



# BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO GACETA DE MADRID

Año CCCXXVI

Martes 17 de junio de 1986

Suplemento al núm. 144

## SUMARIO

	PAGINA		PAGINA
<b>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</b>			
Sentencias.—Pleno. Recursos de inconstitucionalidad acumulados, números 111/1982, 209/1983, 655/1983, 679/1983 y 223/1984. Sentencia número 63/1986, de 21 de mayo. A.1	1	Sala Primera. Recurso de amparo número 523/1985. Sentencia número 68/1986, de 27 de mayo. B.8	22
Sala Primera. Recurso de amparo número 452/1985. Sentencia número 64/1986, de 21 de mayo. A.12	12	Sala Primera. Recurso de amparo número 565/1986. Sentencia número 69/1986, de 28 de mayo. B.11	25
Sala Segunda. Recurso de amparo número 858/1983. Sentencia número 65/1986, de 22 de mayo. B.1	15	Sala Primera. Recurso de amparo número 968/1985. Sentencia número 70/1986, de 31 de mayo. B.12	26
Sala Segunda. Recurso de amparo número 860/1984. Sentencia número 66/1986, de 23 de mayo. B.3	17	Sala Primera. Recurso de amparo número 574/1986. Sentencia número 71/1986, de 31 de mayo. B.14	28
Sala Segunda. Recurso de amparo número 152/1985. Sentencia número 67/1986, de 27 de mayo. B.5	19	Sala Segunda. Recurso de amparo número 534/1985. Sentencia número 72/1986, de 2 de junio. C.1	29
		Sala Primera. Recurso de amparo número 588/1986. Sentencia número 73/1986, de 3 de junio. C.4	32
		Sala Primera. Recurso de amparo electoral número 589/1986. Sentencia número 74/1986, de 3 de junio. C.6	34

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**15947** Pleno. Recursos de inconstitucionalidad acumulados, números 111/1982, 209/1983, 655/1983, 679/1983 y 223/1984. Sentencia número 63/1986, de 21 de mayo.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, 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 y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados, números 111/1982, 209/1983, 655/1983, 679/1983 y 223/1984, promovidos por el Gobierno Vasco, representado por los Letrados don Rafael Jiménez Asensio, don Javier Madariaga Zamalloa y don Pedro José Caballero Lasquibar, en relación con las Leyes 44/1981, de 26 de diciembre; 9/1983, de 13 julio, y 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, 1983 y 1984, respectivamente, y el Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, y la Ley 5/1983, de 29 de junio, ambos de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria. Ha sido parte el Gobierno de la nación, representado por el Abogado del Estado, y ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. ANTECEDENTES

Primero.—Por escrito de 29 de marzo de 1982, el Letrado don Rafael Jiménez Asensio, en nombre del Gobierno Vasco, formula recurso de inconstitucionalidad, registrado bajo el número 111/1982, contra la Sección 33 (Fondo de Compensación Interterritorial) del anexo IV de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de

Presupuestos Generales del Estado para 1982, y solicita de este Tribunal dicte sentencia en la que «se declare la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de la disposición recurrida».

Segundo.—La fundamentación jurídica que sirve de apoyo al presente recurso contiene dos tipos de alegaciones: Unas de carácter procesal relativas a la legitimación del Gobierno Vasco para interponer el recurso y otras referentes al fondo de la cuestión planteada: La presunta inconstitucionalidad de la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial contenida en la Sección 33 de la mencionada Ley.

Por lo que se refiere a la legitimación, el representante del Gobierno Vasco pone de manifiesto que el art. 32.2 de la LOTC reconoce legitimación a las Comunidades Autónomas para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado siempre que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía. Y considera que la conexión existente entre la impugnada Sección 33 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, relativa al Fondo de Compensación Interterritorial, y el ámbito de autonomía propio de la Comunidad Autónoma del País Vasco resulta clara e indiscutible por las siguientes razones:

a) La partida destinada al País Vasco contenida en dicha sección forma parte de los recursos propios de esta Comunidad y constituye, por lo tanto, un ingreso de su Hacienda General (art. 157.1, c), de la Constitución, y 42, c), de su Estatuto de Autonomía). Al mismo tiempo, la delimitación cuantitativa de dicha partida y su desglose incide en el principio de autonomía financiera de que goza la Comunidad Autónoma vasca para el desarrollo y ejecución de las competencias que le son propias (art. 156.1 de la Constitución y 1.º de la LOFCA), vaciándolo de contenido y determina, en alguna medida, el desarrollo y devenir económico y social de la Comunidad.

b) La propia Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) establece una serie de parámetros encaminados a la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado, que, como tales, constituyen conexión suficiente para fundamentar el interés y, en consecuencia, la legitimación de la Comunidad

Autónoma del País Vasco para interponer el presente recurso. Por una parte, el Consejero de Hacienda de esta Comunidad, junto con los Consejeros de las demás Comunidades, forma parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, órgano consultivo que conoce de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 3 de la LOFCA) y, por otra parte, el art. 16, apartado 3.º, de esta misma Ley establece expresamente la necesaria intervención de las Comunidades Autónomas en las materias objeto de su competencia, al concretarse los diversos proyectos en que deban materializarse las inversiones que se realicen con cargo al mencionado Fondo.

c) Finalmente, la organización autonómica plasmada en la Constitución no se agota en el autogobierno de cada Comunidad, sino que las diversas Comunidades aparecen también como codefinidoras o correalizadoras del interés general; por ello, cualquier norma que pudiera incidir en este ámbito determina la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

Tercero.-En cuanto al fondo de la cuestión planteada, las alegaciones del Gobierno Vasco se centran en los siguientes aspectos: a) Procedimiento de tramitación parlamentaria; b) criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial; c) determinación concreta de los proyectos de inversión, y d) relación del Fondo previsto en la Sección 33 con el Fondo de Compensación Interterritorial previsto en la LOFCA.

a) El art. 158.2 de la norma fundamental prevé la constitución de un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. Y a este respecto el art. 16 de la LOFCA establece que en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente el Fondo de Compensación Interterritorial, el cual se distribuirá por las Cortes Generales de conformidad con lo establecido en el art. 74.2 de la Constitución; es decir, iniciándose el procedimiento en el Senado.

Tal previsión está basada en la estrecha relación del Fondo -cuya finalidad es articular y dotar de contenido el principio de solidaridad y corregir los desequilibrios económicos- con la propia estructura territorial del poder y en el carácter de Cámara de representación territorial que la Constitución atribuye al Senado.

No se puede, pues, confundir la dotación del Fondo con su distribución; esta última ha de hacerse a través del cauce procedimental fijado en la Constitución, que no coincide, ni puede coincidir, con la tramitación presupuestaria. Por otra parte, la voluntad vinculante de las Cortes sólo puede expresarse en este caso mediante una Ley y así ha de interpretarse el término «decisiones» contenido en el mencionado art. 74.2 de la norma fundamental.

En consecuencia, al no haberse regulado la distribución del citado Fondo por Ley tramitada en la forma indicada, se ha violado expresamente la Constitución y la LOFCA y, a tenor de lo previsto en el art. 28 de la LOTC, procede declarar la inconstitucionalidad de la Sección 33 de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.

A ello añade la representación del Gobierno Vasco que la distribución del Fondo se ha realizado sin que se hubieran establecido previamente mediante ley los criterios pertinentes, tal como determina el art. 16 de la LOFCA.

b) En el supuesto de que este Tribunal desestimare la alegación anterior, dicha representación alega, como fundamento de la pretendida inconstitucionalidad de la citada Sección, que los criterios utilizados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1982 están en contradicción con los establecidos en la LOFCA.

Reconoce que tales criterios no aparecen fijados en la mencionada Ley, pero teniendo en cuenta que la distribución se realizó de acuerdo con el dictamen del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas -del que discrepó el representante vasco, formulando voto particular- estima procedente analizar los criterios en él contenidos, contrastándolos con los establecidos en el art. 16 de la LOFCA.

En relación con el primero de dichos criterios -la inversa de la renta por habitante-, considera que la aplicación de esta variable, así definida, podría dar lugar a resultados paradójicos, por lo que ha de someterse a un «factor de corrección», factor que, en su opinión, no puede ser otro que el volumen de población de la Comunidad. La Ley de Presupuestos del Estado acepta esta ponderación, si bien introduce un elemento más: La relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la de la respectiva Comunidad; pero este elemento, al reforzar el carácter redistributivo y equitativo de la variable, origina un cambio importante en la participación de cada Comunidad en el Fondo de Compensación.

La representación del Gobierno Vasco estima que esta modificación adolece de inconstitucionalidad y debe ser anulada, al no estar permitida por la LOFCA, pues si bien, de conformidad con

el art. 16.1, f) de esta Ley, es posible utilizar otros criterios, lo que no cabe es desvirtuar la definición de los expresamente enumerados en ella. Esto no quiere decir que la Comunidad Autónoma del País Vasco no acepte el principio de solidaridad interterritorial; lo que el Gobierno Vasco propugna es que se respete la forma en que dicho principio ha quedado plasmado en la LOFCA.

Por otra parte -añade-, dada la configuración jurídica del Fondo, al que se atribuye la finalidad de corregir los desequilibrios territoriales, los datos estadísticos que han de servir de base para la determinación de la variable deben ser los correspondientes al momento inmediatamente anterior al de la vigencia del Fondo, máxime en una situación de grave crisis económica que no ha afectado con la misma intensidad a los distintos territorios. Por ello, no cabe otra solución que conferir el carácter de provisionales, o «a cuenta», a las asignaciones del Fondo realizadas sobre la base de datos antiguos, o declarar inconstitucionales y nulas dichas asignaciones.

También muestra su disconformidad la representación del Gobierno Vasco con los criterios establecidos para calcular las demás variables definidas en el art. 15.1 de la LOFCA.

Así pone de manifiesto que, al definir la variable migratoria como «la media del saldo migratorio interno de la Comunidad más la media de emigración exterior correspondiente a los últimos diez años, tomando valor cero aquellas Comunidades cuyo saldo sea positivo y distribuyéndose exclusivamente el valor de esta variable entre las restantes, se introduce un elemento nuevo: La inmigración, dado que la LOFCA se refiere sólo a la tasa de población emigrada de los diez últimos años» (art. 16.1, b). Por otra parte, la Ley de Presupuestos Generales del Estado olvida que en los últimos diez años han existido modificaciones sustanciales en la distribución demográfica, por lo que debió atribuir mayor importancia al segundo quinquenio.

Asimismo -señala-, se ha sustituido el criterio del «porcentaje de desempleo sobre la población activa», propuesto en el art. 16.1, c) de la LOFCA, por el de «la diferencia entre la tasa de paro existente en cada Comunidad y la tasa media nacional», aplicando este índice exclusivamente a las Comunidades cuya tasa de paro se sitúe por encima de la media, con lo que se produce de nuevo una transgresión de la LOFCA.

Por último, la representación del Gobierno Vasco muestra su disconformidad respecto al peso relativo que se ha asignado a las distintas variables y respecto a la utilización exclusiva de los datos elaborados por el INE con olvido de las competencias conferidas en materia estadística a varias Comunidades y de lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la LOFCA.

Como consecuencia de todo lo expuesto, concluye que la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado incurre en inconstitucionalidad y nulidad.

c) En cuanto a la determinación concreta de los proyectos de inversión pública financiados con cargo al Fondo, contenida en los anexos de la mencionada Ley de Presupuestos, la representación del Gobierno Vasco alega que no se ha seguido el método procedimental establecido en el art. 16.3 de la LOFCA, conforme al cual tal determinación ha de efectuarse de mutuo acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma «según la distribución de competencias existentes en cada momento».

Cualquiera que sea la interpretación de este precepto -señala-, lo que resulta claro es que en ningún caso puede entenderse que corresponde al Estado unilateralmente decidir todos los proyectos de inversión, incluidos los referentes a competencias propias de las Comunidades Autónomas, y esto es lo que ha hecho la Administración del Estado en la Ley de Presupuestos.

A este respecto, pone de manifiesto que en el informe económico-financiero adjunto a los presupuestos se establece que el País Vasco y Cataluña «recibirán las cantidades que figuran en el Fondo adscritas a actividades que ya han sido transferidas, las cuales serán aplicadas a la financiación de aquellos proyectos que estas Comunidades decidan», lo que resulta elocuente en relación con la interpretación que el propio Gobierno del Estado atribuye al art. 16.3 de la LOFCA. Y, en el mismo sentido, reproduce párrafos de la Exposición de Motivos del Proyecto de la LOFCA, alegando el indudable valor interpretativo que resulta forzoso atribuirle.

