

LA INCIDENCIA DEL PODER DE GASTO ESTATAL EN EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS AUTONOMICAS

MANUEL MEDINA GUERRERO

SUMARIO: I. «EL PODER DE ATRACCIÓN DEL MAYOR PRESUPUESTO» COMO ELEMENTO CONFIGURADOR DE LAS ESTRUCTURAS FEDERALES. LOS CASOS DE ESTADOS UNIDOS Y ALEMANIA.—II. LA EXPERIENCIA ITALIANA: LA PRÁCTICA DE LOS FONDOS SECTORIALES.—III. EL ALCANCE DEL PODER DE GASTO DEL ESTADO A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

I. «EL PODER DE ATRACCION DEL MAYOR PRESUPUESTO» COMO ELEMENTO CONFIGURADOR DE LAS ESTRUCTURAS FEDERALES. LOS CASOS DE ESTADOS UNIDOS Y ALEMANIA

No parece aventurado conjeturar que Popitz, cuando en 1927 atinó a formular la idea, que haría fortuna, del «poder de atracción del mayor presupuesto», no era consciente de que estaba identificando un fenómeno que, lejos de ser privativo de la República de Weimar, terminaría por incidir en la configuración de la práctica totalidad de los Estados federales (1). Y es que, como tendremos ocasión de ver a continuación respecto de los casos paradigmáticos de Estados Unidos y de la Alemania de la segunda posguerra, en la sustitución del concepto decimonónico del «federalismo dual» por formas más avanzadas de federalismo ha desempeñado un papel determinante el «mayor presupuesto» del poder central.

Naturalmente, requisito imprescindible para que se inicie un proceso «unitarizador» (2) vía finanzas es la consagración de la supremacía financiera de

(1) «Der Finanzausgleich», en *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 2. Band, 1927, p. 338, citado por J. MÜLER-VOLBEHR, *Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes*, Beck, München, 1975, p. 12.

(2) La introducción de las Federaciones, vía presupuestos, en las esferas competenciales de los Estados no supuso, usualmente, el desplazamiento de éstos en el des-

las Federaciones, lo que se produjo, por lo general, en las primeras décadas del presente siglo (3). Así, en EE. UU., la XVI enmienda (1913), que eliminó las trabas que hasta entonces habían impedido a la Federación el establecimiento del impuesto sobre la renta, supuso el reconocimiento de la referida supremacía financiera del poder central y, con ella, como afirmara Loewenstein, «el doblar fúnebre de las campanas para el auténtico federalismo» (4). La República de Weimar, por su parte, conoció ya en 1920, con la aprobación de la primera ley de ajuste financiero, un grado de centralización financiera tan extremo que ha sido considerado la razón principal de la pérdida del carácter federal del Estado weimariano (5). Y, de igual modo, pese a los esfuerzos desplegados por los aliados para introducir en la Ley Fundamental de Bonn un ajuste financiero defensor de los *Länder*, la Alemania de la segunda posguerra se inclinó rápidamente por fortalecer la posición financiera del *Bund*, aprovechando para ello el único resquicio centralizador que permitiría la redacción originaria de la *Grundgesetz*, a saber: su participación en la recaudación de los impuestos sobre la renta y sobre las sociedades, inicialmente adscritos con exclusividad a los *Länder*; participación que, lograda de forma provisional en 1951, pasaría a ser definitiva con las reformas constitucionales de 1955 y 1969.

empeño de las funciones objeto de la financiación, sino el ejercicio conjunto de las mismas. De ahí que —para utilizar la terminología acuñada por K. Hesse— pueda considerarse que este proceso, como en general todas las modalidades cooperativas, estuvo más próximo a la «unitarización» (*Unitarisierung*) que a la «centralización» (*Zentralisierung*). [Para la definición de ambos conceptos, véase «Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland», en *Ausgewählte Schriften*, Häberle und Hollerbach (Hrsg.), Müller, Heidelberg, 1984, p. 150, en especial nota 8. Y, más específicamente, sobre la concesión de subvenciones federales como una manifestación de las tendencias «unitarizadoras» del Estado federal alemán, véase «Der unitarische Bundesstaat», en *idem*, pp. 131 y 132.]

(3) El incremento de los gastos causados por la Primera Guerra Mundial fue el principal factor desencadenante de la superación de la regla tradicional del ajuste financiero vigente durante el siglo XIX: atribuir al poder central los impuestos indirectos y a los Estados los directos. A partir de esta fecha, todas las Federaciones sin excepción se introducirían, con mayor o menor intensidad, en el ámbito de la imposición directa. Véase K. C. WHEARE, *Federal Government*, Oxford University Press, Londres, 1953, pp. 108-110.

(4) *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 362.

(5) En efecto, según HUBER, «la fórmula del Estado federal-unitario estuvo justificada sobre todo porque los Estados perdieron su poder de disposición político-financiero y, en su lugar, el *Reich* —bajo la fuerza de la necesidad— absorbió la completa capacidad financiera» (*Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. VI, Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, p. 488).

Las Federaciones, en consecuencia, tuvieron acceso a un volumen de recursos superior al nivel de gasto requerido para el ejercicio de sus competencias, lo que les permitió destinar sus ingresos a la financiación de materias propias de los Estados y, con ello, intervenir mediatamente en la regulación de las mismas; una práctica que, si bien ya había surgido esporádicamente en épocas anteriores, sólo ahora se desarrolla con regularidad, convirtiéndose en un fenómeno omnipresente en las relaciones entre la Federación y los Estados. Ahora bien: ¿en qué medida esta participación financiera estaba permitida por las diversas Constituciones?

En principio, es claro que la cofinanciación era un elemento extraño para algunas estructuras federales, como la estadounidense, en las que imperaba el concepto del federalismo dual, caracterizado por la escasa interrelación de los niveles de gobierno en el desempeño de sus funciones y, por tanto, basado en la más absoluta independencia de las respectivas Haciendas.

Sin embargo, a pesar de estas carencias, la Constitución estadounidense tenía en el párrafo primero de la sección octava del artículo I un instrumento que, a la larga, se revelaría idóneo para legitimar un amplio poder de gasto federal, ya que, según establece esta disposición, «el Congreso tendrá facultad para establecer y recaudar tributos, derechos, impuestos y accisas para pagar las deudas y proveer a la defensa común y al bienestar general de los Estados Unidos». El precepto en cuestión fue objeto durante largo tiempo de dos interpretaciones divergentes tanto en sede doctrinal como política, basándose ambas posiciones en las tesis que sobre el particular ya habían apuntado Hamilton y Madison en *El Federalista*. Mientras que el primero concebía que la cláusula del bienestar general confería a la Federación un poder separado e independiente del resto de los poderes (6), Madison, por el contrario, le

(6) Aunque ya en *El Federalista* cabe deducir cuál fue su postura al respecto (véanse los números XXX y XXXIV), Hamilton no perfiló su doctrina hasta el año 1791, fecha de elaboración del *Report on Manufactures*, en donde, entre otros extremos, defendió: «Los términos 'bienestar general' fueron, sin duda, propuestos para señalar más de lo que se expresaba o se indicaba en aquellos a los que precedían: de lo contrario, numerosas exigencias que afectan a los asuntos de una nación habrían quedado sin regulación (...). Es, por tanto, necesario que se deje a la discreción de la legislatura nacional la designación de las materias que conciernen al bienestar general y para cuáles de ellas la asignación de dinero es indispensable y adecuada (...). El único condicionante (...) que parece admisible es el de que la materia a la que se destine el dinero sea de carácter general, que no local; que sus efectos se extiendan, de hecho o potencialmente, por todo el territorio de la Unión y que no se circunscriban a un aspecto concreto» (el *Report on Manufactures* está, parcialmente transcrito en R. L. POST, «The Constitutionality of Government Spending for the General Welfare», en *Virginia Law Review*, vol. XXII, núm. 1, 1935, pp. 1 y ss.).

atribuía un carácter puramente instrumental, debiendo, por tanto, ser ejercitado exclusivamente en el desarrollo de las competencias conferidas al Congreso por la Constitución (7).

El Tribunal Supremo, aun cuando no le faltaron oportunidades para decantarse por una u otra opción (8), no tomó partida al respecto hasta que, en 1936, en el caso *United States versus Butler* (9), tuvo que pronunciarse acerca de la legitimidad de aquellas disposiciones de la *Agricultural Adjustment Act* que preveían la concesión de compensaciones o subvenciones a los agricultores que se avinieran a sustraer al cultivo una parte de sus tierras de labor. En esta sentencia, el Tribunal Supremo rechazó sin reservas la doctrina de Madison, arguyendo que, de lo contrario, la cláusula del bienestar general sería «mera tautología, porque la imposición y el gasto son o pueden ser incidentes necesarios del ejercicio de cualquiera de los poderes enumerados» y, consiguientemente, «el poder del Congreso de autorizar el gasto de recursos

(7) Madison se oponía, por tanto, a que esta cláusula se interpretase como una habilitación genérica que facultase a la Federación a intervenir en cualquier ámbito cuando ello resultase preciso para satisfacer el bienestar general, ya que, se interroga en *El Federalista*, «¿con qué objeto se insertaría una enumeración de poderes particulares si éstos y todos los otros tuvieran que considerarse incluidos en el poder general precedente?». Además, el hecho de que el bienestar general fuera un concepto ya utilizado en los Artículos de la Confederación no venía sino a subrayar, según Madison, la imposibilidad de articular en base al mismo una hipotética capacidad de financiación en esferas ajenas a las constitucionalmente atribuidas a la Federación, pues ello atentaba con los más elementales fundamentos de la Confederación, que la caracterizaban como una «liga de amistad» dotada de poderes *expresamente* tasados (véase núm. XLI).

