apuntado líneas arriba, el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, este principio, por lo general, no prejuzga cuál deba ser la concreta técnica a través de cuya mediación dicha coparticipación se articule; de tal modo que el mismo puede satisfacerse genéricamente «ya dando entrada a representantes o comisionados de las Comunidades Autónomas en los órganos del Estado, ya integrando a las Comunidades Autónomas en el curso de los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal» (STC 146/1992, fundamento jurídico 4.º). Así, pues, ha de reconocerse un cierto margen de maniobra en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos que tienden a garantizar la concertación de ambos niveles de gobierno. Mas tal margen de libertad de configuración no puede, empero, concebirse como un ámbito totalmente inmune al control jurisdiccional, ya que, de ser así, la elección de las técnicas cooperativas quedaría por entero confiada a la praxis política, y ello con independencia del mayor o menor grado de influencia estatal que las mismas entrañen y de la concreta actividad autonómica por ellas afectada. Quiere decirse con esto que la, en principio, amplia esfera de libertad aludida puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso. Este dato resulta determinante, por las razones que ahora siguen, para resolver la cuestión planteada.

En efecto, ha de notarse que la norma impugnada no incide solamente en uno —o, ni tan siquiera, en varios— de los sectores materiales sobre los que las Comunidades han asumido competencias, sino que puede, potencialmente, repercutir en la práctica totalidad de ellos. Es, genéricamente, la autonomía financiera de

las Comunidades Autónomas, en su vertiente de gasto, la afectada por la regla sobre el reparto de las subvenciones condicionadas. Por consiguiente, para ponderar adecuadamente si el mero trámite de audiencia, atendiendo a las peculiaridades de este caso, satisface o no las exigencias del principio de cooperación, es menester situarse en el marco más amplio del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas diseñado por la L.O.F.C.A. Y lo primero que debe reclamar nuestra atención es que éste ha optado por establecer una Hacienda autonómica de transferencia, en la que el grueso de los ingresos procede del Presupuesto estatal a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado y, en su caso, del Fondo de Compensación Interterritorial y de las asignaciones niveladoras. No es de extrañar, pues, que, a la vista del modelo L.O.F.C.A.—que es uno de los varios constitucionalmente posibles—ya subrayásemos en la STC 13/1992 que, «dentro de un sistema de financiación autonómica así concebido —con un fuerte predominio de las fuentes exógenas de financiación— la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, esto es, su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades —y ello, desde luego, dentro del respeto a los principios constitucionales de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la Hacienda estatal (arts. 2.2 y 156.1 C.E.)—, adquiere un papel capital en la realización efectiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida por la Constitución» (fundamento jurídico 7.º).

Y, de otra parte, tampoco puede soslayarse que, con independencia de los arriba citados recursos autonómicos de procedencia estatal previstos en la L.O.F.C.A., a raíz del método de fijación del porcentaje de participación adoptado durante el período transitorio, proliferaron las subvenciones o ayudas a terceros centralizadas en los Presupuestos del Estado sobre materias de competencia autonómica, las cuales pasaron a convertirse en una nueva fuente de financiación autonómica no reglada, de carácter condicionado, que venía a superponerse a los recursos sí contemplados en el sistema L.O.F.C.A. A través de estas «subvenciones condicionadas» se encauzó, pues, una parte de los ingresos que, en buena lógica, debió haberse suministrado vía porcentaje de participación; fuente de financiación ésta última, de libre disposición para las Comunidades Autónomas, cuya fijación, además, no es ocioso recordarlo, ha de negociarse entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 13.1 L.O.F.C.A.).

En atención a lo expuesto, resulta evidente que la garantía de la autonomía financiera en su vertiente de gasto —auténtica clave de bóveda de dicha autonomía en una Hacienda de transferencia—, la cual, salvando las fuentes de la financiación condicionada que regula la L.O.F.C.A., exige en línea de principio la libertad de los órganos de gobierno autonómicos para la distribución del gasto público dentro del marco de sus competencias (STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º), 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 la constitucionalidad. Bajo el prisma del art. 156.1 C.E., no puede, por tanto, considerarse suficiente la participación que la norma impugnada reconoce a tal efecto a las Comunidades Autónomas, ceñida a su previa audiencia, toda vez que la misma no equilibra la posición preeminente del Estado, que ostenta el verdadero poder decisorio, por más que éste aparezca velado tras un trámite de consulta inadecuado para preservar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Consiguientemente, el primer inciso de la regla segunda del art. 153 de la Ley General Presupuestaria ha de considerarse inconstitucional por lesionar la autonomía financiera consagrada en el art. 156.1 C.E.

