

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

Dada en Madrid, a catorce de diciembre de mil novecientos noventa y dos.—Luis López Guerra, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, José Gabaldón López, Julio Diego González Campos y Carles Viver y Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

1374 *Pleno. Sentencia 237/1992, de 15 de diciembre de 1992. Recursos de inconstitucionalidad 336/1986 y 349/1986 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco y por la Junta de Galicia, contra determinados preceptos de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados con los números 336/86, promovidos respectivamente por el Gobierno Vasco y por la Junta de Galicia, contra determinados preceptos de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, ha comparecido el Gobierno de la nación representado por el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 29 de marzo de 1986, los Letrados don Javier Balza Aguilera y don Faustino López de Foronda Vargas, en nombre del Gobierno Vasco, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 11 y 61.3, así como la Disposición adicional cuadragesimo octava de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

Algo después, el 1 de abril, entró en este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad presentado en el Juzgado de Guardia el 26 de marzo por el Letrado don Heriberto García Seijo, en nombre de la Junta de Galicia, contra los arts. 11.2 b) e i) y 3; 55, 56, 59.5 a) y b), 61 y 62, así como la Disposición transitoria primera de la misma Ley 46/1985.

Una vez admitidos a trámite ambos y acumulados por Auto de 19 de junio siguiente, el Abogado del Estado formuló sus alegaciones el 22 de julio de ese año.

En escrito presentado el 12 de septiembre de 1987, la Junta de Galicia anunció su desistimiento de la impugnación del art. 59.5 a) y b) de la Ley 46/1985, exclusivamente. El Abogado del Estado nada opuso al mismo, como tampoco el Gobierno Vasco, que no formuló manifestación alguna y, a la vista de ello, el Pleno, en providencia de 14 de octubre de aquel año, acordó que sobre el desistimiento interesado «se resolverá en la sentencia que en su día pronuncie el Tribunal en los presentes procesos acumulados».

En providencia de 10 de diciembre del corriente año, se ha señalado para deliberación y votación de esta Sentencia el día 15 del mismo mes, en cuyo día se llevó a efecto.

2. El Gobierno Vasco, en su demanda, nos explica que el art. 11 de la Ley impugnada, donde se limita el aumento de las retribuciones en el sector público ese año al 7,2 por 100 del conjunto de las remuneraciones íntegras del personal en activo no sometido a legislación laboral y del mismo porcentaje de la masa salarial del personal laboral al servicio, entre otros, también de «las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los Organismos de ellas dependientes» [apartado 2 b)], contradice la Constitución (arts. 134.2, 137, 156 y 157.3, *in fine*), el Estatuto del País Vasco (arts. 10.4, 40 y 44) y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (arts. 1, 2 y 5, entre otros). En definitiva, la supuesta inconstitucionalidad del precepto se centra en que vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, aun reconociendo que está limitada por el ámbito de competencias de cada Comunidad, por los principios de coordinación y solidaridad y por los límites derivados del principio de unidad económica, si bien éstos son tasados y tienen su punto de referencia obligado en un título competencial previo, por lo que no habilitan al legislador estatal, por medio de operaciones formales, a inmiscuirse en campos que le están vedados.

Sentado lo anterior, el principio de autonomía financiera que consagra el art. 156.1 C.E. y que concreta el art. 40 del Estatuto del País Vasco, implica una autonomía de ingresos, de gastos, de gestión y presupuestaria, si bien se proyecta fundamentalmente en la vertiente del gasto, tal como se deduce de la Ley Orgánica más arriba mencionada. Pues bien, el art. 11 ahora impugnado limita la autonomía política de las Comunidades Autónomas en este aspecto, al hacer extensivo al personal dependiente de las mismas el incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público estatal.

Por su parte, en los arts. 40 y 44 del Estatuto se determina la existencia de una Hacienda propia y se consagra la autonomía presupuestaria de esa Comunidad, en cuyos presupuestos, elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por su Parlamento, se contendrán los gastos de la actividad pública general. Si a ello se suma que, según el art. 10.4 del mismo Estatuto, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución, es claro que corresponde a aquélla determinar el incremento global de las retribuciones de sus funcionarios, con las limitaciones que resulten de los principios de coordinación y solidaridad. A ello no puede oponerse el carácter de norma básica del art. 11 de la Ley de Presupuestos recurrida, pues, por una parte, se trata de una medida coyuntural que no afecta sólo a los funcionarios y, por otra, no responde a la idea de regulación uniforme a que obedecen las bases. Desde distinta perspectiva ese art. 11 excede el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado, referido por el art. 134.2 de la Constitución exclusivamente al sector público estatal.

Además, si bien la potestad de la Comunidad Autónoma de elaborar su propio Presupuesto está limitada por el principio de coordinación con el Estado, según el art. 2.1 de la Ley Orgánica de Financiación, esta misma ha creado conforme al art. 157.3 de la Constitución, un instrumento para aquel principio en tal aspecto, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, cauce idóneo para la coordinación presupuestaria. Sin embargo, prescindiendo de este órgano y sin título específico que lo avale, el Estado pretende imponer a las Comunidades Autónomas un límite porcentual en el incremento de las retribuciones del personal a su servicio, desconociendo la autonomía financiera

de aquéllas, que tampoco responde a las exigencias de la planificación económica, cuyo procedimiento de elaboración es otro y en el cual deben ser oídas las Comunidades Autónomas (131.2 de la Constitución).