(8) Durante el siglo XIX, las principales controversias que se suscitaron en la práctica en relación con el poder de gasto federal giraron en torno a las «mejoras internas» (*internal improvements*), esto es, las obras de infraestructura, tales como canales, carreteras, puentes, etc., que eran financiadas y construidas por la Federación y respecto de las cuales solía arrogarse ciertas atribuciones. En las ocasiones en que el Tribunal Supremo debió pronunciarse acerca de estas «mejoras internas» no recurrió a la cláusula del bienestar general para legitimar la intervención federal, sino a sus poderes postales, sobre la guerra y sobre el comercio. Así, entre otros casos, *Pacific Railway Cases* (127 U. S. 1, 1888), *Luxton versus No. R. Bridge Co.* (153 U. S. 525, 1894) y *Smith versus Kansas City Title and Trust Company* (255 U. S. 180, 1921).

Y cuando, con motivo de la impugnación de la *Sheppard-Towner Act*, de 1921, en la que se incluían diversas medidas destinadas a promover el bienestar y la higiene de la maternidad y la infancia, parecía al fin abocado a interpretar la cláusula que nos ocupa, el Tribunal declaró su falta de jurisdicción, aduciendo, en *Massachusetts versus Mellon* (262 U. S. 447, 1923), que era una cuestión «de carácter político, no judicial». Con todo, como veremos líneas más adelante, algunas de las aseveraciones vertidas en este caso serían utilizadas años más tarde para justificar la concesión de subvenciones condicionadas a los Estados.

(9) 297 U. S. 1, 1936.

públicos para objetivos públicos no está limitado por las concesiones directas de poder legislativo establecidas en la Constitución». Y aunque la virtualidad de esta decisión quedó neutralizada para el caso concreto al declarar el Tribunal Supremo, en aplicación del axioma característico del federalismo dual, que la ley invadía los derechos reservados a los Estados por la X Enmienda, lo cierto es que en Butler se sentarían las bases para el reconocimiento de un poder de gasto federal casi ilimitado, cuyo ejercicio se vería inmediatamente facilitado con motivo del abandono de la interpretación dualista de la X Enmienda a raíz de la «revolución constitucional» de 1937 (10).

A partir de entonces, el Tribunal ha venido resolviendo siempre en favor de la Federación todas las impugnaciones del ejercicio del poder de gasto federal basadas en una eventual violación de las competencias estatales, incluso de aquellas que, a diferencia de Butler, no tienen por objeto la concesión directa de ayudas a los particulares, sino la entrega de subvenciones condicionadas a los Estados (*grants-in-aid*). En estos supuestos, el Tribunal aplica sistemáticamente la doctrina de la ausencia de coacción que ya enunció en Massachusetts *versus* Mellon, según la cual las subvenciones condicionadas no implican invasión de los poderes estatales, «ya que la ley no impone obligación alguna, sino que simplemente ofrece una opción que el Estado es libre de aceptar o rechazar... Si el Congreso la estableció con el ulterior propósito de tentarles a que cedieran, ese propósito puede ser efectivamente frustrado mediante el sencillo expediente de no ceder».

La libertad de que disponen los Estados para aceptar o no las subvenciones federales legítima, por tanto, toda interferencia competencial derivada de las condiciones a cuyo cumplimiento se vincula la entrega de los fondos, configurándose así la práctica de los *grants-in-aid* como un típico mecanismo cooperativo. Bien claras resultan a este respecto las aseveraciones vertidas en Carmichael *versus* Southern Coal & Coke Co. (11), en donde el Tribunal Su-

(10) Como es sabido, con el objeto de orillar las dificultades que el Tribunal Supremo estaba planteando para el desenvolvimiento del *New Deal*, se presentó al Congreso, en 1937, un proyecto, la *Judicial Reorganization Act*, que atribuía al presidente la facultad de elegir un nuevo juez por cada uno de los que superasen los setenta años y rehusaran retirarse; previsión que aseguraba a Roosevelt la designación de seis nuevos jueces. El proyecto, que fue objeto de numerosas críticas, no avanzaría demasiado en su tramitación parlamentaria, puesto que en plena controversia el Tribunal dictó sentencia en el caso National Labor Relations Board *versus* Jones and Laughlin Steel, abrogando una línea jurisprudencial contraria al *New Deal*. En lo sucesivo, el Tribunal sería tanto más receptivo a la legislación federal. Sobre esta «revolución constitucional», véase W. LASSER, *The Limits of Judicial Power. The Supreme Court in American Politics*, The University of Carolina Press, Chapel Hill & London, 1988, pp. 151-158.

(11) 301 U. S. 495, 1937.

premo aseguró: «Aunque pueda aceptarse que el ejercicio de un poder soberano de un Estado, de otra forma válido, puede ser invalidado por el efecto coactivo de una ley federal dictada en el ejercicio de un poder conferido al Gobierno nacional, no existe tal coacción aquí... Los Estados Unidos y el Gobierno de Alabama no son gobiernos extraños entre sí, sino que coexisten dentro del mismo territorio (...). Juntas las dos leyes constituyen un esfuerzo legislativo de cooperación entre el Gobierno del Estado y el Gobierno nacional para la consecución de un fin público común a ambos, y que por separado ninguno podría alcanzar.»

Así, pues, la única restricción que ciñe el alcance del poder de gasto federal es que la entrega de los fondos tengan por objeto la consecución del bienestar general. Una limitación que es extraordinariamente laxa, puesto que, como ya reconoció el Tribunal en *Helvering versus Davis* (12) y ha mantenido desde entonces (13), el legislador goza de un amplio margen de libertad al respecto: «Hay —asegura el Tribunal— un campo intermedio o, ciertamente, una zona de penumbra en que la discrecionalidad es amplia. La discrecionalidad, sin embargo, no se confía a los Tribunales. La discrecionalidad pertenece al Congreso, al menos que la elección sea claramente errónea, la manifestación de un poder arbitrario y no el ejercicio de un razonamiento.»

Pues bien: si a esta línea jurisprudencial añadimos el dato de que los Estados están *materialmente* constreñidos a aceptar las ofertas presupuestarias dada su situación económica (14), podrá comprenderse cómo la Federación ha encontrado en su poder de gasto un instrumento óptimo para suplir la carencia de mecanismos de colaboración en una Constitución basada en una casi total incomunicación entre los poderes de ambos niveles de gobierno y poder así coordinar la actuación de los Estados. De la repercusión que esta técnica ha tenido en la evolución del federalismo americano da buena muestra el hecho de que la mayoría de la doctrina lo haya considerado la manifestación más importante del federalismo cooperativo (15) y que incluso se

(12) 301 U. S. 619, 1937.

(13) *United States versus Gerlach Live Stock Co.* (339 U. S. 725, 1950) y *Buckley versus Valeo* (424 U. S. 1, 1976).

(14) La razón por la que los Estados precisan de las aportaciones de la Federación, pese a que la Constitución consagre un sistema de concurrencia de poderes fiscales casi perfecto, la desveló el propio juez Cardozo en *Helvering versus Davis*: «Los Estados y los Gobiernos locales a menudo carecen de los recursos que son necesarios para financiar un programa de seguridad para los ancianos... Aparte de la falta de recursos, los Estados y los Gobiernos locales son a veces reacios a aumentar considerablemente la carga fiscal que han de soportar sus residentes por temor a colocarse en una posición de desventaja económica comparada con los vecinos o competidores.»

(15) Véase W. KEWENIG, «Kooperativer Föderalismus und Bundesstaatliche Ord-

haya afirmado que dicho poder es el más importante de entre los recogidos en la sección 8.^a del artículo 1.º de la Constitución por su impacto en el funcionamiento actual del sistema federal (16).

Similar función ha cumplido el «mayor presupuesto» central en Alemania, pese a que siguiera, por lo que hace al reconocimiento de su constitucionalidad, una trayectoria bien diferente. Así es: la redacción originaria de la *Grundgesetz* no hacía referencia expresa al alcance del poder de gasto del *Bund*, aunque se intentara fundamentar, cierto es que sin demasiada convicción, la prohibición de que el mismo excediese los límites de su propio ámbito competencial en el artículo 107, en virtud del cual se exigía que en el definitivo reparto de los impuestos se debía conceder al *Bund* y a los *Länder* el derecho a determinados impuestos o a partes de impuestos que se correspondiesen con sus tareas. La reforma constitucional de 1955 vino a despejar parcialmente las dudas sobre este particular, por cuanto se dispuso, en el artículo 106.4.1, que, en el caso de que se procediese a una modificación de los porcentajes de participación en los impuestos sobre la renta y sobre las sociedades, se habría de partir, entre otros, del principio de que «el *Bund* y los *Länder* sufragarán por separado los gastos que resulten del cumplimiento de sus tareas». Este precepto fue pronto considerado por la doctrina la expresión de un principio general ínsito en la estructura federal (17); interpretación que sería respaldada por el Tribunal Constitucional federal en la sentencia de 16 de junio de 1959, al admitir que el artículo 106.4.1 valía como «principio general del reparto de cargas» (18).