Sobre este particular, sostiene el recurrente que es en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera donde debe necesariamente procederse a la fijación de los criterios objetivos para la distribución de las subvenciones. Esta alegación no puede, empero, ser compartida por este Tribunal. Que el legislador orgánico decidiese, conectando así con la práctica seguida por otros Estados políticamente descentralizados de nuestro entorno, crear un órgano consultivo de cooperación a fin de facilitar la deseable articulación de las actuaciones estatal y autonómica, en ningún modo autoriza a entender que la intervención del Consejo sea obligatoria, según viene este Tribunal insistentemente reiterando (SSTC 63/1986, fundamento jurídico 11; 96/1990, fundamento jurídico 4.º, y 237/1992, fundamento jurídico 3.º). Y ello es así por más que, al objeto de definir su ámbito competencial, la L.O.F.C.A. le haya asignado de modo expreso el conocimiento de determinadas materias (art. 3.2), pues tal listado tiene, primordialmente, una finalidad puramente ilustrativa, habida cuenta de que, a la postre, las atribuciones del Consejo se extienden, en general, a «todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada» [art. 3.2 g) L.O.F.C.A.]. Y, en fin, el examen de la tramitación parlamentaria de la L.O.F.C.A. no viene sino a corroborar esta idea, que ya era fácilmente inferible del propio tenor literal del precepto: el hecho de que se rechazasen sendas enmiendas en el Congreso y el Senado —las núms. 82 y 28, respectivamente—, que propugnaban que el Consejo fuera oído «preceptivamente», ahuyenta todo atisbo de duda que, pese a lo anteriormente dicho, aún pudiera subsistir sobre el particular.

11. Por todo lo expuesto, la participación que el inciso primero de la regla segunda del art. 153 de la Ley General Presupuestaria 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. Pero, una vez dicho esto y constatada la inconstitucionalidad de la norma, es obvio que la tarea de este Tribunal debe detenerse aquí, pues no nos corresponde determinar, o tan siquiera insinuar, cuál pueda ser, de entre las diversas que permite el marco constitucional, la fórmula cooperativa idónea o más adecuada para salvaguardar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

12. No puede entenderse, en cambio, que la regla quinta del art. 153 de la Ley General Presupuestaria vulnere la Constitución. Según ya argumentamos en las SSTC 96/1990 (fundamento jurídico 15) y 237/1992 (fundamento jurídico 9.º), las previsiones relativas al destino de los remanentes presupuestarios que se contenían en los apartados 4.º y 5.º tanto del art. 78 de la Ley 50/1984 como del art. 62 de la Ley 46/1985, antecedente inmediatos del precepto ahora impugnado, estaban constitucionalmente justificadas por el carácter finalista de los fondos transferidos. En consecuencia, decíamos entonces y ahora hemos de reiterar que, en razón de su afectación finalista, el reintegro de los rema-

nentes en el supuesto de supresión de la medida de fomento no supone menoscabo alguno de la facultad de gestión ni de la capacidad de gasto de las Comunidades Autónomas.

13. El recurrente impugna, por último, determinadas partidas presupuestarias del estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado para 1988. A diferencia de otros recursos de inconstitucionalidad, en los que el demandante ha especificado con detalle las concretas partidas presupuestarias señalando los conceptos presupuestarios impugnados (baste citar como ejemplos los recursos de inconstitucionalidad núms. 542/88 y 573/89, promovidos por la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos y partidas presupuestarias de las Leyes 33/1987 y 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, respectivamente, y resueltos por la STC 13/1992), el ahora recurrente se limita a indicar la sección, el servicio y el programa, pero no menciona el capítulo, artículo y concepto, o subconcepto, en su caso, que permiten la identificación de las concretas partidas presupuestarias objeto de impugnación.