En el art. 61.3 de la Ley 45/1986, donde se reiteran principios recogidos en la Ley 7/1984, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, que se ha impugnado también por el Gobierno Vasco, se rechaza por inconstitucional la obligatoriedad de que toda Comunidad Autónoma elabore un programa de desarrollo regional o plan de inversiones regionales para poder aplicar las cantidades del Fondo, así como que los tales planes deban acomodarse a una metodología previamente aprobada por el Gobierno. Esto supone una reformulación del ámbito de competencias definidas por la Constitución, sin que exista un respaldo en ella o en el Estatuto que la ampare, como también una limitación de las potestades atribuidas constitucionalmente a diversos órganos y la creación de controles sobre la actuación de las Comunidades Autónomas no establecidos en el texto constitucional. En efecto, al exigirse un programa de desarrollo regional para recibir las cantidades del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyas directrices, criterios y metodología debe ser aprobada por el Gobierno, se invaden las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en particular la que recoge el art. 10.25 del Estatuto, transformándolas al menos en materia de competencia compartida. Si bien las obligaciones que a las Comunidades Autónomas impone el art. 61.2 de la Ley de Presupuestos impugnada podrían encuadrarse dentro del planeamiento económico a que se refieren los arts. 131 y 138 de la Constitución, debe tenerse en cuenta que la planificación central a que aluden debe llevarse a cabo mediante ley (art. 131.1) y con el protagonismo que allí se concede a las Comunidades Autónomas. En este sentido, el citado art. 61.2 de la Ley de Presupuestos produce una deslegalización en cuanto prevé la aprobación por el Gobierno de una metodología común de los programas de desarrollo regional, sin intervención de las Cortes Generales, mediante una simple consulta al Consejo de Política Fiscal y Financiera y no mediante las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas, como sería preceptivo.

La Disposición adicional cuadragésimo octava de la Ley 46/1985 prohíbe, con carácter de norma permanente, el destino de fondos públicos a aquellas Entidades o sistemas de previsión social complementarios de la Seguridad Social, cuya constitución y existencia dependa en exclusiva de la voluntad de cualquiera de los organismos mencionados en el art. 11.2. Esta interpretación quiebra los principios de autonomía presupuestaria y de autoorganización de las Administraciones públicas, salvo si se entendiera que sólo se prohíbe la financiación pública de entidades de previsión sometidas al protectorado de aquellos Organismos públicos y no de las constituidas por ellos en exclusiva.

En cualquier caso, el art. 149.1 de la Constitución, que reserva al Estado las bases de ordenación de los seguros, no contempla las mutualidades de previsión social, a quienes, en cambio, hace referencia específica el art. 10.23 del Estatuto, donde se reserva a la Comunidad Autónoma la materia «en exclusiva», a diferencia de la ordenación del seguro, en que sólo le atribuye competencias de desarrollo legislativo y ejecución [art. 11.2 a) del Estatuto]. Por tanto, corresponde a la Comunidad Autónoma la ordenación *in toto* de tales mutualidades, sin someterse a bases de ordenación dictadas por el Estado. Según el art. 10.23 del mismo Estatuto, la competencia autonómica en materia de «cooperativas, mutualidades no integradas en la Seguridad Social y pósitos» debe, ciertamente, ejercerse «conforme a la legislación general en materia mercantil». Pero eso significa tan sólo que deberá respetarse esta legisla-

ción en lo que sea aplicable a las mutualidades o cuando la legislación sobre mutualidades se remita a ella, de acuerdo con la STC 72/1983. Por otra parte, no parece que la legislación mercantil sea aplicable a las mutualidades, a diferencia de las cooperativas, por carecer aquéllas de ánimo de lucro y, desde luego, en ningún caso podría entenderse que la normativa mercantil pueda afectar a relaciones internas de dichas Entidades, como son las de financiación.

El Parlamento Vasco aprobó en su día la Ley 25/1983 sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria, que no prohíbe la financiación pública, haciendo así uso de su competencia exclusiva, pero el legislador estatal ha interpretado de manera distinta la distribución de competencias en la materia, estableciendo bases de regulación en la Ley 33/1984 y en disposiciones complementarias. Sin embargo, la financiación pública de las mutualidades de previsión nunca podría regularse como básica, pues es una cuestión institucional propia. Y, aun admitiendo dialécticamente que pudiera incluirse dicho aspecto entre las bases, la Disposición adicional cuadragésimo octava de la Ley 46/1985, ahora recurrida, estaría vulnerando dichas bases, pues la Ley 33/1984 no impide la participación de instituciones públicas en la financiación de las mutualidades. Por último, tras reiterar que la mencionada prohibición de financiación conculca la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se argumenta que dicha prohibición no puede incluirse en la Ley de Presupuestos, cuyo ámbito material está limitado por el art. 134 C.E. En virtud de lo expuesto, el Gobierno Vasco solicita que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 11 y 61.3, así como de la Disposición adicional cuadragésimo octava de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre.

3. La Junta de Galicia señala, en primer lugar, que el presente recurso es, en su casi totalidad, reproducción del presentado contra la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, aun cuando contenga un aspecto más, considerado como núcleo esencial aquí, cual es el relativo a la determinación del porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma de Galicia en los ingresos del Estado para 1986, que se regula en el art. 59 de la Ley ahora impugnada. A continuación se alega que el principio de descentralización política en el cual se inspira la nueva organización del Estado lleva aparejada la suficiencia de recursos financieros y las potestades normativas y ejecutivas necesarias para que las Comunidades Autónomas puedan gestionar sus respectivos intereses, aunque las Leyes de Presupuestos Generales de cada año recortan con «pretextos» y «excusas» aquella financiación y así ocurre con esta de 1986.

Por otra parte, el sistema constitucional se funda en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, sujeta solamente a los principios de coordinación o cooperación, autonomía reconocida en el art. 156.1 de la Constitución y regulada en la Ley Orgánica de Financiación que implica la libertad para realizar gastos, la libertad para obtener ingresos y la libertad para elaborar un presupuesto propio o autonomía presupuestaria. En nuestro ordenamiento, el sistema de distribución de las Comunidades Autónomas en los ingresos estatales, participación necesaria para cubrir los gastos corrientes y de inversión, garantizar un mínimo de prestación de servicios públicos y cubrir los desequilibrios territoriales. Esa participación en los impuestos estatales constituye una manifestación de un poder tributario de las Comunidades Autónomas y la intervención de éstas en su fijación constituye un pilar de la autonomía financiera, restando el poder omnímodo y arbitrario, parcial y discriminatorio a que puede conducir su libre determinación por el Estado. Los gastos, en cambio, han de ser regulados libremente por las Comunidades Autónomas.