Sin embargo, ello no supuso ningún obstáculo para que el *Bund* continuase con la práctica de la «administración de fondos» (*Fondsverwaltung*) —esto es, la concesión de subvenciones condicionadas a los particulares a los propios *Länder* para la financiación de tareas sólo concernientes a estos últimos—, pues el texto constitucional dejaba sin resolver la cuestión decisiva de definir qué debía entenderse por tareas en el contexto del artículo 106.4.1 GG. En consecuencia, hasta la reforma constitucional de 1969, el problema del alcance del poder de gasto del *Bund* se diluyó en esta controversia doctrinal (19),

nung», en *AöR*, 1968, p. 447, y FERGUSON-McHENRY, *The American Federal Government*, McGraw-Hill, New York, 1981, p. 186.

(16) G. GUNTHER, *Constitutional Law*, The Foundation Press, Mineola-New York, 1985, p. 202.

(17) Véase H.-U. ERICHSEN, *Die Konnexität von Aufgabe und Finanzierungs-kompetenz im Bund-Länderverhältnis*, Verlag Gehlen, Bad Homburg, p. 16.

(18) *BVerfGE* 9, 305 (328); corroborado posteriormente en *BVerfGE* 14, 221 (233 y 234) y 26, 359 (390).

(19) Sobre la misma puede consultarse E. ALBERTI, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1986, pp. 287 y ss.

que sólo sería definitivamente zanjada por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 15 de julio de 1969, asumiendo el parecer mayoritario de que la carga financiera debía anudarse con la responsabilidad administrativa (20). Una decisión que, por lo tardía —ya se había aprobado la reforma de 1969—, no sirvió más que para poner de manifiesto que la *Fondsverwaltung* se había desarrollado con frecuencia al margen de la Constitución (21).

Sea como fuere, desde que en 1951 el *Bund* se introdujo en la recaudación de los impuestos sobre la renta y sobre las sociedades, debilitando consiguientemente la capacidad financiera de los *Länder*, el federalismo alemán conoció de la existencia de tareas de los *Länder* en las que el *Bund* participó financieramente, obteniendo a cambio una cierta capacidad de influencia o decisión respecto a su desempeño. No es motivo de sorpresa, pues, que, a raíz de estas tareas cofinanciadas, comenzara a abrirse paso una «nueva teoría de Derecho constitucional» (22), que con el tiempo terminaría por convertirse en el exponente por antonomasia del federalismo cooperativo alemán: las tareas comunes (23). Precisamente, la reforma constitucional de 1969 tuvo como principal objetivo el de constitucionalizar estas tareas comunes, surgidas «no de las mentes de los constitucionalistas, sino de la dinámica de las

(20) *BVerfGE*, 26, 338 (390).

(21) Sin embargo, cuando en la sentencia de 18 de julio de 1967, relativa al *Bundesjugendplan*, el Tribunal Constitucional federal debió abordar por primera y única vez el problema de la *Fondsverwaltung*, se inclinó por salvar su constitucionalidad, aduciendo a tal efecto la existencia de una competencia administrativa no escrita del *Bund* en virtud de la naturaleza de las cosas (*kraft Natur der Sache*). El Tribunal Constitucional defendió la licitud de la financiación por parte del *Bund* de organizaciones particulares con el razonamiento de que se trataba del fomento de iniciativas que, al desarrollarse en un ámbito como el de la ayuda a la juventud, tenían un claro carácter suprarregional, de tal modo que su fomento individual por cada *Land* resultaría totalmente ineficaz [*BVerfGE* 22, 180 (217)]. El Tribunal no dudó, por tanto, en recurrir a la doctrina de los actos suprarregionales como único asidero posible para mantener la vigencia de la actuación del *Bund*, aun a costa de desdecirse de una línea jurisprudencial ya consolidada basada en la máxima de que la suprarregionalidad «no es apta para fundamentar una competencia natural del *Bund*» [*BVerfGE* 12, 205 (251)]. La tesis de la suprarregionalidad fue igualmente rechazada en *BVerfGE* 11,6 (18) y 15,1 (24)].

(22) K. M. HETTLAGE, «Die Finanzverfassung in Rahmen der Staatsverfassung», en *VVDS:RL*, 1956, p. 19.

(23) Así, en opinión de PATZIG, la condición de común de una tarea (*Gemeinschaftlichkeit*) estaba determinada por «la asunción conjunta de los gastos unidos al cumplimiento de la tarea» («Der 'allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz' des Art. 106 Abs. 4 Nr. 1 des Grundgesetzes», en *AÖR*, 1961, p. 296). Y en la misma línea, para HENLE, «la financiación común crea la tarea común» («Die Förderung von Landesaufgaben aus Bundesmitteln», en *Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 11, Berlin, 1961, p. 67).

necesidades materiales» (24), y, al tiempo, controlar los efectos perturbadores del reparto competencial producidos por esta práctica. Para ello, la reforma consagró con mayor precisión el principio de reparto de cargas [artículo 104.a) .1 GG], circunscribiendo así el poder de gasto del *Bund* a su estricta esfera competencial, salvando, claro está, con carácter excepcional y exclusivo, a las tareas comunes [art. 91.a) y b) GG] y a las ayudas a la inversión [ex art. 104.a) .4 GG]. Preceptos estos últimos con los que la reforma, según el Tribunal Constitucional federal, había «institucionalizado y juridificado constitucionalmente y, con ello, conducido por cauces bien trazados y limitado jurídicamente en múltiples sentidos» la práctica de la *Fondsverwaltung* (25).

Pues bien: en este breve resumen de la repercusión del poder de gasto central en la configuración del perfil último de los Estados federales citados, lo que necesariamente debe ser destacado es que se estimó, generalizadamente, que «el poder de atracción del mayor presupuesto» no había hecho sino ejercer una función necesaria, cuando no imprescindible: la de adecuar unas estructuras federales obsoletas o defectuosas a las exigencias del moderno Estado social, sin necesidad de recurrir para ello al difícil —y tal vez peligroso (26)— expediente de la reforma constitucional. En suma, gracias a la supremacía financiera del poder central se ha logrado conjugar la requerida expansión del radio de acción federal con la mínima erosión posible de la autonomía de los Estados, ya que éstos permanecen, actuando ahora conjuntamente con la Federación, en sus antaño privativas esferas competenciales.

¿Pueden reconocerse virtudes semejantes en el poder de gasto central cuando se ejercita en el marco de un Estado descentralizado, como el regional, cuyo ajuste financiero se encuentra cimentado sobre principios diferentes a los de los Estados federales antes citados? Porque parece lógico pensar, al menos como hipótesis de trabajo, que la repercusión del poder de gasto no puede tener idéntico alcance en estos Estados federales en que el núcleo del

(24) La cita, pronunciada en el *Bundestag* con motivo de la reforma constitucional de 1969 por Strauß, a la sazón ministro federal de Finanzas, procede de K. STERN, «Die Föderative Ordnung in Spannungsfeld der Gegenwart», en *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Duncker & Humblot, Berlin, 1974, p. 35.

(25) *BVerfGE* 39, 96 (110).

(26) Peligroso para los Estados, naturalmente, puesto que, como apuntó Loewenstein en relación con los Estados Unidos, si en lugar de a través de los *grants-in-aid* la adaptación del sistema federal al Estado social hubiese debido efectuarse mediante enmiendas a la Constitución, posiblemente se hubiese producido una redistribución competencial aún más radical (*Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten*, Springer, Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1959, p. 124).

sistema de financiación estatal sigue fundamentado en recursos autónomos —ya en impuestos propios (EE. UU.), ya en impuestos compartidos con la Federación (RFA)—, que en los Estados regionales, en donde, salvo excepciones (27), la financiación de los entes subcentrales recae de forma absolutamente predominante en transferencias procedentes del presupuesto del Estado, de quien depende, por tanto, en última instancia, la suficiencia de los ingresos regionales (28).

Dedicar unas líneas a la experiencia italiana permitirá comprobar cuál es la operatividad del poder de gasto central en un Estado dotado de una organización financiera semejante a la del Estado autonómico.

II. LA EXPERIENCIA ITALIANA: LA PRACTICA DE LOS FONDOS SECTORIALES

Aunque en Italia la financiación de materias que escapaban al ámbito competencial del Estado no fue desconocida ya en relación con las regiones de estatuto especial, lo cierto es que no fue hasta la puesta en marcha de las regiones de Derecho común cuando el fenómeno adquirió unas dimensiones verdaderamente relevantes para la caracterización del entero ordenamiento regional italiano.