Los datos de identificación de las partidas suministradas por el recurrente dificultan notablemente la apreciación de los supuestos vicios de inconstitucionalidad alegados. La agrupación de los créditos presupuestarios por programas se establece en función de las metas y objetivos que se pretenden conseguir y que sirven de marco a la gestión presupuestaria, conforme se establece en el art. 53 de la Ley General Presupuestaria y en la Orden de 25 de marzo de 1987 en la que se establecen las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1988, pero por lo común no ofrece información suficientemente detallada sobre la naturaleza económica y el destino concreto del gasto por estar atribuida esta última finalidad a la clasificación de los créditos por categorías económicas según capítulos, artículos y conceptos.

En cualquier caso, tanto el escrito de interposición del recurso como el presentado para alegar sobre la incidencia de la STC 13/1992 sobre el mismo, permite deducir con toda claridad que el actor impugna las partidas presupuestarias bien por considerar que el Estado no puede fijar el destino de las mismas, bien por estimar que su gestión debe corresponder a la Comunidad Autónoma.

El esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, fue diseñado en la STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º Recordamos los cuatro supuestos generales allí previstos:

a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad autónoma 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, desde luego, 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 fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) El 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 una 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 u organismo intermediario 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 aquel 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 aquel 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 presupuestadas 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 circunstancias concretas 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 trató.

Una vez efectuadas las anteriores precisiones, procede analizar las partidas mencionadas en el suplico de la demanda.

a) De la Sección 19 (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), Servicio 12 (Dirección General de Acción Social), Programas 313.A: Pensiones y Prestaciones Asistenciales; 313. B: Servicios sociales; 313.C: Prestaciones de asistencia social.

Los programas 313.A y 313.B contienen diversos conceptos que no pueden reputarse contrarios a la Constitución, según quedó expuesto en los fundamentos jurídicos 13.E d) y 12.B, de la STC 13/1992.

El programa 313.A fue declarado constitucional en la STC 13/1992, fundamento jurídico 13.E) d, puesto que el Estado puede destinar a este objeto genérico sus dotaciones presupuestarias y la gestión se atribuye a los entes de gestión de la Seguridad Social transferidos a las Comunidades Autónomas.

El programa 313.B también se declara constitucional en la referida STC 13/1992, fundamento jurídico 12.B), advirtiendo que si el Plan de Inversiones del INSERSO, al que se destina la partida impugnada, incluyera actuaciones en el territorio de una Comunidad Autónoma a la que se hubiera transferido ese Instituto, la gestión de la misma correspondería a dicha Comunidad.

Respecto al programa 313.C, aunque su existencia puede justificarse, ya que el Estado puede destinar subvenciones a este fin, la gestión corresponde a la Comunidad Autónoma. Así lo dijimos en el fundamento jurídico 13 K) b y c de la citada STC 13/1992. Procede, en suma, declarar la inconstitucionalidad de las partidas presupuestarias de este programa 313.C.

b) De la Sección 17 (Ministerio de Obras Públicas), Servicio 07 (Dirección General de Arquitectura y Vivienda), Programa 431. A: Promoción, administración y ayudas para la rehabilitación y acceso a la vivienda. Programa 431. B: Servicio 08 (Instituto del Territorio y Urbanismo). Programa 432.B: Fomento de las actividades urbanísticas y territoriales.

El programa 431.A fue considerado en la STC 152/1988. Las únicas transferencias que pueden afectar a la Comunidad Autónoma recurrente son los referidos a familias e instituciones sin ánimo de lucro. En la mencionada STC 152/1988 se reconoce indirectamente que la gestión corresponde a las Comunidades Autónomas. La STC 13/1992 confirma este reconocimiento y, de forma rotunda, la STC 59/1995 establece que la gestión corresponde a las Comunidades Autónomas; el Estado puede distribuir las subvenciones mediante convenios, pero debe hacerlo sin marginar a las Comunidades Autónomas.

No consta la existencia del programa 431.B.

