

del reconocimiento de la situación de alta o asimilada en el momento de solicitar la prestación.

Pese a la incorrección del órgano judicial por haber contestado sólo de forma implícita o tácita a la pretensión impugnatoria de la parte, a esa omisión no se le puede dar trascendencia constitucional, pues del razonamiento que deniega el otorgamiento de la prestación se deriva ya por razonable lógica la no pertinencia de la modificación fáctica a los efectos de modificación de la calificación jurídica de la situación en la que se encontraba el actor al solicitar la prestación.

La tutela judicial efectiva se obtuvo así a través de la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo que se impugna, pese a que esta resolución no explicitara la improcedencia de entrar a revisar los hechos, dando respuesta al primer motivo del recurso. Ese silencio judicial vendría a constituir una desestimación tácita de aquel motivo de suplicación cuya respuesta expresa constitucionalmente no era necesaria o imprescindible haría (STC 68/1988, fundamento jurídico 3.º), como podía serlo en otros supuestos a los que aluden, por ejemplo, las SSTC 5/1986 y 116/1986.

Por ello la omisión o incongruencia omisiva consistente en no responder expresamente al primer motivo del recurso de suplicación en cuanto a la pretensión principal del actor de encontrarse en el momento de solicitar la prestación en situación asimilada al alta, no tiene relevancia constitucional alguna a efectos de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 C.E.

3. En la demanda de amparo se trata de defender la relevancia de la revisión fáctica también desde una perspectiva distinta a la de la situación asimilada al alta. Se sostiene que también podía entenderse que en el momento de detectarse la enfermedad, julio de 1980, el actor estaba dado de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Empleados del Hogar. De entender aquella fecha como la del hecho causante habría de considerarse cumplido el requisito del alta.

Tampoco este razonamiento, sólo esbozado y por primera vez en el recurso de suplicación, ha encontrado respuesta explícita en la Sentencia, pero también aquí ha de entenderse que ha existido un rechazo implícito de esa pretensión, pues la Sentencia hace referencia explícita a la regulación aplicable al Régimen General de la Seguridad Social, dentro de la cual la prestación se solicitaba, lo que implícitamente permitía entender que no se estaba tratando aquí de obtener una prestación de ese Régimen Especial. A efectos de la prestación del Régimen General era así indiferente ese alta transitoria del Régimen Especial, durante cuyo

período se produce un informe médico sobre su estado de salud que, además, no es ni siquiera el primero, ya que en el expediente administrativo figura una resolución de la Comisión Técnica Calificadora de Sevilla de 27 de enero de 1980 que ya calificó el estado de salud del actor como de incapacidad permanente total.

Resulta encomiable el esfuerzo de la dirección letrada de la parte por tratar de remediar las consecuencias poco equitativas de la insuficiencia de la legislación de Seguridad Social vigente en aquel momento, que ha tratado de corregir posteriormente el art. 1 de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social, y en su desarrollo los artículos 3 y siguientes del Real Decreto 1.799/1985, de 2 de octubre. Pero ese esfuerzo, que podría haber merecido una respuesta más detenidamente argumentada por el Tribunal Central de Trabajo, no podía evitar un hecho irremediable, el que el actor desde 1976 no estaba en una situación de alta ni asimilada en el Régimen General de la Seguridad Social sobre el que la prestación se solicitaba. Y esta respuesta del Tribunal Central de Trabajo, pese a lo escueto de la motivación, puede ser entendida sin excesivo esfuerzo como una denegación de su pretensión, pues aun entendiendo como fecha del hecho causante la de julio de 1980, tampoco en ese momento está dado de alta en el Régimen General de la Seguridad Social. Tampoco en este punto la omisión o incongruencia omisiva, que es lo que en la demanda se denuncia, tiene trascendencia constitucional, por lo que, en virtud, el recurso debe ser desestimado.

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de mayo de 1990.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Firmados y rubricados.

**14323** Pleno. Sentencia 96/1990, de 24 de mayo. Recursos de inconstitucionalidad 252/1985, 265/1985, 276/1985 y 279/1985 (acumulados). Interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña, el Consejo Ejecutivo de Cataluña, la Junta de Galicia y el Consejo de Gobierno del País Vasco, contra determinados preceptos de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 252, 265, 276 y 279/1985, promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por los Abogados don Ramón María Llevadot Roig y don Manuel Vicens Matas; por la Junta de Galicia, representada por el Abogado don Heriberto García Seijo, y por el Consejo de Gobierno del País Vasco, representado por el Abogado don Javier Madariaga Zamalloa, contra determinados preceptos de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Han sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente, el Magistrado don José Luis de los Mozos y de los Mozos, que expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Con fecha 27 de marzo de 1985, el Presidente del Parlamento de Cataluña, en representación de dicha Cámara, formuló ante este Tribunal recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 10.2.º, letras b),

c) y párrafo *in fine*, y 3.º, 70, 71, 72 y disposición adicional tercera de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. El recurso se fundamenta en las alegaciones que a continuación se sintetizan:

a) Tras referirse a la legitimación del Parlamento de Cataluña para interponer el presente recurso, señala la representación de dicha Cámara, en relación con el art. 10.2 b), que la fijación de límite del 6,5 por 100 al incremento conjunto de las retribuciones íntegras del personal de la Administración de las Comunidades Autónomas y de los Organismos de ella dependientes no sometido a la legislación laboral no constituye un supuesto de ejercicio de la competencia que el Estado titula en materia de bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 C.E.), ya que la finalidad de la mencionada previsión no es ni la de lograr una mayor funcionalidad, igualdad o eficacia de la función pública, ni la de alterar el sistema de retribuciones de los funcionarios, sino que es una manifestación de la competencia estatal en materia de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 C.E.), pues tal limitación en el incremento de las retribuciones, dado el carácter coyuntural de la medida, obedece a razones de política económica y, en particular, de contención del gasto público corriente. En este sentido, si bien es cierto que la planificación económica no tiene límites en relación a su objeto material, en razón a que a través de los planes del art. 131 de la C.E. puede el legislador estatal fijar las bases de la ordenación económica general y de los sectores económicos concretos, no es menos cierto, sin embargo, que no toda intervención económica del Estado amparada en el art. 149.1.13 de la C.E. reúne las características y requisitos de la planificación económica, en cuanto del art. 131 de la C.E. son deducibles unos límites fuera de los cuales no puede hablarse de planificación económica. Así, sólo constituiría planificación económica el conjunto de medidas que pretenda alguno de los fines previstos en el citado precepto, debiendo además destacarse, junto al aspecto formal de la reserva de Ley y al procedimental, el contenido estructural que la Constitución exige a las intervenciones económicas de carácter planificador.

Frente a aquellos supuestos en los que por versar la colisión de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la ordenación de la economía, la competencia estatal va más allá de la planificación económica, en el presente caso, en el que no se trata de una competencia en materia de ordenación económica de las Comunidades Autónomas (C.C.A.A.), sino de la regulación de su aparato burocrático, atribuida a la Generalidad de Cataluña por el art. 10.1.1 de su Estatuto

de Autonomía (E.A.C.), la competencia autonómica en su aspecto económico no encuentra más límite que el que pudiera derivarse de la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.13 de la C.E., cuya intervención tiene necesariamente que moverse dentro de los límites deducibles del art. 131 del Texto constitucional. Pues bien, en tal sentido, si la Ley de Presupuestos cumple con el requisito formal de la reserva de Ley, por tratarse de una norma de tal rango, y puede entenderse, dado el alcance que ha ido adquiriendo como el instrumento más importante de la política económica, que satisface también las exigencias estructurales necesarias para ser considerada actividad de planificación, sin embargo no se ha atendido en el presente supuesto al requisito de carácter procedimental que deriva del art. 131.2 de la C.E., cual es la necesidad para la elaboración de los proyectos de planificación del suministro de previsiones por las CC.AA. La ausencia de toda intervención autonómica en el proceso planificador motiva la inconstitucionalidad del art. 10.2 b) de la Ley de Presupuestos, por no cumplirse los requisitos procedimentales del art. 131 de la C.E. para constituir un supuesto de ejercicio legítimo de la competencia estatal del art. 149.1.13 de la C.E.

b) Por idéntico motivo resultarían inconstitucionales los arts. 10.2 c) y la disposición adicional tercera de la citada Ley. En aquél se fija el límite del 6,5 por 100 al incremento de las retribuciones del personal de las Corporaciones locales y organismos de ella dependientes no sometidos a la legislación laboral y en la disposición adicional se remite al reglamento estatal el establecimiento de otros límites a las retribuciones complementarias del citado personal. Alega al respecto la representación del Parlamento de Cataluña que para las CC.AA. que han asumido el máximo de competencias constitucionalmente posibles en materia de régimen local, así la Comunidad Autónoma de Cataluña al amparo del art. 9.8 del E.A.C., aquellos preceptos devienen inconstitucionales porque estas Comunidades únicamente pueden ver limitada su actuación en materia de régimen local a tenor de las competencias que al Estado le reservan los párrafos 13 y 18 del art. 149.1 de la C.E. Dado que los preceptos impugnados no han pretendido establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, ni el art. 10.3 de la Ley 40/1981 en el que amparan sus previsiones el art. 10.2 c) y la disposición adicional tercera tiene el carácter de normativa básica en materia de función pública, y dado que no pueden sustentarse en la competencia estatal del art. 149.1.13, ya que entonces adolecerían del vicio procedimental ya apuntado —la ausencia de intervención autonómica en el proceso planificador— dichos preceptos están viciados de inconstitucionalidad respecto a las CC.AA. que han asumido el máximo de competencias constitucionalmente posibles en materia de régimen local, siendo necesaria en tal sentido una sentencia interpretativa en la que se declare que el art. 10.2 c) y la Disposición adicional tercera no afectan a dichas CC.AA. y, en particular, a la Generalidad de Cataluña.

c) Asimismo, resulta inconstitucional para la representación del Parlamento de Cataluña el art. 10.2, *in fine*, al extender el límite del incremento retributivo a los altos cargos de las Administraciones Autónomas y de las Corporaciones Locales por carecer el Estado de título competencial para establecer tal limitación. En efecto, la intervención estatal ni puede ampararse en el art. 149.1.18, por no tratarse de funcionarios públicos, ni en el art. 149.1.13, ya que, dado el número relativamente escaso de altos cargos, difícilmente puede entenderse que el volumen de sus retribuciones incida de manera importante en la marcha de la economía, como lo ponen de manifiesto las excepciones no cuantificadas al citado límite retributivo previstas en el art. 11.4 de la Ley de Presupuestos. Es más, respecto a los altos cargos de las Comunidades Autónomas se trata de una materia de la competencia exclusiva de las Comunidades que deriva de la potestad organizatoria de sus instituciones de autogobierno, que a la Generalidad de Cataluña le atribuye el art. 9.1 del E.A.C. En relación a los altos cargos de las Corporaciones Locales, las Comunidades Autónomas, como es el caso de Cataluña, que han asumido competencias exclusivas en materia de régimen local serían las competentes para fijar el citado límite retributivo.

d) También el art. 10.3 de la Ley de Presupuestos, que fija el incremento salarial del personal laboral de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales, y que el Estado habría establecido en el ejercicio de la competencia exclusiva que en materia de legislación laboral le reserva el art. 149.1.7 de la C.E., sería contrario a la Constitución por infracción de su art. 14, al prever diferencias entre trabajadores en atención a las condiciones subjetivas del empresario en cuanto Administraciones Públicas, ya que éstas cuando actúan sometidas al Derecho laboral son un agente más del mercado equiparables a los particulares, debiendo respetar en consecuencia las reglas del mercado de trabajo, entre las que está constitucionalizada la libertad de negociación colectiva en el art. 37 de la C.E., sin que pueda pretenderse amparar la previsión del límite retributivo en el art. 149.1.13 de la C.E., pues entonces el precepto resultaría inconstitucional en razón del incumplimiento de las exigencias procedimentales del art. 131.2 de la C.E.

e) Finalmente, impugna la representación del Parlamento de Cataluña los arts. 70, 71 y 72 de la Ley de Presupuestos al imposibilitar a la Comunidad Autónoma el ejercicio de las competencias que titula en materia de régimen local, con infracción del art. 48.2 del E.A.C. El art. 70

después de fijar el importe de la participación de las Corporaciones Locales en los impuestos del Estado establece el reparto mediante una serie de fórmulas cuya aplicación da como resultado la cifra exacta que cada municipio debe percibir; el art. 71 realiza idéntico cometido con las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares y el art. 72 establece la forma de entrega de las cantidades resultantes de los dos artículos anteriores.

La generalidad tiene atribuida por el art. 9.8 del E.A.C. competencia exclusiva en materia de régimen local en el marco de las bases, *ex art.* 149.1.18 de la C.E., que dicte el Estado, de lo que resulta que en materia de Hacienda local y, en concreto, de ingresos locales, sean de la naturaleza que sean, al Estado le corresponde fijar las bases y dentro de éstas, con respecto al principio de autonomía local, la Generalidad tiene competencia exclusiva. Tal interpretación resulta, por lo demás, congruente con la redacción del art. 48.2 del E.A.C., al prever que la participación en los ingresos estatales y subvenciones incondicionadas las reciban los entes locales de Cataluña a través de la Generalidad, que los distribuirá de acuerdo con los criterios que se establezcan para las referidas participaciones. No puede reducirse la intervención de la Generalidad a un papel meramente de intermediario, sino que, en el marco de los criterios básicos que fije el Estado para la distribución de las participaciones, le corresponde, de conformidad con los citados preceptos estatutarios, efectuar la liquidación y el exacto reparto de los ingresos entre los distintos destinatarios. Pues bien, los citados preceptos de la Ley de Presupuestos, arts. 70, 71 y 72, lejos de fijar las bases o criterios básicos de distribución descienden al detalle de realizar prácticamente la liquidación de las participaciones que en los impuestos del Estado corresponde a cada uno de los entes locales asentados en Cataluña, por lo que hacen imposible el ejercicio de una competencia de la Generalidad reconocida en el Estatuto. No puede alegarse en contra de la intervención de la Comunidad Autónoma que ello pugna con la competencia del Estado en materia de planificación económica, pues no se pretende fijar la cantidad que deba transferir el Estado a las Corporaciones locales catalanas en su conjunto, sino que, fijada esta cifra por el Estado, sea distribuida por la Generalidad de acuerdo con los criterios que la misma establezca siguiendo los principios básicos establecidos por el Estado, ni que la intervención autonómica atente contra el principio de solidaridad, pues éste resultaría afectado si la Generalidad pudiera fijar la cantidad global por encima de la que correspondiera a otra Comunidad.