En efecto, en el año 1971 comenzaron a menudear las leyes que, ignorando los canales ordinarios de financiación previstos por la denominada «Ley financiera» (Ley de 16 de mayo de 1970, n. 281), creaban fondos sectoriales en ámbitos competenciales ajenos al Estado, los cuales se adscribían a los Ministerios correspondientes para que éstos procedieran a su ulterior reparto entre las regiones. Estos fondos sectoriales serían en buena parte mantenidos en los decretos de transferencia que se sucedieron a lo largo del

(27) Tanto en Italia como en España no hay una única regulación hacendística aplicable a todas las regiones. Así, en Italia, las regiones de Estatuto especial disponen de una más amplia autonomía impositiva que la de las regiones de Derecho común, si bien es apreciable la tendencia a que la misma no sea utilizada en toda su potencialidad (véase L. PALADIN, *Diritto regionale*, CEDAM, Padova, 1985, pp. 237-243). Y, como es sabido, en España, el País Vasco y Navarra cuentan con un peculiarísimo sistema de financiación en cuya virtud los territorios forales, dotados de poder impositivo originario, no encuentran más limitaciones específicas a su ejercicio que las pactadas con el Estado a través del Concierto y el Convenio.

(28) Sobre la configuración de la Hacienda autonómica como una Hacienda de transferencia, consúltese, por todos, A. RODRÍGUEZ BEREIJO, «Una reflexión sobre el sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas», en *REDC*, núm. 15, *passim*.

año 1972, ignorándose de este modo el mandato del artículo 18 de la citada «Ley financiera», que había exigido la supresión en el presupuesto estatal de aquellas partidas de gastos relativas a las funciones traspasadas a las regiones. Con este modo de proceder, las regiones recibieron un apreciable volumen de recursos respecto del cual su poder de disposición se encontraba mediatizado por la intervención estatal, cuando, de acuerdo con la lógica del sistema, dichos ingresos debieron haberseles suministrado a través de la principal fuente de financiación en que se sustancia la autonomía de gasto regional: el Fondo común. Y en los años sucesivos, este anómalo mecanismo de financiación, lejos de desaparecer como parecían apuntar diversas normas de alcance general atinentes al orden regional (29), no hizo sino aumentar y consolidarse, subsistiendo aún en nuestros días como «una práctica estatal en constante expansión» (30).

De esta suerte, el Estado conserva una presencia decisiva en el desempeño de algunas competencias transferidas a las regiones, máxime si se tiene presente que, en la aplicación de los fondos, el Estado usualmente no se limita a fijar, con mayor o menor precisión, las directrices fundamentales en la ley pertinente, sino que se reserva asimismo importantes atribuciones en la fase de ejecución de la ley. De hecho, las leyes reguladoras de los fondos suelen apuntar los grandes objetivos a perseguir con los recursos librados por el Estado, estableciendo, para la identificación de los gastos concretos, unas vías procedimentales que aseguran la participación de ambos niveles de gobierno. Sin embargo, las manifestaciones cooperativas resultantes de los fondos sectoriales distan mucho de atribuir a la intervención regional la misma relevan-

(29) Así, la Ley 335/1976, de 19 de mayo («Principios fundamentales y normas de coordinación en materia de presupuestos y contabilidad de las regiones») dispone, en su artículo 21, que «todas las sumas asignadas, por cualquier título, por el Estado a las regiones confluyen en el presupuesto regional sin vínculo de destinaciones específicas», salvando este precepto únicamente los supuestos de delegación de funciones estatales a las regiones y las asignaciones destinadas a la financiación de programas de desarrollo.

Y, por su parte, el Decreto 616/1977, de 24 de junio, por el que se completaba el traspaso de funciones administrativas a las regiones de Estatuto ordinario, no sólo exigió la supresión de los capítulos presupuestarios relativos a las nuevas funciones transferidas (art. 126.1), sino que indicó específicamente que entre los capítulos a suprimir debían comprenderse los relativos a los fondos sectoriales (art. 126.5), previéndose en relación con esta masa de recursos que, a partir de 1978, habrían de reconducirse bien a nutrir el Fondo Común, cuando se tratasen de gastos corrientes (art. 128.3), bien al Fondo de Desarrollo, en el caso de que se tratasen de gastos de inversión (artículo 129.2).

(30) A. DE MONTE, «Le leggi di finanziamento regionale a destinazione vincolata», en *Le Regioni*, 4, 1987, p. 621.

cia que la otorgada a la del Estado, habida cuenta de que su presencia, sea cual fuere el mecanismo previsto en cada caso (esto es, ya expresando su voluntad individualmente, ya conjuntamente a través de Comités o Comisiones regionales fijadas por la propia ley sectorial, ya, incluso, actuando junto al Estado en el seno de órganos mixtos), no resulta ni mucho menos determinante para la elección de los destinos específicos, asunto sobre el que casi siempre tiene un órgano estatal la última decisión.

Así, pues, la pluralidad de medidas en que se sustancia la colaboración regional en la designación de la aplicación final de los fondos sectoriales no es lo suficientemente importante como para permitir afirmar que las regiones tengan asegurada su participación en la definición del *indirizzo* político respecto de las materias financiadas por el Estado (31). O dicho sea con las palabras de Vincenzo Coccozza, estos procedimientos cooperativos no supondrían sino «el esfuerzo de enmascarar los verdaderos centros de decisión con el establecimiento de mecanismos de consulta que no son idóneos para garantizar la autonomía regional» (32). Este hecho, unido a la trascendencia que tienen estos fondos en el conjunto de la financiación regional, explica por qué se ha imputado a esta práctica una incidencia protagonista en la consagración de ese fenómeno de vaciamiento de sustantividad política, de *administrativización*, que suele reconocerse han sufrido las regiones italianas, especialmente las de Estatuto ordinario (33).

Es claro, por lo demás, que esta *degradación* del papel constitucional de las regiones sólo ha sido posible merced a la actitud condescendiente de la Corte Constitucional, que no ha tenido dificultad para hallar en los numerosos límites a la autonomía regional vigentes en el sistema fundamentos más que suficientes para preservar en la mayoría de los casos las intromisiones esta-

(31) Así, entre otros muchos, F. BASSANINI, «I rapporti Regioni-Parlamento», en *Regioni e riforma istituzionale*, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli, 1985, pp. 103 y 104.

(32) *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Eugenio Jovene, Napoli, 1979, p. 159.

(33) Esta apreciación está bastante extendida en la doctrina italiana. Baste consultar al respecto: S. BARTOLE, «I rapporti tra Stato e regioni nella più recente legislazione nazionale», en *Le Regioni tra Costituzione e realtà politica*, Ed. della Fondazione, Torino, 1977, p. 36, y F. TORTORELLI, *Governo dell'economia e poteri delle Regioni*, CEDAM, Padova, 1988, p. 2.

Asimismo, el «Informe sobre el estado de las autonomías», elaborado en 1982 por Aldo Aniasi, ministro para los Asuntos Regionales, atribuye directamente al incremento de la financiación condicionada el hecho de que las regiones se estuvieran «transformando en terminales periféricos del Estado» (El «Informe Aniasi» puede consultarse en *Quaderni Regionali*, 1982, pp. 293 y ss.).

tales producidas por esta vía, por más que las mismas supusieran una erosión considerable de la autonomía regional (34).

Y de cuantos recursos ha esgrimido la Corte para legitimar la intervención estatal, ninguno ha sido más prolijamente utilizado que el del interés nacional, bien usado de forma independiente, bien sirviendo de presupuesto habilitante para el ejercicio estatal de la facultad de *indirizzo e coordinamento*. Es más, desde que con la sentencia 2/1960 se usó por vez primera este argumento, bien puede decirse que el interés nacional ha sido, durante largo tiempo, prácticamente el único asidero jurídico al que ha acudido por sistema la Corte para resolver los conflictos competenciales típicos en que se veía involucrado el ejercicio del poder de gasto estatal, salvando, en la inmensa mayoría de las ocasiones, las facultades que el Estado tuviera a bien arrogarse en la regulación y gestión de las subvenciones (35).

Ligado así el alcance del poder de gasto estatal con el límite del interés nacional, no es de extrañar que la doctrina considerase poco menos que imprescindible profundizar en una línea jurisprudencial que objetivase, en la medida de lo posible, la determinación de la existencia del mencionado interés nacional, pues, en caso contrario, la participación de las regiones en la identificación de los fines a satisfacer con los fondos sectoriales continuaría siendo «un mero hecho de 'cortesía'», relegado al albur de los dictados del legislador estatal (36).

Y, ciertamente, ya se cuenta en la actualidad con un *test* o *standard* elaborado por la Corte Constitucional a tal objeto, el cual, esbozado inicialmente en la sentencia 340/1983 y perfeccionado por la 177/1988, ha recibido su más cuidada configuración con la sentencia 217/1988. De acuerdo con esta última decisión, el interés nacional debe, en primer lugar, mostrarse razonablemente relacionado con exigencias unitarias, esto es, ha de ser un interés no susceptible de fraccionamiento; en segundo término, el interés debe tener un carácter imperativo o urgente para poder justificar la intervención en ám-

(34) Además del interés nacional, la Corte ha utilizado en contadas ocasiones otros límites como, por ejemplo, el de «las normas fundamentales de las reformas económico-sociales» (sentencia 4/1964) y el de las obligaciones internacionales (sentencias 356 y 357/1985).