En el programa 432.B, sobre fomento de las actividades urbanísticas y territoriales, se incluyen, además de los gastos de personal, en bienes corrientes e inversiones reales, las transferencias de capital a la Sociedad Estatal de Promoción y Equiparamiento del Suelo (S.E.P.E.S.) y a las Corporaciones locales mediante convenios en entes territoriales. Las transferencias a la S.E.P.E.S. no resulta justificable. El Estado puede establecer las referidas partidas presupuestarias pero la gestión corresponde a la Comunidad balear y nada permite concluir que este tipo de subvenciones no pueda territorializarse. El hecho de que la S.E.P.E.S. sea un organismo dependiente del Estado no justifica que se atribuya al mismo la gestión de la subvención. Lo mismo cabe decir respecto de las subvenciones a las Corporaciones Locales que se efectúan *per saltum* sin tener en cuenta a las Comunidades Autónomas (STC 59/1995). Procede declarar la inconstitucionalidad de las partidas presupuestarias de este programa 432.B.

c) De la Sección 21 (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), Programa 712.A: Promoción cooperativa y social y divulgación técnica agraria y pesquera. Programa 712. D: Reestructuración de los sectores productivos agrarios y pesqueros.

El recurrente impugna un llamado Programa 712. A, que, según el escrito de demanda, se denominaría «Promoción cooperativa social y ordenación y fomento de la producción agraria y pesquera». La citada denominación sólo puede entenderse como un error resultante de confundir el programa 712.A, ya citado, y el 712.C, titulado «Ordenación y fomento de la producción agraria

y pesquera». La ausencia de precisión impide en este punto un pronunciamiento sobre las pretensiones del recurrente.

Respecto del programa 712. D, resulta de aplicación lo establecido en el fundamento jurídico 13 G c) de la STC 13/1992, en el que se afirma que el Estado podía fijar el destino de estas dotaciones que deben ser gestionadas por las Comunidades Autónomas, en virtud de sus competencias sobre agricultura y señalábamos la conveniencia de que, por esa razón, se reflejen en los Presupuestos Generales del Estado, como transferencias a las Comunidades Autónomas, en su caso, con indicación de sus fines específicos. Ahora bien, también advertíamos que en la práctica se venía observando la territorialización de muchas de estas partidas, lo que demostraba que la no inclusión en los Presupuestos como transferencia a las Comunidades Autónomas no impide la territorialización posterior.

d) De la Sección 23 (Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones), Servicio 09 (Dirección General de Política Turística), Programa 751. A: Coordinación y Promoción del Turismo.

Sobre el programa 751.A, es cierto que el art. 149.1.13 C.E. permite al Estado fijar el destino genérico de la subvención considerada, pero, en ese caso, no hay motivo para impedir la territorialización de la partida entre las Comunidades Autónomas competentes en la materia, como es el caso de la Comunidad balear. Procede declarar, por ello, la inconstitucionalidad de las partidas presupuestarias del programa 751.A.

14. Finalmente, es necesario, antes de pronunciar el fallo, determinar el alcance concreto que ha de atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad de determinadas partidas presupuestarias contenida en el anterior fundamento jurídico. Pues bien, como ya hemos resuelto en otros supuestos similares (STC 13/1992, fundamento jurídico 17 y 16/1996, fundamento jurídico 8.º), la pretensión de la Comunidad Autónoma recurrente puede entenderse satisfecha mediante la sola declaración de inconstitucionalidad de aquellas partidas que han invadido sus competencias, toda vez que la anulación de las mismas podría irrogar graves perjuicios a los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del inciso «oídas las Comunidades Autónomas» de la regla segunda del art. 153 de la Ley General Presupuestaria, en los términos precisados en el fundamento jurídico 11.

2.º Declarar inconstitucionales, con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 14, por invadir las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, las siguientes partidas presupuestarias correspondientes al estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado para 1988:

A) De la Sección 19 (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), Servicio 12, Programa 313.C.

B) De la Sección 17 (Ministerio de Obras Públicas), Servicio 08, Programa 432.B.

C) De la Sección 23 (Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones), Servicio 09, Programa 751.A.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de abril de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Francisco Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.

11449 Pleno. Sentencia 69/1996, de 18 de abril de 1996. Cuestión de inconstitucionalidad 872/1992. En relación con el art. 45 de la Ley General Presupuestaria.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Francisco Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 872/92 planteada por el Juez de lo Social de Cuenca respecto del art. 45 de la Ley General Presupuestaria, han sido partes el Fiscal General del Estado y el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 3 de abril de 1992 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Magistrado-Juez de lo Social de Cuenca, al cual adjuntaba testimonio de los autos sobre reclamación de cantidad núms. 174 a 176/90 (ejecución núm. 72/91), con certificación del Auto de 11 de marzo de 1992, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 45 de la Ley General Presupuestaria.