A renglón seguido, se subraya la naturaleza jurídica singular de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que la hacen impropia para regular aspectos extrapresupuestarios, tal como resulta del art. 134 de la Constitución, máxime si modifica la normación sustantiva de materias cuya titularidad competencial es compartida. Así, el art. 11.2, letras b) e i) y 3, donde se fija el porcentaje del 7,2 para el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales, vulnera no sólo la potestad organizativa de la Junta de Galicia, ex art. 28.2 de su Estatuto, sino también el principio de autonomía financiera (art. 156.1) y, además, ha sido aprobado mediante un instrumento —la Ley de Presupuestos— que no reúne los requisitos determinantes de una «armonización». Esta última se produce en la práctica e ilícitamente, pues la invasión por el Estado de las competencias de la Comunidad Autónoma sobre el régimen estatutario de sus funcionarios que el precepto impugnado supone, no encuentra amparo en la competencia estatal sobre las bases (art. 149.1.18 C.E.), ya que esa competencia fue ejercida a través de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en cuanto afecta a esta cuestión, cuyo art. 24 no prevé sino la igualdad de las retribuciones básicas de los funcionarios de todas las Administraciones públicas. Por último, el párrafo del apartado 3 del citado art. 11 que establece un fondo de 1.250.000.000 pesetas para incrementos adicionales pactados de la masa salarial del personal laboral de la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y Entidades Gestoras de la Seguridad Social atenta contra el principio de igualdad (art. 14 C.E.), pues excluye al personal al servicio de las Administraciones autónomas.

En cuanto a los arts. 55 y 56 de la Ley 46/1985, que regulan la participación en los impuestos del Estado de Municipios y Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares, respectivamente, se alega que vulneran el art. 42.2 del Estatuto, según el cual «los ingresos de los entes locales de Galicia consistentes en su participación en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirán a través de la Comunidad Autónoma Gallega, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las respectivas participaciones». Sin embargo, los preceptos impugnados establecen criterios materiales de distribución territorial de los recursos, sin intervención alguna de la Comunidad Autónoma y desconocen la competencia de esta última para crear comarcas y parroquias rurales (art. 39 del Estatuto), que son omitidas en el momento de fijar el destino del Fondo Municipal de Cooperación.

Más adelante se razona la impugnación del art. 59, cuyo desistimiento ha formulado, por lo que parece conveniente eliminarlo ya y pasar seguidamente al examen del art. 61 y Disposición transitoria primera de la Ley 46/1985, referentes al Fondo de Compensación Interterritorial, ya que, conforme a los arts. 16.3 de la Ley Orgánica de Financiación y 7 de la 7/1984, reguladora de aquel Fondo la determinación de los proyectos de inversión que hayan de financiarse con cargo a él debe hacerse por «mutuo acuerdo» entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aun cuando por el carácter nivelador del Fondo, en caso de desavenencia corresponda a las Comunidades Autónomas determinar los proyectos de inversión a financiar «dentro de su respectivo ámbito competencial». Nada autoriza al Estado a verificar libremente y por su propia y exclusiva voluntad la asignación de créditos a materias no transferidas. Los preceptos impugnados permiten la asignación de recursos del Fondo a proyectos referidos a materias no transferibles y a los que no ha prestado su conformidad la Comunidad Autónoma de Galicia, por lo que resultan inconstitucionales.

Finalmente, el art. 62 de la Ley 46/1985 establece las normas para el seguimiento y control de las subvenciones,

que han de integrar la financiación de las Comunidades Autónomas (art. 15 Ley Orgánica de Financiación), afectando a materias ya transferidas. En tal sentido se niega al Estado la posibilidad de imponer la finalidad de las subvenciones, ni distribuir las unilateralmente entre las Comunidades Autónomas, pues ello se opone a los principios de solidaridad y coordinación, sin que estas infracciones se salven por la necesidad de oír a las Comunidades Autónomas para determinar los criterios objetivos que hayan de servir de base a la distribución territorial de las subvenciones. Por otra parte, la regulación de la gestión de éstas, incluido su seguimiento y control, constituye una competencia de ejecución propia de la Comunidad Autónoma de Galicia, en la cual no puede inmiscuirse el Estado, que tampoco puede fiscalizar las cuentas de aquélla, misión privativa del Tribunal de Cuentas. En definitiva, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, así como de aquellos otros a los cuales alcance por conexión.

4. El Abogado del Estado hace notar que la impugnación de los arts. 11, 55, 56 y 61 de la Ley 46/1985, plantea cuestiones idénticas a las que son objeto de los recursos de inconstitucionalidad núms. 252/85, 265/85 y 279/85, a cuyas alegaciones se remite. En particular, la cuestión relativa al art. 11 ha sido ya resuelta por la STC 63/1986 y por lo que respecta al art. 59 se hace remisión a la 194/85. A su vez, el art. 62 parte de una premisa, que regula subvenciones del Estado y por ello se inscribe en su poder de gasto siempre que ostente un título competencial por razón de la materia. Finalmente, para la Disposición adicional cuadragésimo octava el Abogado del Estado reenvía a las alegaciones formuladas en el recurso 767/84, de Ordenación del Seguro Privado, considerando la naturaleza básica de dicha disposición. Por todo ello, solicita la desestimación de los dos recursos de inconstitucionalidad acumulados.

II. Fundamentos jurídicos

1. Aun cuando formalmente el objeto de este proceso parezca único, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986 46/1985, de 27 de diciembre, es más cierto que existen tantos como normas concretas de su texto articulado se impugnan. En tal aspecto es posible el desistimiento parcial, como hizo en su momento la Junta de Galicia respecto del art. 59, apartado 5.º, letras a) y b), que se refieren a la «participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado», para cuya regulación nuestra Ley Orgánica en su art. 80 reenvía a la de Enjuiciamiento Civil. No obstante la naturaleza rogada de la jurisdicción constitucional y aun cuando el desistimiento funciona en favor de la presunción de legitimidad de la Ley, no opera sin más el principio dispositivo y no queda pues vinculado el Tribunal por la voluntad unilateral de quien lo formula, pero tampoco es dudoso que éste, como titular del interés cuya actuación sirve de soporte a su legitimación activa en el proceso, ha de ser atendido salvo que otras consideraciones prevalentes lo impidan. En este caso concreto, el que aquí se considera afecta a una norma con un contenido semejante al de otras recogidas en las Leyes 43/1984 y 50/1984, impugnadas por la misma Junta de Galicia a la cual tuvimos por desistida en su día en virtud de idénticos motivos a los que le sirven de fundamento ahora, como pone de manifiesto la lectura de nuestro ATC 1.138/1987 y de la STC 96/1990, donde así se aceptó. Por otra parte, el Gobierno Vasco no impugna ese art. 59 ni se opone al desistimiento, como tampoco lo hace el Abogado del Estado, que muestra su aquiescencia expresa. Por otra parte, la continuación del proceso, para este aspecto, carece de contenido constitucional que haga necesaria una nueva decisión de este Tribunal, desde el momento en que tal respuesta se produjo precisamente en la Sen-

tencia más arriba mencionada, donde se resolvió la cuestión controvertida. En definitiva, es correcto y atendible el desistimiento manifestado y ese habrá de ser nuestro primer pronunciamiento.