(35) Una interesante línea jurisprudencial fue, sin duda, aquella que pretendió hacer del artículo 119.1 de la Constitución un precepto que, al encomendar a la ley estatal la coordinación de la finanza regional con la del Estado, sirviera a éste de habilitación genérica para financiar con entera libertad cualquier materia (sentencias 357/1985 y 195/1986). Sin embargo, y tal vez influida por las acerbas críticas que suscitó en un sector de la doctrina (A. DE MONTE, *op. cit.*, pp. 627-631), esta línea jurisprudencial parece haber sido definitivamente abandonada por la Corte.

(36) A. DE MONTE, *op. cit.*, p. 633.

bitos en principio sustraídos a la acción estatal, y, por último, la regulación estatal no sólo ha de contenerse dentro de los límites derivados de las exigencias reales subyacentes en el interés invocado, sino también resultar esencial o necesaria para la satisfacción del referido interés.

Una vez que, en aplicación de este *test*, la Corte considera que hay, en efecto, un interés nacional que merece ser atendido, las facultades que el Estado podrá atribuirse al amparo de la subvención dependerán en cada caso de si, junto al interés nacional, cabe esgrimir otra limitación constitucional de la autonomía regional (sentencia 340/1983) (37), o de si la financiación persigue la satisfacción de un derecho social fundamental (sentencia 217/1988), ya que en estos supuestos, y especialmente en el segundo, el radio de acción estatal se ve notablemente ampliado (38).

Estas son, someramente descritas, las sustanciales posibilidades intervencionistas que al Estado confiere la salvaguarda del interés nacional, el principal instrumento legitimador que le asiste para operar, vía financiera, en las parcelas competenciales propias de las regiones. Por todo lo dicho, parece evidente que la restauración de las regiones en su posición constitucional de ente dotado de la facultad de *indirizzo* político se encuentra, hoy por hoy, en buena medida condicionada por el rigor con el que la Corte aplique ese *test* tripartito en relación con las manifestaciones del poder de gasto estatal.

(37) Con esta doctrina, la Corte conseguía preservar la posición peculiar de las regiones de Estatuto especial, garantizándoles un mayor margen de maniobra que a las regiones de Estatuto ordinario en la gestión de las subvenciones que recayeran en materias sujetas a su *competencia primaria* o *competencia exclusiva*, esto es, sobre aquellas materias respecto de las cuales su potestad legislativa no se encuentra restringida por los «principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado»; principios que, en cambio, sí son un límite genérico para las regiones ordinarias, de acuerdo con lo establecido por el artículo 117 de la Constitución. Consiguientemente, por lo que hace a las regiones de Derecho común, las facultades anejas al gasto que el interés nacional confiere al Estado se ven siempre acrecentadas por la presencia del susodicho límite al poder legislativo regional.

(38) Así, en la mencionada sentencia 217/1988, la Corte declaró la constitucionalidad de una normativa estatal de fomento a la vivienda, a pesar de que la misma establecía una disciplina detallada, completa y aun opuesta a las medidas ya adoptadas por alguna región en la misma materia. Aunque la Corte reconoció que, por regla general, una actuación de esta índole, por más que estuviera fundamentada en el interés nacional, debía ser considerada ilícita, no dudó en afirmar que la resolución de este caso concreto había de ser diferente al encontrarse involucrado un derecho social fundamental del ciudadano específicamente garantizado por el art. 47 de la Constitución.

III. EL ALCANCE DEL PODER DE GASTO DEL ESTADO A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A fin de abordar adecuadamente el análisis del poder de gasto estatal en el Estado de las autonomías, es preciso delimitar dos cuestiones interrelacionadas, pero que cuentan con sustantividad propia: la primera y básica consiste en determinar si el Estado puede destinar sus recursos a la financiación de materias que se encuentran en la esfera de las competencias exclusivas de las CC. AA., y en segundo lugar, y en el supuesto de que se conteste afirmativamente el anterior interrogante, comprobar si el Estado ha de limitarse a poner dicho volumen de recursos en manos de las CC. AA. para que éstas libremente decidan acerca de su aplicación específica dentro de la finalidad genérica para la que se ha concedido, o si, por el contrario, cabe reconocer al Estado competencias para reglamentar pormenorizadamente el destino de las mismas o, incluso, para asumir también funciones de mera ejecución de los programas de subvenciones (39).

Por lo que hace a la primera cuestión, su resolución pasa necesariamente por identificar, como tarea previa, las fuentes de ingresos de las CC. AA. respecto de las cuales el bloque de la constitucionalidad ha reconocido al Estado la facultad de condicionar su uso a fines concretos, ya que éstas, evidentemente, no son objeto del presente trabajo. Pues bien: este grupo de *fuentes de financiación regladas* de carácter condicionado —a las que damos este calificativo por estar su régimen jurídico fijado en la Constitución y en la LOFCA— está integrado única y exclusivamente por el Fondo de Compensación Interterritorial (arts. 158.2 CE y 16 LOFCA) y por las asignaciones niveladoras (arts. 158.1 CE y 15 LOFCA).

No obstante, en el desarrollo del Estado autonómico ha proliferado un tipo de recursos condicionados no previsto en el sistema: el integrado por aquellas subvenciones que, relativas a materias de competencia autonómica, el Estado entrega a las CC. AA. para que éstas las gestionen de acuerdo con las directrices establecidas por la Administración central. Dada su naturaleza

(39) Mientras que el bloque de la constitucionalidad omite toda referencia acerca de las posibilidades del poder de gasto estatal, el de las Comunidades Autónomas sí queda claramente ceñido a su propia esfera de atribuciones, pues, según reza el artículo 156.1 CE, «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera *para el desarrollo y ejecución de sus competencias...*». E, incidiendo en esta idea, el artículo 1.1 LOFCA dispone que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera *para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las leyes y sus respectivos Estatutos*» (véase, en esta línea, la STC 14/1989, FJ 2.º).

de *fuerza de financiación no reglada*, la legitimidad genérica de esta práctica es cuando menos discutible, pues ¿no debe acaso presumirse que, ante la falta de una referencia expresa sobre el particular en el bloque de la constitucionalidad, ha de prevalecer la autonomía financiera de las CC. AA. (art. 156.1 de la Constitución) y, por tanto, negar la posibilidad de que el Estado les conceda subvenciones para su obligada aplicación a una tarea determinada?

Lo cierto es que éste es un interrogante que las propias CC. AA. han dado por resuelto en favor del Estado en todas aquellas ocasiones en que se ha planteado ante el Tribunal Constitucional el problema del alcance del poder de gasto del Estado, puesto que, por razones obvias, sólo han cuestionado el margen de maniobra que la subvención les ha permitido, pero no el hecho de que el Estado contribuya voluntariamente a aligerar su carga financiera mediante el otorgamiento de unos medios económicos, por más que éstos estén afectados a un fin específico. Pese a ello, la jurisprudencia constitucional no ha soslayado el asunto, inclinándose, según parece, ya que la jurisprudencia en este punto dista mucho de ser precisa, por exigir al Estado un título competencial que legitime la concesión de subvenciones condicionadas a un uso específico. Así, y dejando a un lado otras manifestaciones menos expresivas (40), en la STC 201/1988 el Tribunal distingue con nitidez entre la mera concesión de la subvención y las facultades anejas al gasto que la misma comporta: «Esta concurrencia competencial existe en las materias objeto de la subvención que se examina, a pesar de que los artículos 9.10 y 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña hable de competencias exclusivas,

(40) Asimismo, el TC parece distinguir ambos aspectos en la sentencia 179/1985: «La ausencia de toda duda sobre la competencia estatal para el *otorgamiento de subvenciones e incluso para condicionarlas* al cumplimiento de determinados requisitos materiales y formales no nos dispensa de la necesidad de investigar cuál sea el título competencial del que la ley brota...» (FJ 1.º).

Igualmente, en la STC 146/1986 se afirma: «Así, pues, la promoción de la igualdad sustancial *puede justificarse el empleo a este fin de fondos públicos estatales* —y no por una abstracta facultad de gasto público—, *pero no está resuelta la forma en que esos fondos han de ser utilizados...*» (FJ 4.º).

Y, por último, se indica en la STC 95/1986: «Al servicio de tales fines, la propia ley ha dispuesto un conjunto de medidas de fomento que pueden ser comprendidas sin dificultad dentro de las bases de ordenación del sector, medidas que han sido objeto de regulación concreta por el Real Decreto 1.931/1983, singularmente en lo que concierne al otorgamiento de préstamos y subvenciones con garantía o con cargo a fondos del Estado. *Si las inversiones estatales, orientadas al logro de los objetivos económicos antes mencionados, quedan de este modo plenamente justificadas desde el plano constitucional, cabe preguntarse, no obstante, si esa misma justificación alcanza o no a la totalidad de la regulación que de las mismas ofrece el Real Decreto en cuestión*» (FJ 4.º).

pues tales preceptos las enmarcan en las bases y ordenación de la actividad económica general y en la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, que son de la competencia del Estado por disposición de los artículos 149.1.13 y 23 de la Constitución. Es, por tanto, en estos títulos y no en una presunta potestad de gasto público donde encuentra habilitación constitucional *el otorgamiento de las subvenciones* que ha efectuado el Estado en favor de la Generalidad de Cataluña (...). *Una vez establecida entre el Estado y la Comunidad Autónoma la relación jurídica de subvención*, no puede admitirse que, por medio de ella, se opere una modificación sustancial de las competencias respectivas...» (FJ 2.º).