Es más, los citados preceptos vulneran directamente el art. 48.2 del E.A.C., en cuanto infringe lo que preceptivamente establece respecto a que tales ingresos se deben percibir a través de la Generalidad, pues en la Ley de Presupuestos se contempla un sistema de transferencia directa del Presupuesto del Estado a los de las Corporaciones Locales. Frente a ello no puede argumentarse que no es necesario especificar que las transferencias a los entes locales de Cataluña deban hacerse a través de la Generalidad porque ya lo dice el Estatuto y que al ejecutar la Ley de Presupuestos los Organismos competentes en cumplimiento del art. 48.2 del E.A.C. efectuarán las transferencias a las Corporaciones locales a través de la Generalidad, puesto que la lectura sistemática de los arts. 70, 71 y 72 indica claramente que en estos preceptos se contiene un mandato para hacer la transferencia directamente a las Corporaciones Locales y porque así resulta del examen del estado de gastos del presupuesto y de los conceptos económicos presupuestarios de los que deben salir las transferencias que se establecen en los arts. 70, 71 y 72. Estas proceden de los conceptos económicos 460 y 461, de la Sección 32, Servicio 23, Programa 912.A, que aparecen, respectivamente, bajo los enunciados «Transferencias a Ayuntamientos» y «Transferencias a las Diputaciones y Cabildos», mientras que cuando se trata de subvenciones destinadas a terceros a gestionar por las Comunidades Autónomas así expresamente se especifica, situándose los fondos en la misma Sección 32 pero en otro Programa y Servicio y fijándose en el concepto presupuestario la denominación de la Comunidad Autónoma perceptora de los fondos.

f) Concluye sus alegaciones la representación del Parlamento de Cataluña suplicando al Tribunal Constitucional que en su día dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 10.2, letras b), c), y párrafos *in fine*, y 3.º, 70, 71, 72 y Disposición adicional tercera de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

2. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 29 de marzo de 1985, don Ramón María Llevadot Roig y don Manuel Vicens Matas, Abogados de la Generalidad de Cataluña, interpusieron en nombre de la misma recurso de inconstitucionalidad contra el art. 78 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Expusieron las alegaciones que a continuación se resumen:

a) El art. 78 de la Ley de Presupuestos establece las normas para el seguimiento y control de la gestión de todas las subvenciones otorgadas a las CC.AA. con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Se trata de fondos procedentes de subvenciones, denominadas también «ayudas o transferencias a terceros», que no forman parte del coste efectivo de los servicios, integrado por los costes directos e indirectos, así como por los gastos de inversión, pero en cambio directamente relacionadas con

las competencias autonómicas. Pues bien, el citado precepto, en razón de la generalidad y amplitud con que ha sido concebido, al prever que todas las subvenciones a otorgar por las CC.AA. con cargo a los Presupuestos Generales del Estado habrán de estar sujetas a la normativa de las instituciones centrales en función de su tipología y finalidad, deviene inconstitucional por oponerse al principio de autonomía consagrado en los arts. 2, 137, 143 y 156.1 de la C.E.

En efecto, en primer lugar, porque la autonomía financiera de las CC.AA. que consagra la C.E. para el desarrollo y ejecución de las competencias que les atribuyen las Leyes y sus respectivos Estatutos presenta como aspecto cualitativamente significativo la llamada autonomía del gasto, esto es, la plena disponibilidad de los recursos, sean propios o procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, para el ejercicio de las competencias que tienen reconocidas. Ello tiene su consiguiente reflejo legal y presupuestario en la facultad de las CC.AA. de elaborar y aprobar su propio presupuesto y en la de aplicarlo, gestionarlo y controlarlo sin ninguna clase de condicionamientos externos. Presupuesto que, además, habrá de ser único y en el que habrá de incluirse la totalidad de los gastos e ingresos cualquiera que sea su procedencia (arts. 17 L.O.F.C.A. y 49 E.A.C.), de forma que la totalidad de los ingresos, tanto si son recursos propios como si son recursos procedentes del Estado, habrán de integrar la Hacienda propia de las CC.AA. y éstas por medio de los criterios que se señalen en el Parlamento respectivo podrán fijar libremente los gastos para desarrollar y ejecutar sus competencias (así, para Cataluña, arts. 30.1 y 49 E.A.C.). De ahí que desde la vertiente de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida en el art. 156.1 de la C.E., las previsiones del art. 78 de la Ley de Presupuestos, por su amplitud y generalidad, suponen una injustificada restricción sin cobertura constitucional a la libertad de disposición de una de las fuentes financieras más relevantes de las que habrán de servirse las CC.AA. para orientar y apoyar el desarrollo de una política propia en el ejercicio de las competencias que titulan, dado que al prever el citado precepto que todas las subvenciones recibidas por las CC.AA. con cargo a los Presupuestos Generales habrán de estar sujetas a la normativa de las instituciones centrales en función de su tipología y finalidad, quedan aquéllas convertidas en meras delegaciones de la Administración del Estado, incapacitadas para decidir sobre el destino de los fondos recibidos, en lo que abunda, como ha señalado el Tribunal Constitucional, la idea de que la subvención no es un concepto que delimite competencias, atrayendo toda la regulación que tenga una conexión con ella.

En segundo lugar, aun admitiendo que el condicionamiento de subvenciones en relación con objetivos concretos no es siempre una acción ilegítima para el Estado, y no lo será cuando sea inherente o guarde relación directa con las medidas de planificación básica de la actividad económica general (art. 149.1.13 C.E.), sin embargo es indudable que tal condicionamiento, por lo que se refiere a las CC.AA., no puede contemplar todas las diversas fases o elementos en que es columbrable la acción autonómica. Esto es, podrán señalarse finalidades para ciertos campos de la acción de las CC.AA., pero no es posible que en las mismas se definan o impongan de forma exhaustiva los medios, técnicas o procedimientos a través de las cuales habrá de articularse necesariamente la acción pública. Por ello no es constitucionalmente admisible el art. 78 de la Ley 50/1984, ya que determinando al mismo tiempo la finalidad y habilitando para que se regule, aunque sea en términos generales, la modalidad de acción autonómica en materias que se reconocen expresamente de la competencia de las Comunidades se degenera su autonomía política y se las convierte en meras ejecutoras de decisiones ajenas.

b) Además, el art. 78 de la Ley de Presupuestos incurre en vicio formal de inconstitucionalidad, ya que la normativa que incorpora incide sobre una materia -el ejercicio de las competencias financieras de aquellos entes autónomos sobre unos determinados recursos, que no forman parte del coste efectivo del servicio, consistentes en «otras participaciones en los ingresos del Estado»- cuya regulación el art. 157.3 de la C.E. reserva a una Ley Orgánica, carácter del que obviamente carece la Ley de Presupuestos. En efecto, el art. 157.1 de la C.E., al mencionar los recursos financieros de que podrán disponer las CC.AA., y en análogo sentido el art. 44 del E.A.C., se refiere en su apartado a) a «otras participaciones en los ingresos del Estado», entre las que ha de comprenderse las subvenciones a las que se refiere el art. 78 de la Ley de Presupuestos, y en el apartado 3.º de aquel artículo se reserva a una Ley Orgánica la regulación del ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, de forma que cualquier regulación que se pretenda implantar en relación a las diferentes fuentes de financiación que enuncia el art. 157.1 de la C.E., entre ellas, las denominadas «otras participaciones en los ingresos del Estado», habrán de revestir necesariamente la forma de Ley Orgánica. Así las cosas, la L.O.F.C.A. en su capítulo segundo, relativo a los recursos de las Comunidades Autónomas, no hace referencia alguna a las subvenciones a las que alude el art. 78 de la Ley de Presupuestos, esto es, a las subvenciones a favor de terceros que sean consecuencia del traspaso de servicios y hayan de otorgarse a las CC.AA. con fondos procedentes de los Presupuestos del Estado, por lo que el precepto impugnado al establecer normas para el seguimiento y control de estas subvenciones

incorpora una normativa innovadora en el ordenamiento jurídico e incide sobre una materia reservada por el art. 157.3 de la C.E. a la Ley Orgánica, sin que a ello pueda oponerse el carácter anual de la Ley de Presupuestos.

c) A continuación, tras las consideraciones expuestas por la representación de la Generalidad sobre la inconstitucionalidad del art. 78, procede aquélla a puntualizarlas respecto a cada uno de los apartados del citado precepto. Así, por lo que se refiere al apartado primero, contraviene éste el principio de autonomía financiera proclamado en el art. 156.1 de la C.E., ya que las cantidades correspondientes a las subvenciones han de ser transferidas con carácter global, y por el mismo mecanismo que los otros tipos de participaciones en los ingresos del Estado, a las CC.AA., pasando a integrar los fondos recibidos la partida de ingresos de sus Presupuestos, sin que la normativa del Estado regule todo en detalle, quedando reducida la normativa autonómica a los aspectos instrumentales, adjetivos o procedimentales de las subvenciones y en ningún caso a sus aspectos sustantivos. En relación con el apartado segundo, al consignar las subvenciones en forma globalizada para cada Departamento ministerial y prever que la distribución se efectuará antes del 1 de marzo de 1985, supone una indeterminación en cuanto al importe de los créditos de que podrán disponer cada Comunidad Autónoma y hace inviable una buena y correcta gestión presupuestaria al no poder ser aprobados los presupuestos de cada Comunidad Autónoma antes del primer día del ejercicio correspondiente, conforme al art. 21 de L.O.F.C.A., por lo que debe ser tachado de inconstitucional en la medida en que limita y condiciona la autonomía financiera de las CC.AA., uno de cuyos aspectos más importantes es la facultad de elaborar sus propios Presupuestos. Además, la letra a) del citado apartado vulnera el art. 134.1 y 2 de la C.E., al trasladar al Gobierno la determinación de los criterios objetivos de distribución, ya que sólo las Cortes Generales tienen atribuida la facultad de aprobar los gastos del Estado que impliquen transferencia de fondos a las CC.AA.; y la letra b), por cuanto corresponde a las Comunidades apreciar la necesidad de cubrir nuevas demandas imprevistas a lo largo de la ejecución del Presupuesto, soslaya la autonomía financiera de las CC.AA. (art. 156.1 C.E.) en conexión con el derecho y deber autonómico de desarrollar y ejecutar las propias competencias. Por lo que se refiere al apartado 3.º, el régimen de justificación y rendición contable que en el mismo se establece no encajan con el principio de autonomía financiera plasmada en el art. 156.1, en tanto que los fondos destinados a subvenciones han de quedar integrados en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma y sometidos al régimen de gestión presupuestaria de la misma, dado que son recursos que se le suministran para el ejercicio de sus propias competencias, sin que la procedencia estatal de los fondos recibidos justifique la situación de subordinación o dependencia jerárquica en que quedarían las CC.AA. respecto al ejecutivo central, mediante el control que se impone en este párrafo. La lesión específica al principio de autonomía financiera radica respecto al apartado 4.º en el hecho de desconocer que los fondos procedentes de las subvenciones estatales una vez transferidos pasan a integrarse en la correspondiente partida de ingresos del presupuesto autonómico y que será, por tanto, la Comunidad Autónoma la que ha de poder introducir las modificaciones precisas hasta llegar, si lo estiman oportuno, a la supresión de las subvenciones. Idénticos motivos a los del apartado anterior alega el recurrente en relación con el apartado 5.º, que merma la potestad de los legislativos autonómicos de disponer del Presupuesto de la Comunidad Autónoma. Y, finalmente, la irregularidad advertida en el apartado 6.º consiste en apartar a las Cortes Generales de su facultad y deber constitucional de concretar los gastos de sector público y en supeditar las potestades de las CC.AA. para administrar y ejecutar su propio presupuesto a las decisiones del ejecutivo central.

d) Concluyen sus alegaciones los representantes de la Generalidad de Cataluña pidiendo la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 78 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 30 de marzo de 1985, don Heriberto García Seijo, Letrado de la Junta de Galicia, interpuso en nombre de la misma recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 10.2, letras b), c) e i), y 3.º, 70, 71, 75.5 a) y b), 77, 78 y Disposición transitoria primera, así como contra los restantes preceptos que tengan que entrar en juego por razones de conexión y consecuencia, de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

a) En la parte introductoria de sus alegaciones analiza el representante de la Junta de Galicia la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la cual se configura en nuestro ordenamiento como una Ley singular, distinta a las Leyes ordinarias, por su carácter instrumental y por sus mecanismos de elaboración, como así resulta del art. 134 de la C.E. El carácter singular de la Ley Presupuestaria la convierte en impropia para regular aspectos extrapresupuestarios, modificando la normación sustantiva de materias cuya titularidad competencial es concurrente o compartida, refiriéndose a materias de esta naturaleza y, por lo tanto, no estrictamente presupuestarias, las reguladas en los preceptos que se impugnan mediante el

presente recurso de inconstitucionalidad. A continuación, procede a analizar y formular alegaciones respecto a cada uno de los preceptos impugnados.

b) Art. 10.2.º, b), c) e i), y 3.º La fijación en el citado precepto del límite del 6,5 por 100 al incremento global de retribuciones del personal al servicio de las Administraciones de las CC.AA. y Corporaciones Locales no sometido a la legislación laboral deviene inconstitucional al vulnerar no sólo la potestad organizativa de la Comunidad Autónoma de Galicia, ex art. 28.2 del EAG, sino que de modo frontal conculca el principio de autonomía financiera que establece el art. 156 de la Constitución, amén de ser fijado a través de un mecanismo —la Ley de Presupuestos— que no reúne los requisitos determinantes de una «armonización».

En efecto, de conformidad con el art. 28.1 del EAG es competencia de la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en los términos que la misma establezca en materia de régimen jurídico de la Administración Pública de Galicia y del régimen estatutario de sus funcionarios, titulado el Estado, al amparo del art. 149.1.18 de la C.E., las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. En el ejercicio de la competencia estatal fue dictada la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes en materia de función pública, cuyo art. 24, en materia de retribuciones, no tiene otro alcance que el de mantener las retribuciones básicas igualadas. Este es en el aspecto retributivo el límite de la competencia del Estado a tenor del art. 149.1.18 de la C.E., de forma que al fijar en el art. 10.2.º, letras b), c) e i), y 3.º de la Ley de Presupuestos el límite del 6,5 por 100 en el incremento de retribuciones íntegras del personal al servicio de las CC.AA. y de las Corporaciones Locales invade la competencia que a la Comunidad Autónoma de Galicia atribuye el art. 28.1 del EAG. Asimismo, conculca el principio de autonomía financiera, consagrado en el art. 156 de la C.E., por hallarse comprendida en la materia dentro de los límites competenciales de la Comunidad Autónoma, constituyendo, además, el precepto impugnado un mecanismo de «armonización» del art. 150.3 de la C.E., soslayados los cauces procedimentales instaurados por dicho precepto mediante su inserción en la Ley de Presupuestos.

c) Arts. 70 y 71. Comienza el Letrado de la Junta de Galicia por formular diversas consideraciones sobre la autonomía financiera como manifestación de la autonomía política territorial e instrumento para su realización, que se plasma en la autonomía presupuestaria y en la libertad para realizar gastos y obtener ingresos, y tras relatar los recursos de las CC.AA. en la estructura financiera diseñada por la C.E. y la LOFCA señala como principios que informan aquella, la participación en los impuestos estatales como poder tributario originario de las CC.AA.; la libertad de gastos de las CC.AA. en el marco de sus competencias, no existiendo control interno alguno por parte de la Intervención General del Estado y reservándose el control externo únicamente al Tribunal de Cuentas; y, finalmente, el principio de coordinación como límite del de la autonomía financiera.