De todo lo anterior concluye que la determinación de los proyectos concretos financiados con las transferencias derivadas del Fondo de Compensación Interterritorial es disconforme con la Constitución (art. 158.2) y con la LOFCA.

Esta conclusión resulta reforzada, a su juicio, por el análisis de los proyectos concretos que figuran referidos al País Vasco. Dichos proyectos chocan abiertamente con la normativa reguladora del Fondo, ya que la corrección de desequilibrios territoriales exige que éste financie inversiones nuevas y no se destine a pagar deudas atrasadas o a hacer frente a obras de reparación, como ocurre en el presente caso; por ello, las cantidades asignadas a estos proyectos deben ponerse a la libre disposición de la Comunidad Autónoma para que ésta las invierta en los proyectos de infraestructura que libremente decida. Y lo mismo cabe decir de aquellos proyectos

que no contienen detalle suficiente, si la Administración del Estado no justifica adecuadamente, a lo largo de este procedimiento, que reúnen la exigida condición de «inversión nuevas».

d) Finalmente, la representación del Gobierno Vasco manifiesta que, a la vista de alguna intervención en el Congreso de los Diputados, cabría sostener que el Fondo establecido en la Sección 33 del Presupuesto es «un Fondo de Compensación nominal o nominativo», y no el Fondo previsto en la LOFCA. Pero, aun admitiendo esta tesis —señala—, la Ley de Presupuestos vulneraría el sistema de distribución de competencias del País Vasco al incluir una serie de proyectos de inversión concretos correspondientes a competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma, y por ello resultaría inconstitucional. Tal inconstitucionalidad sólo podría salvarse considerando que el importe total de las consignaciones destinadas al País Vasco en la referida Sección 33 constituye una partida presupuestaria que carece de virtualidad jurídica en cuanto precisa proyectos de inversión.

4. Por providencia de 14 de abril de 1982, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acuerda admitir a trámite el presente proceso constitucional y dar traslado al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, del escrito de demanda presentado, para que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen oportunas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 34.1 de la LOTC.

5. Dentro del plazo concedido se reciben las alegaciones del Abogado del Estado, quien, en su escrito de 6 de mayo de 1982 y antes de entrar a analizar el fondo de la cuestión debatida, plantea la posible inadmisibilidad del presente recurso por una doble razón: A) Falta de idoneidad de su objeto, y B) Falta de legitimación del Gobierno Vasco.

A) La Sección 33 de la Ley de Presupuestos no puede ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad, pues ésta, como evidencian los arts. 27.2.b) y 31 de la LOTC, sólo puede versar sobre «preceptos» y la mencionada Sección no es ningún precepto, sino la expresión cifrada de unas determinadas habilitaciones cuantitativas de gasto. Las distintas Secciones del Presupuesto sólo obtienen carácter preceptivo a través de la «norma de aprobación» contenida en el art. 1.º de la Ley de Presupuestos.

Podría argüirse que, haciendo uso del principio «pro actione», este Tribunal podría corregir la inadecuada expresión del objeto procesal, pero en el presente caso no resultaría procedente por los siguientes motivos: 1.º El Tribunal tiene la potestad de invitar a subsanar lo subsanable (art. 85.2 de la LOTC), pero no la de suplir las equivocaciones de las partes, y 2.º La parte recurrente ha elegido deliberadamente el peculiar objeto procesal con la pretensión de que, dada la identidad de los criterios utilizados en la impugnada Sección de los Presupuestos con los contenidos en el Proyecto de Ley del FCI, este Tribunal prejuzgue la inconstitucionalidad de una Ley aún no aprobada.

B) En cualquier caso, el Gobierno Vasco carece de legitimación para impugnar la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado para 1982.

El art. 32.2 de la LOTC sólo reconoce legitimación a las Comunidades Autónomas contra «las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía», es decir, al «ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses particulares», como ha precisado la STC de 14 de julio de 1981 (FJ 3.º). Por lo tanto, la legitimación queda objetivamente limitada a la defensa de las competencias de la Comunidad Autónoma.

De acuerdo con esta doctrina, la falta de legitimación resulta manifiesta en el presente caso por las siguientes razones:

a) El Gobierno Vasco no se limita a impugnar la asignación hecha a «su» Comunidad, por lo que, si prosperase su pretensión —la nulidad de la Sección 33 de los Presupuestos—, resultarían afectadas todas las demás Comunidades Autónomas y Territorios, que quedarían privados de unos ingresos por transferencias de gran importancia; existe, pues, un «exceso impugnatorio» y una correlativa falta de legitimación.

b) Aun cuando la impugnación se limitase a la asignación del FCI a favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco, carecería también de legitimación el Gobierno Vasco, ya que tal asignación no afecta a su «ámbito de autonomía» en el sentido anteriormente indicado de «ámbito de competencias», pues la dotación del Fondo es una carga general del Estado y las transferencias del mismo son ingresos contingentes y no constituyen un «derecho» de las Comunidades. La Comunidad vasca puede tener un legítimo interés político en lo que concierne al alcance y cuantía de la asignación, pero interés político no equivale a competencia. Por otra parte, tal impugnación afectaría también a las demás Comunidades aun cuando se acordase la elevación de la dotación global del Fondo —hipótesis dudosa en una sentencia de inconstitucionalidad—, pues en este supuesto resultarían modificados los criterios distributivos.

c) Por último, el órgano de la Comunidad Autónoma legitimado para interponer recurso de inconstitucionalidad sería, en todo caso, el Parlamento vasco, de acuerdo con el art. 28.c) del EAPV.

El art. 162.1 a) de la Constitución prevé la legitimación de «los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas». Y en el supuesto de que el Estatuto de la Comunidad instituya una Asamblea, es perfectamente posible que le atribuya el monopolio del ejercicio de la acción de constitucionalidad, como ocurre en el Estatuto Vasco. Pero, aun cuando la expresión «en su caso» se interpretara en el sentido de «además», sería preciso deslindar cuándo corresponde ejercer dicha acción al Parlamento y cuándo al Gobierno, dado que no cabe presumir una duplicidad en la concesión de legitimación. Pues bien, dado que las transferencias del FCI son un recurso o ingreso de la Comunidad Autónoma, cuya previsión debe figurar en los presupuestos de la Comunidad, la legitimación para interponer el presente recurso le corresponde al Parlamento, que es quien aprueba los presupuestos.

6. En relación con el fondo de la cuestión controvertida y con carácter previo al análisis de la primera alegación del Gobierno Vasco —la inadecuación del procedimiento de tramitación parlamentaria—, el Abogado del Estado expone lo que considera el carácter singular de la regulación del FCI durante el ejercicio 1982.

El art. 18 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, vinculaba al Gobierno a «constituir» en los Presupuestos del Estado para 1982 un FCI de conformidad con lo previsto en la LOFCA, pero esta Ley sólo podría haberse aplicado íntegramente si se hubiera dictado la Ley prevista en el último párrafo del apartado 1.º de su art. 16 sobre índices o criterios de distribución y su ponderación. Ahora bien, en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos del Estado para 1982 el correspondiente Proyecto de Ley se estaba tramitando pero no había sido aprobado por las Cámaras.

La solución dada a esta situación, que es razonable y conforme a la Constitución, ha consistido sustancialmente en lo siguiente:

a) La dotación del FCI se ha hecho en los Presupuestos Generales del Estado en cumplimiento de los arts. 4.2.b) y 16.1 de la LOFCA.

b) Tal dotación aparece desagregada territorialmente y especificada por conceptos presupuestarios, tal como viene exigido por principios elementales de Derecho presupuestario y técnica presupuestaria.

c) Esa desagregación presupone unos criterios de distribución y, al no haberse aprobado todavía la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, que se estaba tramitando según lo previsto en el art. 74.2 de la Constitución, se aplicaron los contenidos en el Proyecto de Ley, que habían sido informados favorablemente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre.

De esta forma se hizo posible la dotación del FCI para 1982 sin que ello supusiera infringir el art. 74.2 de la Constitución como pretende el Gobierno Vasco.

En primer lugar, no es de aplicación el mencionado precepto constitucional a los Presupuestos Generales del Estado, pues éstos se limitan a aplicar los criterios genéricos del art. 16.1 de la LOFCA, concretados en el Proyecto de Ley del FCI, el cual se está tramitando con arreglo al art. 74.2 de la Constitución y a cuyo texto definitivo habrá de atenerse.

Por otra parte, si el Proyecto de Ley, aprobado ya por el Senado, se aprobará por el Congreso en sus propios términos, no se podría atribuir ninguna inconstitucionalidad a la Sección 33 de los Presupuestos, pues ésta se habrá limitado a «preaplicar» criterios distributivos ulteriormente aprobados de conformidad con el art. 74.2 de la Constitución en una Ley que, además, confirma indirectamente, en su disposición transitoria tercera, la corrección de tal «preaplicación». Y si el Congreso modificara los criterios, la propia Ley del FCI proveerá, bien admitiendo para el ejercicio de 1982 los criterios distributivos utilizados en los Presupuestos para ese ejercicio, o bien obligando a modificar los créditos presupuestarios para ajustarlos a los criterios distributivos que la Ley fije.

7. Por lo que se refiere a los «criterios de distribución» implícitamente utilizados en la Sección 33, el Abogado del Estado manifiesta que las alegaciones del Gobierno Vasco reproducen los argumentos contenidos en el voto particular formulado por su Consejero de Economía y Hacienda al Acuerdo 2/1981 del Consejo de Política Fiscal y Financiera que sirvieron de base al Proyecto de Ley del FCI, lo que evidencia la pretensión de dicho Gobierno de que el Tribunal Constitucional prejuzgue la constitucionalidad de una Ley aún no vigente. Tales alegaciones serían pertinentes si se hubiera recurrido la Ley del FCI, pero no lo son en el presente caso en que no se recurre ningún precepto o «texto», sino unos criterios no formulados expresamente.

No obstante, el Abogado del Estado hace una serie de precisiones a este respecto. El art. 16.1 de la LOFCA no contiene en su totalidad «variables definidas», sino criterios orientadores de la distribución que deben tener en cuenta las Cámaras al adoptar la decisión a que se refiere el art. 74.2 de la Constitución. Así lo pone de manifiesto, por una parte, la admisión de «otros criterios que se estimen procedentes», que no tienen por qué ser criterios cualitativamente diversos de los expresamente enunciados, sino que pueden ser complementarios, auxiliares y aun correctores de los efectos indeseables de éstos, y, por otra parte, la remisión a una ley ordinaria de la «ponderación de los diversos índices y criterios» (art. 16.1 de la LOFCA, párrafos penúltimo, letra f), y último), ponderación que incluye tanto el «peso relativo» de cada variable en relación con las demás, como la «ponderación interna» que de cada variable se efectúa al definirla. La concreción de ambos tipos de ponderación la realizan los arts. 4 y 5 del Proyecto de Ley del FCI, bajo los títulos «Criterios de distribución» y «Definición de las variables», cuyo tenor implícitamente anticipa el resultado distributivo de la Sección 33 de los Presupuestos del Estado de 1982.

Con ello, pues, no se vulneran los criterios —por lo demás orientativos, genéricos y técnicamente inútiles por falta de una concreción rigurosa— del art. 16.1 de la LOFCA; simplemente se desarrollan interpretativamente, ponderándolos y convirtiéndolos en técnicamente operativos.

Por lo que concierne a los datos utilizados, procedentes del INE, es posible —señala el Abogado del Estado— que hubiera sido más «justo» hacer una extrapolación estadística a 1981, pero la mayor o menor justeza de unas técnicas estadísticas no es una razón de inconstitucionalidad. Del mismo modo que tampoco lo es el que los datos se hayan obtenido con una mayor o menor coordinación con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

8. En cuanto a la impugnación de los proyectos concretos de inversión relativos al País Vasco, el Abogado del Estado manifiesta que la explicación del gasto contenida en la Sección 33 no desciende a los proyectos de inversión concretos: es sólo una previsión, respecto a la cual únicamente pueden considerarse fijas la cuantía global y la distribución interterritorial. En efecto, el anexo I de la Ley de Presupuestos, en relación con el art. 2, apartado primero, cinco, de la misma, establece que podrán autorizarse las transferencias de crédito que sean necesarias entre los Departamentos ministeriales y la Sección 33, Fondo de Compensación Interterritorial, y viceversa, para cumplir los objetivos y finalidades de dicho Fondo, sin modificar su cuantía y distribución territorial.