En consecuencia, la transferencia de medios del poder central en beneficio de las CC. AA., salvando, claro está, las *fuentes de financiación regladas* de carácter condicionado (FCI y asignaciones niveladoras), habrán de ser en todo caso asignaciones de libre disposición para las CC. AA., a menos que un título competencial habilite al Estado para circunscribir su destino a una tarea específica.

Ahora bien: si tal es el caso, ¿hasta dónde llegan las facultades estatales respecto de las subvenciones recaídas en materias sobre las que las CC. AA. tienen, asimismo, atribuidas competencias? La doctrina sentada por el TC sobre el particular es, sin duda, intachable: «En lo que concierne a la subvención, en cuanto técnica de uso más frecuente dentro de esa genérica potestad de gasto, este Tribunal ha tenido ya ocasión de declarar que «no es concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquélla» (sentencias 39/1982, de 30 de junio, y 179/1985, de 19 de diciembre), ni puede ser considerada tampoco por quien la concede «un núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la misma» (sentencia 144/1985, de 25 de octubre), y otra tanto cabe decir de la facultad de gastar que el Estado tiene y en cuyo ejercicio éste otorga subvenciones y auxilios económicos a terceros. Tal facultad de gasto público en manos del Estado «no constituye un título competencial autónomo» (sentencia 179/1985, de 19 de diciembre) que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las CC. AA. según la Constitución y los Estatutos de Autonomía; antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución, o en su caso los Estatutos de Autonomía, hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias» (STC 95/196, FJ 3.º) (41).

(41) Esta ha sido jurisprudencia constante del TC desde que, en la sentencia 39/1982, FJ 5.º, tuvo por vez primera la oportunidad de pronunciarse al respecto; una

Resulta evidente que, con esta doctrina, el TC pretende atajar de entrada toda eventual erosión de la autonomía de las CC. AA. procedente del «mayor presupuesto» central. Y, sin embargo, forzoso es reconocer que, en la práctica, este propósito no ha sido satisfecho en su integridad.

Y ello porque, en primer lugar, el título esgrimido la mayoría de las veces por el TC para legitimar la financiación por parte del Estado de materias de competencia de las CC. AA. ya *ex art.* 148.1 CE ha sido el muy genérico contenido en el artículo 149.1.13 CE (42), un precepto que, interpretado de forma poco estricta, puede dar amparo a buena parte de las manifestaciones del poder de gasto estatal, pues, al fin y al cabo, casi siempre es posible encontrar una relación, por tenue que sea, entre la concesión de subvenciones para el fomento de un sector económico y las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (43).

Pero es más, en la STC 146/1986, recaída en una materia, la asistencia social, competencia exclusiva «en sentido estricto» de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto, se mantuvo la licitud de la intervención estatal en el ámbito autonómico a través de la financiación merced al apoyo del artículo 9.2 CE, «entendido —considera el TC— como una habilitación para que el Estado pueda actuar en razón del interés general»: «Esta finalidad... vincula el origen de estas ayudas con una función a la que el Estado viene compelido por el artículo 9.2 de la Constitución: la promoción de la igualdad sustancial del individuo y de los grupos en que se integra, reafirmando a la igualdad como valor superior del ordenamiento» (FJ 4.º). Y concluye más adelante afirmando: «... en una materia compleja como la acción y protección social, tan central además en un Estado social (a la vista de los principios rectores de política social incluidos en el capítulo III del Título I de

sentencia que constituye, por lo demás, un supuesto anómalo, en la medida en que fue una Comunidad Autónoma —si bien dotada de un régimen especial de financiación, el País Vasco— la que pretendió extralimitarse en sus competencias mediante el ejercicio del poder de gasto. Véanse además las SSTC 144/1985, FJ 4.º; 179/1985, FJ 1.º; 146/1986, FJ 3.º; 152/1988, FJ 3.º; 201/1988, FJ 2.º; 75/1989, FJ 2.º; 145/1989, FJ 2.º, y 188/1989, FJ 3.º

(42) Tal ha sucedido respecto de la agricultura (SSTC 144/1985, 95 y 96/1986, 201/1988 y 188/1989), ganadería (STC 145/1989), montes y aprovechamientos forestales (SSTC 144/1985 y 201/1988), vivienda (STC 152/1988) y turismo (STC 75/1989).

(43) A nadie se le escapa la dificultad que encierra determinar cuándo la financiación y la subsiguiente intervención normativa estatal en un sector concreto tienen la suficiente entidad como para entenderlas amparadas en el referido precepto constitucional. Buena muestra de ello es que ya ha aparecido en el seno del TC alguna opinión que ha objetado la aplicación del artículo 149.1.13 CE (véanse los votos particulares de Rubio Llorente a las sentencias 152/1988 y, muy especialmente, 75/1989).

la Constitución), las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social ni de otros entes públicos —tal como sucede en particular con los entes locales—, ni por parte de entidades privadas, que gozan además al respecto de una esfera específica de libertad que consagra el inciso final del artículo 41 de la Constitución, ni tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presuponga en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario, que puede corresponder al Estado» (FJ 5.º).

De este modo, la sentencia que nos ocupa ha permitido que el poder de gasto estatal actúe, *de facto*, como un mecanismo «corrector» de las pretendidas deficiencias existentes en el reparto constitucional de competencias, puesto que el mismo —salvando una hipotética aplicación del art. 149.1.1 CE en este ámbito (44)— ha privado al Estado de toda posibilidad de actuación en una materia, como la asistencia social, cuya competencia se ejerce, básicamente, mediante la concesión de subvenciones, razón por la cual el ente mejor dotado económicamente, aun careciendo de un expreso título competencial, no puede, por motivos pragmáticos, permanecer ajeno. Con ello, esta sentencia no ha hecho sino evidenciar las numerosas dificultades que dicho reparto competencial plantea a la hora de articular jurídicamente la intervención financiera del Estado en orden a garantizar el disfrute de los derechos sociales, pues, es claro, como ha reiterado con frecuencia el TC, que los preceptos que

(44) La jurisprudencia constitucional se ha mostrado fluctuante a la hora de determinar si los derechos incluidos en el capítulo III del Título I pueden considerarse «derechos constitucionales» en el contexto del artículo 149.1.1 CE. Frente a alguna decisión que no ha dudado en aplicar el art. 149.1.1 CE también a aquellos derechos (STC 32/1983, FJ 2.º), en la sentencia 152/1988, en la que estaba específicamente involucrado el poder de gasto estatal, el TC se resistió a dotar de tal alcance al precepto en cuestión.

La debatida cuestión relativa al ámbito de actuación de la reiterada disposición se diluye, sin embargo, en otra controversia de mayor alcance: si el art. 149.1.1 CE puede considerarse una reserva competencial autónoma o si sólo está llamado a actuar en combinación con alguna de las reservas reseñadas en el art. 149.1 CE. Un resumen de las diversas posiciones doctrinales y de la jurisprudencia constitucional existentes al respecto ofrece LÓPEZ GUERRA en «Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE», en PÉREZ CALVO (coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1990, pp. 79 y ss. En este trabajo, el autor subraya precisamente el destacado papel que puede desempeñar dicho precepto para legitimar las competencias que se deriven del ejercicio del *spendíg power* estatal.

configuran el capítulo III del Título I de la Constitución no constituyen títulos competenciales autónomos en favor del Estado.

Con todo, aunque se considere que el recurso a título tan genérico como el artículo 149.1.13 CE o a la idea del interés supracomunitario puede resultar justificado por la necesidad material de que se garanticen los derechos sociales en todo el territorio nacional o para mantener la unidad de la política económica, lo cierto es que difícilmente puede merecer una valoración semejante las facultades anejas al gasto que el otorgamiento de las subvenciones ha permitido ejercer al Estado en base a tales fundamentos.

En lo que concierne a las *competencias de reglamentación de las subvenciones*, la jurisprudencia se ha escorado insistentemente en pro de la posición estatal; y ello con independencia del título competencial utilizado para justificar dicha regulación.

Así, la aplicación del artículo 149.1.13 CE ha coincidido en alguna ocasión (STC 95/1986, FJ 4.º) con la asunción de la doctrina de la «Ley-medida» (45), lo que ha supuesto reconocer al Estado la capacidad de regular con un notable grado de precisión la utilización de los recursos por él librados, privando, paralelamente, a las CC. AA. de toda capacidad de decisión autónoma respecto al destino de los mismos. Pero, incluso en aquellos casos en que a la aplicación del artículo 149.1.13 CE no se ha vinculado esta doctrina, se ha llegado asimismo a admitir una pormenorizada regulación estatal de las subvenciones, como sucedió en la STC 201/1988:

«... estos programas singularizados —se afirma en el FJ 3.º— presentan la suficiente importancia y autonomía dentro del sector agrícola y ganadero como para estimar que el condicionamiento específico de las subvenciones a los mismos responde al objetivo de garantizar el desarrollo armónico, en todo el territorio nacional, de los distintos subsectores que integran dicho sector, y se manifiesta, por ello, ser medida necesaria para evitar la distorsión que en todo sistema pudiera producir una desequilibrada distribución de las subvenciones que no atiende a las distintas exigencias de fomento y reestructuración de cada uno de los programas específicos. La concreción de las inversiones puede, por ello, considerarse subsumida

(45) Sobre los problemas de orden competencial que plantean las «Leyes medida» —y en especial respecto de las facultades de ejecución de las CC. AA.—, véase E. ALBERTI ROVIRA, «'Leyes medida' y distribución de competencias: Un paso más en la interpretación extensiva de las 'bases normativas' en la jurisprudencia constitucional», en *REDC*, 18, pp. 141 y ss.

dentro del ámbito de la ordenación general de la economía y, en su consecuencia, no invade las competencias de la Comunidad Autónoma...» (FJ 3.º) (46).