2. Las normas de la Ley 46/1985 que conforman el objeto plural de este proceso son muchas y heterogéneas. El Gobierno Vasco y la Junta de Galicia impugnan de consuno el art. 11, aun cuando uno totalmente y la otra sólo en parte, donde se regulan ciertos aspectos de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como el art. 61 y la Disposición transitoria primera, total o parcialmente en ambos supuestos, que tienen como protagonista al Fondo de Compensación Interterritorial. Por su parte, la Comunidad Autónoma gallega rechaza también los arts. 55 y 56, en los cuales se fija la participación de los Municipios y las Diputaciones Provinciales en los tributos del Estado no susceptibles de cesión, estableciendo además los criterios objetivos para su reparto. La misma suerte sigue el art. 62, dedicado a las subvenciones estatales, con reglas para su gestión, seguimiento y control. Finalmente, el Gobierno del País Vasco pone en entredicho la Disposición adicional cuadragésimo octava que prohíbe la financiación con dinero público de las mutualidades no integradas en la Seguridad Social.

A tal diversidad corresponden simétricamente los motivos que se utilizan como soporte de las alegaciones de inconstitucionalidad de las normas cuyo elenco queda reflejado atrás, formando un amplio abanico, de lo formal a lo sustantivo. En ese primer aspecto, se nos plantean una vez más la función y el contenido eventual, no necesario y en definitiva complementario del texto articulado de las Leyes de Presupuestos. La invocación de derechos como el de igualdad y el de libertad de negociación laboral y de los principios constitucionales de autonomía, con su vertiente financiera, de los entes públicos territoriales, de coordinación, de solidaridad y de lealtad se hace desde distintos enfoques, en una mezcla difícilmente escindible de la confrontación entre normas. Ahora bien, la constelación de problemas que han de ser enjuiciados en este proceso, salvo uno, coinciden exactamente con el conjunto de cuestiones suscitadas por la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Las incognitas, pues, han dejado de serlo por obra y gracia de nuestra STC 96/1990, que a su vez, para ciertas facetas del debate, asume la doctrina al respecto de una anterior, la 63/1986, sin olvidar alguna otra, muy significativa, que se mencionará en el lugar oportuno de ésta. Sólo queda como tema nuevo, no abordado por este Tribunal hasta ahora, el que se refiere a la financiación de las mutualidades.

3. Al aire de la impugnación del art. 11 y de la disposición adicional cuadragésimo octava, normas interrelacionadas, aun cuando en realidad sea el trasfondo del planteamiento, se trae a capítulo una vez más la concepción constitucional de lo que hayan de ser y por tanto contener los Presupuestos Generales del Estado y muy especialmente la función del texto articulado. Tal preocupación no se queda en un plano meramente teórico y ofrece una especial importancia práctica, si se tiene en cuenta las particularidades del procedimiento parlamentario para su aprobación (art. 134.6 y 7 C.E.)

Pues bien, la doctrina de este Tribunal Constitucional es clara al respecto. En más de una ocasión ha hecho notar que la obligación de incluir en los Presupuestos Generales del Estado la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal no impide que, junto a la consignación de las correspondientes partidas, la Ley que apruebe dichos Presupuestos establezca otras disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del mismo art. 134 C.E.) que guarden directa relación, las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupues-

tos o con los criterios de política económica general en que se sustentan (SSTC 63/1986, 65/1987 y 65/1990). Muy recientemente, esta concepción ha sido matizada en el sentido de exigir una relación funcional directa de las normas del texto articulado con los estados de ingresos y gastos, como «complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» (STC 76/1992). Es evidente por sí mismo que la regulación de las remuneraciones de los servidores públicos, aun cuando fragmentaria, con el establecimiento de un límite porcentual máximo para su incremento, guarda la debida conexión con el contenido y la finalidad de la ley presupuestaria, desde el momento que dotan de sustancia a uno de sus capítulos más importantes cualitativa y cuantitativamente, incidiendo en el cuadro económico general. En el mismo caso está la prohibición de financiar con fondos públicos las mutualidades de previsión extravagantes del sistema general de seguridad social, por su carácter complementario o sustitutivo de las retribuciones.

Desde otro ángulo y en la fase prelegislativa, se achaca al autor del proyecto de Ley que para esta regulación común de las retribuciones del personal haya prescindido del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano consultivo y deliberante, lugar de encuentro por su composición plural y mecanismo de coordinación de la Hacienda estatal y de las autonómicas, una de cuyas facetas más importantes —la primera en la enumeración— es la política presupuestaria de unas y otras, como pone de relieve la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas [art. 3.2 a)]. La cuestión fue abordada ya por nosotros en la Sentencia 63/1986, cuyo criterio asume la tantas veces mencionada 96/1990. Allí se dice, respecto de la marginación del procedimiento coordinador antes mencionado, que el establecimiento por el Estado de toques máximos globales para el incremento de la masa salarial de los empleados públicos ha de ser entendida sin perjuicio de que, con fundamento en los principios de igualdad y solidaridad, pueda llegarse a la igualdad retributiva del personal al servicio de las distintas Administraciones públicas mediante la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado, a través de los órganos previstos al efecto tanto en la Ley Orgánica más arriba invocada como en las reguladoras de la Función pública, por ejemplo la 30/1984, de 2 de agosto, sobre medidas urgentes en tal sector.