Los proyectos concretos de inversión que se prevé financiar con los presupuestos de un ejercicio pueden formar parte de la documentación anexa al anteproyecto de la Ley de Presupuestos que se envía a las Cámaras para la mejor discusión de los mismos, y esto ha ocurrido en el presente caso. Pero no resulta posible basar en esta documentación la inconstitucionalidad por «algo que no dice», que no se desprende de ella.

Sin perjuicio de ello, el Abogado del Estado considera procedente hacer algunas precisiones respecto al acuerdo que debe existir entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto a la materialización de las inversiones realizadas con cargo al FCI.

En primer lugar, no cabe inferir del art. 16.3 de la LOFCA que con cargo al FCI sólo sea posible financiar proyectos en materia de competencia de las Comunidades Autónomas, y en idéntico sentido han de interpretarse los arts. 6, 7, 9 y 11.1 del proyecto de Ley del FCI.

En segundo lugar, la racionalidad en el modo de proceder exige que el «acuerdo» a que se refiere el mencionado art. 16.3 de la LOFCA se produzca con tiempo suficiente para poder efectuar los cálculos y cuantificaciones oportunos. Y así se establece en el art. 7 del proyecto de Ley del FCI, el cual exige también que se especifiquen en los presupuestos los proyectos de inversión objeto del «acuerdo».

En los presupuestos para 1982 no ha habido «acuerdo» ni se han especificado los proyectos que habrán de ejecutarse con cargo al FCI, pues en aquel momento resultaba imposible incluir la dotación del mismo. No obstante, no se olvidó la exigencia básica contenida en el art. 16.3 de la LOFCA. En efecto, en la Memoria del anteproyecto de la Ley de Presupuestos figura un documento, el número I, en el que se afirma que la ejecución de los proyectos de inversión incluidos en el FCI será realizada por el Estado «excepto en el caso del País Vasco y de Cataluña», que recibirán las cantidades que figuran en el Fondo adscritas a actividades que ya han sido transferidas, las cuales serán aplicadas a la financiación de aquellos proyectos que estas Comunidades decidan. Con lo cual, el acuerdo que no pudo obtenerse antes de la aprobación de los Presupuestos habrá de obtenerse después.

No ha existido pues, infracción del art. 16.3 de la LOFCA. Por otra parte, resulta además dudoso que una infracción de este tipo tenga transcendencia constitucional o que no quepa sanar el vicio

requiriendo el acuerdo de la Comunidad Autónoma en fase de ejecución del Presupuesto.

9. Finalmente, en relación con la «nominalidad» del FCI en los Presupuestos del Estado para 1982, el Abogado del Estado manifiesta que no se trata de un Fondo aparente, sino del FCI previsto en la Constitución y en la LOFCA. Pero, en cualquier caso, esa apariencia no llevaría a la inconstitucionalidad de la Sección 33, sino tan sólo el cambio del rótulo, pues no es razón de inconstitucionalidad el que el Presupuesto del Estado prevea créditos para financiar inversiones en materias que puedan ser competencia de las Comunidades Autónomas. La Constitución (art. 157.1.c), el Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 42.c) y la LOFCA (arts. 4.2.b) y 15, y disposición transitoria primera) prevén que puedan constituir recursos de las Comunidades Autónomas otras asignaciones de los Presupuestos del Estado además de las partidas del FCI, lo que justificaría, en todo caso, la Sección 33 en cuanto a la asignación de fondos que efectúa a favor del País Vasco, siendo, por lo demás, dudosa la legitimación del Gobierno Vasco para impugnar lo que favorece a la Comunidad Autónoma Vasca. Además —añade— es manifiesto que la asignación de recursos financieros en ningún caso supone, en sí y por sí, violación del ámbito de autonomía del País Vasco ni invasión de las competencias de esta Comunidad Autónoma.

10. Por escrito de 30 de marzo de 1983, el Letrado don Javier Madariaga Zamalloa, en nombre del Gobierno Vasco, formula recurso de inconstitucionalidad, registrado bajo el número 209/1983, contra la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria.

En el suplico del mencionado escrito el representante del Gobierno Vasco solicita se tenga por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional tercera y la Sección 33 relativa al Fondo de Compensación Interterritorial del anexo II del Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, y se dicte sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de las disposiciones recurridas.

11. Las alegaciones contenidas en los fundamentos jurídicos de la demanda se centran en los siguientes puntos: A) La presunta violación del art. 86.1 de la Constitución por el Real Decreto-ley impugnado en cuanto aprueba el FCI; B) La presunta violación del art. 74.2 de la Constitución al no seguirse el procedimiento establecido en dicho precepto para la distribución del FCI; C) La presunta vulneración del art. 158.2 de la Constitución y del art. 16 de la LOFCA, en cuanto a la determinación concreta de los diferentes proyectos a efectuar con cargo a las transferencias derivadas del FCI.

12. Antes de entrar a analizar el alcance de la expresión «régimen de las Comunidades Autónomas» contenida en el art. 86.1 de la Constitución y su repercusión sobre la utilización del Decreto-ley en materias relativas al FCI, el representante del Gobierno Vasco pone de manifiesto la vinculación existente entre el mencionado Fondo y el régimen económico-financiero de las Comunidades Autónomas. Dicha vinculación deriva, a su juicio, de la finalidad que atribuyen a aquél el art. 148.2 de la Constitución y los arts. 16 y 18 de la LOFCA, y del hecho de que el Fondo constituya uno de los recursos que integran el sistema de ingresos de la Comunidad. Por una parte, según los mencionados preceptos, el FCI ha de distribuirse entre las Comunidades Autónomas y han de destinarse a proyectos de inversión en materias sobre las que la Comunidad tiene competencia, así como a obras conjuntas entre el Estado y las Comunidades, todo ello sobre unas bases de coordinación y de mutuo acuerdo, lo que implica el reconocimiento de un amplio protagonismo y grado de participación a las Comunidades Autónomas en la selección de los proyectos financiados con cargo al FCI. Por otra parte, las transferencias de éste y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado figuran en los arts. 157.1.c) de la Constitución y 4.2 de la LOFCA como uno de los recursos de las Comunidades Autónomas, y en el art. 42 del EAPV se les incluye como uno de los ingresos de la Hacienda general del País Vasco, lo que significa que el mecanismo de financiación de las Comunidades viene determinado, al menos parcialmente, por su participación en los ingresos recaudados por el Estado. La disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 24/1982, objeto del presente recurso, regula la dotación global del FCI y su distribución, estableciendo la forma en que las Comunidades Autónomas podrán disponer de los correspondientes créditos.

Sobre esta base el representante del Gobierno Vasco plantea la posible inconstitucionalidad del Decreto-ley por violar el límite que el art. 86.1 de la Constitución establece al excluir de su ámbito «el régimen de las Comunidades Autónomas». En su opinión, esta expresión hace referencia a las materias que afectan a las competencias de las mismas, y en relación al caso presente, a la regulación de los aspectos que puedan influir en su régimen económico-financiero, como puede ser la distribución del FCI. Esta materia, por lo tanto, resulta excluida del Decreto-ley por la naturaleza

misma del Fondo, que es diferente a la de las demás partidas presupuestarias.

No cabe -sostiene- hacer una equiparación entre las expresiones «régimen de las Comunidades Autónomas» (art. 86.1 CE) y «aprobación de los Estatutos de Autonomía» (art. 81.1 CE), pues si la voluntad del constituyente hubiera sido excluir del ámbito de los Decretos-leyes únicamente a aquellas normas que afectarían a la aprobación de los Estatutos de Autonomía no hubiera hecho falta aquella referencia; bastaba con la reserva de Ley orgánica del art. 81.1 de la Constitución.

Según la doctrina -añade-, dentro de esa excepción ha de entenderse comprendida la regulación del ejercicio de las competencias financieras del art. 157.3 de la norma fundamental; el régimen a que se refiere el art. 86.1 no se agota en el contenido del Estatuto, sino que también remite al procedimiento de aprobación o modificación del mismo y a todas las disposiciones estatales mediante las cuales, de acuerdo con la Constitución, se atribuyan competencias a las Comunidades Autónomas.

En consecuencia, no cabe regular mediante el mecanismo del Decreto-ley aquellos aspectos que afectan al régimen económico-financiero de las Comunidades a que se refiere el art. 157 de la Constitución, debiendo inferirse que cualquier alteración que se produzca en cuanto a la distribución del FCI y su transferencia a las Comunidades Autónomas a través de dicha vía jurídica excepcional resulta contraria a la Constitución.

Finalmente, dado que el Decreto-ley fue convalidado por el Congreso de los Diputados, el representante del Gobierno Vasco analiza los efectos de esta convalidación, regulada en el art. 86.2 de la Norma fundamental. A su juicio, la convalidación no convierte a los Decretos-leyes en Leyes por las siguientes razones: a) porque el procedimiento de convalidación se aparta totalmente del establecido en la Constitución para la elaboración de las Leyes, ya que excluye la presencia del Senado; b) porque si se convirtieran en Leyes quedaría sin contenido la posibilidad de recurrir los Decretos-leyes ante el Tribunal Constitucional; c) porque el procedimiento de convalidación hace imposible el trámite de enmiendas, esencial dentro del proceso legislativo, ya que la única posibilidad que queda al Congreso de los Diputados es pronunciarse sobre la convalidación del Decreto-ley en su totalidad o derogarlo; y d) porque la norma convalidada carece de la sanción real, exigida en el art. 91 de la Constitución.

13. En cuanto a la tramitación parlamentaria del FCI y la determinación concreta de los proyectos de inversión financiados con cargo a dicho Fondo, el representante del Gobierno Vasco reproduce sustancialmente las alegaciones contenidas en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad 111/1982 que hemos resumido en el antecedente tercero, apartados a), b) y c), de la presente sentencia.

14. Por providencia de 6 de abril de 1983, la Sección Tercera del Pleno acuerda admitir a trámite el mencionado recurso y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 34.1 de la LOTC, dar traslado al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, a fin de que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen pertinentes.

15. Dentro de dicho plazo, por escrito de 25 de abril de 1983, el Abogado del Estado evacúa el trámite conferido.

En primer término plantea la necesidad de precisar cuál es el objeto del presente recurso, dado que, mientras que en el encabezamiento de la demanda y en la certificación que la acompaña -en la que se manifiesta la voluntad impugnatoria del Gobierno Vasco- se hace referencia solamente a la disposición adicional tercera, en el suplico, en cambio, se especifica como objeto del recurso «la disposición adicional tercera y la Sección 33 relativa al FCI del anexo II del Real Decreto 28/1982», siendo de señalar que en la providencia de admisión del Tribunal el objeto del recurso queda determinado por referencia al suplico.

Admite el Abogado del Estado que existe una conexión necesaria entre la disposición adicional tercera y el anexo II, precisamente porque el sentido de dicha disposición es prohibir el «compromiso» de cantidades superiores a las que figuran en el anexo II. Pero considera que queda todavía por concretar si el recurso debe entenderse referido a la disposición adicional tercera en relación con todo el anexo II o sólo con el «servicio 02» (País Vasco).

Con ello el Abogado del Estado replantea la cuestión de la legitimación del Gobierno Vasco para recurrir, cuestión sobre la que ya se había manifestado en su escrito de alegaciones en relación con el precedente recurso de inconstitucionalidad número 111/1982.

Tras remitirse al contenido del mencionado escrito señala que, en su opinión, existe diferencia entre los legitimados para recurrir a que se refieren los dos apartados del art. 32.2 de la LOTC. Los legitimados del apartado 1.º son órganos (o fracciones de órganos) generales cuya iniciativa de recurrir pone de manifiesto un interés público objetivo general y por ello carece de toda limitación, lo que

no ocurre con los legitimados del apartado segundo, que sólo pueden recurrir aquellas leyes, disposiciones o actos con fuerza legal que afecten a su ámbito de autonomía (= haz de competencias).

Ahora bien -arguye-, sería insatisfactorio entender que una legitimación concedida por resultar afectado el ámbito propio de autonomía de la Comunidad Autónoma pueda servir para afectar otros ámbitos de autonomía de otras Comunidades sin oír las en el proceso. Y eso viene a ocurrir cuando una Comunidad Autónoma impugna ella sola una norma del tipo de la disposición adicional tercera-anexo II del Real Decreto-ley 24/1982, si lo que se entiende impugnado es todo el anexo II.