Tampoco ha recibido un trato más beneficioso el poder normativo autonómico respecto de la materia que, al ser competencia exclusiva «en sentido estricto» de la Comunidad Autónoma en cuestión, podía esperarse el reconocimiento de un mayor margen de maniobra. Y es que la STC 146/1986 vino a mantener la constitucionalidad de la reglamentación estatal de las subvenciones, por más que reseñase que el Estado «debería tratar de respetar para ello, en lo posible, las competencias de las CC. AA. afectadas, cuya participación, además, convendría tener en cuenta para precisar los términos en que ha de realizarse tal actividad (y existen instrumentos adecuados para conseguir una actividad cooperativa en la materia), aunque ello no pueda exigirse, sin embargo, en todos los casos» (FJ 5.º). De acuerdo, precisamente, con este último inciso, el TC reconocería más adelante que «la acción social en este campo puede así realizarse por el Estado, a cargo de sus propios fondos, y éste puede regular detalladamente el tipo de ayudas que se conceden, cuáles son sus posibles beneficiarios y cuál es la posible cuantía de las ayudas, así como regular el procedimiento y requisitos formales para su concesión» (FJ 6.º).

Y, en fin, idéntica capacidad reguladora se ha permitido al Estado cuando ha sido el artículo 149.1.1 CE el utilizado para fundamentar la legitimidad constitucional de la Ley 29/1984, que dispuso la concesión de subvenciones a empresas periodísticas y agencias informativas, materia respecto de la cual la Comunidad Autónoma promotora del recurso había asumido estatutariamente la competencia para el desarrollo normativo y la ejecución, correspondiendo al Estado la competencia para dictar normas básicas al respecto (artículo 149.1.27 CE). A pesar de ello, afirmarían el TC que «si bien es cierto que las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma de Galicia pueden llevar implícitas la correspondiente potestad reglamentaria (art. 37 del EAG), debe tenerse en cuenta que la regulación de las ayudas previstas por la ley, en la medida en que necesite ser definitivamente concretada a nivel reglamentario, no puede admitir para garantizar la igualdad (art. 149.1.1) un desarrollo normativo radicalmente plural y diferenciado por cada una de las Comunidades Autónomas que tengan competencia de desarrollo y ejecu-

(46) El artículo 149.1.13 CE ha sido asimismo utilizado para legitimar una reglamentación detallista de las subvenciones en las SSTC 75/1989, FJ 2.º, y 188/1989, FJ 6.º

ción de las normas básicas estatales en materia de prensa» (STC 64/1989, FJ 4.º) (47).

En suma, sea cual fuere la reserva competencial estatal aplicable al caso, esto en poco ha afectado al sentido de las resoluciones, que suelen orientarse, como hemos visto, en favor del Estado.

No obstante lo dicho, cabe apreciar en la jurisprudencia, a partir de 1988, un mayor rigor en el tratamiento de estos conflictos, aportando para ello unos criterios generales que eviten que la reglamentación estatal de las ayudas sea siempre tan minuciosa que reduzca o anule por completo todo margen de maniobra de las CC. AA. en la materia objeto de la acción subvencional. Fue en la STC 152/1988 donde el Tribunal por vez primera apuntó, siquiera esbozadamente, un *test* cuya manifiesta pretensión es proporcionar unos parámetros ciertos y previsibles conforme a los cuales identificar con objetividad cuál ha de ser la *regulación esencial* que corresponda fijar al Estado. A tal objeto, indicaría el Alto Tribunal:

«... dentro de la normativa de financiación a la vivienda de que ahora se trata, es preciso distinguir cuatro aspectos inherentes a la finalidad de promoción que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno y la Administración del Estado. En primer lugar, la definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas. En segundo término, la forma de protección, en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas... A continuación, y como parte de esa regulación esencial, el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso. Por último, la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política económica general, relativa al sector de la vivienda. Como expresión de esta última, la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución...» (FJ 4.º).

Así, pues, «la definición misma de las actividades subvencionadas, la forma y nivel o cuantía de las subvenciones y, en general, las condiciones esenciales para su otorgamiento» (STC 188/1989, FJ 6.º) (48) son los lindes que

(47) Y, en efecto, por las razones citadas, el TC consideraría en la sentencia 189/1989 que el decreto dictado en desarrollo de la referida ley no suponía invasión alguna del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma gallega.

(48) También puede verse la aplicación de estos parámetros en la STC 75/1989, FJ 4.º

en la jurisprudencia constitucional delimitan la esfera dentro de la cual debe desarrollarse la actividad normativa estatal respecto de los programas de gasto. Queda por ver, sin embargo, para calibrar su eficacia, si el *test* bosquejado por el TC es susceptible de una más perfilada terminación o si —como parece lamentablemente presumible— todos los esfuerzos desplegados hacia tal dirección encontrarán en la propia naturaleza difícilmente justiciable de este tipo de conflictos un obstáculo de casi imposible superación (49).

Mas, en cualquier caso, aun soslayando un enjuiciamiento sobre la operatividad de este *test*, dado el aún escaso tiempo de «rodaje» del mismo, lo que necesariamente debe reseñarse es que el problema fundamental suscitado por los programas de gasto que recaen en materias de titularidad autonómica permanece apenas inmutado: la *regulación esencial* de las subvenciones se efectúa sin participación alguna de las CC. AA., puesto que ésta, ya se refiera a actividades de fomento de cualquier sector económico (en base al artículo 149.1.13 CE), ya a la promoción de los derechos sociales (de acuerdo con el criterio del interés supracomunitario o, eventualmente, del art. 149.1.1 CE), sólo atañe en exclusiva al Estado. O dicho de otro modo: la determinación de qué sea el «interés general» —que es, al fin y al cabo, la decisión que subyace en todo intento de identificar qué es lo básico en el contexto del artículo 149.1.13 CE y, aun con mayor claridad si cabe, en toda actuación destinada a la satisfacción de los derechos sociales (50)— es una tarea hoy monopolizada por las instancias centrales de gobierno.

Pero mientras se halla el mecanismo que permita la definición conjunta del interés general, hástenos con ver cuál es el margen de maniobra que, conforme a la jurisprudencia constitucional, debe atribuirse a las CC. AA. una vez que el Estado ha dispuesto sobre el interés general perseguido con toda actuación subvencional.

Pues bien: si la fijación del procedimiento y los requisitos a seguir para la concesión de las subvenciones corresponde al Estado en los términos reseñados en las anteriores líneas, la *gestión de los programas de gasto* ha de atribuirse, como regla general, a las CC. AA.

La doctrina básica al respecto fue inicialmente establecida en la STC 95/1986, la cual, sin embargo, vendría a admitir una excepción a dicha regla, por cuanto se argumenta en relación con las subvenciones que

(49) Pues parece inobjetable que «decidir sobre la posibilidad —o incluso la conveniencia— de dirigir un programa económico o social desde una base nacional o regional es, sin duda, una decisión política» (LÓPEZ GUERRA: «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 1, 1988, p. 89).

(50) Véase LÓPEZ GUERRA, «Conflictos competenciales...», op. cit., pp. 86-89.

«no hay duda de que las adjudicaciones de las mismas son simples actos de ejecución que cabría, en principio, dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma que ha planteado el conflicto. En este sentido, la pretensión de la Generalidad de Cataluña sería ciertamente irreprochable si la cantidad global que el Estado destina a fondo perdido para mejorar la calidad de vida de los agricultores jóvenes en toda España hubiera sido previamente distribuida, conforme a criterios objetivos, entre todas las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos les atribuyen competencias exclusivas sobre la agricultura, técnica esta de reparto territorial de las subvenciones para su gestión descentralizada por las diferentes Comunidades Autónomas, que resulta la más ajustada al modelo de Estado de las autonomías diseñado por la Constitución. No es ésta, sin embargo, la técnica adoptada en el caso de las subvenciones que ahora examinamos (...). Así las cosas, (...) es claro que las Comunidades Autónomas carecen de competencia para disponer de unos fondos que han quedado íntegramente centralizados en un organismo autónomo del Estado...»

Con todo, el TC parecía no descartar, como ya se apuntó en su momento (51), la posibilidad de efectuar un control de oportunidad acerca de la centralización de la gestión:

«Dando un paso más, se podría llegar a cuestionar si tiene sentido y es eficaz un sistema de subvenciones centralizadas a un sector económico como el agrícola, que ha sido descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, cuestión que, sin embargo, no ha sido planteada por la Generalidad de Cataluña, lo que hace que no sea ésta la ocasión más propicia para su examen» (FJ 5.º).