Una respuesta muy parecida merece el reproche cuya cobertura se busca en el art. 150, párrafo 3.º, de la Constitución, so capa del carácter armonizador de la norma en tela de juicio, que hubiera exigido una declaración *ad hoc* sobre su necesidad, en función del interés general, adoptada por las Cortes Generales mediante mayoría absoluta de cada uno de los Cuerpos colegisladores. El precepto enjuiciado no trata de armonizar otras disposiciones y su contenido, el techo salarial de los servidores públicos, tiene como finalidad ostensible la contención de gastos corrientes, consuntivos por tanto y la correlativa reducción del déficit público, medidas encaminadas ambas a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario. Esto guarda relación con su naturaleza básica, que anticipamos aquí y hemos de analizar seguidamente.

4. Esa finalidad, sobre la cual hizo hincapié nuestra STC 63/1986, legítima —desde su perspectiva peculiar— la intervención del Estado como titular de la competencia exclusiva que le concierne para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.). A tal efecto no conviene olvidar la vocación planificadora de los Presupuestos Generales, programa económico anual de la Hacienda pública, dentro de los cuales las retribuciones del personal conforman uno

de los componentes con mayor peso específico en el gasto público y en la política económica general. El límite retributivo en cuestión refleja sencillamente la opción en favor de las inversiones públicas como medida contra la inflación. Por otra parte, la competencia estatal sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18), aquí convergente, puede comprender sin forzar su contenido propio las «previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, lo que, a su vez, hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad» (STC 63/1986).

Esta doble consideración permite y exige a la vez la invocación del principio de coordinación como uno de los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que establece explícitamente la Constitución (art. 156.1). En tal sentido hemos de acudir una vez más a la STC 96/1990 donde se advierte ante todo que ese principio no permite «la adopción por el Estado de cualquier medida limitativa de aquella autonomía financiera sino únicamente de las que tengan una relación directa con las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario dirigida a la consecución y mantenimiento de la estabilidad económica interna y externa». Desde la perspectiva opuesta, tampoco las competencias que las Comunidades Autónomas recurrentes ostentan sobre el régimen estatutario de sus funcionarios y sobre la Administración local pueden impedir la intervención estatal que, «en el marco del art. 149.1.18 C.E., asegure un trato uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de los objetivos de la política económica general o sectorial, evitando que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio nacional, se produzca un resultado disfuncional y disgregador» (SSTC 152/1988 y 186/1988).

Sin embargo, añade la misma Sentencia, no parece justificado, desde la perspectiva de los objetivos de la política económica general, que el Estado predetermine los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada empleado al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales. En consecuencia, las normas contenidas en los apartados 2 b) e i), así como por conexión en el apartado 3 del art. 11 citado, cuya razón de ser se pone en la consecución de los objetivos de política económica, sólo pueden estimarse conformes a la Constitución siempre que el límite máximo del 7,2 por 100 fijado se refiera al volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas. Esta norma, que asume el criterio jurisprudencial transcrito, alude claramente al «incremento conjunto de las retribuciones íntegras del personal... no sometido a la legislación laboral» (ap. 2), entendida como el «conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales», con las matizaciones que allí se introducen.

La creación de un Fondo con cargo al cual pudieron, en un día ya lejano, pactarse incrementos adicionales para el personal de la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y Entidades Gestoras de la Seguridad Social (ap. 3 del art. 11) es algo que en nada afecta a los demás entes públicos territoriales. Aquí el texto articulado se mueve dentro del ámbito estricto de los presupuestos a los cuales sirve y respalda una asignación específica para los servidores del Estado. No hay exclusión de los demás, por la sencilla razón de que sus retribuciones han de ser atendidas con cargo a los presupuestos de las respectivas Comunidades Autónomas y, por ende, no cabe hablar de discriminación alguna que ponga en entredicho el principio de igualdad. Ese mismo fondo para la misma función puede establecerse por cada una de las Haciendas Territoriales si así lo tienen a bien. No se vé, por otra parte, ni tampoco se explica, cómo tal previsión tenga virtualidad

para condicionar, restringir o limitar la libertad de negociación colectiva laboral configurada en el art. 37 de la Constitución, desde el momento en que, por definición, no afecta a otros trabajadores que los estatales.

5. La única cuestión inédita, sin respuesta en nuestra propia jurisprudencia, atañe a las limitaciones que con carácter permanente contiene la Disposición adicional cuadragésima octava de esta Ley de Presupuestos 46/1985, donde se prohíbe financiar con fondos públicos a las entidades o sistemas de previsión social distintos o complementarios de la Seguridad Social obligatoria que constituyan o puedan tener constituidas las diferentes Administraciones, entidades o empresas públicas. La naturaleza de sus prestaciones, complementarias o sustitutorias de las retribuciones de los trabajadores, refleja no sólo su vinculación a la política de personal sino su eventual y casi segura incidencia en el aumento del gasto público. Efectivamente, en los caudales de tal procedencia encuentran un respaldo ilimitado esas mutualidades, cualquiera que fuere su situación financiera por el acierto de sus previsiones y la bondad de su administración.

En definitiva, la interdicción de subvencionar a estas entidades con cargo a los presupuestos de las Comunidades Autónomas está en línea con la pretensión de limitar los gastos de personal, cuyo carácter intrínsecamente consuntivo es evidente, en coherencia con lo establecido en el art. 11 de la Ley, más arriba analizado, para los incrementos salariales, al cual se remite la propia disposición que ahora nos ocupa en el tramo de perfilar su ámbito, es decir, las Administraciones a quienes se dirige la prohibición. En tal sentido puede predicarse de ella cuanto dejamos dicho respecto de los topes retributivos. Aquí entran en juego también los principios de igualdad y solidaridad, vista la cuestión desde la perspectiva de los trabajadores, así como el de la coordinación presupuestaria, dentro de un planteamiento general.

