

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

Una primera nota distintiva de la jurisprudencia constitucional producida durante el año 1994 es que, a diferencia de los anteriores, el número de resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en las que resuelve litigios competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha descendido notablemente. Así, si el año pasado afirmábamos que a causa del ritmo de trabajo imprimido por la nueva presidencia que empezó a ejercer a mediados de 1992, el número de sentencias había ascendido a 49 —6 más que el año anterior— este año, la reducción nos conduce a 22 sentencias, es decir, a un nivel casi similar al registrado en 1991 (con 21 sentencias).

Al margen de un progresivo descenso de la conflictividad en los últimos años, no es sencillo determinar otras causas que expliquen este descenso. En cualquier caso es prematuro establecer conclusiones al respecto ya que los asuntos pendientes de resolver por el Tribunal son todavía numerosos como para pensar ya en la existencia de una tendencia consolidada a la reducción de la actividad jurisdiccional para los próximos años. Aunque, por supuesto, ello sea deseable para el futuro en aras de facilitar un mayor proceso de reflexión previo a la sentencia, que esté lo más desvinculado posible de la perentoriedad de resolver, a fin de evitar la acumulación de asuntos.

Entre las consideraciones de orden general conviene de nuevo apuntar este año que, en su gran mayoría, las resoluciones dictadas por el Tribunal acogen en su fundamentación jurídica criterios jurisprudenciales que de forma reiterada aparecen en los últimos años de producción del Alto Tribunal. Se pone de manifiesto, pues, que la construcción del proceso de descentralización política en España empieza a gozar de unos criterios de delimitación competencial que con sus luces e indudables sombras proporcionan elementos apreciables de seguridad jurídica. A este respecto, es imprevisible lo que en el futuro pueda deparar el legislador estatal en relación al alcance material de la legislación básica; en todo caso, la tarea realizada sobre este particular por parte del Tribunal ha llegado a un límite en el que —entendiendo— cualquier modificación de orden substancial depende más de lo que eventualmente pueda arbitrar un futuro legislador estatal, que de lo que pueda decidirse en esta sede jurisdiccional.

Descendiendo a cuestiones más específicas, se constata de nuevo que el Tribunal sigue resolviendo asuntos que proceden de actuaciones datadas hace largo tiempo. Abstracción hecha de las normas impugnadas por órganos judiciales a través de la cuestión de inconstitucionalidad, resulta ser que este año se han dic-

tado sentencias sobre disposiciones que, antes de ser recurridas, habían entrado en vigor hace ya nueve años. Este es el caso, entre otros ejemplos, del *Real Decreto 2140/1985, de 9 de octubre, sobre normas para la homologación de automóviles, remolques y semirremolques, así como partes y piezas de dichos vehículos*. La rémora del retraso en resolver los asuntos pendientes por acumulación, es todavía asunto pendiente, sino de resolver de forma inmediata sí, cuando menos, de atenuar en cuanto a los plazos. Por supuesto, el caso citado no es aislado, ya que de 1986 encontramos dos disposiciones; cinco de 1987; cuatro de 1988, etc. En la medida en que en estos dos últimos años el número de disposiciones es el más numeroso, podría convenirse que en términos aproximativos, la media de retraso oscila en esta ocasión entre los seis y siete años. No obstante, y como excepción, el Tribunal ha resuelto asuntos fechados más recientemente como es el caso de la *Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación de Seguros Privados*, o la *Resolución del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, de 27 de septiembre de 1993, por la que se añade un nuevo capítulo a las normas que regulan la Lotería Primitiva, mediante el que se establece un concurso extraordinario denominado "El Gordo de la Primitiva"*. Aunque ciertamente, esta sentencia —la STC 216/1994— trae causa de la dictada este mismo año —STC 163/1994— sobre tema similar referido a un Real Decreto 904/1985, de 11 de julio.

Asimismo, y dada la indudable trascendencia política del tema, la celeridad máxima se ha conseguido en este año al resolver en diciembre la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Providencia de 22 de marzo de 1994 de la Sala 3ª del Tribunal Supremo contra determinados preceptos de la *Ley 7/1983, sobre Normalización Lingüística, del Parlamento de Cataluña* (STC 337/1994, de 23 de diciembre).

En cuanto al tipo de procedimientos constitucionales en los que el Tribunal se ha pronunciado este año, y a diferencia de lo ocurrido en 1993, predomina sin duda el conflicto positivo de competencias; aparece en diecisiete sentencias mientras que el recurso de inconstitucionalidad sólo lo hace en cuatro. Además, en ambos supuestos el recurrente que en más ocasiones se ha prodigado son las Comunidades Autónomas, y entre ellas, Cataluña es, de nuevo, la que más reitera su condición de parte en el proceso. Por otra lado, resulta relevante destacar que estos datos sobre las resoluciones del Tribunal publicadas este año, coinciden básicamente con lo expuesto en este mismo Informe respecto de la valoración de la actividad conflictual del año analizado, lo cual permite apuntar algunas constantes en los últimos años del proceso de construcción del Estado de las Autonomías: un mayor activismo procesal de las Comunidades Autónomas junto a una especial beligerancia de Cataluña, así como una cierta tendencia a que el conflicto competencial empiece a girar en torno a disposiciones normativas de orden infralegal. Este último dato, requerirá, no obstante, el contraste que ofrezcan los próximos años.

En este mismo orden formal merece consideración a parte la cuestión de inconstitucionalidad como procedimiento atípico para la resolución de problemas competenciales. Al igual que el año pasado, en las sentencias de este año tam-

bién cabe subrayar un cierto protagonismo procesal de los tribunales ordinarios activando el procedimiento del artículo 163 de la Constitución, en relación a: a) dos leyes presupuestos de Comunidad Autónoma; b) al cuestionamiento de preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial en relación con la Ley Jurisdiccional de 1957 y, finalmente, c) la que sin duda ha generado mayor expectación jurídica y política, ha sido la promovida contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña sobre Normalización Lingüística. Sin embargo, en ninguno de los cinco supuestos ha habido éxito ya que el Tribunal Constitucional ha dictado sentencias desestimatorias, incluyendo sólo en la última un contenido parcialmente interpretativo.