A continuación, tras referirse a la diferencia cualitativa de la autonomía de los entes locales y de las CC.AA., y el engarce de éstas con aquellos, afirma al respecto que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la C.E., y en materia de organización de sus instituciones de autogobierno (art. 27.1 y 2 EAG), y que, a tenor del art. 49.1 del EAG, le corresponde como competencia exclusiva la tutela financiera sobre las Corporaciones Locales, estableciendo además el párrafo segundo del citado precepto que «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 referidas participaciones». La competencia autonómica del art. 49.1 del EAG se inserta en la potestad organizativa del art. 27.2 del EAG y tiene únicamente como límite la autonomía que a los entes locales confieren los arts. 140 y 142 de la C.E.

Pues bien, el art. 71 incurre en inconstitucionalidad por vulneración del principio contenido en el último párrafo del art. 49.2 del EAG, ya que el precepto impugnado establece criterios materiales de distribución territorial soslayando toda intervención de la Comunidad Autónoma, como garantía del principio de solidaridad interregional, no resultando idónea la Ley de Presupuestos dada su naturaleza jurídica para regular el llamado Fondo de Cooperación Municipal. Además, la distribución por la Comunidad Autónoma de los ingresos a los Entes Locales no puede articularse configurándose su participación como una mera «ventanilla de entrega», cuando por tratarse de una competencia exclusiva es la Comunidad Autónoma quien mantiene una relación directa con los Entes Locales, correspondiéndole fijar los criterios legales de distribución dentro de los límites de la legislación básica del Estado. Finalmente, el citado precepto desconoce la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia para la creación de comarcas y parroquias rurales prevista en el art. 39 del EAG, por cuanto tales entidades locales han de beneficiarse del Fondo Municipal de Cooperación, sin que pueda la Ley de Presupuestos en la determinación de los criterios legales de distribución ignorar la hipotética existencia de las mismas. Argumentos

los expuestos que el representante de la Junta de Galicia da por reproducidos respecto a la impugnación del art. 72.

d) Art. 75.a) y b). El citado precepto supone una reiteración de los principios en que se orienta la Ley 43/1984, de 13 de diciembre, por la que se fijan los porcentajes de participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado. Deviene inconstitucional no sólo sustantivamente, sino también formalmente. Formalmente, en cuanto la Ley de Presupuestos, dada su naturaleza jurídica singular, no puede contener las espúreas determinaciones que en orden a los porcentajes se introducen en la financiación de las CC.AA.

Por lo que se refiere al aspecto sustantivo, en cuanto al precepto impugnado implica una fijación unilateral por el Estado de los métodos, plazos y formas de determinación de la participación de la Comunidad Autónoma de Galicia en los ingresos del Estado, que infringe, entre otros, los arts. 157 de la C.E., 13 y disposición transitoria primera de la LOFCA y Disposiciones transitorias quinta y adicional segunda del EAG. En efecto, la participación en los tributos del Estado constituye una competencia compartida de la Comunidad de Galicia (arts. 157 C.E., 13 LOFCA y EAG) y en tal concepto y naturaleza resulta claro e incontrovertido que su régimen jurídico no puede quedar a la libre disponibilidad del Estado. Este, por vía de Ley ordinaria y sin haber transcurrido el plazo previsto en la Disposición transitoria primera de la LOFCA, ni darse ninguno de los supuestos contemplados en el art. 13.3 de dicha Ley, deja en vía muerta una determinación financiera elaborada formalmente de acuerdo con la Constitución y los Estatutos para derivar la política financiera de la Comunidad Autónoma de Galicia por cauces no previstos en la metodología de participación ya aprobada. No es admisible, por lo tanto, y ello constituye el soporte de la impugnación del art. 75, que el Gobierno haya instrumentado unilateralmente un nuevo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, tratando de variar la metodología aprobada el 18 de noviembre de 1982, cuando estaba vigente un mandato constitucional por el período señalado en la Disposición transitoria primera de la LOFCA.

e) Art. 77 y Disposición adicional primera. El art. 158.2 de la C.E. creó el Fondo de Compensación Interterritorial con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, estando destinados los fondos a ser íntegramente transferidos a sus destinatarios para financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional [(arts. 4.2.b), 16.2 y 18 LOFCA]]. Por consiguiente, reúnen las características propias de los créditos para «transferencias de capital», en cuanto son subvenciones condicionadas a la realización de determinados proyectos de inversión pública. El mecanismo de determinación de los proyectos de inversión que han de financiarse total o parcialmente con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial parte del «común acuerdo» entre el Estado y las CC.AA. (arts. 16.3 LOFCA y 7 LFCI), exigencia ésta que desnaturaliza en parte el instrumento de financiación que es el Fondo de Compensación porque ello —«el mutuo acuerdo»— equivale a conceder al Estado un derecho de veto sobre todas las inversiones de las CC.AA. que pretendan financiarse con cargo al Fondo de Compensación, aunque se refieran a materias en las que la competencia exclusiva corresponda a la Comunidad Autónoma.

El fundamento último del «mutuo acuerdo» como mecanismo de determinación de los proyectos que deban financiarse con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial radica en el art. 131.2 de la C.E., dada su íntima conexión con el sistema planificador, lo que ha de vincularse, a su vez, a la idea de la coordinación y la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, sostiene el recurrente, invocando la STC 76/1983, es posible considerar el «mutuo acuerdo» como instrumento de coordinación siempre que en supuestos de no avenencia o desacuerdo el Estado o las Comunidades Autónomas determinen los proyectos de inversión a financiar con cargo al Fondo de Compensación «dentro de su respectivo ámbito competencial». Interpretación que resulta del art. 7 de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (LFCI) y, en concreto, de sus apartados 1.º y 4.º, de manera que configuradas las dotaciones presupuestarias del Fondo de Compensación Interterritorial como uña «vinculación de destino» a favor de las entidades territoriales, ha de entenderse que el «común acuerdo» según la distribución de competencias no autoriza al Estado a verificar asignación de créditos a materias no transferidas, ya que ello desnaturalizaría la finalidad del Fondo de Compensación Interterritorial y vulneraría abiertamente el art. 158.2 de la C.E., así como los preceptos citados en la LOFCA.

Por ello, argumenta el Letrado de la Junta de Galicia, el art. 77.1 resulta inconstitucional en la medida que en el anexo de la Ley de Presupuestos correspondiente a las dotaciones presupuestarias del precepto aludido se comprenden proyectos relativos a materias no transferidas a la Comunidad Autónoma de Galicia incluidos en los presupuestos de gastos de los Ministerios de Educación y Universidades, Transporte, Turismo y Comunicaciones y Obras Públicas y Urbanismo. Por lo tanto la inconstitucionalidad del precepto radica en los siguientes motivos: En primer lugar, aunque referidas las dotaciones presupuestarias a materias de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, no han sido traspasados los servicios y medios, de manera que siendo la Comunidad Autónoma la única legitimada para gestionar dichos créditos, ve

reducida ostensiblemente su participación en el Fondo; en segundo lugar, porque el Estado, ex art. 158 de la C.E., carece de competencia para gestionar créditos del Fondo de Compensación Interterritorial; y, finalmente, porque no ha existido «el mutuo acuerdo» al que se refiere el art. 7 de la LFCE. Por todo ello, la asignación que se hace a través del precepto impugnado incide en inconstitucionalidad al sustraer a la Comunidad Autónoma de Galicia las dotaciones correspondientes a materias transferibles pero no transferidas, conculcando así los arts. 158.2 de la C.E., 47 del EAG, 7 de la LFCE y concordantes de la LOFCA.

En el mismo sentido, la Disposición transitoria primera infringe el orden constitucional y estatutario de competencias al introducir nuevos criterios de distribución de asignaciones actuando unilateralmente la Administración del Estado y sin consentimiento y conocimiento de la Comunidad Autónoma de Galicia.

f) Art. 78. Establece el citado precepto las normas para el seguimiento y control de la gestión de las subvenciones, las cuales considera la LOFCA (art. 15) que han de integrar la financiación de las CC.AA., afectando aquellas a materias ya transferidas. De tal planteamiento deriva, como primer problema, que no puede imperar la discriminación al imponer el Estado la finalidad de las subvenciones y que en ningún modo puede distribuir unilateralmente entre las CC.AA. las dotaciones presupuestarias asignadas a cada clase de subvención, ya que ello se opone al principio de solidaridad que consagra el art. 16 de la LOFCA, y, en consecuencia, al principio de coordinación.

El art. 78 por su propia enunciación —«normas para el seguimiento y control de las subvenciones»— invade las competencias de ejecución propia de las CC.AA. y su inconstitucionalidad radica, en este aspecto, en que será el Gobierno quien determine los criterios objetivos que servirán de base a la distribución territorial de las subvenciones, oídas las CC.AA. en el correspondiente Departamento ministerial [(artículo 78.2.a)]. Se evidencia que el término «oídas» dista radicalmente de los principios que inspiran los criterios constitucionales y estatutarios de solidaridad y coordinación, ya que es el Gobierno quien unilateralmente decide. Es más, las determinaciones contenidas en el precepto impugnado constituyen mandatos propios de «potestad doméstica» que ni la Administración del Estado puede regular en relación con la Comunidad Autónoma de Galicia, ya que las funciones de ejecución de la normativa básica del Estado y de la de desarrollo autonómica le vienen atribuidas por los arts. 30 y 37 del EAG, ni tampoco puede fiscalizar la gestión económica con rendición de cuentas, pues en virtud del principio de autonomía financiera las CC.AA. únicamente pueden ser fiscalizadas *ad extra* por el Tribunal de Cuentas. Esto es, la regulación de las subvenciones en cuanto a su gestión, incluido el seguimiento y control, constituye una competencia de ejecución propia de la Comunidad Autónoma de Galicia.

g) Concluye sus alegaciones suplicando al Tribunal Constitucional dicte en su día Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos impugnados y la de aquellos otros que procedan por su conexión o consecuencia.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de abril de 1985, don Javier Madariaga Zamalloa, Letrado del Consejo de Gobierno del País Vasco, interpuso en nombre de este recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 10.2 y 3, 77 y disposición final undécima de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Tras referirse a la legitimación del Gobierno Vasco para la interposición del presente recurso, por afectar los preceptos impugnados de manera directa al ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma, expuso las alegaciones que a continuación se resumen:

a) El art. 10 en el apartado 2, b) y 2, i), en el párrafo que sigue a dicho apartado 2 i), así como los apartados 1 y 3 por conexión necesaria, incurre en inconstitucionalidad por contravenir los arts. 156.1, 157.3, 137, 131.2 de la C. E., 10.4, 40 y 44 del Estatuto del País Vasco (E. P. V.), y 1, 2 y 3 de la L. O. F. C. A. Inconstitucionalidad que se funda en los argumentos que luego se relatan y pivotan en torno a la autonomía financiera reconocida a las Comunidades Autónomas por el art. 156 de la C. E. Autonomía financiera respecto a la cual juegan como límites el ámbito de competencias de cada Comunidad Autónoma, los principios de coordinación y solidaridad, así como los derivados del principio de unidad económica, si bien por lo que se refiere a estos últimos, los límites derivados del citado principio son tasados y tienen su punto de referencia obligado en un título competencial previo, por lo que no puede el legislador estatal extender los límites por medio de operaciones formales que no se adecuen al título competencial que al Estado se reserva la C. E., ni inmiscuirse materialmente en campos que le están vetados por el ordenamiento jurídico.

Sentado lo anterior, el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que consagra el art. 156.1 de la C. E., cuya concreción se efectúa para la Comunidad Autónoma del País Vasco en el art. 40 del E. P. V., implica obligatoriamente una autonomía de ingresos, de gastos, de gestión y presupuestaria, dentro de los límites antes reseñados, proyectándose fundamentalmente la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, como se señala en la exposición de motivos de la L. O. F. C. A., en el vertiente del gasto. Pues bien, el art. 10 limita en este sentido la autonomía financiera de las Comunida-

des Autónomas puesto que prevé que el incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público estatal se hará extensivo en su aplicación al personal dependiente de las Comunidades Autónomas.

Descendiendo de lo general a lo particular, en los arts. 40 y 44 del E. P. V. se determina la existencia de la Hacienda autonómica y se consagra la autonomía presupuestaria de la Comunidad Autónoma, en cuyos presupuestos, elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento, se contendrán los gastos de la actividad pública general. En este sentido, en cuanto que la autonomía financiera de la que goza la Comunidad Autónoma lo es para el desarrollo y ejecución de sus presupuestos y en cuanto el E. P. V. prevé la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local y Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la C. E., es a la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del principio de autonomía financiera, por medio de sus propios presupuestos, a quien le corresponde determinar el incremento global de las retribuciones de sus funcionarios, con la limitación que resulta de los principios de coordinación y solidaridad. Sin que a ello pueda oponerse el carácter de norma básica del régimen de funcionarios del art. 10 de la Ley de Presupuestos, ya que, de un lado, se trata de una medida meramente coyuntural, cuyo ámbito de actuación no se extiende sólo a los funcionarios, y, de otro lado, aun dentro del régimen estatutario de los funcionarios, no podría atribuirse al carácter de básico al precepto impugnado ya que no responde a la idea de regulación uniforme a la que obedecen las bases.

Asimismo, el art. 10 de la citada Ley resultaría inconstitucional al exceder del ámbito del 134.2 de la C. E., porque los gastos que han de incluirse en los Presupuestos Generales del Estado son exclusivamente referidos al sector público estatal, concebido este término en un sentido restrictivo y no en un sentido amplio.

Finalmente, incurre el precepto impugnado en vicios de inconstitucionalidad formal. Efectivamente, la potestad de la Comunidad Autónoma del País Vasco de elaborar su propio presupuesto encuentra como límite, común a toda la actividad financiera, el previsto en el art. 2 de la L. O. F. C. A., esto es, su coordinación con la Hacienda del Estado. Ahora bien, la propia L. O. F. C. A. (art. 2), prevé el Consejo de Política Fiscal y financiera como un instrumento de coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Administración del Estado, el cual es el cauce adecuado para coordinar la política presupuestaria desarrollada por aquellas y este. Sin embargo, en el art. 10, carenciendo el Estado de título específico, ya que en materia presupuestaria las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera, se pretende imponer a las Comunidades Autónomas un límite porcentual en el incremento de las retribuciones del personal a su servicio sin haberse observado el procedimiento de coordinación establecido en la L. O. F. C. A., que resulta ser el cauce adecuado para los acuerdos en materia presupuestaria. En la misma línea argumental, tampoco puede entenderse que el art. 10 sea una norma que resulta de las exigencias de la planificación económica, pues esta planificación tiene sus cauces y en los mismos deben ser oídas las Comunidades Autónomas de conformidad con el art. 131.2 de la C. E.

b) El art. 77.2 y la disposición final undécima de la Ley 50/1984 son impugnados al volver a reiterar los principios recogidos en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, frente a la que la representación del Consejo de Gobierno del País Vasco interpuso en su día recurso de inconstitucionalidad, vertebrando la oposición a aquellos preceptos en el presente procedimiento en la misma línea argumental que en aquel recurso se expuso respecto a la última disposición legal citada.