Pero tampoco es solución, a su juicio, entender limitado el objeto del recurso a la asignación efectuada a la Comunidad impugnante, pues con esta impugnación así limitada podría pretenderse una de estas dos cosas: a) la nulidad de la propia asignación, dejando intactas las demás, supuesto que, de no ser considerado absurdo, entrañaría la falta de legitimación de los órganos de la Comunidad para recurrir en su propio perjuicio; b) la elevación de la asignación, pero resulta dudoso que esa elevación pueda lograrse como pronunciamiento directo de una sentencia de inconstitucionalidad y, en todo caso, lesionaría a las demás Comunidades sin oír las ya que, o bien el FCI quedaría intacto, lo que supondría una disminución de las asignaciones de otras Comunidades, o se elvaría con el consiguiente traetorno de los criterios distributivos del FCI, afectando en ambos casos perjudicialmente a Comunidades Autónomas terceras sin posibilidad de comparecer en el proceso.

De todo lo anterior deduce el Abogado del Estado que la Comunidad Autónoma Vasca carece de legitimación para recurrir el objeto de este proceso constitucional.

Por otra parte -añade-, tal falta de legitimación deriva también del hecho de que, en puridad, la asignación del FCI no afecta al ámbito de autonomía (haz de competencias) de la Comunidad Autónoma y, en especial, no afecta a las competencias financieras de la misma, ya que los recursos del FCI constituyen una partida de los Presupuestos Generales del Estado, siendo calificados en la LOFCA como una carga general del Estado.

Finalmente reproduce en lo sustancial sus alegaciones en el recurso 111/1982 respecto a la falta de legitimación del Gobierno Vasco para actuar aisladamente, dado que, de acuerdo con el EAPV, la legitimación corresponde al Parlamento Vasco y las transferencias del Fondo son un ingreso posible de la Hacienda Autónoma que debe figurar en el Presupuesto, cuya aprobación compete a dicho Parlamento.

16. A continuación el Abogado del Estado examina las alegaciones contenidas en el escrito de interposición del recurso.

Por lo que se refiere a la presunta violación del art. 86.1 de la Constitución, estima pertinente poner previamente de manifiesto el sentido de la norma impugnada. Señala al efecto que la disposición adicional tercera contiene dos apartados. El primero constituye una norma transitoria sobre el límite máximo de las cantidades que podrían comprometerse por territorios y proyectos con cargo a la dotación global del FCI, que ha quedado prorrogada en virtud del art. 134 de la Constitución; se trata, pues, de una norma de ejecución del Presupuesto estatal. El apartado segundo contiene una norma de contabilización de la ejecución presupuestaria relativa a gastos de inversión propios de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas que hayan de ser realizados por las mismas, así como a las consecuencias contables en la ordenación del gasto y del pago.

En resumen, la disposición adicional tercera es una norma propia de una Ley de Presupuestos, e incluso su apartado segundo podría figurar en una norma reglamentaria de ejecución presupuestaria o de la ordenación de gasto.

Dada, pues, su naturaleza, no cabe afirmar, a juicio del Abogado del Estado, que la mencionada disposición afecta al «régimen de las Comunidades Autónomas» en el sentido del art. 86.1 de la Constitución. Aun concediendo a efectos dialécticos que dicha expresión tenga un alcance superior a la reserva de Ley orgánica del art. 81 de la misma, el concepto jurídico indeterminado que contiene sólo puede ser entendido en conexión con las leyes generales previstas en el título VIII de la Norma fundamental, de modo que por Decreto-ley no podrían establecerse «leyes-marco» o de «armonización», o delimitarse las competencias estatales y autonómicas. Pero esto nada tiene que ver con el Presupuesto del Estado y su ejecución.

El problema, por lo tanto, no es si la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 24/1982 queda incluida en el concepto «régimen de las Comunidades Autónomas», sino si el Decreto-ley puede ser una vía constitucionalmente lícita para adoptar «medidas urgentes» en materia presupuestaria y financiera, pero esta cuestión no ha sido planteada en el presente recurso, ya que la demanda se limita a afirmar que es «harto dudosa». No obstante, el Abogado del Estado considera conveniente señalar que un Decreto-ley en materia presupuestaria sería inconstitucional si pretendiera sustituir a la Ley de Presupuestos, excluyéndola para un ejercicio, pero

no lo sería si con él se pretende tan sólo —como ocurre en el caso que nos ocupa— anticipar algunos meses ciertas determinaciones presupuestarias con carácter provisional y «a resultas» de lo que, en definitiva, disponga la Ley de Presupuestos, ya que en tal caso se da el «presupuesto habilitante» y la «relación de adecuación» exigida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

17. En cuanto al resto de las alegaciones del Gobierno Vasco, el Abogado del Estado reitera los argumentos expuestos en su escrito de alegaciones en el recurso 111/1982, al que, por lo demás se remite.

Así, en lo que concierne a la posible violación del art. 74.2 de la Constitución, reproduce sustancialmente la argumentación contenida en dicho escrito en relación con la Sección 33 de los Presupuestos. A ello añade que, por lo que se refiere a la disposición adicional tercera, ésta no es sino una consecuencia de la prórroga de la Ley de Presupuestos de 1982; su hipotética inconstitucionalidad por violar el mencionado precepto constitucional sería así una inconstitucionalidad derivada o por vía de consecuencia. Dado que dicha Sección no lo viola, lo mismo sucede con la disposición adicional.

En cuanto a la distribución del FCI y la determinación de los proyectos concretos de inversión por mutuo acuerdo entre el Estado y las Comunidades, el Abogado del Estado afirma que el Gobierno Vasco desconoce el significado de las normas que impugna. La función de la disposición adicional tercera y del anexo II es establecer límites prudenciales a los compromisos de gastos «por territorios y proyectos» en tanto se aprueba la Ley de Presupuestos de 1983, que es la que decidirá en definitiva lo concerniente a dicha cuestión. Por otra parte —añade—, existe una contradicción interna en la demanda, pues, al mismo tiempo que denuncia la inexistencia de «común acuerdo», reconoce que los proyectos fueron determinados «de común acuerdo» en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y así se deduce del acta de su reunión de 25 de julio de 1982.

18. Por escrito de 30 de septiembre de 1983, el Letrado don Pedro José Caballero Lasquibar formula, en nombre del Gobierno Vasco, recurso de inconstitucionalidad, registrado bajo el número 655/1983, contra la disposición adicional tercera y la Sección 33 relativa al Fondo de Compensación Interterritorial del anexo II de la Ley 5/1983, de 29 de julio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, y solicita de este Tribunal dicte sentencia en la que «se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de las disposiciones recurridas».

Por providencia de 13 de octubre de 1983, la Sección 1.ª del Pleno acuerda admitir a trámite dicho recurso y dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, para que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen oportunas.

19. En la fundamentación jurídica del recurso, el representante del Gobierno Vasco reproduce literalmente las alegaciones formuladas en el escrito de 30 de marzo de 1983 que dio lugar al recurso de inconstitucionalidad número 209/1983, contra la disposición adicional tercera y la Sección 33 del Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, si bien, de un lado, suprime las alegaciones referentes a la presunta inconstitucionalidad por razón del rango normativo (Decreto-ley) de la disposición impugnada, que en el presente recurso no ha lugar a plantearse dado el carácter de ley formal de la misma, y, de otro, añade el Fundamento VI relativo al «carácter nominal o nominativo» del FCI, que es una reproducción del Fundamento VII del escrito de 29 de marzo de 1982 que dio lugar al recurso de inconstitucionalidad número 111/1982, contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1982, de 26 de diciembre de 1981.

A su vez, el Abogado del Estado se remite a las alegaciones formuladas en sus escritos de 6 de mayo de 1982 y 25 de abril de 1983 en relación con los citados recursos números 111/1982 y 209/1983, y, al igual que en ellos, solicita que se desestime el recurso de inconstitucionalidad en cuestión, declarando la plena constitucionalidad y validez de la disposición adicional tercera y de la Sección 33 de la Ley 5/1983, de 29 de junio.

20. Por escrito de 14 de octubre de 1983, el Letrado don Javier Madariaga Zamalloa, en nombre del Gobierno Vasco, interpone recurso de inconstitucionalidad, bajo el número 679/1983, contra el art. 21, apartados 2 y 3, y la Sección 33 (Fondo de Compensación Interterritorial) del anexo III de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983, y solicita de este Tribunal que «se declare la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de las disposiciones recurridas».

Por providencia de 19 de octubre de 1983, la Sección 2.ª del Pleno acuerda admitir a trámite el recurso y, conforme a lo dispuesto en el art. 34.1 de la LOTC, dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, a fin de que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen pertinentes.

21. En su escrito de interposición del recurso, el representante del Gobierno Vasco reproduce casi literalmente en los cuatro

primeros fundamentos jurídicos el contenido del escrito —de fecha 29 de marzo de 1982— por el que se formuló el recurso contra la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982 (registrado con el número 111/1982), salvo en lo que concierne a la determinación concreta de los proyectos de inversión pública.

Por lo que se refiere a este punto, a diferencia de lo mantenido en el mencionado recurso, el representante del Gobierno Vasco manifiesta, en el Fundamento quinto de su escrito, que en la elaboración de los Presupuestos de 1983 el Gobierno solicitó de la Comunidad Autónoma del País Vasco la fijación de aquellos proyectos que deberían ser ejecutados dentro de su ámbito competencial con cargo al FCI, razón por la cual no alega motivo de inconstitucionalidad en relación con este aspecto.

No obstante, muestra su disconformidad con el criterio seguido para la distribución del FCI correspondiente a cada Comunidad Autónoma, entre las inversiones a ejecutar con la Comunidad que afectan a competencias asumidas por ella y las que corresponden al Estado. Entiende que dicha distribución constituye un aspecto básico que no puede efectuarse de forma unilateral por la Administración y, al no discutirse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado los criterios adoptados sino tan sólo las consecuencias finales, tales criterios deben ser fijados en una ley previa. Por otro lado, el procedimiento utilizado por la Administración del Estado ha supuesto, en su opinión, una infravaloración de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y, en definitiva, una interpretación restrictiva de estas competencias.

Por último, en el fundamento sexto de su escrito, el representante del Gobierno Vasco analiza el contenido del art. 21, apartados 2 y 3 de la Ley en cuestión.

A su juicio, el apartado segundo de dicho precepto supone que el Estado puede poner límites a la utilización de una dotación económica que es propia de la Comunidad Autónoma, lo que resulta incongruente por cuanto la Comunidad es titular de dicho crédito. Si lo que se pretende con tal precepto es controlar la ejecución de las inversiones —lo que, por otra parte, no ocurre con la entrega de medios económicos con cargo al Fondo de Cooperación Municipal a favor de las Entidades Locales, que se hace de forma automática y periódica (art. 15 de la Ley de Presupuestos)— existen otros medios de control, bien sean parlamentarios o a través del propio Tribunal de Cuentas.

Por otro lado —añade—, técnicamente no resulta aconsejable la implantación de nuevos tipos de formalidades que provocan una burocratización adicional en relación con unos fondos de cuya utilización responde su titular. En definitiva, lo que viene a ponerse en entredicho es la gestión pública de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, implantándose unos mecanismos de mera descentralización administrativa.

Por todo ello, el representante del Gobierno Vasco sostiene que la entrega de recursos a la Comunidad Autónoma con cargo al FCI debe llevarse a cabo de manera automática, responsabilizándose la propia Comunidad de las inversiones en materia de su competencia, lo mismo que ocurre con la entrega de medios económicos con cargo al Fondo de Cooperación Municipal.

En cuanto al apartado tercero, que regula los remanentes de crédito y la posible incorporación de los mismos a la dotación global del Fondo, alega que tal precepto es contrario a la finalidad del FCI y que no se puede privar de unas inversiones previstas a una Comunidad por ineficacia de la propia Administración del Estado en la realización de los proyectos encomendados a su responsabilidad. Penalizar a quien no es responsable de una situación que daña a sus intereses va en contra de los principios de legalidad e interdicción de la arbitrariedad consagrados en el art. 9 de la Constitución.

22. El Abogado del Estado considera que la única cuestión novedosa en el presente recurso y que no ha sido objeto de debate en los anteriores procesos de inconstitucionalidad es la relativa al apartado 3.º del art. 21 de la mencionada Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por ello se centra en el análisis de este punto y se remite en todo lo demás a sus escritos de alegaciones en los recursos de inconstitucionalidad números 111/1982 y 209/1983, cuyo contenido da por reproducido.