En este, que no es sino el reflejo de la política económica general, cuya dirección corresponde al Gobierno de la Nación, a través en este caso de la legislación, encuentra su título principal, pero no único, la competencia estatal al respecto, como se dijo más atrás (art. 149.1.13 C.E.), que viene dada también por otros factores convergentes. Efectivamente ya se ha destacado que estas prestaciones complementarias o sustitutorias en el sistema retributivo de los trabajadores, por esa su naturaleza, son un componente de la relación jurídica correspondiente y en tal aspecto entran de lleno en el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas, cuyas bases han de ser establecidas por el Estado (art. 149.1.18)

Por otra parte, esa prohibición no desconoce, como se queja el Gobierno Vasco, la competencia exclusiva sobre las mutualidades de previsión no integradas en la Seguridad Social que le atribuye su Estatuto en el art. 10.23. Es una medida que incide en un elemento muy importante de la actividad aseguradora de estas mutualidades, su equilibrio económico y, en definitiva, la solvencia, elemento pues que puede calificarse como básico. Desde tal perspectiva, juega aquí como límite de la competencia autonómica exclusiva la competencia estatal exclusiva también sobre las bases de la ordenación del seguro (art. 149.1.11 C.E.) como ya se dijo en las SSTC 86/1989 y 35/1992, en tanto y en cuanto aquellas mutualidades realicen operaciones aseguradoras. En esta línea jurisprudencial se han excluido de cualquier interferencia estatal los aspectos relativos a la estructura y funciones de esas mutualidades extramuros de los puntos básicos —en el sentido más estricto— de la ordenación general del sector, por incidir en un ámbito donde ciertas Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas, no compartidas, para el mero desarrollo y ejecución de las estatales. Como consecuencia de lo que se viene diciendo, no parece dudoso que la prohibición contenida en la Disposición adi-

cional cuadragésimo octava se ajusta escrupulosamente al sistema de normas constitucionales a cuya luz ha sido enjuiciada y no ha traspasado sus límites.

6. El principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines. Hasta aquí nuestra STC 135/1992. En otras varias (63/1986, 201/1988 y 96/1990) hemos explicado que ello implica «la plena disponibilidad» de sus ingresos «sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas». Ahora bien, no sería necesario insistir pero no viene mal hacerlo una vez más, en que esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto. Estos criterios, que fueron sentados teniendo como punto de referencia a las Comunidades Autónomas, son trasportables al ámbito de la Administración Local, cuyas Corporaciones —Municipios y Provincias— tienen garantizada constitucionalmente la suficiencia financiera, en una relación directa de medios a fines, con soporte en los tributos propios y en la posibilidad de participar en los ajenos, estatales y de las respectivas Comunidades (art. 142 C.E.).

En tal línea discursiva, ese principio, como se sugiere en nuestra STC 4/1981, es precisamente el que inspira los arts. 55 y 56 de la Ley 46/1985, impugnados exclusivamente por la Junta de Galicia, donde no sólo se establece esa participación en impuestos sino también se fijan unos módulos uniformes y homogéneos para el reparto entre los diversos destinatarios. El Estatuto de Autonomía dispone al respecto que los ingresos de los entes locales de Galicia de este tipo o en subvenciones incondicionadas, se percibirán a través de la Comunidad Autónoma gallega, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan (art. 49.2, último párrafo). Aquí aparece con claridad la existencia de una fuente —el Estado— y de un canal o cauce —la Comunidad— con un marco normativo, la ley, ley que ha de ser estatal. El texto estatutario transcrito refleja por sí mismo que no configura competencia alguna sobre la materia que no sea la de servir de intermediario.

Esta es la conclusión a la cual llegábamos en nuestra STC 96/1990, donde se insiste en residenciar la facultad para el señalamiento de los módulos para el reparto en el legislador estatal, ya que se trata de fondos mediante los cuales se pretende hacer posible a todos y a cada uno de los entes locales el ejercicio de la autonomía cuya salvaguarda le corresponde constitucionalmente. En este sentido, incumbe al Estado, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, hacer efectivos y conjugar el principio de suficiencia de las Haciendas locales y el de solidaridad y equilibrio territorial (arts. 138 y 142 C.E.) y a ello viene que le corresponda el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda en los ingresos estatales. Los dos preceptos objeto de discusión cumplen así con la reserva de Ley más arriba invocada, que contiene el Estatuto de Galicia (art. 49.2) sin vulnerar por tanto cualquiera otra de sus normas, desde el momento en que no afecta a la competencia autonómica en materia de Haciendas Locales (arts. 2.2 y 6.3 LOFCA; 27.2 EAG) ni tampoco al sistema de relaciones que tengan su origen en la eventual participación de tales entidades en los ingresos de las Comunidades Autónomas, también prevista en el art. 142 de la Constitución. En este aspecto no cabe desconocer la doble competencia del Estado, convergente aquí, sobre la Hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (arts. 149.1, 14 y 18 C.E.), ya que precisamente el carácter que reviste la participación

de las entidades locales en los tributos estatales, como garantía de su autonomía, hace de tal sistema de dotación de recursos el soporte del funcionamiento de estas Haciendas «dentro del conjunto de la Hacienda general» y, en consecuencia, le convierte «en un elemento básico de ésta».

7. El Fondo de Compensación Interterritorial está regulado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, como lugar de encuentro de éstas con el Gobierno y, por ello, instrumento de coordinación, según vimos más arriba, se nutre de una dotación presupuestaria anual con el carácter de carga general del Estado (art. 16.1 LOFCA). El contenido del art. 61.1 de la Ley 46/1985, puesto en entredicho por la Junta de Galicia, refleja por sí mismo que sólo pretende cumplir ese mandato, adscribiendo al Fondo para el año 1986 los créditos recogidos en la Sección 33 y los incluidos para inversiones de los Departamentos ministeriales y Organismos autónomos en el anexo, donde se relacionan los proyectos correspondientes. Nada de esto ha sido cuestionado en la sustancia y por ello no cabe tacharlo de inconstitucional por el sedicente vicio de no haberse llegado al mismo resultado mediante un previo acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma sobre la programación.

Desde otra perspectiva, la circunstancia de que en ésta se incluyan proyectos de inversión relativos a materias transferibles pero no transferidas, también contemplada en nuestra STC 96/1990, sin que la Comunidad Autónoma tenga atribuida la gestión de los créditos correspondiente a su ámbito territorial, fue resuelta ya en el sentido de que no altera la función y la fisonomía que al Fondo atribuye la Constitución como mecanismo corrector de los desequilibrios económicos interterritoriales e instrumento del principio de solidaridad, ni quebranta norma alguna de las muchas invocadas, pues la dotación anual no deja por ello de ser distribuida entre las Comunidades Autónomas y, en su caso, las provincias, como elementos componentes de la organización territorial del Estado (art. 137 C.E.), siendo transferidos a la Junta de Galicia los créditos correspondientes a materias cuya competencia ha sido asumida.