Del art. 77.2 cabe destacar dos aspectos: a) 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 de Compensación Interterritorial, y b) que los mencionados planes deben acomodarse necesariamente a una metodología previamente aprobada por el Gobierno. Para el Letrado del Consejo de Gobierno del País Vasco la previsión del art. 77.2 supone, sin que al efecto exista una previsión constitucional o estatutaria en tal sentido, una reformulación del ámbito de competencias definidas por la Constitución, así como una limitación de las potestades atribuidas constitucionalmente a diversos órganos y la creación de controles sobre la actuación de las Comunidades Autónomas que no obedecen al texto constitucional. En efecto, el hecho de que para percibir las cantidades provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial se exijan con carácter previo que por cada Comunidad Autónoma se elabore un programa de desarrollo regional coloca a las Comunidades Autónomas en una situación tal que el ejercicio de las competencias reservadas a cada una de ellas se ve condicionado por la existencia de un programa previo cuyas directrices, criterios y metodología debe ser aprobada por el Gobierno, invadiéndose de esta forma las competencias exclusivas que corresponden a aquellas, y, en particular, por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma del País Vasco la que recoge el artículo 10.25 del E. P. V., transformándola, al menos, en materia de competencias compartida a través del sometimiento a las directrices generales y a la metodología de los programas de desarrollo regional aprobados por el Gobierno.

Ciertamente, las obligaciones que a las Comunidades Autónomas impone el artículo 77.2 de la Ley de Presupuestos podrían encuadrarse dentro del planeamiento económico que se describe en los arts. 131 y 138 de la C. E. Pero debe tenerse en cuenta que la programación o planificación de la actividad económica, en el marco del texto constitucional, conlleva la articulación entre una planificación de carácter central compatible con el régimen de autogobierno territorial. Tal planificación ha de ser llevada a cabo mediante Ley (art. 131.1 de la C. E.), y con el protagonismo que en la elaboración de los planes y programas que afectan al ámbito de su interés propio así como en los que se adopten a nivel general confiere a las Comunidades Autónomas el art. 131.2 de la C. E. En este sentido, a través del art. 77.2 se produce una deslegalización en cuanto prevé la aprobación por el Gobierno de una metodología común de los programas desarrollo regional, sin intervención de las Cortes Generales, efectuándose la aprobación de la metodología en dichos planes mediante una consulta no vinculante al Consejo de Política Fiscal y Financiera y no mediante las previsiones que les sean suministradas por las Comunidades Autónomas tal y como sería preceptivo.

En cuanto a la disposición final undécima, en ella se regulan los mecanismos de libramiento de las consignaciones correspondientes al Fondo de Compensación Interterritorial a favor de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Ley 7/1984, de 31 de marzo. El sistema para el libramiento de las consignaciones que establece la citada disposición final supone que el Estado puede imponer límites a la utilización de una dotación económica que es propia de la Comunidad Autónoma, lo que resulta incongruente y vulnerador del principio de autonomía financiera en cuanto que las Comunidades Autónomas, como titulares de dichos créditos, no pueden ver sometida su percepción a limitaciones ajenas a la misma, ni ver limitadas sus potestades de inversión al tener que atender a los plazos y ritmos marcados por el Estado. Se trata, en definitiva, de un control adicional, no justificado que pueda dar lugar a la arbitrariedad al condicionar las percepciones de los créditos de los que son titulares las Comunidades Autónomas a sistemas que no rigen para organismos de la propia Administración del Estado.

c) Concluye el Letrado del Consejo de Gobierno del País Vasco instando la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 10, 77.2 y disposición final undécima de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

5. Mediante providencias de los días 10 (para los recursos núms. 252 y 276/1985), y 17 (para los recursos núms. 265 y 279/1985), de abril de 1985, dictadas, respectivamente, por las Secciones Primera, Segunda y Tercera de este Tribunal, se acordó la admisión a trámite de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, dar traslado de las demandas y de los documentos presentados a los órganos que establece el art. 34 de la LOTC, a los efectos allí previstos, y publicar la formalización de los recursos, para general conocimiento, en los «Boletines Oficiales».

6. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el 30 de abril de 1985, el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, se personó en los recursos de inconstitucionalidad y solicitó, por tartarse en muchos casos de los mismos preceptos de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985 que se dispusiese la acumulación de los mismos, así como la del recurso de inconstitucionalidad número 255/1985, promovido contra determinados preceptos de la citada Ley por 53 Diputados representados por el Comisionado don José María Ruiz Gallardón con arreglo a lo previsto en el art. 83 de la LOTC. Por providencia de 8 de mayo de 1985, la Sección Segunda acordó incorporar dicho escrito a los autos, suspender el plazo que se le había otorgado al Abogado del Estado para formular alegaciones y oír a los promovientes de los recursos en el plazo de diez días en orden a la acumulación solicitada.

La Junta de Galicia, y el Parlamento de Cataluña, mediante sendos escritos de 25 y 27 de mayo, respectivamente, manifestaron su conformidad a la acumulación de los procesos, no formulando alegaciones al respecto el resto de los recurrentes. Por Auto de 27 de junio de 1985, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó acumular los recursos de inconstitucionalidad núms. 252, 265, 276 y 279/85 y declaró no haber lugar a la acumulación del número 255/1985, promovido por 53 Diputados representados por el Comisionado don José María Ruiz Gallardón.

7. Por providencia de la Sección Tercera de 3 de julio de 1985, se concedió un nuevo plazo de quince días al Abogado del Estado para que, en representación del Gobierno, formulara las alegaciones que estimase oportunas en los cuatro recursos acumulados. Prorrogado el citado plazo en quince días más por providencia de la Sección de Vacaciones de 7 de agosto de 1985, el Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 13 de septiembre del mismo año, formuló sus alegaciones en los términos que a continuación se resumen:

a) Comienza sus alegaciones en torno al elemento de referencia común con el que enlazan las argumentaciones de los recurrentes en

relación a la constitucionalidad de los preceptos impugnados, cual es el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Señala al respecto el Abogado del Estado que contenido esencial de la autonomía política que consagra la Constitución Española es la autonomía financiera de la que gozan las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 de la C. E.), Autonomía financiera que entronca, positivamente, con el desarrollo y ejecución de las competencias de cada Comunidad Autónoma, y que negativamente, tiene como límite absoluto todo aquello que sea ajeno al respectivo interés de la instancia de poder actuante, viniendo modulada por los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, cuya observancia, aplicación y tutela corresponde al Estado. Por ello, no todas las cuestiones de índole financiera que afectan a una Comunidad Autónoma son de su exclusiva competencia, pues cada Comunidad forma parte de un conjunto más general para el que tiene relevancia sus actuaciones y frente al cual el solo criterio material de la atribución de competencias no puede representar un límite absoluto que excluya la actuación del Estado, ya que existen valores superiores de articulación del sistema que aparecen como elementos intrínsecos del contenido y de la configuración constitucional de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (arts. 149.1.1 y 13. 156 de la C. E.).

Procede a continuación el Abogado del Estado a considerar los reproches de inconstitucionalidad dirigidos contra los preceptos impugnados de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre:

b) Artículo 10 y disposición adicional tercera. Frente a las alegaciones de los recurrentes, considera el Abogado del Estado que el límite máximo para el incremento conjunto de las retribuciones del personal en activo al servicio del sector público tiene una clara justificación en orden a su aplicación al conjunto del sector público no estatal.

En primer lugar, tal justificación podría buscarse en la consideración del precepto como norma básica del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas, en razón de la competencia que al Estado reserva el artículo 149.1.18 de la C. E., en cuanto medida tendente a garantizar el principio de igualdad de los funcionarios de las Administraciones en los incrementos posibles de sus retribuciones, sin que sea obstáculo para su consideración de norma básica la naturaleza financiera de la medida o su carácter coyuntural.

En segundo lugar, la referida limitación en el incremento de las retribuciones tiene plena justificación y apoyo constitucional, además, en el art. 149.1.13 de la C. E., al tratarse de una medida de ordenación general de la economía, idónea para hacer frente a la situación económica que atraviesa el país, calificada como de «suplación», motivada, entre otras causas, por el llamado «empuje de costes», esto es, el crecimiento de las remuneraciones de los factores de la producción. La limitación de los incrementos globales de las retribuciones en el sector público tiende a reducir estos efectos negativos, que sólo pueden ser eficaces si es aplicado con carácter general a todas las Administraciones Públicas y actúa como «efecto demostración» de la austeridad que ofrece el sector público. Desde esta línea argumental, la aplicación del artículo 10 y de la disposición adicional tercera a las Corporaciones Locales se fundamenta en idénticos títulos competenciales (arts. 149.1.13 y 18 de la C. E.), ya que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local no representan ni implican a tenor de las competencias que le reservan los citados apartados del art. 149 de la C. E., una exclusión absoluta del Estado. Asimismo, carece de fundamento tratar de excluir de su aplicación a los altos cargos porque desde el art. 149.1.13 es irrelevante que la relación de servicios que les vincula a la Administración no sea ni laboral ni funcional.

El art. 10, por lo tanto, no limita las facultades organizativas de las Comunidades Autónomas, ni la posibilidad de gestionar sus intereses o funciones, ni tampoco iguala de modo absoluto las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas, ya que simplemente establece un límite máximo para una de las partidas de gastos más importantes de las Comunidades Autónomas, quienes dentro de ese límite son libres para establecer los criterios de distribución que estimen oportunos y organizar sus propios servicios. Corresponde al legislador estatal, «ex» art. 149.1.18 de la C. E., la regulación de las bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos, competencia que incluye la regulación de su régimen retributivo en cuanto aspecto esencial de la relación de servicio, por lo que sería un fraude negar al Estado que tome las medidas que considere oportunas para garantizar la vigencia y el mantenimiento de las bases por él decididas. Dicho con otras palabras, si las facultades del Estado incluyen la de establecer el régimen retributivo de los funcionarios públicos, con la determinación de los diferentes componentes y complementos que integran la retribución total, debe reconocerse también la de limitar la cuantía de los aumentos de cada uno de los componentes y complementos del sueldo global.

Además, al margen de los citados títulos competenciales reseñados, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ha de ejercerse en coordinación con la Hacienda estatal y con respeto al principio de solidaridad entre todos los españoles. Como consecuencia de dichos principios los poderes públicos tienen un deber de lealtad a las reglas del

sistema para procurar su buen funcionamiento y conservación, evitando discriminaciones como la que podría derivarse entre los funcionarios de las distintas Administraciones por la existencia de diferencias retributivas sin otra explicación que las posibilidades financieras de cada Administración.

Finalmente, tampoco cabe considerar vulnerados los arts. 14 y 37.1 de la C.E. por cuanto la situación de quienes trabajan en las Administraciones Públicas sometidos a régimen laboral no es idéntica a quienes lo hacen al servicio de patronos no públicos, ni la limitación retributiva carece de fundamento objetivo y razonable, a lo que hay que añadir que el derecho de negociación colectiva no garantiza un resultado sino tan sólo un cauce de discusión y entendimiento y que no es admisible limitar el contenido de la negociación colectiva únicamente al aspecto retributivo.

c) Arts. 70, 71 y 72. Los citados preceptos, impugnados por la Junta de Galicia y el Parlamento de Cataluña, fijan la cuantía de la participación de los Municipios y Diputaciones en los ingresos del Estado no cedibles a las CC.AA. incluidos en los Capítulos I y II del estado de ingresos y establecen diferentes criterios de distribución y liquidación. Considera el Abogado del Estado que, sin desconocer las competencias en materia de régimen local asumidas por Cataluña y Galicia (arts. 9.8, 48.1 E.A.C., 41.1 E.A.G.), las medidas que se cuestionan tienen un alcance más general que resulta de su consideración de gastos públicos estatales, de medidas presupuestarias concretas que se configuran como básicas dentro de las coordinadas generales de la política económica. Es decir, son gastos públicos del Estado dirigidos a proveer de fondos a los Ayuntamientos para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía que constitucionalmente les está reconocida, en el marco de la política económica general, cuyas bases sólo corresponde establecer al Estado en aras de los principios de solidaridad y equilibrio territorial (art. 149.1 13, 2 y 138.1 de la C.E.).

Frete a las alegaciones de la representación del Parlamento de Cataluña y de la Junta de Galicia, sostiene que aun cuando pudieran enjuiciarse los preceptos impugnados desde la perspectiva que proporciona la noción de régimen local, no puede admitirse que este concepto configure un ámbito de actuación competencial propio y exclusivo de las CC.AA. ajeno a las facultades del Estado, por lo que no pueden ser estimadas las pretensiones de los recurrentes. En efecto, de estimarse que corresponde a las Comunidades Autónomas de Cataluña y de Galicia fijar el porcentaje de participación de los Municipios incluidos en su ámbito territorial en dichos fondos, resultarían afectadas otras Comunidades, lo que es inadmisibile. Asimismo, la «tutela financiera» sobre los entes locales que a aquéllas corresponde en virtud de sus respectivos Estatutos no puede traducirse en una fiscalización previa de los ingresos de las Corporaciones Locales, por lo que en la órbita de esta tutela financiera no puede incluirse la facultad de distribuir, fijando el monto total y los criterios de los fondos asignados a los Municipios en los artículos impugnados, ya que al tiempo que atenta contra la autonomía de los entes locales, propiciaría la aparición en el territorio nacional de criterios de distribución no homogéneos que romperían con los postulados de equilibrio, solidaridad e igualdad que la Constitución proclama con reiteración. En definitiva, de los arts. 48 y 49, respectivamente, de los E.A.C. y E.A.G. no puede deducirse otra cosa que sea «a través» de las CC.AA. de quienes reciban los entes locales su participación en los ingresos estatales, ya que en caso contrario tales asignaciones pasarían a ser ingresos de las CC.AA., lo que no prevé ni la Constitución ni la L.O.F.C.A.

d) Art. 75. Por lo que al art. 75 se refiere, el Abogado del Estado se remite a las alegaciones formuladas en su escrito de 12 de abril de 1985, en contestación a las formuladas por el Letrado de la Junta de Galicia en el recurso de inconstitucionalidad núm. 194/85, promovido en nombre de ésta contra la Ley 43/1984, de 13 de diciembre, por la que se fijan los porcentajes de participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado para 1984.