En cualquier caso, y por más que en alguna oportunidad el Tribunal haya negado de modo tajante que la concesión de subvenciones a cualquier Comunidad Autónoma para «su afectación a programas específicos pueda utilizarse para privarle de la gestión que le corresponde, en cuanto competencias de mera ejecución» (STC 201/1989, FJ 4.º), lo cierto es que ocasionalmente ha permitido que el Estado asuma íntegramente la gestión, desapareciendo, por

(51) P. CRUZ VILLALÓN, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 3 y 4, p. 147.

tanto, las CC. AA. de la relación subvencional, como sucedió en las SSTC 146/1986, FJ 7.º, y 190/1989, FJ 3.º

No obstante estas decisiones, ha de reseñarse que, al igual que lo acontecido con las facultades normativas, la jurisprudencia constitucional ha ido, desde la sentencia 95/1986, paulatinamente perfilando unos parámetros genéricos conforme a los cuales discernir en qué supuestos excepcionales puede el Estado concentrar las atribuciones en la ejecución de los programas de gasto; parámetros que han recibido en la STC 188/1989 su más acabada definición:

«... una gestión centralizada sólo es constitucionalmente admisible, por excepción, cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, garantizar la posibilidad de obtención y disfrute de las mismas por sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al efecto, o cuando así se considere exigible para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de la que trata el artículo 149.1.1.ª de la Constitución...» (FJ 7.º).

* * *

Una vez descrita la jurisprudencia constitucional en materia de subvenciones, puede extraerse como principal conclusión que, generalmente, las Comunidades Autónomas, si bien han de ejercer el papel de colaboradores decisores por cuanto debe encomendárseles la adjudicación de las ayudas, se ven despojadas, en cambio, de toda participación en la adopción de las decisiones fundamentales que la puesta en marcha de los programas exige, por más que sobre las actividades objeto de la financiación ostenten títulos competenciales exclusivos.

Cabe, pues, ratificar la idea, enunciada páginas atrás, de que la intachable doctrina constitucional respecto al poder de gasto del Estado no ha encontrado, hasta el momento, un justo correlato en su aplicación a los casos concretos; máxime si se tiene presente que en alguna ocasión el Tribunal incluso ha tolerado que las CC. AA. desaparezcan por completo de la relación subvencional. Puede, en consecuencia, afirmarse que el ámbito de autonomía del que hoy disponen las CC. AA. en algunas de las materias sujetas a su competencia exclusiva parece más exiguo del que era dable inferir años atrás de la lectura del artículo 148.1 CE y de los correspondientes preceptos estatutarios.

Y ello es así a pesar de que, como ha recordado el TC en numerosas ocasiones (52), la intervención estatal no entorpezca el diseño de políticas de fomento particulares de las CC. AA. fundamentadas en sus propios recursos, pues, aunque esta aseveración sea cierta (lo cual exige que el sistema de transferencia acuñado en la LOFCA funcione correctamente, garantizando la suficiencia de ingresos a las CC. AA.), no lo es menos que la actuación del poder central coloca a las CC. AA. en la difícil tesitura de o bien avenirse, sin más, a las pautas trazadas unilateralmente por el Estado, o bien establecer, según su propio criterio, una política de fomento divergente a la estatal, que, presumiblemente, nacería ya mermada en su eficacia por la inclusión de decisiones de signo opuesto a las adoptadas por el Estado (53).

De esta suerte, el ejercicio del poder de gasto del Estado corre el riesgo de convertirse en un elemento que mediatice y condicione el ejercicio de las competencias autonómicas o, en la segunda hipótesis, en un instrumento que diste mucho de lograr una de las evidentes ventajas que ha mostrado el «mayor presupuesto» en los Estados federales: la de servir de instrumento incentivador de la coordinación de las actuaciones de los diversos niveles de gobierno.

Pocas dudas hay que albergar respecto a la necesidad de una dirección unitaria de la política económica, como tampoco parece despertar mayor prevención la certeza de que el Estado no puede desentenderse de los derechos sociales y económicos consagrados en el capítulo III del Título I de la Constitución. El problema estriba, por tanto, en hallar el mecanismo jurídico que conjugue ambos objetivos con la exclusión de toda erosión de la autonomía de las CC. AA., pues la aplicación del artículo 149.1.13 CE, con la consabida carga de discrecionalidad que conlleva la determinación de qué es o no básico, ni, mucho menos, la tanto más laxa apreciación de un interés supracomunitario como presupuesto legitimador de la regulación y gestión estatal de las subvenciones, pueden considerarse como medidas excesiva-

(52) SSTC 144/1985, FJ 3.º; 88/1987, FJ 2.º; 53/1988, FJ 1.º; 152/1988, FJ 4.º; 64/1989, FJ 4.º; 75/1989, FJ 4.º; 188/1989, FJ 6.º, y 96/1990, FJ 15.º

(53) Como ya alertara en 1986 MARTÍN ACEBES, a la sazón director general de Desarrollo Autonómico: «Uno de los problemas más preocupantes de cara al futuro es la inexistencia de una coordinación entre las subvenciones estatales gestionadas o no por las CC. AA. y aquellas otras que establecen las CC. AA., conforme a su normativa y con sus propios recursos para la misma finalidad» («Situación actual de la financiación autonómica: una evaluación crítica», en RUIZ-HUERTA/MUÑOZ DEL BUSTILLO (eds.), *Estado federal/Estado regional: La financiación de las Comunidades Autónomas*, Diputación de Salamanca, Salamanca, 1986, p. 215).

mente tranquilizadoras para las CC. AA., si bien hayan servido para satisfacer los dos objetivos antes mencionados.

Posiblemente, la armonización de todos los intereses en juego podría alcanzarse si el Estado permitiese la participación de las CC. AA. en el diseño del régimen jurídico de las subvenciones, previendo a tal efecto en los diversos programas de gasto la celebración de los pertinentes convenios. Acuerdos cuya concertación, en aras de la coordinación, podría incluso supeditarse a la necesaria colaboración financiera de las CC. AA. en los sectores destinatarios de las ayudas. Porque es evidente que nada impide al Estado, en aquellos supuestos en que puede esgrimir un título competencial, conceder asignaciones presupuestarias para la financiación de materias que sean competencia exclusiva de las CC. AA. y condicionar su otorgamiento a la realización de un convenio, como ha admitido sin ambages el TC en la sentencia 96/1986. Así es, tras negarse esta posibilidad respecto de las ayudas estatales que, destinadas a la asistencia, asesoramiento y capacitación de los jóvenes agricultores, no podían entenderse cubiertas por el artículo 149.1.13 CE, se afirmó, en relación con aquellas que sí estaban legitimadas por dicho precepto, que la norma impugnada

«no sólo no niega que su gestión debe llevarse a cabo por los servicios propios de la Comunidad Autónoma, sino que dispone además la participación de ésta en la programación de tales ayudas para su aplicación en el territorio de la misma. Que dicha participación se instrumente mediante convenios entre ambas partes —el Ministerio de Agricultura, que otorga las ayudas, y la Comunidad Autónoma, que las ha de gestionar— no puede merecer censura alguna, antes al contrario, debe verse, aquí sí, como una aplicación concreta del principio de colaboración que ha de regir las relaciones entre ambos poderes territoriales» (FJ 3.º).

Sólo desde esta perspectiva, la interpretación amplia del alcance del artículo 149.1.13 CE e incluso la eventual aplicación del artículo 149.1.1 CE, en cuanto último asidero disponible para permitir al Estado garantizar los derechos reconocidos en el capítulo III del Título I de la Constitución, parecen justificados, pues servirían para legitimar la actuación estatal, en la forma expuesta, en sectores en los que su presencia es necesaria, sin menoscabo de la lógica del Estado autonómico. Lo contrario, esto es, recurrir a dichos preceptos como una habilitación para la intervención prácticamente unilateral del Estado o, a lo sumo, para convertir a las CC. AA. en meros entes pagadores de las subvenciones, sujetos a las directrices impuestas por el poder

central, no lleva sino, como ya se ha reseñado en algún voto particular, «a la ablación total de las competencias autonómicas» (54).

Claro es que para que los referidos «estímulos financieros» actúen, mediante su instrumentación a través de convenios, como verdaderos mecanismos de cooperación y no como una forma encubierta de coordinación jerárquica impuesta desde el centro es poco menos que imprescindible que las Comunidades Autónomas gocen de un adecuado suministro de recursos, que, al permitirles afrontar la negociación sin el pesado lastre de la necesidad financiera, venga a ahuyentar lo que la doctrina alemana dio en calificar de «dictadura de la oferta» (55). Pero ello nos aboca inevitablemente a un problema sin duda espinoso, y que excede con mucho el marco del presente trabajo: el de determinar si el vigente sistema de financiación, en virtud del cual el grueso de los ingresos autonómicos procede de una azarosa negociación periódica con el poder central, es el adecuado para un Estado que aspira a funcionar de acuerdo con los parámetros del federalismo cooperativo.

(54) Véase el voto particular de Rubio Llorente a la STC 152/1988.

(55) La expresión fue utilizada, entre otros, por G. KISKER, *Kooperation im Bundesstaat*, Mohr, Tübingen, 1971, p. 37, y J. SEEGER, «Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund», en *DöV*, 1969, p. 782.