A su juicio, sólo desconociendo el destino asignado constitucionalmente a los recursos del FCI y el art. 16.5 de la LOFCA puede impugnarse dicho precepto. De acuerdo con el art. 158.2 de la Constitución, el FCI se constituye «con destino a gastos de inversión», por lo que resulta claro que sus recursos, una vez asignados a las Comunidades Autónomas, no pueden quedar indefinidamente congelados, sino que han de aplicarse a los fines previstos en la Norma fundamental, esto es, a la realización de inversiones.

El art. 16.5 de la LOFCA, que contempla el supuesto que nos ocupa y que en la demanda ni siquiera se invoca, prevé que «los posibles excedentes del Fondo en un ejercicio económico quedarán afectos al mismo para la atención de los proyectos de ejercicios posteriores». El art. 21.3 de la Ley de Presupuestos dispone la

incorporación de los remanentes al crédito a los propios de la Comunidad en el ejercicio inmediato posterior, y de este modo, respetando la citada disposición de la LOFCA, viene a mejorar la situación de las Comunidades Autónomas que por las razones que sean (no sólo la posible ineficacia, como se indica en la demanda, sino la imposibilidad material de contratar las inversiones o cualquier otra razón imaginable) no han podido comprometer en un ejercicio la totalidad de los recursos asignados: Les concede un ejercicio más para el compromiso del crédito y transcurrido éste es cuando se globalizan, lo cual es absolutamente lógico si se piensa que lo único que se exige para que esto no ocurra no es que se hayan realizado materialmente las inversiones en cuestión, sino simplemente que se hayan comprometido.

23. Por escrito de 30 de marzo de 1984, el Letrado don Rafael Jiménez Asensio, en nombre del Gobierno Vasco, formula recurso de inconstitucionalidad, registrado bajo el número 223/1984, contra el art. 2, el art. 22 y la Sección 33 (Fondo de Compensación Interterritorial) de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984 y solicita de este Tribunal que «se declare la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de las disposiciones recurridas».

Por providencia de 4 de abril de 1984, la Sección 4.ª del Pleno acuerda admitir a trámite el recurso y, a tenor de lo dispuesto en el art. 34.1 de la LOTC, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno de la Nación, para que en el plazo común de quince días formulen las alegaciones que estimen oportunas.

24. En relación con la Sección 33 (Fondo de Compensación Interterritorial) de los Presupuestos Generales del Estado para 1984, la representación del Gobierno Vasco reproduce, en su escrito de interposición del recurso, las alegaciones formuladas en el recurso de inconstitucionalidad 111/1982. Asimismo, las alegaciones relativas al art. 22.2 de la correspondiente Ley constituyen una reiteración de las efectuadas en el recurso 679/1983, al impugnar una disposición similar (el art. 21, apartado 2, de la Ley de 13 de julio de 1983), si bien la argumentación se completa poniendo de manifiesto la incompatibilidad de dicha norma con la autonomía de gastos.

La única cuestión nueva planteada es la impugnación del art. 2.º de la mencionada Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, que regula el aumento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, fijando un límite máximo del 6,5 por 100, respecto de las vigentes en el ejercicio anterior, para las retribuciones íntegras del personal no laboral y de los altos cargos, así como para la masa salarial del personal laboral. Lo que impugna el Gobierno Vasco es el apartado 2, b) en conexión con los números 1, 3 y 4 del citado art. 2.º, por cuanto extiende dichas limitaciones al personal al servicio de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los Organismos dependientes de ellas.

La representación del Gobierno Vasco entiende que tales normas infringen el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocido en el art. 156.1 de la Constitución, en relación con la autonomía política proclamada en los arts. 2 y 137 de la misma, y que, por lo que al presente recurso interesa, se refleja en los arts. 40 y 44 del EAPV, autonomía que, prescindiendo de los aspectos relativos a los ingresos y a la gestión, se proyecta fundamentalmente en la vertiente del gasto, que la Comunidad Autónoma debe ordenar en su propio Presupuesto. A juicio de dicha representación, las normas impugnadas condicionan la autonomía financiera de las Comunidades sin título competencial estatal que lo justifique, pues, si bien es cierto que aquélla tiene su límite, entre otros, en la necesaria coordinación con la Hacienda estatal, esta coordinación debe hacerse a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera establecido por la LOFCA, que en su art. 2, a), prevé expresamente la competencia del Consejo para entender «sobre la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con el Estado», y no a través de la simple imposición por parte de éste de un límite cuantitativo no consensuado. Esta imposición —añade— no se justifica tampoco en virtud de la competencia estatal para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, pues el art. impugnado no es una norma básica del régimen de funcionarios, dado su carácter eminentemente financiero y coyuntural y su ámbito de aplicación que abarca también al personal laboral y a los altos cargos, por lo que infringe las competencias del País Vasco en materia funcional (art. 10.4 EAPV). Ni es tampoco una norma que resulta de las exigencias de la planificación económica de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución —aunque es lógico que influyan sus resultados sobre la política económica—, pues, en cualquier caso, esta planificación tiene sus cauces y en ella deben ser oídas las Comunidades Autónomas. Por último, señala la representación del Gobierno Vasco —y a este respecto parece dar preferencia— que las normas recurridas incurrir en inconstitucionalidad formal por infracción del art. 134.2 de la Norma fundamental, ya que exceden del contenido de los Presupuestos Generales del Estado que, según el último precepto constitucional mencionado,

han de limitarse al sector público estatal en sentido estricto, siendo el procedimiento de coordinación marcado por la LOFCA el cauce apropiado para este tipo de acuerdos en materia presupuestaria.

En definitiva, frente a la regulación contenida en el artículo impugnado, la representación del Gobierno Vasco sostiene que es a la Comunidad Autónoma Vasca a quien, en virtud del principio de autonomía financiera, corresponde determinar, a través de sus propios presupuestos, el incremento global de las retribuciones de sus funcionarios, con las limitaciones obvias resultantes de la coordinación de las Haciendas autónomas con la Hacienda estatal y del principio de solidaridad. Lo contrario conduciría inevitablemente, en su opinión, a reducir el ámbito de acción autónomas y a restringir la esfera de decisión transformándola en un puro mecanismo de descentralización administrativa.

25. En su escrito de alegaciones, el Abogado del Estado se remite a las formuladas en el recurso número 111/1982 en todo lo referente a la dotación y distribución del FCI en la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado para 1984. Del mismo modo, en cuanto la materia regulada en el art. 22 de la Ley 44/1983 fue impugnada en recursos anteriores, el Abogado del Estado reproduce sustancialmente las alegaciones que entonces formuló en ellos.

El escrito se centra, pues, en la presunta vulneración del art. 2.º de la mencionada Ley. El Abogado del Estado señala al respecto, en primer lugar, que, en su opinión, el Gobierno Vasco carece de legitimación para impugnar dicho precepto, ya que ésta quedaría reservada al Parlamento Vasco como órgano competente para aprobar los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. No obstante, entra a analizar el contenido del artículo impugnado, justificando la constitucionalidad del mismo en una doble razón: Por una parte, porque la medida adoptada, de limitación del aumento de las retribuciones, ha de considerarse como una norma básica del régimen estatutario de los funcionarios —a cuyo carácter no se opone su naturaleza financiera y coyuntural— tendente a garantizar un principio constitucionalmente protegido, el de la igualdad de los funcionarios de todas las Administraciones públicas en cuanto a los incrementos posibles de sus retribuciones (art. 149.1.18 de la Constitución en conexión con el 138.2). Por otra parte y sobre todo, porque se trata de una medida de ordenación general de la economía nacional (art. 149.1.13 de la Constitución) plenamente idónea para hacer frente a la actual situación de crisis, en la que, junto a la inflación, se da un descenso de la producción y un alto nivel de paro, pues una de las causas que motivan la crisis es el llamado «empuje de los costes», esto es, el crecimiento de las remuneraciones de los factores de la producción, especialmente de los sueldos y salarios. Es evidente —añade— que la eficacia de la medida en cuestión, tendente a reducir los efectos negativos de la presión de los costes sobre la economía nacional, depende de su aplicación en todo el territorio y del grado de seguimiento que de ella se produzca en el sector privado a través del «efecto demostración».

Así pues, para el Abogado del Estado, la competencia estatal en materia de ordenación general de la economía y la indispensable solidaridad colectiva justifican sobradamente la constitucionalidad de la medida impugnada.

26. Por Auto de 20 de diciembre de 1984, el Pleno del Tribunal acuerda la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad números 209/1983, 655/1983 y 679/1983 al 111/1982, y por Auto de 14 de febrero de 1985, acuerda la acumulación del recurso de inconstitucionalidad número 223/1984 a los anteriormente mencionados.

27. Por providencia de 29 de abril de 1986, el Pleno acuerda señalar el día 8 de mayo siguiente para la deliberación y votación de la presente sentencia.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. En los cinco recursos de inconstitucionalidad acumulados, objeto de la presente Sentencia, el Gobierno Vasco impugna, por una parte, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1982, 1983 y 1984 (recursos 111/1982, 679/1983 y 223/1984) y, por otra, el Real Decreto-ley de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, en relación con la prórroga de los Presupuestos para 1982, y la Ley que lo convalida (recursos 209/1983 y 655/1983).

En el primer caso, las alegaciones se centran en la constitucionalidad de la dotación y la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) contenidas en la Sección 33 de los Presupuestos y en la de determinados artículos de las correspondientes leyes, que hacen referencia, de un lado, a la disponibilidad de dicho Fondo por parte de las Comunidades Autónomas y, de otro, al incremento de las retribuciones del personal al servicio de dichas Comunidades. En el segundo caso, si bien se reproducen las alegaciones efectuadas en el primero de los recursos interpuestos, la cuestión fundamental controvertida es la adecuación del Decreto-ley para regular materias relativas al FCI.

2. Por lo que concierne a la impugnación de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, es preciso hacer unas consideraciones previas sobre la delimitación del objeto de los mencionados recursos.

En el caso del recurso 111/1982, la demanda de inconstitucionalidad se dice formulada «contra la sección 33 (Fondo de Compensación Interterritorial) del anexo IV de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982», pero la referencia al «anexo IV» es, sin duda, errónea y habrá de entenderse que lo que se pretende impugnar es la Sección 33 del estado de gastos (estado letra A) de los Presupuestos del Estado para dicho año.

En el recurso 679/1983, si bien el Acuerdo del Gobierno Vasco para recurrir y conferir la representación a un letrado se refiere a la Sección 33 del anexo IV (de nuevo habrá de entenderse Sección 33 del estado de gastos) de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983, el recurso se extiende también al art. 21, apartados 2 y 3, tal como aparece en el encabezamiento y en el suplico del escrito de interposición.

Y, finalmente, en el recurso 223/1984, el Acuerdo del Gobierno Vasco se refiere a la impugnación de los arts 2, 22 y Sección 33 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, pero en el suplico la impugnación del FCI se centra en los créditos destinados a financiar los proyectos que figuran en el anexo del fondo.

Es de señalar que la Sección 33 de todos los Presupuestos impugnados tiene un contenido similar: La expresión cifrada de la dotación del FCI y su distribución entre las Comunidades Autónomas, y, en su caso, Entes preautonómicos, provincias o territorios. Por su parte, los mencionados arts. 21 y 22 contienen normas relativas al FCI de naturaleza análoga, y en los dos casos aparecen impugnadas las que hacen referencia a la forma y condiciones en que las Comunidades Autónomas podrán disponer de los correspondientes créditos (art. 21.2, párrafo segundo, y el art. 22.2, párrafo segundo), así como las relativas a los remanentes de crédito (arts. 21.3 y 22.3).

Siendo esto así, carece de relevancia, desde el punto de vista de las cuestiones que han de ser analizadas en la presente Sentencia, la discusión sobre el alcance de la impugnación contenida en cada uno de los recursos, que es objeto de consideración por parte del Abogado del Estado en el caso de alguno de los acumulados.

Y, desde esta perspectiva, dichas cuestiones pueden ser divididas en dos grupos: a) las relacionadas con el FCI, y b) las que versan sobre una materia ajena al mismo y, concretamente, sobre la fijación de un límite máximo para el aumento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los Organismos dependientes de ellas (art. 2.º de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984), pudiendo distinguirse, a su vez, dentro del primero, las relativas a la dotación y distribución del FCI en el estado de gastos de los Presupuestos Generales, y las relativas al articulado de las respectivas Leyes, que, como hemos señalado anteriormente, se centran en la disponibilidad de los recursos del FCI asignados a las Comunidades Autónomas.