En el citado recurso de inconstitucionalidad impugnaba la Junta de Galicia, a la que se tuvo por desistida en la prosecución del recurso por Auto de 14 de octubre de 1988, el párrafo segundo de la disposición adicional segunda de la Ley 43/1984, conforme al cual los porcentajes de participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado para 1985 se fijarían en función de las nuevas transferencias de servicios que se irían recibiendo y de las necesidades derivadas de la coordinación de la política económica con el fin de mantener el equilibrio financiero de las Administraciones Públicas, por vulnerar los arts. 13.3 y disposiciones transitorias primera y quinta de la L.O.F.C.A.; 43, disposición adicional segunda, y disposición transitoria quinta del E.A.G. A los efectos que al presente recurso de inconstitucionalidad interesa, basaba la Junta de Galicia la inconstitucionalidad de la citada disposición adicional, entre otros motivos, por una parte, en la alteración del porcentaje de participación que correspondía a la Comunidad Autónoma de Galicia en los ingresos impositivos del Estado sin darse ninguno de los supuestos previstos en el art. 13.3 de la L.O.F.C.A., y, por otra parte, en la alteración unilateral por el Estado del método de fijación del porcentaje de participación de dicha Comunidad Autónoma.

Pues bien, respecto al primero de los motivos, considera el Abogado del Estado que el art. 13.3 de la L.O.F.C.A. sólo es aplicable al periodo

definitivo y no al inicial o transitorio. En efecto, si el Estado debe garantizar, como mínimo, el coste de los servicios transferidos y los gastos de inversión correspondientes al porcentaje de participación en que se concreta, la financiación variará hasta el momento en que la totalidad de los servicios transferibles hayan dejado de estar en manos estatales y si esa alteración del porcentaje necesariamente ha de producirse y no está prevista en el art. 13.3 de la L.O.F.C.A., habrá que concluir que no es de aplicación en el momento presente en que no ha terminado para Galicia el período de traspaso de servicios y competencias, debiendo tenerse en cuenta, además, que la variación que la recurrente supone que va a producirse lo será en el sentido de incrementar su porcentaje de participación. Por otra parte, en relación con el segundo de los motivos invocados, entiende el Abogado del Estado que no es exacto mantener que el método o procedimiento de fijación del porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado haya resultado alterado por el hecho de tomar en consideración «las necesidades derivadas de la coordinación de la política económica». El porcentaje se determinó por la Comisión Mixta Paritaria Estado-Comunidad Autónoma conforme al método aprobado por el Consejo Económico de Política Fiscal y Financiera con fecha 18 de febrero de 1982, adoptado como propio por la citada Comisión en su sesión de 19 de febrero del mismo año.

e) Art. 77.1 y 2. El apartado 1.º del art. 77 al limitarse a fijar el importe total de la dotación del fondo de compensación interterritorial, conforme a lo expuesto en el art. 16 de la L.O.F.C.A., y señalar el anexo donde consta el destino de la misma carece de los vicios que le imputa la representación del Consejo de Gobierno del País Vasco y de la Junta de Galicia, precisando el Abogado del Estado, respecto a la argumentación de esta última que aunque fuera cierto que se sustrajeran a la Comunidad Autónoma Gallega las dotaciones correspondientes a materias transferibles pero no transferidas, no cabría ver en ello motivo de inconstitucionalidad, porque no existe precepto constitucional vulnerado y, en todo caso, los menores recursos que en tal supuesto recibiría la Comunidad no serían consecuencia de un trato discriminatorio sino simplemente de la no transferencia de los servicios transferibles.

En contestación a las alegaciones del Consejo de Gobierno del País Vasco en relación al apartado 2.º de dicho precepto, señala el Abogado del Estado que si las CC.AA. no elaboraran sus programas de desarrollo regional el Estado se vería privado de la facultad planificadora que le otorga el art. 131.1 de la C.E., de donde se desprende la posibilidad del Estado de recabar los citados programas, sin que ello implique invasión alguna de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de planificación regional (art. 10.25 del E.P.V.), pues, no es tal la pretensión de la Ley de Presupuestos, sino la de hacer efectiva la competencia autonómica a la vez que hace factible el ejercicio de la propia competencia del Estado condicionada por las previsiones que tienen que ser suministradas por las CC.AA. (art. 131.2 de la C.E.).

Asimismo, tampoco deviene inconstitucional la imposición de la metodología para la elaboración de los programas de desarrollo regional, ya que corresponde al Estado la ordenación de la economía como límite que ha de respetar la competencia autonómica en materia de planificación económica regional, y las normas generales de la ordenación económica que dicte el Estado pueden ser bien de índole sustantivo, cuando se refieran a los principios u objetivos, bien de índole adjetiva, cuando, como ocurre en este supuesto, se señala el método a seguir en la elaboración de los planes. Excluir el aspecto adjetivo o metodológico de la competencia estatal conduce a una interpretación absurda, si se tiene en cuenta que en los planes regionales, ex art. 131.2 de la C.E., deben ser tenidos en cuenta para la elaboración del plan general y que los planes de las distintas CC.AA. sean homogéneos en su estructura es la única forma de que sean conciliables.

Pero es más, que el Estado pueda armonizar la elaboración de planes y programas económicos de la Comunidad Autónoma resulta del propio art. 156, que establece como límite de la autonomía financiera de las CC.AA. el principio de coordinación con la Hacienda estatal, así como de la L.O.F.C.A. y de la L.F.C.I., en cuanto, la primera (art. 3.2), encomienda al Consejo de Política Fiscal y Financiera la coordinación de todo aspecto de la actividad financiera, y la segunda (art. 8), establece la previa consulta al citado Consejo de las directrices de elaboración de los planes. Al remitirse el art. 77.2 a la L.O.F.C.A., no vulnera precepto alguno de rango superior, habiendo sido aprobada la vigente metodología por el Consejo de Política Fiscal y Financiera antes de ser sometido al Gobierno.

Por último, ni el art. 77 de la Ley de Presupuestos, ni el art. 8 y la disposición adicional de la L.F.C.I. condicionan las disponibilidades de los créditos del Fondo de Compensación Interterritorial a la elaboración de los planes o programas de desarrollo regional, con lo que carece de toda fundamentación la alegación del Letrado del Consejo de Gobierno del País Vasco en tal sentido.

f) Disposición final undécima. La citada disposición es impugnada por el Consejo de Gobierno del País Vasco en conexión con la problemática que plantea el art. 77 en cuanto desarrollo del art. 10.2 de la L.F.C.I. Considera el Abogado del Estado que realmente no se impugna la citada disposición, sino el art. 10.2 de la L.F.C.I., por lo que el recurso es improcedente o, al menos, innecesario, ya que el citado

precepto fue impugnado por el Consejo de Gobierno del País Vasco, de manera que si se declarara la inconstitucionalidad del art. 10.2 de la L.F.C.L., la disposición final undécima de la Ley de Presupuestos quedaría sin aplicación como consecuencia de ser desarrollo del citado precepto. El art. 10.2, prosigue en sus alegaciones, no tiene otra finalidad que la de acomodar las disposiciones de efectivo a un calendario de tesorería que obliga a todos los Departamentos Ministeriales y Organismos del Estado al objeto de evitar el excesivo endeudamiento del Tesoro público con el Banco de España y el consiguiente coste financiero, ya que los ingresos públicos no se producen globalmente en el mes de enero, sino a lo largo del ejercicio. Ni existe, pues, discriminación, ni se vulnera el art. 156 de la C.E., ya que la autonomía financiera de las CC.AA. debe ser entendida en coordinación con la Hacienda estatal y no puede hablarse de coordinación si se pretende disponer de los créditos anticipadamente en tanto aquella se adeuda, habida cuenta, a mayor abundamiento, que la Orden Ministerial de 9 de enero de 1985, del Ministerio de Economía y Hacienda, es más restrictiva que la previsión recogida en la Ley de Presupuestos para las CC.AA., pues los órganos del Estado sólo pueden disponer de dichos créditos por meses y no trimestralmente.

g) Art. 78. Este precepto ni vulnera la autonomía financiera de las CC.AA., ni conculca las competencias por éstas asumidas, ya que, como se señala en su apartado 1.º, existe como principio general un reconocimiento específico de las facultades de gestión de las CC.AA. sobre los fondos procedentes de tales subvenciones y de las facultades de reglamentación de su normativa, es decir, de las precisas para regular sus requisitos, contenido, régimen de cumplimiento, mecanismos de control, etc.

El hecho de que la gestión de esas subvenciones por las CC.AA. haya de hacerse de acuerdo con el destino finalista y conforme a la normativa del Estado que regula cada tipo de subvención, no son sino una manifestación de índole abstracta que responden a la necesidad de prever circunstancias que en un supuesto específico existan en algún tipo particular de subvenciones en lo que a su distribución formal se refiere y que como normativa general y uniforme debe ser tenida en cuenta por las CC.AA., en cuanto instrumento más de la dirección de la política y de la actividad económica general que al Estado corresponde ordenar y promover, determinando los criterios objetivos que han de servir de base para la distribución y estableciendo reservas de créditos presupuestarios que permitan cubrir demandas específicas y coyunturales (art. 78.1 y 2).

De otra parte, el elemento teleológico que por su propia naturaleza subyace en el término subvención justifica la previsión de los apartados 4 y 5 del art. 78. Y, por último, por ser las partidas subvencionadas «gastos del Estado» no pueden sustraerse del régimen general presupuestario, que impide admitir la situación contradictoria y paradójica de unos gastos presupuestarios en cuya gestión el ente que los hace figurar no pueda tener ninguna intervención, ni siquiera informativa, que es el plano en el que se sitúan los apartados 3 y 6 del art. 78.

h) Concluye el Abogado del Estado sus alegaciones suplicando al Tribunal Constitucional que dicte en su día Sentencia por la que se declare la conformidad con la Constitución de los preceptos impugnados de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el 12 de septiembre de 1987, la representación de la Junta de Galicia anunció su desistimiento a la impugnación del apartado 5, letras a) y b) del art. 75 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985 y solicitó la prosecución del recurso de inconstitucionalidad planteado en cuanto al resto de los preceptos que en el mismo se impugnaban.

La Sección Cuarta, por providencia de 16 del mismo mes y año, acordó dar traslado del escrito al Abogado del Estado y a las representaciones procesales de los promovedores de los otros recursos acumulados. Por escrito de 21 de septiembre, el Abogado del Estado nada opone al desistimiento formulado por el representante de la Junta de Galicia, y por providencia de 14 de octubre de 1988, el Pleno acordó que sobre el desistimiento formulado «se resolverá en la Sentencia que en su día pronuncie este Tribunal en los presentes procesos acumulados».

9. Por providencia de 22 de mayo de 1990, se señala el día 24 del mismo mes y año para la deliberación y votación de esta Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Los recursos de inconstitucionalidad acumulados en este proceso, aunque dirigidos todos contra la Ley 50/1984, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, atacan dentro de ella una diversidad de preceptos cuyas respectivas impugnaciones es preciso tratar separadamente.

Pero antes parece oportuno examinar la cuestión del desistimiento parcial de la Junta de Galicia en relación con la impugnación del art. 75 de mencionada Ley. Este precepto, bajo la rúbrica «Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado», en las letras a) y b) de su apartado 5.º, referidas a las normas para la liquidación

definitiva conjunta que se practicará a cada Comunidad Autónoma de su «participación en los ingresos del Estado para 1985» y la «subvención para gastos de primer establecimiento y funcionamiento de los órganos de autogobierno», fue impugnado por la representación de la Junta de Galicia en su escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Presupuestos. La misma Junta con posterioridad, como resulta de dos antecedentes, al amparo de los arts. 86 LOTC y 309 L.E.C., formuló solicitud de desistimiento de la acción ejercitada en relación con el art. 75.5, a) y b). Evacuado traslado de la solicitud de desistimiento a los promovedores de los recursos acumulados en este proceso y a la representación del Gobierno de la Nación al objeto de que alegasen lo que estimasen oportuno, únicamente el Abogado del Estado manifestó su conformidad al desistimiento, no formulando alegaciones al respecto el resto de los recurrentes, acordando el Pleno de este Tribunal por providencia de 14 de octubre de 1988 que el desistimiento formulado «se resolverá en la Sentencia que en su día pronuncie este Tribunal en los presentes procesos acumulados».

En el presente supuesto conviene resaltar que, de un lado, las alegaciones de la Junta de Galicia sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada giraban en torno al razonamiento de que ésta no constituye sino una mera reiteración de los principios recogidos en la Ley 34/1984, de 13 de diciembre, por la que se fijan los porcentajes de participación de las CC. AA. en los ingresos del Estado, contra la cual la Junta de Galicia interpuso recurso de inconstitucionalidad (núm. 194/85) en el que se la tuvo por desistida por Auto de 14 de octubre de 1987, y que los motivos que explican la decisión de desistir la acción ejercitada en relación con el art. 75.5 letras a) y b) de la Ley de Presupuestos para 1985 no son otros, como resulta del acuerdo de la Junta de Galicia, que el desistimiento del recurso contra la Ley 34/1984. De otro lado, dado el alcance del desistimiento formulado, éste, en caso de que se estimase procedente, no podría tener como efecto, tal como prevé el art. 86 LOTC, la finalización del presente proceso de inconstitucionalidad, sino únicamente la no prosecución del mismo en relación al art. 73.5, a) y b) de la Ley de Presupuestos.

Hechas las observaciones anteriores, conviene recordar la reiterada doctrina de este Tribunal de que en el supuesto de desistimiento en un recurso de inconstitucionalidad no opera sin más el principio dispositivo, de forma que el Tribunal Constitucional esté vinculado a la voluntad unilateral de quien desiste, sino que está facultado «para estimar o rechazar el desistimiento teniendo en cuenta para ello todas las circunstancias que concurren en el caso, singularmente la conformidad o la oposición de los demás personados en el proceso» (ATC 419/1986). Apreciadas las circunstancias concurrentes en el presente proceso y puesto que el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, ha mostrado de manera expresa su conformidad con el desistimiento formulado, no habiéndose opuesto los demás personados en el proceso, resulta procedente acceder a lo solicitado y tener por desistida a la Junta de Galicia en la prosecución del recurso de inconstitucionalidad contra el citado precepto de dicha Ley.

2. En cuanto al primer grupo de preceptos impugnados, la representación del Parlamento de Cataluña, de la Junta de Galicia y del Consejo de Gobierno del País Vasco impugnan diversas letras del apartado 2.º y el apartado 3.º del art. 10, en conexión con el apartado 1.º, en cuanto extienden la aplicación del límite porcentual del 6,5 al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales así como de los organismos de ellas dependientes. Tal previsión deviene inconstitucional, a juicio de los recurrentes, tanto por razones materiales como formales. Materialmente, en la medida en que la extensión del citado incremento retributivo al personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales, alegan al respecto, vulnera la autonomía financiera que a las CC.AA. reconoce el art. 156.1 de la C.E. e invade las competencias que sus respectivos Estatutos de Autonomía confieren a las citadas Comunidades en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y régimen estatutario de sus funcionarios y en materia de régimen local (arts. 10.4 E.P.V., 9.8 E.A.C., 28.1 E.A.G.), careciendo el Estado de título competencial que justifique la medida adoptada, pues no puede atribuirse el carácter de norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos, ni resulta de las exigencias de la planificación económica. Además, para la representación del Parlamento de Cataluña el número 3 del art. 10, relativo a la aplicación del citado incremento retributivo al personal laboral, conculca el principio de igualdad, en relación con el derecho de negociación colectiva (arts. 14 y 37.1 C.E.) al prever un diferente trato para los trabajadores de las Administraciones Públicas respecto al resto de los trabajadores en atención a las condiciones subjetivas del empresario en cuanto tales Administraciones Públicas.