Ciertamente, la cuestión de inconstitucionalidad es una forma indirecta y no decisoria de participación de los órganos de Poder Judicial, en el juicio de constitucionalidad sobre leyes. No hay obstáculo constitucional a que, si la ley general plantea dudas sobre la titularidad competencial, el órgano judicial las argumente y exponga ante la jurisdicción constitucional. Sin embargo, ello ha de requerir un proceso de reflexión previo a fin de evitar que se trasladen cuestiones al Alto Tribunal que éste ya ha resuelto en casos similares, o bien carecen de relevancia en orden a la determinación del sistema constitucional de distribución de competencias. Conviene recordar que sobre este particular el Tribunal Constitucional tiene establecida una doctrina sobre el significado de este procedimiento indirecto de control de constitucionalidad que los jueces y tribunales ordinarios no deberían obviar (SSTC 14/1981, 17/1981).

Algunas consideraciones adicionales sobre temas de orden formal. Por un lado, y a diferencia de años anteriores, cabe constatar el reducido uso que en su momento hizo el Gobierno en los temas resueltos durante este año, del mecanismo de la suspensión automática prevista en el artículo 161.2 de la CE. Obviamente, ello se justifica por la condición reiterada de recurrente que han ostentado la Comunidades Autónomas en los recursos y conflictos resueltos en 1994. Por otro, destacar que predominan las sentencias con fallo de contenido desestimatorio; de las catorce que se pronuncian este sentido, tres son de naturaleza interpretativa. Mientras que aquéllas que se pronuncian favorablemente a las pretensiones de las partes son ocho, de las cuales, tres lo son íntegramente y cinco lo hacen de forma parcial en relación al *petitum*.

Finalmente, salvo alguna que otra excepción como podría ser la sentencia que aborda la participación de las Comunidades Autónomas en materia de relaciones internacionales, o las que tratan sobre su potestad tributaria, así como la importancia de la interpretación incorporada en materia de lengua en la sentencia sobre la Ley catalana de Normalización Lingüística, las novedades jurisprudenciales que ha aportado el año analizado no suponen cambios substanciales en los criterios interpretativos asentados por el Alto Tribunal en relación a la delimitación de competencias. En este sentido hay que destacar elementos de continuidad respecto de líneas interpretativas ya iniciadas. A modo de índice de los temas suscitados por las 22 sentencias de este año, cabría apuntar los temas siguientes:

- 1) Delimitación material de competencias e instrumentos de colaboración.
- 2) La duplicidad competencial.
- 3) La aplicación de criterios finalistas para la determinación de la titularidad competencial.
- 4) La intervención exterior de las Comunidades Autónomas.
- 5) La potestad tributaria autonómica y la Constitución. Algunas cuestiones sobre financiación de las CCAA.
- 6) La supraterritorialidad como criterio para la determinación de la titularidad competencial.
- 7) La cuestión de la lengua y el régimen de conjunción lingüística.
- 8) Otras cuestiones de interés competencial.

Delimitación competencial e instrumentos de colaboración

Uno de los primeros elementos de continuidad que se destacan en la labor jurisprudencial del Tribunal, es el esfuerzo por delimitar los contornos materiales de los títulos competenciales a fin de determinar el reparto competencial de acuerdo con criterios objetivos (por ejemplo, la STC 191/1994). La continuidad también se ha manifestado en la determinación del ámbito normativo de lo básico (STC 178/1994). Al igual que en el año anterior, no obstante, el resultado de este esfuerzo de delimitación material no siempre ha estado exento de planteamientos finalistas que, cuando son activados, anulan lo que en el inicio del razonamiento había empezado con mejores perspectivas, pero poco después queda frustrado por la aplicación escasamente motivada de títulos horizontales. Sobre ello volveremos en el siguiente punto.

En este primer apartado, se incluyen algunas resoluciones que subrayan uno de los aspectos que no por obvio, resulta menos importante para la consolidación del proceso de descentralización política. Nos referimos a que la necesaria incentivación de fórmulas diversas de colaboración entre entes descentralizados como el Estado y las CCAA, para hacer viable un Estado de estructura compuesta, no puede conllevar la reducción o incluso la anulación de competencias asumidas de acuerdo con lo dispuesto por el bloque de la constitucionalidad. Es decir, los instrumentos de colaboración han de ser un elemento coadyuvante para procurar un mejor ejercicio de la competencia, y por tanto no pueden ser entendidos como un factor que favorezca la absorción competencial. Este es el caso, por ejemplo de la STC 36/1994 en la que se plantea el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma de Murcia sobre ordenación del territorio (*Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de usos del Mar Menor*), en relación a la competencia del Estado sobre las materias de medio ambiente y aquellas otras que puedan derivarse de la determinación y protección del dominio público estatal. Obviamente, no es ésta una cuestión nueva pa-

ra el Tribunal, que ya previno al respecto en las SSTC 77/1984 y 149/1991. En este caso, el núcleo fundamental de la materia competencial de ordenación del territorio, está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio; a este respecto, de la diversidad de actuaciones que se desarrollan sobre el territorio se deriva la necesidad de configurar mecanismos de colaboración (la sentencia se refiere a los de coordinación y cooperación). Ahora bien, de ello no se deduce que dichas actuaciones se incorporen a la competencia autonómica sobre ordenación del territorio.

Duplicidad competencial

La práctica del solapamiento competencial ha aparecido de nuevo en la jurisprudencia constitucional de este año. No es ésta una singularidad en los criterios hermenéuticos del Tribunal, como así lo manifiestan en los últimos años —entre otras— las SSTC 17/1991; 149/1991 y 90/1992. Su objeto consiste en aceptar que desde dos títulos competenciales puedan llevarse a cabo actuaciones objetivamente idénticas si persiguen fines distintos. La consecuencia para las Comunidades Autónomas ha sido una notable relativización cuando no un vaciamiento de las competencias asignadas por el bloque de la constitucionalidad.