Por otra parte, no existe norma alguna que prohíba al Estado la gestión de créditos del Fondo de Compensación Interterritorial destinados a financiar proyectos de inversión en los sectores que sean de su competencia, posibilidad reconocida explícitamente en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, derogada por la 29/1990, de 26 de diciembre, pero vigente cuando se aprobó la Ley de Presupuestos para 1986. En el caso, pues, de materias conferidas potencialmente en el Estatuto pero no transferidas realmente aún, la competencia para la ejecución no tiene por qué desplazarse hasta la asunción efectiva de funciones y el traspaso de los servicios respectivos. En tal aspecto, único controvertido, el art. 61.2 y la Disposición transitoria primera de la Ley 46/1985, se ajusta plenamente al grupo normativo donde se regula la cuestión controvertida, tal y como lo delimita el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica.

8. El mismo art. 61 de la Ley 45/1986 encarga en su párrafo tercero a las Comunidades Autónomas la confección de un programa de desarrollo regional, para cuya elaboración se les proporcionarán por el Gobierno las directrices y criterios, encargo que tiene carácter obligatorio dentro de los límites señalados y marco al que se dota de fuerza compulsiva. Los vicios de inconstitucionalidad que se imputan ahora a esta norma coinciden a la letra con los que fueron el soporte para la impugnación del art. 8 de la Ley Orgánica de Financiación, en el recurso directo *ad hoc* y con los utilizados luego como arma contra la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Las dudas fueron despejadas por nuestra STC 183/1988, que puso fin al primero de esos dos procesos, cuya solución asume textualmente la 96/1990 dictada en el otro y de la cual venimos usando.

Allí se dice que la exigencia de una planificación regional al respecto, en relación con los sectores afectados por el Fondo de Compensación Interterritorial, no puede calificarse como transgresión de las competencias reconocidas en este aspecto al País Vasco, cuyo Gobierno plantea la queja, ya que «esos programas recogen directrices elaboradas por la misma Comunidad Autónoma, directrices que constituyen uno de los criterios determinantes de los proyectos de inversión que deben financiarse con cargo al Fondo», sin que la uniformidad de la metodología, aspecto formal, pueda ser tachada tampoco de inmisión indebida o interferencia, pues se dicta para satisfacer la necesaria coordinación de los distintos programas y reducir la heterogeneidad a coherencia.

No se da tampoco el supuesto previsto en el art. 131 de la Constitución. Los programas, por otra parte no exhaustivos, para el desarrollo regional ofrecen un primer aspecto territorial y un anverso sectorial incompleto. Aunque se yuxtapusieran no compondrían en ningún caso un plan general de la actividad económica general en la doble acepción de su ámbito geográfico y de su contenido. Los programas atienden a algunas de las finalidades parciales indicadas en la norma constitucional más arriba indicada, pero fragmentarias. La uniformidad formal para su confección, exigencia como vimos de la necesaria coordinación, no es hija de un propósito de planeamiento sino que obedece a la exigencia lógica de poner orden y concierto en las inversiones estatales dentro de cada Comunidad Autónoma. No necesita por tanto del procedimiento de elaboración configurado para el caso de los planes generales, donde se incluye la participación muy activa de aquellas Comunidades, la colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales o económicas, con la intervención de un Consejo no nato a la sazón. En suma, no existe la vulneración constitucional aducida por omisión de tales trámites ni se ha podido prescindir para la programación del Fondo de un procedimiento que no es el suyo, pensado para otras modalidades de la planificación.

9. El art. 62 de la Ley 46/1985 gira en torno a diversos aspectos del concepto de subvención como una de las modalidades más frecuentes de la actividad de fomento, en su vertiente positiva, a guisa de estímulo y con un contenido económico. Ahora bien, la actuación estatal en este aspecto no puede ampararse en la existencia de una «competencia subvencional», «diferenciada» y con soporte propio, secuela de la potestad financiera del Estado, ya que la disponibilidad del gasto público no configura en su favor un «título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que correspondan a las Comunidades Autónomas», según se advierte en nuestra STC 179/1985, que incorpora a su texto con otras consideraciones la tantas veces aludida 96/1990. Antes al contrario, aquella actuación 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. En consecuencia, el Estado no puede condicionar las subvenciones o predeeterminar su finalidad más allá del perímetro de la competencia concreta que sirva de cobertura a esa intervención suya (STC 201/1988) y sin que, con ello, quepa privar a las Comunidades Autónomas competentes en la materia de todo margen para desarrollar en el sector subvencionado una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares.

Aquí no se pone en entredicho la existencia en los diversos sectores subvencionados del correspondiente título competencial que respalde la intervención del Estado, sino que por haberse de encuadrar su gestión en el

marco normativo general que regule cada tipo de subvención y de acuerdo con su destino finalista, la actuación de la Comunidad gestora, cuyas normas aparecen mencionadas con carácter residual, se ve reducida a puros aspectos instrumentales, adjetivos o procedimentales y en ningún caso a los sustantivos. No es así exactamente, si se recuerda, una vez más, que tanto las normas estatales como las autonómicas han de dictarse en el ejercicio de las respectivas competencias, exclusivas o compartidas, que en teoría no pueden solaparse. No es aceptable, pues, el reproche con carácter abstracto y habrá que estar en cada momento al supuesto de hecho concreto, configurado por la subvención y su regulación, para comprobar si se produce un exceso de la competencia estatal con una correlativa invasión o interferencia de la autonómica, alterando el cuadro general y distorsionando a la vez la autonomía financiera de las Comunidades.

Por otra parte, se dice también en nuestra STC 96/1990, la gestión de las subvenciones queda determinada por su destino, vinculación que es una exigencia de la naturaleza de las cosas y un corolario de esta categoría jurídica. En consecuencia no menoscaba la autonomía financiera de las Comunidades, ya que precisamente de ese carácter finalista trae causa la transferencia presupuestaria a ellas de las asignaciones estatales afectadas o programas específicos en las secciones correspondientes a los diversos Departamentos ministeriales, como una consecuencia necesaria de que tales medidas de fomento versan sobre materias en las que han asumido competencias las Comunidades Autónomas. Esta circunstancia, con el binomio antes explicado, constituye la premisa lógica para la disposición por ellas de los medios financieros asignados, sin que tal afección a un fin o destino concreto les prive de la gestión ni del desarrollo de una política propia en el sector subvencionado, dentro del ámbito de su competencia al respecto, con el alcance que se indica en la STC 13/1992 (fundamentos jurídicos 7.º y 8.º). Este mismo talante finalista de la subvención y las cantidades transferidas explica y justifica el contenido de los apartados 4.º y 5.º del art. 62 de la Ley controvertida, donde se regula el destino de los remanentes, cuyo reintegro en el supuesto de supresión de alguna de estas medidas de fomento no limita la gestión ni la capacidad de gasto de las Comunidades Autónomas.