Por su parte, el Abogado del Estado justifica la previsión de los citados apartados del art. 10, y su aplicación al conjunto del sector público no estatal, en primer lugar, por la competencia estatal para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 C.E.), en conexión con el principio constitucional de igualdad, dado el carácter básico de la norma impugnada al que no se opone su naturaleza financiera y coyuntural; y, en segundo lugar, y sobre todo,



porque se trata de una medida de ordenación general de la economía nacional (art. 149.1.13 C.E.). Además, la aplicación del límite del incremento retributivo no vulnera el principio de igualdad, en relación con el derecho de negociación colectiva, por cuanto ni la situación de quienes trabajan al servicio de la Administración es idéntica de la de quienes lo hacen al servicio de las empresas no públicas, ni la limitación del incremento retributivo carece de un fundamento objetivo y razonable.

3. La cuestión planteada ya ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional en su STC 63/1986, a cuya doctrina no cabe ahora sino remitirse. En efecto, como se decía en la Sentencia aludida (fundamento jurídico 11) la competencia estatal invocada, en primer lugar (ex art. 149.1.18 C.E.), para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios, puede extenderse a incluir en ella «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». Pero también, hay que tener en cuenta que encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13), como medida «dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público» y de esta manera: «En tal sentido no resulta injustificado que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, y de prioridad de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos, se establezcan por el Estado toques máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos» (STC 63/1986).

Este carácter de la medida adoptada en el art. 10 de la Ley de Presupuestos para 1985 obliga a ponerla en relación con uno de los límites que a la autonomía financiera de las CC.AA. impone expresamente el art. 156.1 de la C.E., cual es la necesaria coordinación con la Hacienda del Estado, y con las competencias que ostentan las Comunidades recurrentes en materia de régimen local. Ni el citado límite permite la adopción por el Estado de cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, sino únicamente la de aquellas medidas 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, ni las competencias que en materia de régimen local tienen las Comunidades recurrentes, en el marco del art. 149.1.18 de la C.E., impiden toda intervención del Estado que en virtud de la ordenación general de la economía defina las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de la política económica general o sectorial y adopte las medidas necesarias para garantizar la realización de las mismas, ya que «la necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite 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 186/1988, fundamento jurídico 2.º; 152/1988, fundamento jurídico 2.º).

Sin embargo, 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 funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales. De aquí que, como se ha indicado en la citada Sentencia, las normas contenidas en los apartados 2.º b), c) e i), relativas al personal no laboral, y en el párrafo *in fine* del citado apartado, relativo a los altos cargos, que como se ha señalado, tienen su razón de ser en la consecución de objetivos de política económica, sólo pueden estimarse conformes a la Constitución si se interpretan en el sentido de que el límite máximo del 6,5 por 100 fijado se refiere al volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas.

De otro lado, la extensión del citado límite retributivo al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas no vulnera el principio de igualdad ante la Ley que se reconoce en el art. 14 C.E. en relación con el 37.1 de la misma, como alega la representación del Parlamento de Cataluña, por generar un trato discriminatorio diferenciado en la negociación de las condiciones de trabajo respecto al resto de los trabajadores. En efecto, como reiteradamente ha señalado este Tribunal (AATC 815/1985, 858/1985, 731/1986), la justificación de un régimen salarial y negocial diferente entre unos y otros trabajadores radica en los evidentes rasgos diferenciadores que existen entre la Administración o una empresa pública frente a las empresas privadas, circunstancia que, en este caso, permite modular el derecho a la negociación colectiva típico de la empresa privada y someter a los trabajadores a una superior presión de los intereses públicos y de los servicios generales a que sirve la política económica, por lo que la existencia real de dicho régimen diferenciado, como consecuencia de la Ley de Presupuestos no vulnera el principio de igualdad, al recaer sobre situaciones que en sí no son idénticas.

4. Alegan, por otra parte, los recurrentes la inconstitucionalidad formal de las normas impugnadas. En este sentido, invoca el Consejo de Gobierno del País Vasco la infracción del procedimiento de coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la

Hacienda General del Estado previsto en la L.O.F.C.A. (art. 3.2) y del art. 134.2 C.E., al exceder la regulación del art. 10 de la Ley de Presupuesto 50/1984 del contenido que a ésta asigna el mencionado precepto constitucional, así como, razonamiento que es compartido por el Parlamento de Cataluña, la infracción del art. 131.2 C.E., ya que si la medida adoptada resulta de las exigencias de la planificación económica, no han sido oídas las Comunidades Autónomas, por lo que éstas no han podido suministrar las previsiones a las que se refiere el citado precepto de la norma fundamental. Las dos primeras cuestiones planteadas ya han sido resueltas por este Tribunal en la citada STC 63/1986.

En efecto, en relación a la infracción del procedimiento coordinador previsto en la L.O.F.C.A. se señalaba en aquélla que el establecimiento por el Estado de toques máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos debe entenderse «sin perjuicio de que, con fundamento en los principios constitucionales 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 del personal de las CC.AA. con la del Estado, realizada a través de los órganos previstos en la L.O.F.C.A. (art. 3.2) y en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública [art. 6.2 d)]. Asimismo, respecto al contenido de la Ley Presupuestaria, el razonamiento del Consejo de Gobierno del País Vasco no puede compartirse, ya 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 las consignaciones 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 guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan» (STC 63/1986), como ciertamente acontece en la norma impugnada que fija un límite máximo al aumento de retribuciones del personal del sector público.

De otra parte, el art. 131 C.E. responde a la previsión de una posible planificación económica de carácter general, como indica su propio tenor literal, y se deduce de los trabajos y deliberaciones parlamentarias para la elaboración de la Constitución, refiriéndose la exigencia del citado precepto a una planificación conjunta de carácter global de la actividad económica (SSTC 29/1986, fundamento jurídico 3.º; 227/1988, fundamento jurídico 20; 186/1988, fundamento jurídico 7.º). Por ello, a los efectos que aquí interesa, debemos afirmar que el art. 131 contempla un supuesto distinto del objeto de las normas impugnadas, por lo que la inobservancia del mismo no da lugar a la inconstitucionalidad de tales normas como pretenden la representación del Consejo de Gobierno del País Vasco y del Parlamento de Cataluña. Tampoco es posible compartir la tesis de la Junta de Galicia de que la medida impugnada constituye un mecanismo de «armonización» del art. 150.3 C.E., soslayando los cauces procedimentales instaurados por dicho precepto mediante su inserción en la Ley de Presupuestos, ya que, de un lado, en este caso no se trata de armonizar norma alguna, sino de la adopción de una medida de reducción de déficit público y de contención de gastos consuntivos, dirigida a la consecución de la estabilidad y el equilibrio económico.

5. Finalmente en materia de retribuciones impugna el Parlamento de Cataluña la Disposición adicional tercera de la Ley de Presupuestos 50/1984 por invadir la competencia que en materia de régimen local le atribuye a la Comunidad Autónoma el art. 9.8 del E.A.C. Prevé la citada Disposición que «de conformidad con lo establecido en el núm. 3 del art. 10 de la Ley 40/1981, reglamentariamente se determinarán, ponderando las diferencias entre los municipios, los niveles máximos y mínimos de los complementos de destino de los diversos puestos de trabajo de la Administración Local, los porcentajes que las Corporaciones podrán dedicar de sus presupuestos a los complementos específicos y de productividad, así como el órgano de las mismas competente para fijarlos».

Bastaría para desechar el alegato de inconstitucionalidad la consideración de que dado el alcance de la Ley, que se extiende a todo el territorio nacional, la inclusión en ella de esta disposición está perfectamente justificada y que su posible colisión con otras normas que pudiera dictar la Generalidad podría ser resuelta, sin cuestionar su inconstitucionalidad, ya que tal disposición no priva a la Comunidad Autónoma de regular por sí misma esta materia si tiene título competencial al efecto que le ampare. En este sentido, la previsión de desarrollo normativo contenida en la disposición impugnada no es sino consecuencia directa de la aplicación de lo dispuesto entonces en el art. 10.3 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprobaron determinadas medidas sobre el régimen jurídico de las Corporaciones locales, cuyo contenido aparece hoy reproducido en términos similares por el art. 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, concretada después en el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, y cuya finalidad no es otra que la de garantizar de manera generalizada a todas las Administraciones Locales y a todos sus funcionarios la cuantía y régimen de sus retribuciones complementarias y su adaptación a la nueva estructura retributiva de los funcionarios públicos, mediante la

determinación de los límites máximos y mínimos del complemento de destino y del porcentaje de los presupuestos dedicados a los complementos específicos y de productividad, lo que por su misma trascendencia rebasa el estricto interés local, y más aún autonómico, y justifica, asimismo, que el Estado asuma, al amparo del título competencial que le reserva el art. 149.1.18 C.E., la fijación de los correspondientes límites, sin que con ello se elimine la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en la materia. Aparte de que, como ya hemos dicho, la competencia estatal para dictar normas sobre la materia viene amparada y se apoya también en el art. 149.1.13 C.E.

6. Los arts. 70, 71 y 72 de la Ley de Presupuestos Generales para 1985, al fijar la cuantía de la participación de los Municipios y Diputaciones en los tributos del Estado no cedibles a las CC.AA. incluidos en los capítulos I y II del estado de ingresos y establecer los diferentes criterios de distribución y liquidación, son impugnados por el Parlamento de Cataluña y la Junta de Galicia (arts. 70 y 71) por vulnerar los arts. 48.2 E.A.C. y 49.2 E.A.G., en relación con la competencia exclusiva que en materia de régimen local les corresponde a las citadas CC.AA. de conformidad con los arts. 9.8 E.A.C. y 27.2 E.A.G., pues prevén aquellos preceptos que la participación en los ingresos estatales y subvenciones incondicionadas las recibirán los Entes locales de Cataluña y Galicia a través de las respectivas CC.AA. de acuerdo con los criterios que legalmente se fijen, de lo que se deduce, alegan los recurrentes, que les corresponde fijar dichos criterios de distribución de acuerdo con las bases o principios que al efecto se establezcan en la legislación estatal. Asimismo, las normas impugnadas también infringen el art. 2.2 L.O.F.C.A., que obliga a cada Comunidad Autónoma a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad.

Por su parte, el Abogado del Estado considera que las normas impugnadas, sin desconocer las competencias en materia de régimen local asumidas por Cataluña y Galicia, tienen un alcance más general que resulta de su consideración como gastos públicos estatales dirigidos a proveer a los Ayuntamientos de fondos para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía que constitucionalmente les está reconocida en el marco de la política general, cuyas bases sólo corresponde establecer al Estado, ex art. 149.1.13 C.E., en aras de los principios de solidaridad y equilibrio territorial (arts. 2 y 138 C.E.), sin que de los arts. 48 E.A.C. y 49 E.A.G. pueda deducirse otra cosa que sea «a través» de las CC.AA. de quienes reciban los Entes locales su participación en los ingresos estatales.

7. En los términos planteados, la cuestión suscitada debe de ponerse en relación con el principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales recogido en el art. 142 C.E. El citado precepto, no garantiza a las Corporaciones locales una autonomía económica financiera en el sentido de que dispongan de medios propios -patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios, «al decir que las Haciendas locales deban disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas, y que se nutrirán fundamentalmente de los tributos propios y de participación en los del Estado y Comunidades Autónomas» (STC 4/1981). En este sentido, la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado prevista en el art. 142 C.E. constituye una de las fuentes de financiación constitucionalmente posible, a través de la cual se pretende dotar al conjunto de Entes locales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que legalmente les han sido encomendadas, esto es, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (arts. 137, 140 y 141 C.E.), ello sin perjuicio de que aquella participación viene constituyendo hoy en día para numerosas Entidades locales la única garantía de supervivencia financiera. No otra finalidad distinta más que la de garantizar en el marco de las disponibilidades presupuestarias la suficiencia financiera de todas y cada una de las Corporaciones locales para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada es la que persiguen los arts. 70 y 71 de la Ley de Presupuestos 50/1984 al fijar unos criterios uniformes y homogéneos de distribución entre los distintos Entes locales en la participación de los ingresos del Estado.

Sentado esto, debe señalarse, frente a las alegaciones de los recurrentes, que los arts. 48.2 E.A.C. y 49.2 E.A.G. no atribuyen a las CC.AA. de Cataluña y Galicia, respectivamente, la fijación de los criterios de distribución de la participación de los Entes locales en los tributos del Estado, ni otra conclusión distinta puede deducirse de la lectura de aquellos preceptos, pues éstos únicamente prevén que las Entidades locales reciban dicha participación a través de su respectiva Comunidad Autónoma, reservando a la Ley la determinación de los criterios de distribución. Es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Corporaciones locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 C.E.) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 C.E.) mediante

la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos Entes locales de su participación en los ingresos del Estado. Las normas impugnadas vienen, pues, a colmar la reserva de Ley recogida en los arts. 48.2 E.A.C. y 49.2 E.A.G., sin que incurran en vulneración de precepto estatutario alguno, pues sin desconocer las competencias autonómicas en materia de Haciendas locales que se desprenden de los arts. 2.2 y 6.3 L.O.F.C.A., 9.8 E.A.C. y 27.2 E.A.G., ni las relaciones entre las Haciendas comunitarias y locales que derivan de la participación en los tributos de las CC.AA. en favor de los Entes locales prevista en el art. 142 C.E., no cabe tampoco desconocer las competencias estatales en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Hacienda general (arts. 149.1.18 y 14 C.E.), ya que es justamente el apuntado carácter que reviste la participación de las Entidades locales en los tributos del estado en cuanto garantía de su autonomía la que convierte aquella participación en garante del funcionamiento de la Hacienda local dentro del conjunto de la Hacienda general y, en consecuencia lo que la constituye en elemento básico de ésta.

8. Tampoco tienen fundamento las alegaciones referentes a la vulneración de los arts. 48 de E.A.C. y 49 de E.A.G. en cuanto la fijación por las normas impugnadas de la participación de los Entes locales en los tributos del Estado, de una parte, no impide a las CC.AA. recurrentes, como señala el Abogado del Estado, la facultad de «tutela financiera» sobre los citados Entes que le confieren dichos preceptos estatutarios de acuerdo con las competencias asumidas en materia de régimen local, en el marco de lo dispuesto en el 149.1.18 de la C.E.; y, de otra parte, no constituye obstáculo alguno, pese a las alegaciones en tal sentido del Parlamento de Cataluña, para que sea «a través» de las respectivas CC.AA. por medio de quien los Entes locales perciban su participación en los ingresos del Estado, pues con ello no se alcanza a comprender como se puede alterar el destino finalista de los créditos de gastos para tal fin autorizados, siendo precisamente la finalidad específica de tales créditos la razón de los enuciados de los conceptos económicos presupuestarios de los que deben salir las transferencias que establecen los arts. 70, 71 y 72.