Este ha sido el problema central que han planteado los conflictos relacionados con la materia referida a juegos, apuestas, rifas, tómbolas, etc, resueltos en las SSTC 163/1994, 165/1994 y 216/1994. En síntesis, la posición de la Comunidad Autónoma actora —Cataluña— se fundamentó en cuestionar la competencia del Estado para organizar o gestionar estas actividades relacionadas con todo tipo de juegos de azar y las razones fueron las siguientes: de acuerdo con lo establecido por la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE, y dado que el artículo 149.1 de la misma no reserva al Estado competencia alguna bajo el enunciado de “casinos, juegos y apuestas”, cabe afirmar que corresponde a la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con lo previsto explícitamente en su Estatuto (art. 9.32), la competencia exclusiva sobre dicha materia, excepción hecha de la Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, porque así lo determina también el citado Estatuto. Para el Tribunal, esta previsión normativa no puede ser el único parámetro para enjuiciar la titularidad competencial objeto del conflicto. El silencio constitucional sobre esta materia no es sinónimo de desapoderamiento competencial para el Estado. Para defender esta posición, se apela a algo tan enormemente genérico como es afirmar que existen ciertas materias y actividades que bajo otros enunciados, y estando relacionadas con el juego, quedan reservadas al Estado. Además, el juego es un fenómeno sociológico e incluso económico —dice el Tribunal— que presenta una diversidad de aspectos que pueden situarle en el ámbito de otro título competencial reservado al Estado como es el previsto en el artículo 149.1.14^a (competencia exclusiva sobre la Hacienda general y la deuda del Estado), en cuanto que es fuente de ingresos para la hacienda estatal.

De este planteamiento jurisprudencial se deducen dos consecuencias especialmente restrictivas para el ámbito de autogobierno de las CCAA. La primera es que genera una situación de duplicidad competencial, en la medida que la afectación del juego sobre la potestad de ingreso del Estado permite residenciar esta actividad en el título competencial del artículo 149.1.14^a CE. O dicho de otra manera, la actividad material definida por el juego y variantes del mismo, genera una situación de solapamiento de materias competenciales —Hacienda y Juego propiamente dicho— por la que la Comunidad Autónoma puede realizar el mismo tipo de actividad que la llevada a cabo por el Estado dentro de su ámbito territorial. Como con razón expone el voto particular que acompaña a esta sentencia, ello supone —de hecho— convertir en título competencial a la potestad de ingreso, lo que sin duda contrasta con la propia jurisprudencia al respecto. Asimismo, en un orden más práctico, con este planteamiento se impele a la Comunidad Autónoma, si desea mantener una actividad competencial sobre esta materia, a competir con el Estado en su propio territorio, organizando juegos, apuestas o loterías por su propia cuenta y al margen de las que creadas por la Administración central. La consecuencia no puede ser otra que notable inflación en la oferta de juegos de azar, como la realidad social de la Comunidad actora se ha encargado de demostrar y, lógicamente, también una reducción de la capacidad recaudadora de las Comunidades Autónomas.

Un segundo efecto jurídico de trascendencia para el sistema de distribución competencial es que, en la medida que se atribuye interés supra-autonómico a la incidencia que sobre los ingresos del Estado tiene el juego, el factor territorio se convierte, de hecho, en un elemento de atribución competencial. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

La aplicación de criterios finalistas para la determinación de la titularidad competencial

La forma en la aplicación de criterios finalistas para la determinación de la titularidad competencial constituye también uno de los aspectos más recurrentes de los métodos que el Tribunal Constitucional ha utilizado. Ciertamente, la posibilidad de su aplicación para ubicar el acto de un poder público en la materia competencial correspondiente siempre está abierta. La cuestión más polémica radica en si su empleo es excepcional o habitual, o si —lo que por otra parte resulta más relevante— la invocación de criterios basados en la finalidad de la actividad objeto de clasificación material, es requisito principal o subsidiario. En muchas ocasiones, de ello depende la adecuada adscripción a una materia competencial de la disposición objeto de conflicto. Y como la experiencia así lo expresa, según sea la aplicación del criterio, la capacidad de autogobierno de las CCAA podrá acrecentarse o reducirse.

Durante el año transcurrido, la jurisprudencia constitucional nos ofrece ejemplos diversos. Por ejemplo, resulta especialmente significativo el caso del conflicto de competencia entre el Estado y la Generalidad de Cataluña plantea-

do en relación a al *Real Decreto 2140/1985, de 9 de octubre, sobre normas para la homologación de automóviles, remolques y semirremolques, así como partes y piezas de dichos vehículos* (STC 14/94). El objeto de la litis se centra en la colisión de los dos títulos competenciales invocados por las partes: el de industria alegado por la Comunidad Autónoma y de el tráfico y circulación de vehículos a motor alegado por el Estado. Inicialmente, el Tribunal considera que una actividad meramente homologadora de cualesquiera productos industriales habría de considerarse ubicada en la materia industria. Sin embargo, en relación a determinados productos industriales, esa actividad administrativa puede incidir en otras competencias que pueden llegar a ser prevalentes; éste es el caso de los automóviles y demás vehículos de motor, productos industriales, cuya seguridad, afecta también a la seguridad en el tráfico, que es un título competencial atribuido al Estado. Apoyándose en parte en la argumentación sostenida en la STC 203/1992, el Tribunal afirma que la homologación de tipo supone algo más que una verificación reglada o actividad ejecutiva de ordenación del tráfico o del transporte, ya que implica determinar las condiciones técnicas del vehículo, sus elementos de seguridad, etc.

Formulada en estos términos, esta posición jurisprudencial adolece de una flagrante generalidad. El criterio finalista que permite esta remisión genérica a la materia de seguridad en el tráfico se articula de la siguiente forma: se reconoce la incidencia de un título competencial general sobre otro de corte más específico y con un planteamiento en exceso genérico, se decide la integración o más bien la absorción de la materia industria por la de seguridad en el tráfico. Pero además, tanto la ambigüedad como una evidente ausencia de elementos objetivos se reiteran también cuando se pretende introducir excepciones a esta absorción del título competencial referido a industria. No otra cosa cabe deducir cuando se justifican estas excepciones “aunque sus efectos —los de la actividad industrial— puedan incidir en el transporte o en la seguridad vial”. La conclusión que cabe extraer es que en base a estos parámetros interpretativos empieza a ser muy ardua la tarea de establecer la frontera, en el seno de la materia “industria”, entre lo que queda afectado y lo que no, por el título competencial contemplado en el artículo 149.1.14^a CE. Más concretamente, según el criterio utilizado, las competencias ejecutivas de las CCAA sobre esta materia pueden quedar en gran parte anuladas.