3. Por lo que al apartado a) se refiere, resulta conveniente examinar en primer término el marco constitucional en que el FCI se encuadra.

El art. 158 de la Constitución determina en su apartado 2.º que, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación destinado a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso. Por otra parte, el art. 74.2 de la misma establece que las decisiones de las Cortes previstas en dicho precepto se adoptarán mediante un procedimiento iniciando en el Senado.

Asimismo, el art. 157 de la Norma fundamental, en su apartado 1. c), considera como uno de los recursos de las Comunidades Autónomas a «las transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado», previendo en el apartado 3 la regulación mediante Ley orgánica del ejercicio de las competencias financieras enumerada en el apartado 1.

Esta Ley —la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)— fue sancionada el 22 de septiembre de 1980 y en ella se hace referencia al FCI en los siguientes artículos: Art. 3.º, 2 b), según el cual el Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano consultivo y deliberante, entenderá del «estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación»; art. 4.º, 2, que otorga a las Comunidades Autónomas la posibilidad de obtener ingresos procedentes, de un lado, de las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la misma Ley, y, de otro, de las transferencias del FCI, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los

arts. 138 y 158 de la Constitución; art. 16, que regula el mencionado Fondo de Compensación Interterritorial.

En este último artículo se establece, a su vez: a) la dotación anual del FCI en los Presupuestos Generales del Estado; b) su distribución por las Cortes Generales de conformidad con lo previsto en el art. 74.2 de la Constitución; c) los criterios según los cuales ha de llevarse a cabo la distribución, cuya ponderación deberá hacerse por ley, será revisable cada cinco años; d) la determinación por mutuo acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según la distribución de competencias existentes en cada momento, de los proyectos en que se materializan las inversiones; e) la obligación de rendir cuenta anualmente a las Cortes Generales, f) la afectación al Fondo, para la atención de los proyectos de ejercicios posteriores, de los posibles excedentes de un ejercicio económico.

La LOFCA desarrolla así en su art. 16 los principios configuradores del Fondo a la vez que remite a una ley ordinaria la ponderación de los distintos índices o criterios para la distribución del mismo.

A este último respecto es de señalar que, con fecha 6 de noviembre de 1981, el Gobierno remitió al Senado el texto del Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial que completa la normativa contenida en la LOFCA y, por lo que aquí interesa, establece la definición y ponderación de los criterios fijados por el mencionado artículo así como el mecanismo de control parlamentario del Fondo. Dicha ponderación es de dos tipos: Una ponderación interna de las variables previstas en el citado artículo 16, lo que da lugar a una redefinición de las mismas, y una ponderación relativa de las distintas variables.

Concluida la legislatura sin que el Congreso hubiera aprobado el Proyecto, en la siguiente el Gobierno remitió de nuevo al Senado el Proyecto de Ley del FCI, que es una reproducción literal del anterior y que se convirtió en la Ley 7/1984, de 31 de marzo.

En la exposición de motivos de ambos textos se indica que la selección de los índices o criterios de distribución se ajusta a lo establecido en la LOFCA y que, de acuerdo con lo dispuestos en el art. 3.º 2. b) de esta Ley, su definición y ponderación fueron sometidos a estudio y valoración por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera, quien los aprobó en su reunión de 16 de septiembre de 1981.

Al mismo tiempo que por el Consejo de Política Fiscal y Financiera se adoptaban los acuerdos relativos a la ponderación de los índices y se tramitaba parlamentariamente el Proyecto de Ley del FCI —y antes de su aprobación definitiva— se tramitaron las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1982, 1983 y 1984. En todas ellas se incluye en la Sección 33 del estado de gastos la dotación global del Fondo y su distribución entre las diversas Comunidades Autónomas y, en su caso, los Entes preautonómicos, provincias y territorios. Según se declara expresamente en las respectivas Memorias, tal distribución, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptadas en sus Acuerdos de 18 de mayo de 1982 y 29 de julio de 1983, se ajusta a los criterios aprobados por dicho Consejo, los cuales coinciden con los contenidos en el Proyecto de Ley.

En consecuencia, la Sección 33 de los Presupuestos impugnados expresa numéricamente la dotación global del FCI y su distribución, tal como exigen la Constitución y la LOFCA, pero esta distribución se basa, en cambio, en unos criterios que, aunque aprobados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera y debatidos en las Cortes —incluso aprobados por el Senado—, se aplicaron antes de haber concluido la tramitación de la correspondiente Ley.

4. Antes de entrar a examinar la impugnación de la citada Sección efectuada por el Gobierno Vasco, es preciso considerar las dos excepciones que, con carácter previo, formula el Abogado del Estado: La falta de legitimación del Gobierno Vasco para interponer los presentes recursos de inconstitucionalidad y «la falta de idoneidad» del objeto de los mismos.

Es de señalar al respecto que, según el art. 162.1.a) de la Constitución, están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad «los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas». Y, en conexión con él, el art. 32.2 de la LOTC especifica que los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerzas de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.

El Abogado del Estado cuestiona la legitimación del Gobierno Vasco para interponer los mencionados recursos de inconstitucionalidad por entender que la dotación del FCI es una carga general del Estado que, como tal, no afecta al ámbito de autonomía de las Comunidades, que las transferencias tampoco constituyen un derecho de éstas sino tan sólo un recurso posible, y que, en definitiva, la legitimación queda objetivamente limitada a la defensa de las competencias de la Comunidad Autónoma, sin que



la dotación y distribución del FCI entren dentro de su ámbito competencial.

Tal planteamiento, sin embargo, no puede ser compartido. La Comunidad Autónoma del País Vasco goza de autonomía para la gestión de sus propios intereses, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución, y de ella forma parte la autonomía financiera, reconocida a las Comunidades Autónomas en el art. 156.1 de la misma. Esta autonomía financiera supone la existencia de una Hacienda autónoma (art. 40 del EAPV) que permita el ejercicio y financiación de las competencias asumidas. Por lo tanto, el País Vasco posee las competencias financieras —así las denomina el art. 157.3 de la Norma fundamental— relativas a la obtención de los recursos y a la utilización de los mismos, así como a la elaboración y aprobación de sus Presupuestos.

Sobre estas bases resulta imposible sostener que la Comunidad Autónoma del País Vasco carece de legitimación para impugnar el FCI, dado que las transferencias procedentes de éste constituyen uno de los ingresos de sus Presupuestos (arts. 157.1.c) de la Constitución y 42.c) del EAPV) y tienen como finalidad financiar proyectos de inversión, en parte relativos a las competencias asumidas por la Comunidad (art. 7 de la LOFCA).

Por otra parte, el FCI afecta también a la competencia asumida por el País Vasco en materia de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica (art. 10.25 del EAPV), en cuanto los proyectos de inversión financiados por el Fondo están encaminados a corregir los desequilibrios económicos y han de coordinarse con los programas de desarrollo regional de la Comunidad (arts. 6 y 7 de la LOFCA).

El Abogado del Estado sostiene que, aun cuando el País Vasco gozase de legitimación, ésta correspondería al Parlamento Vasco, dados los términos del art. 28 del EAPV. Pero tal afirmación resulta infundada; el art. 32.2 de la LOTC otorga la legitimación tanto a los órganos colegiados ejecutivos como a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, y el hecho de que el mencionado art. 28 del EAPV establezca que corresponde al Parlamento Vasco interponer el recurso de inconstitucionalidad no puede, por lo tanto, ser interpretado en el sentido de que excluya la legitimación del Gobierno Vasco al respecto.

5. El Abogado del Estado entiende también que los recursos no son admisibles por «falta de idoneidad» de su objeto, ya que —arguye— la Sección 33 de la Ley de Presupuestos no es ningún precepto o texto legal que pueda ser impugnado en esta vía. Con su argumentación parece dar a entender que sólo el articulado —y no los estados de gastos e ingresos de las Leyes de Presupuestos— sería susceptible de impugnación a tenor del art. 27.2 de la LOTC.

A este respecto es preciso señalar, sin embargo, que el contenido de los Presupuestos Generales del Estado integra, junto con su articulado, la Ley de Presupuestos Generales del Estado y que, por lo que se refiere a los estados de autorización de gastos, cada una de las Secciones presupuestarias —que contiene los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado— adquiere fuerza de ley a través de la norma de aprobación incluida en el art. 1.º de las respectivas Leyes de Presupuestos. Y no pierde tal carácter por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración, sea preciso acudir a otros preceptos, tal como ocurre con muchas normas jurídicas.

No cabe, pues, afirmar que la pretensión de anulación, por parte del Gobierno Vasco, de la Sección 33 del estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado no constituya un «objeto idóneo» de los correspondientes recursos de inconstitucionalidad.

6. Rechazadas las excepciones formuladas, procede entrar a analizar la cuestión de fondo planteada, a saber, la presunta inconstitucionalidad de dicha Sección basada en la inconstitucionalidad —tanto por el procedimiento de su fijación como por su contenido— de los criterios de distribución a que la misma responde.

Dicho análisis ha de tener presente, como punto de partida, la distinción entre la fuente jurídica del gasto público —normalmente la Ley de Presupuestos— y la de las obligaciones del Estado. Los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según Derecho, las generen, tal como señala el art. 42 de la Ley General Presupuestaria.

Por lo que respecta al FCI, en la Constitución se distinguen y delimitan perfectamente ambos planos: a) El de la autorización presupuestaria, al que se refieren los arts. 158.2, según el cual «se constituirá un fondo de compensación con destino a gastos de inversión», y el 157.1.c), en el que se prevé, entre los recursos de las Comunidades Autónomas, las transferencias del FCI «con cargo a los Presupuestos Generales del Estado», y b) el de la distribución de las dotaciones del fondo entre las Comunidades Autónomas en

virtud de un acto de las Cortes Generales (art. 158.2 CE) distinto de la autorización presupuestaria.

Similar esquema encontramos en la LOFCA, en cuyo art. 16, apartado 1, se distingue claramente entre dotación anual del fondo «en los Presupuestos Generales del Estado» y distribución del mismo por las Cortes Generales, «de conformidad con lo establecido en el art. 74.2 de la Constitución».

De lo anterior se deduce que ambos actos —el de autorización presupuestaria de las transferencias del fondo, por un lado, y el de distribución del mismo, por otro— producen sus respectivos efectos y han de realizarse a través de procedimientos distintos: El acto de autorización presupuestaria de las transferencias sólo produciría los mismos efectos que cualquier otra consignación y aprobación de créditos presupuestarios y habría de acordarse siguiendo el procedimiento de tramitación propio de la Ley de Presupuestos, mientras que la distribución del fondo, que vendría acordada por las Cortes Generales a través del procedimiento específicamente previsto en el artículo 74.2 de la Constitución, sería la auténtica fuente en este caso de las obligaciones del Estado para con las Comunidades Autónomas.

El esquema, pues, establecido por la Constitución y la LOFCA consiste en que la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha de limitarse a autorizar las transferencias del FCI de conformidad con la distribución del mismo acordada por las Cortes Generales a través de un procedimiento distinto, fijado en el artículo 74.2 de la Constitución.

Y a este esquema ha respondido la tramitación parlamentaria de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado impugnadas, así como la de los proyectos de Ley del FCI en los que se establecen los criterios de distribución y su ponderación, definiendo las correspondientes variables, los cuales han sido tramitados siguiendo el procedimiento previsto en el art. 74.2 de la Norma fundamental.

La tramitación simultánea de ambas Leyes —que en buena lógica debe ser sucesiva— llevó a establecer indirectamente unos elementos de conexión que respetaran el esquema previsto. Así en los Presupuestos Generales del Estado se aplicaron, como hemos señalado anteriormente, los criterios contenidos en los proyectos de Ley, y en éstos de incluyeron las correspondientes disposiciones transitorias relativas al ejercicio en que entrase en vigor la Ley del FCI.