La determinación de los criterios objetivos que han de servir de base para la distribución territorial de las subvenciones, facultad que el apartado 2.º del art. 62, aquí y ahora enjuiciado, atribuye al Gobierno, no infringe los principios de coordinación y solidaridad, como pretende la Junta de Galicia. En efecto, para elaborar esos módulos de reparto fueron oídas las Comunidades Autónomas afectadas por el correspondiente Departamento ministerial en cuya sección presupuestaria figuran los créditos asignados, resultando consecuente constitucionalmente que sea el Estado, en virtud de los dos principios más atrás invocados, quien lleve a cabo la fijación de tales criterios para asegurar así en lo posible la distribución homogénea, sin discriminación alguna, de aquellos créditos en todo el territorio nacional. Por otra parte son las Cortes Generales y no el Gobierno, quienes aprobaron las autorizaciones para el gasto y su destino, con afección a programas concretos perfectamente individualizados y es el propio legislador quien encomienda al Gobierno de la Nación la operación de determinar esos criterios. No hay, pues, invasión de la potestad legislativa.

En el mismo sentido, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, cuya configuración ha quedado diseñada más arriba, no excluye «la existencia de controles, incluso específicos, en el presente caso, por tratarse de fondos que forman parte de los Presupuestos Generales del Estado y que están afectos a unas finalidades concretas» (SSTC 63/1986 y 201/1988). En este marco han de

situarse las dos cargas que se imponen a las Comunidades Autónomas, una el deber de informar a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales en la hipótesis de supresión de la medida de fomento de uno a otro ejercicio presupuestario (ap. 5.º) y otra que consiste en la obligación de remitir a los Ministerios respectivos un estado trimestral de la situación de los fondos destinados a cada tipo de subvención (ap. 3.º, art. 62). Esta pretensión de supervisar o fiscalizar el seguimiento no puede ser calificada de exorbitante sin exageración. En efecto, si se mira bien no es un control administrativo interno que exija la justificación del gasto —rendición de cuentas, en suma— por razón del origen estatal de los fondos, lo que resultaría incompatible con la autonomía de las Comunidades para colocarlas en una posición subordinada a la Administración del Estado (SSTC 4/1981, 6/1982 y 201/1988), invadiendo por otra parte el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas, delimitado en el art. 136 de la Constitución. Se trata de algo más simple e inocuo, un deber de carácter meramente informativo, necesario para el cumplimiento por la Administración general de su propio control presupuestario interno y para que a la vez pueda efectuar el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados. No hay atentado alguno al principio de autonomía ni invasión del campo de competencias de las Comunidades destinatarias. Una vez establecida lo que nuestra STC 201/1988 llama «relación jurídica subvencional» entre aquéllas y el Estado «las respectivas competencias entran en un marco necesario de *cooperación y colaboración*, en cuanto se orientan a una actuación conjunta en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada ni la que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica, así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones». En definitiva, estos principios que atrás se invocan, con el de solidaridad, pueden reconducirse al deber de lealtad constitucional y, por ello, entendido el art. 62.3 como se viene diciendo, no resulta contrario en ninguna de sus partes al orden constitucional de distribución de competencias estatales y autonómicas, ni menoscaba la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Tener por desistida a la Junta de Galicia de la impugnación del art. 59 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

2.º Declarar que el art. 11 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, no es contrario a la Constitución interpretado en los términos contenidos en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia.

3.º Declarar que el art. 62.3 de la antedicha Ley tampoco es contrario a la Constitución interpretado en los términos contenidos en el fundamento jurídico noveno.

4.º Desestimar los recursos de inconstitucionalidad 336/1986 y 349/1986 en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Luis López Guerra, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio

Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón y Carles Viver i Pi-Sunyer.—Rubricados.

1375 *Pleno. Sentencia 238/1992, de 17 de diciembre de 1992. Cuestión de inconstitucionalidad 1.445/1987. En relación con el art. 6.2 de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, de Fincas Manifiestamente Mejorables.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1445/87, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres, sobre el art. 6.2 de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, de Fincas Manifiestamente Mejorables. Han comparecido la Fiscalía General y la Abogacía del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres se ha seguido recurso ordinario 440/87 promovido por la representación de doña Rocío Falcó y Fernández de Córdoba contra la Junta de Extremadura sobre Decreto 38/1987, de 12 de mayo, por el que se declaró manifiestamente mejorable la finca «Valero» y se acordó, al propio tiempo, su expropiación y urgente ocupación, así como sobre la denegación presunta, por silencio administrativo, del recurso de reposición interpuesto contra el citado Decreto. La actora solicitó, en su escrito inicial, la suspensión de la ejecutoriedad del Decreto 38/1987 y sometió, subsidiariamente, a la consideración de la Sala la posibilidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 6.2 de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, de Fincas Manifiestamente Mejorables, en la medida en que tal precepto impide la suspensión del Decreto que declare que determinada finca tiene tal condición, lo que conculcaría lo dispuesto en el art. 24 de la Constitución. Abierta la pieza correspondiente, la Sala acordó oír a las partes a fin de que alegaran en orden a la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el citado art. 6.2 de la Ley 34/1979. Deducidas las alegaciones (todas contrarias a la promoción de la cuestión, siéndolo también las de la parte actora por estimar que tal precepto legal había resultado derogado por obra de lo dispuesto en el art. 7.2 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, en relación con lo resuelto en la STC 115/1987), la Sala dictó Auto, con fecha 21 de octubre de 1987, en el que acordó «presentar cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 6.2 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, que impide en todo caso suspender la ejecutoriedad del Decreto expropiador, en cuanto pudiera resultar ineficaz la tutela efectiva por