Este planteamiento tan reductivo en relación a las perspectivas de futuro de las competencias ejecutivas de las CCAA en materia de industria contrasta, sin embargo, con lo establecido en la STC 313/1994 sobre actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y la homologación, así como en la regulación del reglamento de aparatos que utilizan el gas como combustible. En este supuesto, los gobiernos autónomos de Cataluña y el País Vasco reclaman para sí el ejercicio de la competencia ejecutiva. Por su parte, el Abogado del Estado invoca en defensa de su posición, la aplicación de títulos competenciales de ámbito más genérico (comercio exterior, en el caso de Cataluña y, además de éste, el caso del País Vasco, también los referidos a igualdad en el ejercicio de los derechos como consumidores, sanidad y seguridad públi-

ca). La resolución del Tribunal es en este caso mucho más garantista para la presiones de las CCAA actoras puesto que recupera criterios aportados en casos anteriores (por ejemplo, en la STC 100/1991), al objeto de neutralizar el uso indiscriminado de títulos competenciales atribuidos al Estado que vacían de contenido las competencias ejecutivas autonómicas. En este supuesto, el Alto Tribunal no niega que la determinación de los requisitos técnicos de seguridad pueda tener incidencia —por ejemplo— sobre el comercio exterior del Estado. Sin embargo, conviene retener que, tanto por razón del contenido como por la finalidad de la actividad objeto del conflicto —las condiciones de seguridad industrial— la conexión con lo que define al comercio exterior no deja de ser mediata o indirecta. En suma, y como ya ha advertido el Tribunal en resoluciones como la antes citada, es preciso evitar en la delimitación competencial interpretaciones extensivas del título estatal que, como el que ahora nos ocupa, permitan absorber bajo su ámbito, como competencia estatal, cualquier medida que tenga una cierta incidencia en la materia, por remota que sea.

En esta misma línea de rechazo a la *vis expansiva* se encuentra la STC 194/1994, que se opone a la aplicación de la cláusula general del artículo 149.1.1ª CE, a fin de retener en favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la competencia ejecutiva consistente en la potestad para la proclamación de resultados de las elecciones sindicales desarrolladas en su territorio. Se trata, en efecto, de una competencia de ejecución que, en sí misma, no atribuye ni priva de derechos, ni altera el disfrute de éstos más allá de la representatividad sindical, por lo que la invocación de la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, resultaría del todo punto improcedente. Ello, claro está, sin perjuicio de la necesidad de arbitrar fórmulas de colaboración en orden a la coordinación de esta actividad en todo el Estado.

Finalmente, en este apartado procede también traer a colación la aplicación de títulos horizontales que revierten la competencia controvertida en favor del Estado. Es bien conocido, en este sentido, que la competencia estatal para la planificación general de la actividad económica (149.1.13ª CE), ha sido objeto de reiterada y abusiva aplicación, causando una flagrante minoración de los ámbitos competenciales de las CCAA. No obstante, en este año encontramos un supuesto —STC 29/1994— en el que el citado título competencial encuentra adecuada aplicación cuando se trata —siguiendo la estela jurisprudencial de las SSTC 13/1993 y 79/1992— de determinar los criterios a los que ha de someterse la distribución de ayudas comunitarias procedentes de la Unión Europea. A este respecto, dado que unas Ordenes de la Consejería de Agricultura y Pesca del País Vasco establecen una reasignación de los derechos de prima vacantes de forma previa a la reasignación de ámbito estatal y, por tanto, al margen de ésta, resulta evidente que con ello inciden de forma directa en la competencia del Estado para la planificación general de la actividad económica. Evidencia que se ratifica por el hecho de que las citadas Ordenes establecen una auténtica reserva propia y preferente a la estatal, mediatizando la que el Ministerio de Economía y Hacienda deba decidir con carácter general para todo el Estado.

La intervención exterior de las Comunidades Autónomas

La relevante STC 165/1994 rompe con la concepción estática y reductiva de las relaciones exteriores entendidas como una actividad del Estado desvinculada de su actividad interna. En realidad, una cosa son las relaciones exteriores en tanto que actividad regulada por el Derecho Internacional, cuyo sujeto de imputación son los Estados soberanos, y otra es la actividad exterior del Estado. Es evidente que aún estando relacionadas, ambas no pueden ser asimiladas.

La proliferación de organizaciones internacionales regladas por el Derecho Internacional, ha generado un ordenamiento específico, que una vez producida la recepción en los ordenamientos estatales, se aplica como derecho propio en los Estados miembros. La incorporación de España a la CEE en 1986 y, posteriormente a la UE ha supuesto la recepción de un nuevo ordenamiento jurídico que se complementa con el que ya ordenaba las relaciones entre el Estado y las CCAA. El derecho supraestatal incide en un doble sentido sobre el derecho de los Estados; a) especialmente, en aquellos de estructura compuesta, su ejecución se ha de producir de acuerdo con las reglas internas de distribución de competencia, y b) el contenido material de las competencias tanto del Estado como de los entes descentralizados, queda afectado por la existencia de un ordenamiento jurídico supraestatal. Por esta razón, nada excluye que los actos de las CCAA que definen el ejercicio de una competencia puedan tener dimensión exterior, no sólo fuera de sus propios límites territoriales, sino también más allá de los confines estatales. Por esta razón, y desde un punto de vista material, no hay duda que el contenido de la actividad exterior del Estado y, por tanto, de los entes políticos que lo integran (el llamado Estado-comunidad), además de sus manifestaciones más clásicas, tiene amplitud similar a la que pueda presentar la actividad interior.