El hecho de que las Leyes de Presupuestos se aprobasen sin haber sido aprobada la Ley del FCI es lo que induce al Gobierno Vasco a estimar que los criterios —a su juicio, inconstitucionales— han sido definidos por un procedimiento —el presupuestario— distinto al constitucionalmente establecido. Por ello impugna la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado basándose en la inadecuación del procedimiento parlamentario seguido y al mismo tiempo, a través de dicha Sección, impugna los criterios de distribución, trasladando con este motivo a este Tribunal el debate habido en las Cámaras en relación con el proyecto de Ley del FCI, lo que permite al Abogado del Estado afirmar que, en definitiva, lo que con los presentes recursos se pretende es prejuzgar la constitucionalidad de la futura Ley del FCI.

7. Pero este planteamiento del Gobierno Vasco confunde los dos planos que hemos puesto de relieve y desconoce la distinta naturaleza de las decisiones implicadas.

Por lo que concierne al procedimiento de tramitación, no cabe afirmar que en la aprobación de la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado se haya seguido un procedimiento inadecuado.

La impugnación del Gobierno Vasco sólo tiene sentido si se considera que la Sección 33 de los Presupuestos contiene la distribución del FCI a que hacen referencia los arts. 158.2 de la Constitución y el 16.2 de la LOFCA en la medida en que suponga el desarrollo de aquél.

Pero, como hemos precisado anteriormente, la denominada por el Gobierno Vasco «distribución final» del fondo no constituye una de las decisiones de las Cortes Generales a que se refieren los mencionados preceptos, sino tan sólo una serie de cifras por las que se autorizó a transferir, hasta el límite máximo de las cantidades allí expresadas, determinados recursos a cada una de las Comunidades Autónomas. Por ello el procedimiento seguido para establecer dichas autorizaciones, que ha sido el específico de las Leyes de Presupuestos, no infringió ni habría podido infringir el art. 74.2 de la Constitución. Y el que tales autorizaciones presupuestarias se basaran en la previsión —justificada por la simultánea tramitación en las Cortes del proyecto de Ley del FCI— de futuras obligaciones legales, calculadas teniendo en cuenta criterios de distribución idénticos a los contenidos en dicha Ley, no afecta a la constitucionalidad de la Ley de Presupuestos, a la que no cabe imputar vicios de inconstitucionalidad que sólo son posibles en relación con otros tipos de decisiones.

Por otra parte, tampoco carece de sentido el que las Cortes Generales, que posteriormente habrían de pronunciarse sobre la efectiva distribución del fondo, hayan aprobado proyectos de Ley.

de Presupuestos elaborados con ese contenido, pues en el caso de que la distribución acordada con posterioridad hubiese diferido de las autorizaciones de gasto aprobadas mediante la Ley de Presupuestos, siempre habría sido posible, como señala el Abogado del Estado, acudir a las oportunas modificaciones presupuestarias mediante las técnicas aplicables al efecto. El que el proyecto de Ley del FCI haya tardado cierto tiempo en convertirse en Ley 7/1984, de 31 de marzo, no afecta a la constitucionalidad o inconstitucionalidad inicial de las Leyes de Presupuestos para 1982, 1983 y 1984. Por otra parte, no constituye materia de conocimiento de los presentes recursos, y ni siquiera se alude expresamente a ella, la cuestión de la eficacia —en defecto de una auténtica decisión de las Cortes sobre la distribución del fondo— de las autorizaciones presupuestarias contenidas en la Sección 33 de los correspondientes presupuestos, o la de la aplicación que haya podido hacerse de las asignaciones autorizadas a cada una de las Comunidades Autónomas, pues difícilmente podría ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad al análisis de la legalidad de la ejecución de dicha Sección presupuestaria.

8. Por análogas razones no puede prosperar la impugnación de la Sección 33 de los presupuestos basada en la presunta inconstitucionalidad de los criterios de distribución que sirvieron de base a la cuantificación de las consignaciones presupuestarias.

En los escritos de interposición de los recursos se reconoce que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado que se impugnan no establecen expresamente criterio alguno de distribución del FCI, limitándose a consignar en su Sección 33 unas dotaciones presupuestarias cuantificadas. No obstante el Gobierno Vasco aduce que de la documentación anexa a dichas Leyes y del debate parlamentario se desprende que los criterios que fundamentaron el «reparto» del fondo en los presupuestos vienen a coincidir con los incorporados al proyecto de Ley del FCI, los cuales fueron dictaminados favorablemente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, con la oposición del representante vasco. Y por ello considera que la inconstitucionalidad en que, a su juicio, incurrían dichos criterios al redefinir las variables expresamente establecidas por la LOFCA para servir de base a la distribución, arrastra la inconstitucionalidad de la Sección 33 de los presupuestos.

Pero tal alegación, que cobra su verdadero sentido en relación con la Ley del FCI, no puede servir de fundamento a los presentes recursos de inconstitucionalidad, ya que, si bien es cierto que, como ponen de manifiesto las Memorias de los presupuestos, los criterios de distribución del fondo en ellos utilizados coinciden con los del proyecto de Ley del FCI, tales criterios en modo alguno pudieron adquirir vigencia con la entrada en vigor de las Leyes de Presupuestos impugnadas; en realidad, son algo externo o ajeno a las mismas, meras previsiones hipotéticas que únicamente podrían adquirir vigencia mediante la adopción por las Cortes Generales de una auténtica «decisión» sobre la distribución del fondo a través de la aprobación del mencionado proyecto de Ley del FCI.

9. Con independencia de la impugnación del estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado, la representación del Gobierno Vasco impugna ciertas normas relativas al FCI contenidas en el articulado de la Ley 9/1983, de 13 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983, y de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984. Los arts. 21.2 y 22.2, respectivamente. El primero de ellos reproduce el contenido de la disposición adicional tercera, 2, párrafo segundo, del Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, y de la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria.

Como señalábamos en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia, las normas impugnadas en ambos casos son de naturaleza análoga y hacen referencia a la forma y condiciones en que las Comunidades Autónomas podrán disponer de los créditos correspondientes a la dotación del FCI (arts. 21.2 y 22.2), así como al destino de los remanentes de dichos créditos (arts. 21.3 y 22.3).

Por lo que se refiere a la primera cuestión, el párrafo segundo —único impugnado— del art. 21.2 determina que las Comunidades Autónomas dispondrán de los mencionados créditos mediante la presentación, ante el Ministerio de Economía y Hacienda, de una certificación comprensiva de la parte de obra efectivamente ejecutada o de la adquisición realizada. Y el apartado segundo del art. 22.2 establece que dichas Comunidades dispondrán por cuartas partes trimestralmente de los créditos cuya gestión tengan encomendada, previa solicitud en la que se relacionen los datos relativos a obras ejecutadas, adquisiciones realizadas o transferencias de capital efectuadas en el trimestre inmediatamente anterior, deduciéndose del importe del libramiento las cantidades correspondientes a dicho trimestre que no se hayan utilizado.

El Gobierno Vasco considera que, si lo que se pretende con tales normas es controlar la puntual ejecución de las inversiones proyectadas, existen otros medios de control a través del Parlamento o del propio Tribunal de Cuentas, que son, en definitiva, los únicos legitimados para imponer, en su caso, las correcciones adecuadas.

A su juicio, el control previsto en los mencionados artículos es un control adicional que pone en entredicho la gestión de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y limita injustificadamente su autonomía de gastos, por lo que resulta inconstitucional.

Para el Abogado del Estado, en cambio, se trata de unas normas de mera ejecución presupuestaria —la de los presupuestos estatales— que incluso pudieron haber sido establecidas por vía reglamentaria y que pretenden facilitar a las Comunidades Autónomas la disposición de las consignaciones a ellas destinadas.

No puede negarse a los preceptos impugnados esa naturaleza, ni al Estado competencia para dictar normas de ese tipo, ya sea de rango legal o reglamentario. Y en tal sentido nada habría que objetar, desde la perspectiva de su constitucionalidad, a que el art. 22.2, párrafo segundo, prescriba que las Comunidades Autónomas dispondrán de los créditos del FCI «por cuartas partes, que se librarán en los quince primeros días de cada trimestre». Se trata de una mera decisión en materia de tesorería, relativa a la distribución de los gastos a lo largo del ejercicio presupuestario, que puede considerarse dentro de las funciones encomendadas al Tesoro Público por el art. 108.c) de la Ley General Presupuestaria.

Pero los preceptos en cuestión no se limitan a poner periódicamente (art. 22.2), o en cualquier momento (art. 21.2), a disposición de las Comunidades las dotaciones del FCI asignadas a ellas, sino que condicionan la disponibilidad de dichos recursos al cumplimiento de determinadas exigencias: En el caso del art. 21.2, a la presentación ante el Ministerio de Economía y Hacienda de una certificación de la obra efectivamente ejecutada o de la adquisición realizada; y en el art. 22.2, a la de una relación de los datos referentes a las obras, adquisiciones o transferencias de capital efectuadas en el trimestre inmediatamente anterior, suponiendo la no utilización de las cantidades correspondientes a dicho trámite una disminución en el importe del libramiento.

Ello obliga a analizar tales condicionamientos desde el punto de vista de la autonomía financiera reconocida en el art. 156.1 de la Constitución a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, dado que, por una parte, las transferencias a las Comunidades de las consignaciones del FCI figuran entre sus «recursos» (arts. 157.1.c) de la Constitución y 4.2.b) de la LOFCA) —y así lo recoge expresamente el EAPV al incluir dichas transferencias entre los ingresos de la Hacienda General del País Vasco (art. 42.c)— y, por otra parte, los preceptos impugnados se refieren a aquellas consignaciones que tienen como finalidad financiar proyectos de inversión en materias de competencia autonómica.

Tal autonomía financiera implica, como reconoce el art. 44 del EAPV, la competencia de la Comunidad Autónoma vasca para elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos. 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. A este respecto es preciso recordar que el art. 16.4 de la LOFCA, Ley a la que remite el art. 157.3 de la Constitución, establece, en relación con el FCI, la obligación de dar cuenta anualmente a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos con cargo al mencionado Fondo, así como del estado de realización de los proyectos que con cargo al mismo están en curso de ejecución. Existe, pues, además del control que corresponde al Tribunal de Cuentas, un control de tipo parlamentario sobre la utilización de las consignaciones del FCI.

Ahora bien, no es de esta naturaleza del control a que son sometidas las Comunidades Autónomas en los preceptos impugnados; se trata, en realidad, de un tipo distinto de control, ejercido por la Administración del Estado sobre la actividad financiera de las Comunidades, no previsto en la Constitución ni en la LOFCA y contrario al principio de autonomía, el cual —como ha señalado este Tribunal en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (FJ 12)— exige, en principio, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado. El control en cuestión, de naturaleza administrativa, al condicionar la percepción de los fondos a la presentación de justificantes relativos a su aplicación, coloca a las Comunidades Autónomas en la situación de meros órganos gestores de crédito presupuestarios estatales, dependientes en cierto modo jerárquicamente de la Administración del Estado, siendo así que, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de ella deriva (Sentencias 4/1981, de 2 de febrero, y 6/1982, de 22 de febrero).

En consecuencia, procede acceder a la pretensión formulada por el Gobierno Vasco, declarando la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos en la medida en que condicionan la disponibilidad por parte de las Comunidades Autónomas de los recursos procedentes del FCI, lo que supone la inconstitucionalidad del párrafo segundo del art. 21.2 y la de parte del párrafo segundo del art. 22.2, que viene a quedar redactado en los siguientes

términos: «Las Comunidades Autónomas dispondrán de los créditos cuya gestión tengan encomendada por cuartas partes, que se librarán en los quince primeros días de cada trimestre, previa solicitud».

No puede, en cambio, considerarse contrario a la Constitución el apartado 3 de dichos artículos, relativo a los remanentes de créditos, ya que responde a lo preceptuado en el artículo 16.3 de la LOFCA y tiene su razón de ser en la afección del Fondo a unas finalidades concretas.

10. Finalmente, en relación con las Leyes de Presupuestos, el Gobierno Vasco impugna el apartado 2.b) en conexión con los núms. 1, 3 y 4 del art. 2.º de la Ley de Presupuestos para 1984, en cuanto este apartado extiende las limitaciones establecidas en dicho precepto, en relación con el aumento de las retribuciones, al personal que se halla al servicio de las Comunidades Autónomas y Organismos dependientes de ellas.

El Gobierno Vasco entiende que tal medida afecta a la autonomía financiera de las Comunidades sin título competencial que lo justifique, 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. Por otra parte, si bien es cierto que dicha autonomía ha de sujetarse a los principios de coordinación con la Hacienda estatal, la vía adecuada para tal coordinación no es la Ley de Presupuestos, sino el Consejo de Política Fiscal y Financiera, tal como establece la LOFCA.