Por otra parte, no se advierte cómo los preceptos impugnados han podido entrar en contradicción con el art. 2 de la L.O.F.C.A., ya que el que las CC.AA. estén obligadas a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad «no descarga al Estado de tales deberes, ni supone la privación del mismo de las competencias correspondientes» (STC 179/1985).

9. En relación con el Fondo de Compensación Interterritorial son impugnados, de un lado, el art. 77.1 y la Disposición transitoria primera, y, de otro, el art. 77.2 y la Disposición final undécima, por la Junta de Galicia y el Consejo de Gobierno del País Vasco, respectivamente. Considera el representante de la Junta de Galicia que el art. 77.1, en relación con la sección 33 y el anexo a la misma, en el que se relacionan los proyectos de inversión a financiar con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, en la medida en que de la participación que a la Comunidad Autónoma de Galicia corresponde en el citado Fondo se asignan créditos de inversiones que figuran en los presupuestos de gastos de diversos Departamentos ministeriales a la realización de proyectos referidos a materias de competencia autonómica pero respecto a las cuales no han sido traspasadas aún las funciones y servicios, esto es, a materias transferibles pero no transferidas, es inconstitucional por desnaturalizar la finalidad del Fondo de Compensación Interterritorial y vulnerar abiertamente los arts. 158.2 C.E., 44.7 E.A.G., 16.2 y 18 L.O.F.C.A., viéndolo reducida su participación la Comunidad Autónoma en la distribución del Fondo. Asimismo, la disposición transitoria primera deviene inconstitucional por introducir, con manifiesta infracción del mutuo acuerdo que recoge el art. 7 de la L.F.C.I., nuevos criterios de distribución de asignaciones.

10. El art. 77.1 de la Ley de Presupuestos 50/1984 se limita a dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 16.1 de la L.O.F.C.A. y 7.2 de la L.F.C.I. En efecto, aquel precepto se circunscribe a fijar la dotación anual para el ejercicio de 1985 correspondiente al Fondo de Compensación Interterritorial, integrada por los créditos que figuran en la sección 33 y los de inversiones que figuran en los presupuestos de gastos de los diversos Ministerios y Organismos autónomos que se incluyen en el anexo de la citada sección. La sección 33 contiene la expresión cifrada de los créditos a transferir a cada Comunidad Autónoma a cargo del Fondo de Compensación Interterritorial para financiar los proyectos relativos a las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma y en el anexo a la citada sección se relacionan la totalidad de proyectos a financiar con cargo al Fondo, bien mediante los créditos transferidos a cada Comunidad, bien mediante los créditos de inversiones que figuran en los presupuestos de gastos de los distintos departamentos ministeriales y Organismos autónomos también listados en el citado anexo.

Pues bien, aun dando por cierto el aserto del representante de la Junta de Galicia de que se trata de proyectos de inversión relativos a materias transferibles pero no transferidas, el hecho de que no gestione la Comunidad Autónoma de Galicia los créditos de inversión correspondientes a proyectos a realizar en su ámbito territorial con cargo a

participación en el Fondo por no haber sido transferidas dichas materias y que aquellos figuren en los presupuestos de gastos de diversos departamentos ministeriales, ni altera la finalidad que al Fondo de Compensación le atribuye la C.E., en cuanto instrumento corrector de los desequilibrios económicos interterritoriales y realizador efectivo del principio de solidaridad, ni vulnera los arts. 158.2 C.E., 16 y 18 L.O.F.C.A. y 44.1 E.A.G., pues la dotación anual del Fondo no deja por ello de ser distribuida entre las CC.AA. y, en su caso, las provincias en cuanto entes en las que territorialmente se estructura el Estado (art. 137 C.E.), siendo transferidos a las Comunidades los créditos correspondientes a los proyectos relativos a materias cuya competencia ha sido asumida, sin que ello suponga que en caso alguno se altere la finalidad que a los créditos del Fondo de Compensación Interterritorial señala el art. 16.1 de la L.O.F.C.A., pudiendo el Estado y las CC.AA. promover y realizar conjuntamente proyectos concretos con cargo a los créditos de Fondo. No puede deducirse del art. 16.1 de la L.O.F.C.A., como sostiene el representante de la Junta de Galicia, que el Estado no pueda gestionar créditos del Fondo de Compensación Interterritorial destinados a financiar proyectos de inversión, ni tal conclusión se impone a partir de una lectura conjunta de los arts. 158.2 y 157 de la C.E. y de la L.O.F.C.A., estando expresamente previsto en la L.F.C.I. (art. 7.2) la financiación de proyectos de inversión con cargo al Fondo de Compensación que sean competencia de la Administración del Estado, a quien le corresponderá en tales supuestos la gestión de los mismos, sin que ello implique, como ya señalamos, que la dotación anual del Fondo no se distribuya entre los entes territoriales a los que se refiere el art. 158.1 C.E. ni que las CC.AA. dejen de recibir transferencias con cargo al Fondo (art. 157 C.E.).

Que en los presupuestos de diversos Ministerios figuren créditos que integran el Fondo de Compensación Interterritorial asignados a la realización, con cargo a la cuota de participación que corresponde a la Comunidad Autónoma, de proyectos de inversión relativos a materias no transferidas, no es consecuencia sino de que tales materias, aun asumidas estatutariamente, no han sido transferidas, por lo que la gestión del crédito y la ejecución del proyecto correspondiente, como señala el Abogado del Estado, quedan lógicamente condicionadas a la transferencia de las funciones y servicios respectivos, de manera que, tal como se prevé en el art. 77.3 de la Ley de Presupuestos, el traspaso de las funciones y servicios determinará el desapoderamiento del Estado, asumiendo desde ese momento la Comunidad Autónoma la ejecución del proyecto y, por tanto, la gestión del crédito correspondiente, sin que en modo alguno tal precisión, motivada por la adquisición gradual por las CC.AA. de sus competencias inversoras, pueda entenderse vulneradora de los arts. 158.2 C.E., 44.7 E.A.G. y 16 y 18 L.O.F.C.A. No es otro el sentido de la disposición transitoria primera de la Ley de Presupuestos 50/1984 en relación a los proyectos de inversión relativos a materias que fueron consideradas como asumidas en aplicación de la metodología para la valoración del Fondo de Compensación Interterritorial para 1985, pero respecto a las cuales no han recibido las CC.AA. el traspaso de funciones y servicios, pues la no recepción por éstas de los recursos presupuestarios correspondientes obedece a idénticos motivos, esto es, a la no transferencia del servicio correspondiente que permita a la Comunidad Autónoma la ejecución del proyecto y la gestión del correspondiente crédito presupuestario.

11. Para el Letrado del Consejo de Gobierno del País Vasco, el art. 77.2 de la Ley de Presupuestos 50/1984, al disponer la obligatoriedad de elaboración de un programa de desarrollo regional y su acomodación a la metodología previamente aprobada por el Gobierno, lo que aparece recogido en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, supone, sin que exista al efecto una previsión constitucional o estatutaria en tal sentido, una reformulación del ámbito de competencias definido por la Constitución y el E.P.V., vulnerándose la competencia exclusiva que a la Comunidad Autónoma del País Vasco atribuye el art. 10.25 E.P.V. en materia de planificación regional, así como una limitación de las potestades atribuidas constitucionalmente a las Cortes Generales, ya que si estas obligaciones que a las Comunidades Autónomas impone el citado precepto presupuestario puede encuadrarse en el ámbito del art. 131.1 C.E., a través del art. 77.2 se produce una deslegalización de la materia, en cuanto prevé la aprobación por el Gobierno de una metodología común sin la intervención de las Cortes Generales y sin las previsiones que deberían ser suministradas por las CC.AA. como sería preceptivo.

Por su parte, el Abogado del Estado considera que si las CC.AA. no elaboran su programa de desarrollo regional, el Estado se ve privado de la facultad de planificación que le confiere el art. 131 C.E., de donde se desprende la posibilidad del Estado de recabar los citados programas, sin que ello implique invasión alguna de la competencia del País Vasco en materia de planificación regional (art. 10.25 E.P.V.). Asimismo, la imposición de una metodología común para la elaboración de los citados programas no deviene inconstitucional porque al Estado corresponde la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 C.E.), que actúa como límite frente a la competencia autónoma, resultando aquella facultad armonizadora del límite que a las CC.AA. impone el art. 156 C.E. y de las facultades coordinadoras que al Consejo de Política Fiscal y Financiera reserva el art. 3.2 de la L.O.F.C.A.

El art. 77.2 de la Ley de Presupuestos 50/1984, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional segunda de la L.F.C.I., se limita, en su párrafo primero, a imponer a todas las CC.AA., cuya participación por habitante en el Fondo de Compensación Interterritorial supere las 2.600 pesetas, la obligación de elaborar y aprobar un plan de desarrollo regional antes del 31 de mayo de 1985, y en su párrafo segundo prevé la aprobación por el Gobierno, antes del 31 de enero de dicho año, de las directrices y criterios que deberán respetarse, en todo caso, por las CC.AA. al elaborar sus planes de desarrollo regional, a fin de que se consideren en ellos los principios por los que se rige el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Los vicios de inconstitucionalidad que al citado precepto imputa el Consejo de Gobierno del País Vasco son los mismos que alegó contra el art. 8.º de la L.F.C.I., en el recurso de inconstitucionalidad que frente a dicha Ley interpuso, por lo que a la doctrina establecida en la Sentencia que resolvió en su momento el citado recurso debemos remitirnos.

En efecto, en la STC 183/1988 señaló ya este Tribunal, en relación con las cuestiones planteadas, que «no puede estimarse que constituye una transgresión de las competencias al respecto del País Vasco la exigencia de la elaboración de unos programas de desarrollo regional que tendría que realizar esta Comunidad Autónoma en relación con los sectores afectados por F.C.I., en cuanto que esos programas recogen directrices elaboradas por la misma Comunidad Autónoma, directrices que constituyen, de acuerdo con lo expresamente dispuesto en el art. 7.1 L.F.C.I., uno de los criterios determinantes de los proyectos de inversión que deben financiarse con cargo al Fondo, y tampoco aparece como transgresión de esas competencias la exigencia de que tales programas hayan de tener en todas las CC.AA. una metodología común», pues constituye un requisito necesario para que, dentro de la ordenación general de la economía, exista una coordinación entre ellos.

Asimismo, en relación con la vulneración de los requisitos procedimentales del art. 131.2, decíamos en la citada Sentencia, en cuanto a la exigencia de una metodología común para la elaboración de programas de desarrollo regional, que no nos encontramos en este supuesto ante un proyecto de planificación global de la economía, sino ante la fijación de unas directrices dentro de las cuales deben encuadrarse las inversiones de las CC.AA., por lo que no es posible apreciar una vulneración de los requisitos procedimentales del art. 131.2 C.E., a los que habrán de estar los proyectos de planificación global de la economía. En consecuencia, ha de rechazarse, en aplicación de la doctrina expuesta y por ser su contenido mera reproducción de lo previsto en el art. 8.º y disposición adicional segunda de la L.F.C.I., la pretendida inconstitucionalidad del art. 77.2 de la Ley de Presupuestos 50/1984.

12. Finalmente, en relación con el Fondo de Compensación Interterritorial, impugna el Consejo de Gobierno del País Vasco la Disposición final undécima de la Ley de Presupuestos impugnada en cuanto en ella se regulan los mecanismos de libramiento de las consignaciones correspondientes al F.C.I., de conformidad con lo previsto en el art. 10.2 de su Ley. Entiende el Letrado del Consejo de Gobierno del País Vasco que el sistema para el libramiento de las consignaciones que establece la citada Disposición final supone que el Estado puede imponer límites a la utilización de una dotación económica que es propia de la Comunidad Autónoma, lo que resulta incongruente y vulnerador del principio de autonomía financiera, estableciéndose, en definitiva, un control adicional, no justificado, que puede dar lugar a la arbitrariedad en la percepción de unos créditos de los que son titulares las CC.AA.

Por su parte considera el Abogado del Estado que la citada Disposición tiene la finalidad de acomodar las disponibilidades de efectivo a un calendario de tesorería, ya que los ingresos públicos tienen lugar globalmente a lo largo del ejercicio, por lo que no existe discriminación alguna ni se vulnera el art. 156 de la C.E., ya que la autonomía financiera de las CC.AA. debe ser entendida en coordinación con la Hacienda estatal.

La citada Disposición final establece en su párrafo primero, transcurrido ya el ejercicio presupuestario correspondiente a la entrada en vigor de la L.F.C.I. (Disposición transitoria tercera L.F.C.I. y art. 22.2 Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado), que para la entrega trimestral de la percepción de las dotaciones correspondientes al F.C.I. «procede el cumplimiento del procedimiento ordinario tal como se regula en el art. 10.2 de dicha Ley del Fondo de Compensación Interterritorial». Precepto este último sobre cuya conformidad con la Constitución se ha pronunciado este Tribunal en la STC 183/1988, en la que se declaró la inconstitucionalidad de su párrafo *in fine* por vulnerar la autonomía financiera de las CC.AA. (art. 156.1 C.E.). Por tanto, en la redacción resultante del citado precepto y en los términos de aquella declaración de inconstitucionalidad debe únicamente entenderse la remisión al mismo de la Disposición final undécima de la Ley presupuestaria impugnada (50/1984), como no puede ser por menos, sin que ello implique, pues, la inconstitucionalidad de esta Disposición.

Sin embargo, en su párrafo segundo dispone la citada Disposición que «a tal fin para recibir los fondos correspondientes al primer trimestre de 1985, las Comunidades Autónomas deberán haber justificado previamente la inversión de los créditos recibidos en el ejercicio

de 1984, justificación que deberá realizarse de conformidad con la normativa de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial». Debe reiterarse aquí lo ya declarado por este Tribunal en las SSTC 63/1986, y 183/1988, en relación con los arts. 22.2 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, y 10.2 de la L.F.C.I., al encontrarnos ante un supuesto idéntico: el establecimiento de un control por parte de la Administración del Estado sobre las Haciendas de las CC.AA. que no dispone de cobertura constitucional. En efecto, como decíamos en la primera de las Sentencias dictadas, se trata «de un tipo de control» ejercido por la Administración del Estado sobre la actividad financiera de las Comunidades, no previsto en la Constitución ni en la L.O.F.C.A. y contrario al principio de autonomía, el cual —como ha señalado este Tribunal en su STC 76/1983 (fundamento jurídico 12)— exige, en principio, que las actuaciones de la Administración Autónoma no sean controladas por la Administración del Estado. El control en cuestión, de naturaleza administrativa, al condicionar la percepción de fondos a la presentación de los justificantes relativos a su aplicación, coloca a las Comunidades Autónomas en la situación de meros órganos gestores de créditos presupuestarios estatales, dependientes en cierto modo jerárquicamente de la Administración del Estado. Tales consideraciones conducen a estimar la inconstitucionalidad del párrafo segundo de la Disposición final undécima de la Ley de Presupuestos 50/1984.