La sentencia citada resuelve un conflicto de competencias planteado por el Estado en relación al *Decreto 89/1988, de 19 de abril, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y desarrollo Autónomo*, del Gobierno Vasco. Los dos preceptos impugnados del Decreto establecen lo siguiente: el primero, crea un órgano de la Administración del País Vasco, el "*Gabinete para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*", que actuará como órgano de relación con las instituciones de dichas Comunidades, y de coordinación de las que se mantengan con ellas por parte de las Instituciones del País Vasco. Y el segundo, prevé la existencia y el encuadramiento en dicho Gabinete, de una Oficina del País Vasco en Bruselas.

Lo que se dilucida en la sentencia es la incidencia que puedan tener sobre un título competencial como el reconocido en el artículo 149.1.3ª CE, cuya titularidad queda atribuida de forma exclusiva al Estado, las actividades de las CCAA que se proyectan fuera del territorio español. En este caso, a través de la creación de una estructura administrativa específica.

El Tribunal parte de la base de que, *latu sensu*, la actividad exterior de los poderes públicos no se diferencia del contenido de la actividad interior. Y,

asimismo, ello no se puede identificar automáticamente como expresión de las relaciones exteriores del Estado. Si toda intervención con alcance o proyección exterior de los poderes públicos, estatales o autonómicos, tuviese que entenderse como expresión de la materia competencial “relaciones internacionales”, quedaría impedida cualquier posibilidad de intervención exterior de las CCAA, por la reserva absoluta que establece el art. 149.1.3ª CE en favor del Estado. En este sentido, y a fin de justificar la constitucionalidad de dicha intervención, el Tribunal se fundamenta en los siguientes presupuestos: 1) las CCAA, en cuanto titulares de autonomía política para la gestión de sus propios intereses (SSTC 4/1981 y 25/1981), se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas; 2) las normas y actos de las Comunidades Europeas pueden entrañar no sólo límites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las CCAA, sino que también pueden establecer, a la inversa, incentivos y ayudas económicas para las actividades que estos entes llevan a cabo; 3) en cuanto titulares de competencias atribuidas por el bloque de la constitucionalidad, a las CCAA les puede corresponder, por razón de la materia, la ejecución en su territorio de las disposiciones comunitarias (SSTC 258/1988 y 79/1992); y 4) por todo ello, no puede sorprender que las CCAA, como parte integrante de un Estado compuesto, y al objeto de hacer un seguimiento de la actividad de las instituciones comunitarias, se hayan dotado de estructuras u órganos administrativos específicos, como el que es objeto de este conflicto.

Con este planteamiento, no parece que puedan albergarse dudas sobre las posibilidades que en el ámbito del ejercicio de competencias de gestión relacionadas con la actividad exterior se ofrecen a las CCAA. Delimitada la materia de las relaciones internacionales como título competencial atribuido al Estado, en su condición de ente soberano, lo que resta, es decir la diversidad de la acción exterior que pueda requerir el ejercicio de las propias competencias es una vía abierta, en la que la creación de una estructura administrativa como la que ha dado lugar a este conflicto es una variante entre otras posibles. No obstante, las cautelas que establecen la sentencia son claras: prohibición de concertar tratados con Estados soberanos; prohibición de establecer órganos de representación permanente ante instituciones internacionales, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un acuerdo previo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercer sus funciones; o, en fin, la interdicción para ejercer poder político sobre situaciones que se den o sobre sujetos ubicados fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

La potestad tributaria autonómica y la Constitución. Algunas cuestiones sobre financiación de las CCAA

Una de las frustradas cuestiones de inconstitucionalidad promovidas este año planteó dudas sobre la adecuación a la Constitución del artículo 46.1 de la *Ley Foral de 29 de diciembre de 1984, por la que se aprobaron los presupuestos de esta Comunidad Foral, para el año de 1985* (STC 116/1994, a la que hay que

añadir la 149/1994, que reproduce en su integridad los argumentos de la primera). El objeto de la cuestión de inconstitucionalidad trataba de dilucidar si el segundo inciso del artículo 134.7 de la norma suprema, configura una norma que concierne al sistema general de fuentes del ordenamiento tributario y, por esta razón es aplicable, sin distinción a todo tipo de leyes con independencia del ámbito territorial sobre el que se proyectan, que fue el criterio defendido por dos magistrados discrepantes; o, por el contrario, como sostuvo la mayoría del Tribunal, si en virtud de las previsiones contenidas en el bloque de la constitucionalidad, y específicamente, en la *Ley para la Reintegración y el Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, dicho precepto constitucional no es aplicable en esta Comunidad Autónoma.

El artículo 143.7 CE preceptúa que “la Ley de Presupuestos no puede crear tributos”. Asimismo, en un segundo inciso precisa que dicha ley “podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea”. El objeto del caso aquí planteado es que, sin precisar la mediación de una ley de esta naturaleza, el artículo 46.1 de la citada Ley de Presupuestos de Navarra, introduce una modificación de tributos al reducir las bonificaciones temporales a la Contribución Territorial Urbana de las viviendas de protección oficial, del 90% al 50% de la base imponible y de veinte a cinco años.

El interés básico de la posición adoptada por el Tribunal está centrado en la defensa que realiza de la constitucionalidad de la norma de la Comunidad Autónoma, utilizando el bloque de la constitucionalidad como parámetro de análisis. La razón esencial se basa en que el precepto en cuestión no es una norma que en toda su extensión pueda considerarse como parte integrante del sistema general de fuentes. La importancia de su razonamiento estriba en que si hubiese empleado únicamente el texto de la Constitución habría llegado a una solución jurisdiccional distinta y, sin embargo, subraya que la regulación aplicable a las CCAA en lo referente a sus fuentes normativas, es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las CCAA y, por supuesto, en los principios constitucionales de aplicación común a todos los poderes públicos. Significa ello que si bien el sistema normativo de las CCAA deriva de la CE, ello no implica una identidad absoluta en cuanto a los criterios de validez de las normas. En este caso, si la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, y, por tanto, como expresión de su principio dispositivo, no prevé la exigencia de una ley tributaria sustantiva para modificar un tributo, no puede arbitrarse una solución contraria por aplicación analógica de lo dispuesto en la Constitución. Cuestión distinta hubiese sido que el Estatuto de Autonomía hubiese habilitado a la ley de presupuestos a crear tributos; en este supuesto, el principio de unidad como factor de integración en el Estado autonómico hubiese quedado seriamente alterado. Pero no es éste el caso que nos ocupa.