Por su parte, el Abogado del Estado, además de señalar la falta de legitimación del Gobierno Vasco para impugnar el mencionado art. 2.º, ya que, a su juicio, tal legitimación corresponde al Parlamento Vasco como órgano competente para aprobar los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, justifica la constitucionalidad del mismo, en primer lugar, por las competencias estatales para establecer las normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 CE), en conexión con el principio constitucional de igualdad, dado el carácter básico de la norma impugnada al que, en todo caso, 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 CE).

11. Como señalábamos en el Fundamento Jurídico cuarto, la alegada falta de legitimación del Gobierno Vasco resulta infundada, por lo que procede entrar en el fondo de la cuestión debatida, analizando si la limitación a la autonomía financiera del País Vasco que la norma impugnada supone, encuentra su justificación en algún título competencial del Estado.

Frente a la tesis sostenida por el Gobierno Vasco, el Abogado del Estado sugiere que es posible encontrar tal justificación en la competencia para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios conferida al Estado por el art. 149.1.18 de la Constitución. Es indudable que entre ellas cabe incluir provisiones 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; de hecho, con posterioridad a la interposición de los presentes recursos, el art. 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública, no impugnada por el Gobierno ni el Parlamento Vasco, ha establecido la igualdad de las cuantías de las retribuciones básicas de todas las Administraciones Públicas. Pero ni todas las normas impugnadas se refieren a los funcionarios ni la que hace referencia a éstos puede considerarse parte integrante de dicho régimen estatutario. En efecto, cualquiera que sea la extensión otorgada a este concepto, no puede incluirse en él una simple medida coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo que, aunque produzca un efecto directo sobre la cuantificación de los derechos económicos de los funcionarios, tiene un fundamento y una finalidad extraños a la relación de servicio, en cuanto constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público.

Este carácter de la medida adoptada en el art. 2.º de la Ley de Presupuestos para 1984 obliga a ponerla en relación con los posibles límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Dicha autonomía, una de cuyas facetas menos controvertidas es la capacidad de las Comunidades para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos, aparece sometida a ciertos límites materiales que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las haciendas autonómicas (STC 14/1986, de 31 de enero), entre los que se encuentran los derivados de la solidaridad entre todos los españoles y de la necesaria coordinación con la Hacienda del Estado, expresamente establecidos en el art. 156.1 de la Constitución.

El primero de ellos no justifica, sin embargo, la adopción por el Estado de una medida unilateral con fuerza normativa general, que incida en la delimitación de las competencias autonómicas en materia presupuestaria, si bien cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por la realización interna del principio de solidaridad de acuerdo con el art. 2.º, 2, de la LOFCA.

El segundo, en cambio, implica, como se deduce del apartado 1, b), de este artículo, que la actividad financiera de las Comunidades se someta a las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario dirigida a garantizar el equilibrio económico mediante las oportunas medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa.

Pero esta cláusula general no permite la adopción de cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino, en todo caso, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos. 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 tope máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos, como los que impone el apartado 3 del impugnado art. 2.º de la Ley 44/1983, respecto de la masa salarial global para el personal laboral al servicio de las Administraciones y Organismos públicos, lo que, por otra parte, no vacía, aunque condicione la autonomía de gasto de las Comunidades.

No aparece, por el contrario, justificado, desde la perspectiva de los objetivos de política económica general, que el Estado predetermine unilateralmente los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas, individualmente considerado, desplazando así la competencia autonómica para regularlas en sus presupuestos.

De aquí que las normas contenidas en los apartados 2.b) (relativo al personal no laboral) y 4 (relativo a los altos cargos), que, como hemos señalado anteriormente, tienen su razón de ser en la consecución de objetivos de política económica, sólo puedan estimarse conformes con la Constitución si se interpretan en el sentido de que el límite máximo del 6,5 por 100 fijado en ellas para el personal al servicio de las Comunidades se refiere al volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas.

Todo ello 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 y de personal de las Comunidades Autónomas con la del Estado, realizada a través de los órganos previstos en la LOFCA (art. 3.º, 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).

12. Alega, por otra parte, el Gobierno Vasco la inconstitucionalidad formal que, por infracción del art. 134.2 de la Norma fundamental, se produce, en su opinión, al exceder la regulación del art. 2.º de la Ley Presupuestaria 44/1983 del contenido que el mencionado precepto constitucional le asigna. Pero esta argumentación 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 la consignación de las correspondientes partidas, la Ley que aprueba 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 CE) que guardan directa relación con las provisiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan. Por otro lado —y esto es lo que, en definitiva, parece tener mayor relevancia para el recurrente— la fijación de un límite máximo a determinados conceptos o capítulos del gasto de las Comunidades Autónomas, y en concreto a las retribuciones del personal a su servicio, puede constituir ciertamente un condicionamiento a su autonomía presupuestaria, pero no supone incluir en los Presupuestos Generales del Estado los gastos, totales o parciales, del sector público autonómico.

13. Objeto también de impugnación por parte del Gobierno Vasco es el Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, y la Ley 5/1983, de 29 de junio, que lo convalida, cuya disposición adicional tercera impugna en cuanto se refiere a las inversiones a ejecutar con cargo a la dotación global del FCI recogida en la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado para 1982 y prorrogada automáticamente en virtud de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución.

El Gobierno Vasco estima que el Decreto-ley no es la vía adecuada para regular el FCI por estar en contradicción con los arts. 86.1 y 74.2 de la Norma fundamental. Respecto al primero, porque dicho precepto constitucional excluye de su ámbito «el régimen de las Comunidades Autónomas», dentro del cual debe entenderse comprendida la regulación del régimen económico-financiero y, en concreto, la distribución del mencionado Fondo. Y por lo que se refiere al segundo artículo, porque la distribución del Fondo ha de realizarse a través del procedimiento específico en el

previsto; en este punto, el Gobierno vasco reproduce las alegaciones formuladas en relación con la Ley de Presupuestos Generales para 1982, reiteradas en posteriores recursos y que han sido objeto de examen en los precedentes fundamentos jurídicos de esta sentencia.

Este planteamiento parte del supuesto de que la norma impugnada regula la distribución del FCI, cuando en realidad se trata de una norma ajena a dicha regulación, de naturaleza puramente presupuestaria, relacionada con la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior que el artículo 134.4 de la Constitución prevé. Como recoge la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley, dicha norma tiene carácter transitorio y no prejuzga la solución definitiva que la Ley de Presupuestos para 1983 contenga en cuanto a la dotación y distribución del FCI. En consecuencia, dada su naturaleza, no cabe basar la presunta inconstitucionalidad del Decreto-ley y de la Ley que lo convalida en los argumentos aducidos por el Gobierno vasco, que a estos efectos resultan irrelevantes. En todo caso, lo que habría de cuestionarse es la constitucionalidad de la Ley de Presupuestos para 1983 y sobre ello ya nos hemos pronunciado también en anteriores fundamentos jurídicos.

Del mismo modo son de aplicación a la disposición adicional tercera, en cuanto regula la disponibilidad por parte de las Comunidades Autónomas de los créditos relativos al FCI, las mismas consideraciones efectuadas al analizar en el Fundamento jurídico noveno la constitucionalidad del artículo 21.2 de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983.

Por ello procede declarar la inconstitucionalidad del párrafo segundo del apartado 2 de la mencionada disposición adicional.

14. Finalmente hemos de concretar, por lo que se refiere al contenido del fallo, que, delimitado el objeto de los presentes recursos por los acuerdos del Gobierno Vasco adoptados al efecto (art. 32.2 de la LOTC), a los que hemos hecho referencia en el Fundamento jurídico segundo, el pronunciamiento de este Tribunal ha de recaer sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Sección 33 (FCI) de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983, y de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado de 1984, así como sobre la de los arts. 2 y 22 de la mencionada Ley 44/1983, la de la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, y la de la Ley 5/1983, de 29 de junio.

Sin embargo, ha de tomarse también en consideración que, en lo que concierne a la disponibilidad de los recursos del FCI por parte de las Comunidades Autónomas, el art. 21.2 de la Ley 9/1983,

que fue objeto de impugnación en el recurso 679/1983 sin previo acuerdo del Gobierno Vasco, posee un contenido análogo al de las mencionadas disposiciones adicionales, por lo que cabe extender a dicho precepto el pronunciamiento de este Tribunal relativo a éstas.

### FALLO

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

Ha decidido:

Primero.—Estimar parcialmente los recursos acumulados 111/1982, 209/1983, 655/1983, 679/1983 y 223/1984, y, en su virtud, declarar:

a) Que el artículo dos, apartados 2, b), y 4, de la ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984 no es contrario a la Constitución interpretado en los términos contenidos en el Fundamento jurídico undécimo.

b) Que es inconstitucional la siguiente parte del párrafo segundo del apartado 2 del art. 22 de la mencionada Ley 44/1983: «En la que se relacionen los datos relativos a obras ejecutadas, adquisiciones realizadas o transferencias de capital efectuadas en el trimestre inmediatamente anterior. Del importe correspondiente a cada libramiento trimestral se deducirán las cantidades transferidas en el trimestre inmediato anterior que no hayan sido utilizadas para satisfacer inversiones efectivas.»

c) Que es inconstitucional el párrafo segundo del apartado 2 de la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, y de la Ley 5/1983, de 29 de junio.

d) Que es inconstitucional el art. 21.2, párrafo segundo, de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983.

Segundo.—Desestimar los recursos en todo lo demás.

Publiquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 21 de mayo de 1986.—Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—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.—Firmados y rubricados.

### 15948 Sala Primera. Recurso de amparo núm. 452/1985. Sentencia núm. 64/1986, de 21 de mayo.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha dictado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 452/1985, promovido por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de don X, quien impugna la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 24 de abril del corriente año, por considerar que vulnera los derechos fundamentales del solicitante de amparo.

En el procedimiento ha sido parte el Ministerio Fiscal y ha sido ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. ANTECEDENTES

Primero.—La Audiencia Provincial de La Coruña, en Sentencia de 18 de julio de 1983, declaró probado que don X se había dedicado a contratar jóvenes, como camareras, en un establecimiento de su propiedad, y que las había convencido para que ejercieran la prostitución con los clientes que lo deseasen, mediante precio, del cual el procesado obtenía una parte. En la mencionada Sentencia se calificaron los hechos como constitutivos de un delito relativo a la prostitución previsto en el art. 452 bis.a) 1.º del Código Penal, y se condenó al señor X a las penas de cuatro años,

dos meses y un día de prisión menor, multa de 20.000 pesetas y accesorias.

La representación del condenado interpuso recurso de casación ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo, aduciendo entre otros motivos, que la Sentencia vulneraba el derecho a ser presumido inocente, que reconoce el art. 24.2 de la Constitución ya que las únicas pruebas practicadas en el juicio oral habían sido la confesión del recurrente y la reproducción por lectura de las actuaciones sumariales, no habiendo comparecido las presuntas víctimas del delito, de forma que el señor X no tuvo la menor oportunidad ni antes ni entonces de comprobar siquiera la identidad y declaraciones que aquéllas hicieron ante la Policía sin su intervención, con manifiesta indefensión.

Por Sentencia de 24 de abril de 1985 la Sala Segunda del Tribunal Supremo declaró no haber lugar al recurso de casación, señalando, por lo que se refiere al alegado derecho fundamental, que, si bien las cuatro testigos propuestas por la acusación pública y por la defensa no comparecieron cuando el Ministerio Fiscal solicitó que se tuvieran por reproducidas sus declaraciones sumariales, la defensa no hizo constar objeción alguna, ni solicitó la suspensión de las sesiones del juicio oral. Añade el Tribunal Supremo que la Audiencia Provincial dispuso del mínimo de actividad probatoria exigible, puesto que pudo apreciar el atestado instruido por la Comisaría de Policía, en el que se alió a denuncias de vecinos, a que la Policía encontró a tres mujeres en el local del procesado y en el que se recoge la declaración de este último, en presencia de su Abogado, reconociendo los hechos; así como la declaración de dos de las mujeres, que corroboraron la de aquél; las declaraciones del acusado, en presencia de Letrado, afirmándose y ratificándose en las efectuadas ante la Policía, si bien con ciertas puntualizaciones exculpativas, y otras declaraciones de las demás mujeres, algunas en presencia judicial.

Segundo.—Don X, representado por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, el 18 de mayo de 1985 dedujo demanda de