El Magistrado que promueve la cuestión dictó, el 27 de julio de 1990, Sentencia en los mencionados autos acumulados estimando en parte las demandas y condenando al Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) a abonar a cada uno de los tres demandantes la cantidad de 2.811.000 pesetas. Su Sentencia fue confirmada en suplicación por la que la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha pronunció el 14 de febrero de 1991. Notificada esta segunda decisión a las partes, el 9 de julio los demandantes comunicaron al Juzgado que la Sentencia no había sido cum-

plida por el INSALUD, solicitando que se acordara requerir a dicho organismo para que procediera a su cumplimiento. El Juez de lo Social dictó en la misma fecha Auto acordando proceder a la ejecución instada por un principal de 8.433.000 pesetas, más otras 843.300 pesetas de intereses y una cantidad igual a esta última, fijada provisionalmente en concepto de costas, requiriendo al INSALUD para el inmediato cumplimiento de su obligación de pago. El 3 de octubre el Juez adoptó providencia por la que decidió requerir al INSALUD para que, en el plazo de cinco días, acreditase haber dado cumplimiento a la Sentencia, a lo que el citado organismo contestó el 14 de octubre manifestando que la ejecución se había realizado en el mes de agosto. De esta contestación se dio traslado a los demandantes el siguiente día 17 para que hicieran las alegaciones que tuvieran por convenientes, siendo evacuado el mismo en escrito presentado el 6 de noviembre en el que aquéllos solicitaron el abono de intereses desde el 27 de julio de 1990 (fecha de la Sentencia de instancia) hasta el 30 de agosto de 1991 (fecha de cumplimiento por parte del INSALUD). Esta petición fue trasladada el mismo 6 de noviembre al INSALUD, que el siguiente día 26 formuló alegaciones oponiéndose a la reclamación de intereses por entender que resultaban aplicables las especificidades del art. 45 de la Ley General Presupuestaria en relación con el art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y que, por tanto, no le correspondía abonar interés alguno o, en su caso y subsidiariamente, sólo una vez transcurridos tres meses desde la firmeza (17 de febrero de 1991) de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

En providencia de 5 de febrero de 1992, el Juez de lo Social acordó dar audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo de diez días, alegaran lo que estimasen oportuno en orden a plantear ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad del art. 45 de la Ley General Presupuestaria, por contravenir lo dispuesto en los arts. 24.1 y 14 C.E. En Auto de 11 de marzo de 1992 decidió plantear la cuestión, «en los términos contenidos en los fundamentos jurídicos» de la propia resolución, «pon entender que dicha disposición vulnera, a criterio del juzgador, los arts. 14 y 24.1 de la Constitución Española».

2. El Juez de lo Social entiende que el precepto que cuestiona puede infringir los arts. 14 y 24.1 C.E. Inicia su razonamiento precisando que caben dos interpretaciones del art. 45 de la Ley General Presupuestaria cuando dice que los intereses se abonarán por la Administración transcurridos tres meses desde el «día de notificación de la resolución judicial». Una primera conduciría, mediante una lectura asistemática y meramente gramatical del precepto, a que al hablarse en él de resolución judicial, y no de resolución judicial firme, los intereses se deben transcurridos tres meses desde que se dicta la Sentencia de instancia, sin perjuicio de la solicitud escrita del acreedor. Sin embargo, rechaza esta interpretación por ilógica, no sólo porque el art. 43 de la Ley General Presupuestaria establece que la obligación de pago de intereses nace de Sentencia judicial firme, sino porque únicamente de las Sentencias firmes cabe exigir su cumplimiento a quien resulte condenado, según dispone el art. 118 C.E. y desarrollan los arts. 18.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 919 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 234.1 del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral. La segunda interpretación, que es la que él acoge y que, según afirma, es la seguida por la jurisprudencia (Sentencia del T.S. de 10 de marzo de 1986, dictada en interés de ley), debe llevar a la conclusión de que el art. 45 de la Ley General Presupuestaria se refiere a la notificación de la Sentencia firme, esto es, cuando se interpone recurso