A mayor abundamiento, de la labor de expurgación que el Tribunal realiza sobre el conjunto del ordenamiento (a parte de lo ya citado, también el Conve-

nio económico entre el Estado y Navarra y la LOFCA), para localizar alguna prohibición a la opción tomada por el Estatuto navarro, nada se deduce que la pueda contradecir. Además de los principios constitucionales lo único que se deriva es que las prestaciones personales o patrimoniales de carácter público y los tributos han de ser establecidos por ley.

Finalmente, tampoco puede servir como línea jurídica de rechazo a la ley navarra, la prohibición derivada de la importante STC 76/1992, según la cual no cabe incluir en la Ley de Presupuestos materias que no tengan relación directa con los gastos o ingresos previstos en los presupuestos o con los criterios de política económica de Gobierno. En primer lugar, porque parece obvio que la modificación de tributos no puede considerarse materia ajena a la previsión de ingresos; y en segundo lugar, porque las peculiaridades de la tramitación parlamentaria de las leyes de presupuestos en relación con los demás proyectos de ley resultan en el ordenamiento navarro prácticamente inexistentes.

En este apartado merece una somera mención también la STC 296/1994 que resuelve, una vez más, con fallo desestimatorio una nueva cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación a Ley 2/1987, de 5 de enero, del Parlamento de Cataluña, por la que se establece un recargo sobre la tasa estatal que grava las máquinas tragaperras. En el Auto de planteamiento de la cuestión se argumentaba que el referido recargo tributario podía pugnar con el sistema de financiación de las CCAA establecido en la Constitución y el bloque normativo inferior; más concretamente, el citado recargo sería inconstitucional si la figura tributaria sobre la que se impone mereciera la calificación de "tasa" y no de "impuesto".

Probablemente éste es un caso en el que no resulta difícil afirmar que el planteamiento de la cuestión por el tribunal *a quo* resulta ocioso, porque: en primer lugar, el empleo de la palabra tasa en el título de la ley catalana no deja de ser puro nominalismo; y en segundo lugar, porque las diferencias entre impuesto y tasa son conocidas por cualquier órgano jurisdiccional. En la tasa la delimitación del hecho imponible se vincula a una actividad o servicio de la Administración Pública, mientras que en el impuesto se relaciona con negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del sujeto pasivo. En el caso de las máquinas tragaperras, la actividad de negocio y la obtención de beneficios subsiguientes como factores principales del hecho imponible parecen fuera de toda duda razonable.

La motivación de la cuestión promovida por el tribunal *a quo* se cifraba en que de haber sido una tasa, la ley catalana hubiese adolecido de inconstitucionalidad ya que el artículo 44.6 del Estatuto solamente autoriza a las CCAA a establecer recargos sobre impuestos estatales. Nada dice el Tribunal sobre cual hubiese sido su decisión en este supuesto. Aunque no es este el momento más oportuno, quizás convendría apuntar que el silencio de Estatuto en cuanto a la posibilidad de introducir recargos sobre tasas no debería ser entendido como una prohibición explícita.

La supraterritorialidad como criterio para la determinación de la titularidad competencial

En anteriores ocasiones hemos tenido oportunidad de constatar la interrelación existente entre la aplicación de criterios finalistas y el alcance supraautonómico de determinadas actuaciones de los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias. El riesgo de aplicación de la supraterritorialidad como único elemento o elemento principal para la inserción competencial de una actuación material, ha estado presente en la jurisprudencia de los últimos años. En el que ahora nos ocupa, destacan dos supuestos en los que de forma opuesta la aplicación del criterio del alcance territorial es tenido en cuenta como factor para determinar la titularidad competencial. En el primer caso se aplica como criterio secundario, mientras que en el segundo como factor principal. Al igual que ocurría en las sentencias en las que se reprochaba la utilización de criterios finalistas de forma indiscriminada, la consecuencia del uso preeminente de la cláusula de la supraterritorialidad cuestiona el ejercicio efectivo de competencias ejecutivas de las CCAA.

En la STC 243/1994, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promueve conflicto de competencias contra el *Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regulan las entidades de inspección y control reglamentario en materia de los productos, equipos e instalaciones industriales*. La controversia competencial se centra en la materia de seguridad industrial; a juicio de la Comunidad Autónoma actora, el Decreto estatal le despoja de sus facultades de ejecución, para regular las actividades de inspección y control en dicha materia.

La cuestión más relevante de esta sentencia estriba en determinar si el hecho de que una Entidad de inspección y control realice sus funciones con efectos más allá del territorio de una Comunidad Autónoma, justifica que, por sí sólo, ello sea un elemento por el que el Estado se deba reservar la facultad de autorización, especialmente en una materia en la que todas las CCAA tienen asumidas competencias ejecutivas. La respuesta que para este caso aporta en su decisión el Tribunal es negativa. La cláusula de la extraterritorialidad opera aquí con carácter secundario ya que, a juicio del Alto Tribunal, únicamente podrá aceptarse el traslado de la titularidad de la competencia en favor del Estado cuando, además del ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma, la actividad objeto de control industrial no sea susceptible de fraccionamiento. Parece lógico que con este planteamiento los elementos de seguridad jurídica a disposición del titular de la competencia ejecutiva se acrecienten.