13. El art. 78 de la Ley de Presupuestos 50/1984 es impugnado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia. Las alegaciones de la representación de la Generalidad se centran en el dato de que al prever el citado precepto que la gestión por las CC.AA. de las subvenciones que no forman parte del coste efectivo de los servicios asumidos habrá de estar sujeta a la normativa general del Estado en función de su tipología y finalidad deviene aquél inconstitucional por oponerse al principio de autonomía financiera consagrado en el art. 156.1 de la C.E., en cuanto supone una injustificada restricción, sin cobertura constitucional, a la libertad de disposición por las CC.AA. de una de las fuentes financieras más relevantes de las que habrían de servirse para alentar y apoyar el desarrollo de una política propia en el ejercicio de sus competencias, convirtiéndolas en meras delegaciones de la Administración del Estado, incapacitadas para decidir sobre el destino de los fondos recibidos. Para la Junta de Galicia, las normas de seguimiento y control invaden las competencias de ejecución propias de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, considera el Abogado del Estado que el precepto impugnado ni vulnera la autonomía financiera de las CC.AA., ni conculca las competencias asumidas por éstas, ya que prevé como principio general un reconocimiento específico de las facultades de gestión de las CC.AA. sobre los fondos procedentes de tales subvenciones.

14. El citado precepto, como la rúbrica que le da título indica, establece, con carácter genérico, las normas para el seguimiento y control de los fondos procedentes de las subvenciones que no forman parte del coste efectivo que han de ser gestionadas por las CC.AA. como consecuencia del traspaso de servicios, cuyos créditos aparecen afectados a programas que figuran en los presupuestos de gastos de los distintos Ministerios. Se trata, en definitiva, de medidas de fomento a cargo de fondos estatales cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas como consecuencia de los traspasos, debiendo considerarse, pues, tales subvenciones transferencias presupuestarias que dotan, en régimen descentralizado, los presupuestos de las CC.AA., sin que su afectación a programas específicos pueda utilizarse para privarlas de la gestión que les corresponde. En los términos planteados, la cuestión a debate se centra en determinar si vulneran el principio de autonomía financiera los mecanismos de seguimiento y control de la gestión de las citadas subvenciones por las CC.AA. que el precepto recoge, pues no impugnan los recurrentes los programas a los que están afectadas dichas subvenciones ni en lo que se refiere a las finalidades perseguidas ni en cuanto al monto de las cantidades disponibles que para cada uno de ellos el legislador establece en los estados de gastos de los presupuestos. Lo que obliga a analizar tales condicionamientos desde el punto de vista de la autonomía financiera reconocida en los arts. 156.1 C.E. y 1.1 L.O.F.C.A. a las CC.AA. para el desarrollo y ejecución de sus competencias. Autonomía financiera que exige la plena disponibilidad de los fondos financieros por las CC.AA. para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas pero que no excluye, sin embargo, 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, 201/1988).

15. La gestión por las CC.AA. de los fondos procedentes de aquellas subvenciones deberá hacerse, como se señala en el apartado 1.º del art. 78, «conforme a la normativa general del Estado que regule cada tipo de subvención y de acuerdo con su destino finalista y de la normativa de las Comunidades Autónomas dictada en el ejercicio de sus propias competencias». Tal previsión, considera el representante de la Generalidad de Cataluña, vulnera la autonomía financiera de las CC.AA. en cuanto devienen éstas incapacitadas para decidir sobre el

destino de los fondos recibidos, quedando circunscrita la normativa autonómica a los aspectos instrumentales, adjetivos y procedimentales de las subvenciones y, en ningún caso, a sus aspectos sustantivos. No cuestiona la Generalidad de Cataluña cuál puede ser la competencia que autoriza al Estado a incluir en sus Presupuestos Generales unas sumas destinadas a llevar a cabo medidas de fomento en materias en las que han asumido competencias las CC.AA. y cuya gestión les corresponde como consecuencia del traspaso de los servicios operado.

La actuación estatal no puede ampararse, sin embargo, según reiteradísima jurisprudencia de este Tribunal, en la existencia de «una competencia subvencionable», «diferenciada», resultante de la autonomía financiera del Estado, al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado «título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que correspondan a las Comunidades Autónomas» (STC 179/1985); sino que, antes al contrario, la actuación estatal sólo se justifica en los casos en que por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o los Estatutos de Autonomía, hayan reservado al Estado competencias sobre la materia subvencionada o que aquella actuación se enmarque en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política económica en cuanto tales subvenciones puedan constituir elemento esencial de la misma. De lo que deriva que el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá del alcance de los títulos competenciales que amparen su intervención (STC 201/1988) y sin que, con ello, se pueda privar a las CC.AA. competentes en la materia de todo margen para desarrollar en el sector subvencionado una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares.

No se cuestiona, pues, la existencia en las diversas materias o subsectores subvencionados de títulos competenciales que amparen la intervención del Estado, sino el que al prever su gestión conforme a la normativa general que para cada tipo de subvención dicte el Estado quedan condicionadas o determinadas las subvenciones de tal modo que la normativa autonómica se ve reducida a aspectos instrumentales, adjetivos o procedimentales de las subvenciones y en ningún caso a sus aspectos sustantivos. Pero del contenido genérico del apartado 1.º del art. 78 no se desprende que la actuación autonómica en la gestión de las citadas subvenciones resulte circunscrita a tales aspectos instrumentales, sino que, al contrario, en el mismo se prevé que aquella gestión habrá de llevarse a cabo conforme a la normativa general del Estado y de la dictada por las CC.AA. en el ejercicio de sus competencias, de modo que el Estado al dictar la normativa general de cada tipo de subvención no podrá exceder de los títulos competenciales que amparen su intervención y habrá de respetar las competencias que sobre la materia subvencionada titulan las CC.AA., las cuales determinan, en última instancia, conforme a la normativa general, la medida y alcance de la gestión de la subvención por la Comunidad Autónoma. Habrá que estar, pues, a la normativa general que para cada tipo de subvención dicte el Estado al objeto de precisar si los condicionamientos que para la gestión de las subvenciones que en la misma se determinan se encuadran dentro de los límites del título competencial que ampara la intervención estatal o, al contrario, van más allá del alcance de dicho título, invadiendo las competencias autonómicas sobre la materia subvencionada; lo que significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar la autonomía financiera que para el ejercicio de sus competencias a las CC.AA. reconoce el art. 156.1 de la C.E.

Por otra parte, el que la gestión de las ya citadas subvenciones haya de efectuarse de acuerdo con el destino que a las mismas se establece en la Ley de Presupuestos para 1985 tampoco vulnera la autonomía financiera de las CC.AA., en cuanto es precisamente de ese carácter finalista de donde traen causa la transferencia presupuestaria a las Comunidades de tales fondos estatales afectados a programas específicos en los presupuestos de gastos de los diversos departamentos ministeriales, por versar tales medidas de fomento sobre materias en las que han asumido competencias las CC.AA. O, dicho en otras palabras, el que las CC.AA. ostenten competencias sobre materias en las que se enmarcan los programas específicos a los que están afectadas las subvenciones concedidas constituyen el presupuesto de la disposición por aquéllas de los medios financieros asignados, sin que tal afectación les prive de la gestión de las correspondientes cantidades asignadas ni del desarrollo de una política propia en el sector subvencionado en el ejercicio de las competencias que les correspondan. En el aludido carácter finalista de los fondos transferidos encuentran su explicación las previsiones de los apartados 4.º y 5.º del art. 78, relativas al destino de los remanentes presupuestarios, no implicando limitación alguna a la gestión de las subvenciones por las CC.AA. y a su capacidad de gasto el reintegro de los remanentes, dada su afectación finalista, en el supuesto de suspensión de la medida de fomento de uno a otro ejercicio presupuestario, ni en el mismo supuesto el deber de informar a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas territoriales.

16. El apartado 2.º del precepto impugnado establece la fecha de 1 de marzo de 1985 como fecha límite para proceder a la distribución entre CC.AA. de los fondos procedentes de las subvenciones; atribuye al Gobierno la determinación de los criterios objetivos que han de servir de base para la distribución territorial de las subvenciones y prevé la

posibilidad de que se establezcan reservas generales de créditos presupuestarios no distribuibles en origen con el fin de cubrir demandas imprevistas a lo largo de la ejecución del presupuesto. Para la representación de la Junta de Galicia, la fijación unilateral por el Gobierno de los criterios de distribución es contraria a los principios constitucionales de coordinación y solidaridad entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Tal alegato no puede compartirse, pues los criterios objetivos de distribución de las subvenciones son fijados oídas las CC.AA. por el correspondiente departamento ministerial en cuyos presupuestos figuran los créditos asignados, resultando constitucionalmente legítimo que sea el Estado, en virtud de las competencias de coordinación que le reconoce el art. 149.1.13 C.E. y en tanto que garante de la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial (art. 138 C.E.), a quien corresponda la determinación de aquellos criterios al objeto de asegurar la distribución homogénea y no discriminatoria de tales créditos en todo el territorio nacional. Tampoco puede prosperar la invocada vulneración de las facultades que a las Cortes Generales atribuye el art. 134.1 y 2 C.E. por ser el Gobierno quien determina los criterios de distribución, ya que los fondos procedentes de las subvenciones, y su afectación a los programas específicos, fueron aprobados por las Cortes Generales mediante las correspondientes autorizaciones de créditos que figuran en los presupuestos de gastos de los diversos departamentos ministeriales, sin que el poder legislativo haya sido privado, por tanto, de la facultad de aprobar gastos o ingresos del sector público estatal que han de incluirse en la Ley de Presupuestos y sin que tal facultad se vea mermada en modo alguno porque sea el Gobierno, por mandato del legislador, quien determine los criterios objetivos de distribución territorial de las subvenciones de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de Presupuestos 50/1984. Asimismo, el hecho de que no conozcan las CC.AA. en el momento de la elaboración de sus presupuestos las cantidades de las que pueden disponer puede ciertamente dificultarles la elaboración de aquéllos, pero no supone ello límite alguno a la autonomía presupuestaria ni, en consecuencia, a las facultades de elaborar y aprobar sus propios presupuestos y, en su caso, prorrogarlos.

El apartado 3.º prevé la remisión por las CC.AA. a los Ministerios respectivos, «a efectos de su justificación y de acuerdo con lo previsto en el art. 80 de la Ley General Presupuestaria, de un estado trimestral de la situación de los fondos destinados a cada tipo de subvención dentro del mes siguiente a cada trimestre natural y con referencia a las operaciones realizadas en el mismo, así como de un estado de las obligaciones reconocidas y pagos realizados hasta el cierre de cada ejercicio».

No debe entenderse el precepto, como hacen los recurrentes, como la imposición a las CC.AA. de una suerte de control administrativo interno de justificación del gasto por razón del origen estatal de los fondos públicos, lo que ciertamente sería, por exorbitante, incompatible con las exigencias de la autonomía financiera de las CC.AA. (art. 156.1 C.E.), colocando a éstas en una situación de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado (SSTC 4/1981 y 6/1982). Pues como ya se dijo en la STC 201/1988, «no es aceptable -salvo la expedición de los documentos contables necesarios para la disposición de los fondos por las CC.AA.- que el control de su gasto público por el Estado, de indiscutible aplicación a las subvenciones que constan en los Presupuestos Generales del mismo, pueda llevar a que una mera comunicación administrativa establezca un control incompatible con las exigencias de la autonomía financiera de que gozan las CC.AA.».

Pero no es eso de lo que aquí se trata, sino por el contrario de un deber de carácter meramente informativo necesario para el cumplimiento por la Administración estatal de su propio control presupuestario interno y para que el Estado efectúe el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados. Sin que tal previsión pueda considerarse atentatoria de la autonomía financiera ni que invada el ámbito de competencias de las CC.AA., sino que, por el contrario, resulta conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional que inspiran la ordenación de la Hacienda en el Estado autonómico (art. 156.1 C.E.), pues, como también se dijo en la mencionada STC 201/1988, establecida la relación jurídica subvencional entre el Estado y las CC.AA., «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».

Por todo ello, así entendido el mencionado apartado del art. 78 no resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por demás concurrentes en este caso, ni tampoco a la autonomía financiera de éstas.

A la luz de esta doctrina nada hay que objetar, desde la perspectiva constitucional, a que el apartado 6.º prescriba que las cantidades asignadas se librarán a las CC.AA. trimestralmente, «con excepción de las prestaciones de carácter personal y social que se librarán por doceavas partes». Se trata de una decisión de materia de tesorería relativa a la distribución de los gastos a lo largo del ejercicio presupuestario, que puede considerarse dentro de las facultades encomendadas al Tesoro Público por el art. 117.1 de la Ley General Presupuestaria (STC 63/1986).

Finalmente, tampoco puede prosperar la inconstitucionalidad formal en la que, por infracción del art. 157.3 de la C.E., incurre el art. 78 de la Ley Presupuestaria para 1985 a juicio de la Generalidad de Cataluña, pues, de un lado, no constituyen objeto del citado precepto las competencias financieras de las CC.AA., sino, como indica la propia rúbrica que da título al artículo, la regulación del seguimiento y control por el Estado de las subvenciones gestionadas por las CC.AA. como consecuencia del traspaso de servicios, en cuanto se trata de fondos que forman parte de los Presupuestos del Estado y que están afectos a finalidades concretas, y, de otro, en desarrollo de la citada reserva de Ley fue dictada la L.O.F.C.A., que, entre otros extremos, regula el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, sin que pueda apreciarse, más allá de lo dicho respecto al apartado tercero, la vulneración de la citada disposición legal por el precepto impugnado.

#### 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 su impugnación del art. 75 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

2.º Estimar parcialmente los recursos acumulados núms. 252, 265, 276 y 279/85, y, en su virtud, declarar:

a) Que el art. 10, apartados 2 b), c), i), y párrafo *in fine* de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, no son contrarios a la Constitución interpretados en los términos contenidos en el fundamento jurídico 3.º

b) Que el art. 78.3 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, no es contrario a la Constitución interpretado en los términos contenidos en el fundamento jurídico 16.

c) Que es inconstitucional el párrafo segundo de la Disposición final undécima de dicha Ley.

3.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa.-Francisco Tomás y Valiente.-Francisco Rubio Llorente.-Antonio Truyol Serra.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-José Vicente Gimeno Sendra.-Firmado y rubricado.

**14324** Sentencia 97/1990, de 24 de mayo. Cuestiones de inconstitucionalidad 651/1985 y 1.314/1987 (acumuladas). En relación con la Disposición adicional segunda, apartado a), del Real Decreto-ley 3/1983, de 20 de abril, y la Disposición adicional segunda de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis

López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad núm. 651/1985, planteada por la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, por Auto de 3 de julio de 1985 y la núm. 1.314/1987, planteada por la Sala Segunda de lo Contencioso-Adminis-