El razonamiento se invierte, y además de forma considerablemente reductiva para el ámbito competencial autonómico, en la STC 330/1994. En esta resolución la variable territorial se convierte, de hecho, en título competencial. Entre los motivos de recurso por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña contra la *Disposición Adicional 1ª, y determinados preceptos conexos de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación de Seguros Privados*, destaca aquél por el que se delimita la competencia de las CCAA sobre la materia, quedando circunscrita en función del domicilio y del territorio de la Comunidad Autónoma

como ámbito de actuación de los mediadores de seguros para poder ejercer la competencia reconocida en el Estatuto. Este doble punto de conexión supone convertir al territorio de la Comunidad en auténtico y reductivo título competencial, que actúa como límite y condición de validez de las competencias autonómicas. Es reductivo, porque de hecho restringe notablemente las posibilidades de acción de la Comunidad Autónoma sobre una actividad que en la inmensa mayoría de los casos trascenderá al territorio de aquélla. Desde un punto de vista comparativo, la preeminencia del Estado para entender, de hecho, de esta materia competencial resulta del todo punto incontestable. Esta sentencia parece olvidar que cuando la Constitución ha querido atribuir efectos extra-territoriales a determinadas competencias —como con acierto expone el voto particular— lo ha hecho explícitamente (por ejemplo, en materias como ferrocarriles, legislación sobre ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos, instalaciones eléctricas, etc.).

La cuestión de la lengua y el régimen de conjunción lingüística

Nos encontramos de nuevo con otra Cuestión de Inconstitucionalidad, en esta ocasión promovida por el Tribunal Supremo contra la Ley 7/1983, sobre *Normalización Lingüística, del Parlamento de Cataluña*. El resultado fue, como en los casos restantes, de contenido desestimatorio respecto de los motivos de duda planteados por el Tribunal *a quo*.

Si bien en la STC 337/1994 no se abordan problemas de orden competencial, excepción hecha de alguna cuestión específica, el régimen jurídico del uso de las lenguas en aquellas CCAA que gozan de la suya propia, se configura como la expresión normativizada de un elemento principal del Estado democrático (artículo 3 de la CE), que impregna el ejercicio de los derechos fundamentales, con especial incidencia en el derecho a la educación. Las dudas de constitucionalidad se refirieron a aspectos relacionados con el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 27 CE, regulados en los siguientes preceptos de la Ley cuestionada: a) el uso de la lengua habitual en la primera enseñanza (art. 14.2); b) el deber de poder utilizar correctamente el catalán y el castellano al final de los estudios básicos (art. 14.4); c) la imposibilidad de expedir certificado del grado de la enseñanza general básica, a quien al término de estos estudios no acredite conocimiento del catalán y del castellano (art. 15 —inciso 1º—); y d) la lengua catalana como vehículo de expresión normal, tanto en las actividades internas como en las de proyección externa en los centros de enseñanza (art. 20).

a) En relación al primer precepto cuestionado, la Ley del Parlamento de Cataluña establece que “los niños tienen derecho a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual, ya sea ésta el catalán o el castellano (...)”. Para el Tribunal Supremo este precepto admite una sola interpretación que, como tal, supone una vulneración de la CE, a saber: que los niños carecen del derecho a recibir enseñanza en su lengua habitual en las posteriores etapas educativas.

En su defensa de la constitucionalidad del precepto, el Tribunal Constitucional asume como punto de partida que el modelo que establece la ley catalana para la regulación de los derechos lingüísticos es el de bilingüismo integral o de conjunción lingüística, diferenciado, por tanto, del adoptado en el País Vasco, basado en la libre elección de lengua docente o separatismo lingüístico parcial o electivo. A este respecto, conviene subrayar que no es la primera vez que el Tribunal se pronuncia sobre temas de esta naturaleza (STC 195/1989), lo cual ha de servir de antecedente para interpretar la decisión ahora tomada.

En base a una interpretación sistemática basada en la vinculación del precepto constitucional que reconoce el régimen de cooficialidad de lenguas (art. 3 CE), con el derecho a la educación (art. 27), pero de la que tampoco están ausentes elementos teleológicos basados en la necesidad de mantener el necesario equilibrio entre dos lenguas cooficiales, el Tribunal establece que de ninguno de los múltiples apartados del citado artículo 27 CE se deduce el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores, en el centro público docente de su elección. La lengua habitual a la que se refiere el precepto legal impugnado puede ser interpretado, de acuerdo con lo sostenido por MILIAN i MASSANA, como la lengua que le resulte comprensible.

(Vid. Antoni MILIAN MASSANA, *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Belgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*. Institut d'Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya, Barcelona 1992, p. 336.)

Es bien sabido que el deber de conocer una lengua sólo se predica en el artículo 3 CE del castellano. Pero, asimismo, a las otras lenguas se les atribuye la condición de cooficiales en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, con lo cual, el deber de conocer el castellano y el derecho a usarlo no puede entrañar marginación o exclusión de las demás lenguas que son cooficiales. El Tribunal reitera en numerosas ocasiones la relevancia del régimen de cooficialidad y de convivencia entre dos lenguas que deriva del artículo 3 CE, cuyo objetivo es establecer una plena igualdad entre aquéllas. Por tanto, aparecen aquí criterios de orden teleológico y valorativo para fundamentar una decisión que en, aras del régimen de cooficialidad de lenguas y el modelo de bilingüismo integral, legítimamente escogido por el legislador autonómico, sitúan a la lengua propia de la Comunidad autónoma —el catalán— en un plano de equiparación con la oficial en todo el Estado.

La conclusión a la que llega el Tribunal para desestimar la cuestión planteada sobre el artículo 14.2 de la Ley merece algunas consideraciones adicionales. La constitucionalidad del precepto es viable porque no contradice ni la Constitución (art.3 y 27)) ni la normativa básica estatal en materia de enseñanza, lo cual pone de nuevo de manifiesto la importancia del bloque de la constitucionalidad como parámetro de enjuiciamiento; segundo, porque la opción normativa del legislador autonómico ha ponderado las exigencias derivadas de los mandatos constitucionales y estatutarios en relación al conocimiento del castellano y del catalán, lo que manifiesta una línea interpretativa fundada en criterios esencial-

mente valorativos (igualdad entre ambas lenguas); y, finalmente, porque el precepto autonómico cuestionado no implica exclusión alguna de cualquiera de las lenguas cooficiales en los niveles posteriores a la primera enseñanza. Soterradamente, y aunque el Tribunal no formule explícitamente, este último *obiter dicta* expresa un criterio de relevancia interpretativa respecto de la aplicación futura de la Ley.

b) En relación al artículo 14.4 de la Ley, cuyo texto establece que “todos los niños en Cataluña, cualquiera que sea su lengua habitual al iniciar la enseñanza deben poder utilizar normal y correctamente el catalán y el castellano al final de sus estudios básicos”, el Tribunal Supremo considera que supone una admonición a los poderes públicos que produce violación de derechos constitucionales, ya que para el tribunal *a quo* el único deber que existe sobre el conocimiento de una lengua, es el que se refiere al castellano. Por su parte, el Tribunal Constitucional abunda en criterios finalistas para argumentar la bondad constitucional del precepto, cuyo único objetivo es el de establecer el objetivo a alcanzar consistente en el pleno y equiparado conocimiento de ambas lenguas.

c) En relación al inciso primero del artículo 15 de la Ley, en el que se establece que no se puede extender el certificado de grado de la enseñanza general básica a ningún alumno que no acredite al terminarla que tiene un conocimiento suficiente del catalán y del castellano, el Tribunal Supremo considera que vulnera la Constitución porque: a) impone el deber de conocer la lengua de la Comunidad Autónoma, cosa que no deriva del ordenamiento vigente; b) puede lesionar el principio de igualdad en cuanto al acceso a cargos públicos; y, c) puede suponer una invasión de las competencias reservadas en exclusiva al Estado para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

En cuanto a las dos primeras objeciones, el Tribunal abunda en argumentos de corte axiológico y finalista ya expuestos en relación a los preceptos anteriores. El núcleo de razonamiento parece razonable ya que la opción lingüística tomada por el legislador catalán deriva de una formulación abierta contenida en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. Y, por tanto, el Tribunal rechaza que precepto constitucional que establece el deber de conocer la lengua castellana devenga un límite para el efectivo conocimiento de la lengua de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, tanto la opción del legislador vasco de libre elección de lengua, como la más beligerante adoptada por el Parlamento catalán de bilingüismo integral, encuentran cobertura en el ancho marco del bloque de la constitucionalidad.

Distinta resulta la cuestión competencial suscitada en relación a la expedición de títulos. El punto central de la sentencia interpretativa que de aquí se deriva es que Cataluña —a diferencia de Baleares, cuya Ley sobre normalización del catalán fue declarada inconstitucional respecto a este punto— ya disponía en el momento de promulgarse la ley que nos ocupa, de competencias en materia de enseñanza. En función de ello —dice el Tribunal— la ley catalana no añade una nueva condición ni modifica la establecida en la legislación del Estado, sino

que integra esa legislación al contenido de los estudios; y ello en el marco de las competencias —y éste es el elemento relevante— que de acuerdo con el Estatuto corresponden a Cataluña, tratando por tanto de asegurar el objetivo establecido en el artículo 14 de la Ley en relación a la obligatoriedad de la enseñanza de ambas lenguas. Vemos, por tanto, que el parámetro del bloque de la constitucionalidad en el que se recoge la competencia ya asumida en materia de enseñanza y la finalidad de establecer la enseñanza obligatoria de ambas lenguas, constituyen los puntos de referencia para fundamentar la decisión.

d) Parecidos criterios hermenéuticos aparecen para justificar que cuando la Ley se refiere a la lengua catalana como vehículo de expresión normal en las relaciones internas, incluidas las administrativas, y las externas de los centros de enseñanza, lo hace con la perspectiva de preservar la igualdad entre ambas lenguas. La finalidad de la norma permite afirmar que la lengua catalana entendida como vehículo de expresión normal sólo indica el carácter de lengua habitual usual pero en ningún caso es excluyente de la oficial en todo el Estado.

Otras cuestiones de interés competencial

Finalmente, de forma sintética se enumeran otras cuestiones de relevancia competencial aparecidas en la jurisprudencia constitucional de este año.

La STC 114/1994, desestima de nuevo una cuestión de inconstitucionalidad promovida contra determinados preceptos de la LOPJ en relación con otros de la LJCA y establece que del artículo 152.1 CE no se deduce una estricta correspondencia entre el ámbito jurisdiccional de un TSJ de Comunidad Autónoma y el ámbito de aplicación de la disposición administrativa impugnada en un recurso contencioso-administrativo. El citado precepto constitucional delimita la demarcación territorial de los TSJ de las CCAA en tanto que órganos integrantes del Poder Judicial, pero esta delimitación, sensible a la estructura de un Estado como el español, políticamente descentralizado, en modo alguno puede comportar una correlativa restricción territorial de la eficacia del fallo, el cual, siempre podrá producir efectos en todo el territorio del Estado.

La STC 27/1994, desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la *Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada*. En relación a las cuestiones de orden competencial que resuelve la citada sentencia, procede reseñar los singulares argumentos que se exponen para rechazar la pretensión de parte de los recurrentes en lo que concierne a la ausencia de participación de la CCAA en el otorgamiento de concesiones de canales de esta modalidad de gestión televisiva. La razón estriba en que el criterio empleado por el Tribunal para fundamentar la constitucionalidad de la negativa a permitir la participación autonómica, no deja de ser escasamente sólido y, sobre todo, de nula pretensión objetiva, puesto que únicamente responde a variables de orden cuantitativo (ij); a saber: habida cuenta de la escasez del número de concesiones de ámbito nacional que la Ley establece —tres— ello dificulta si no imposibilita un hipotético régimen de compartición entre una pluralidad de CCAA con competencia en la

materia. Ciertamente, el aspecto técnico no es cuestión baladí, pero desde la perspectiva jurídico-constitucional, se hace harto difícil admitir que el único argumento expuesto, ofrezca algún viso de seguridad jurídica. Más concretamente, cabría preguntarse dónde situaría el Tribunal el límite para admitir el ejercicio compartido de esta competencia compartida.

Finalmente, la STC 213/1994, como ya ocurrió con la STC 79/1992, limita sus efectos a la declaración de la titularidad competencial (efectos *ex nunc*), sin anular las disposiciones objeto de la controversia competencial. La razón es de orden social, a fin de evitar los graves perjuicios y perturbaciones que se producirían sobre los intereses generales, dado que el pago de las subvenciones ya fue efectuado y, por tanto, ya se habían consolidado situaciones jurídicas.