

2. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Carles Viver i Pi-Sunyer

Las CCAA son parte en aproximadamente 80 de los recursos resueltos por el Tribunal Supremo (TS) entre julio de 1989 y junio de 1990. De esta jurisprudencia cabría destacar los siguientes extremos:

A) Recursos contra actuaciones estatales

Continúan siendo muy pocas las sentencias que resuelven recursos planteados por las CCAA contra actuaciones del Estado. De ellas, sólo en cuatro ocasiones se cuestiona la titularidad de la actividad estatal impugnada. En otras cinco el motivo de la impugnación estriba, simplemente, en una presunta violación de preceptos constitucionales o legales que no distribuyen competencias. En ellas no se cuestiona la actividad estatal por invasión de competencias ni por interferencia ilegítima de competencias autonómicas, sino por otros presuntos vicios de constitucionalidad o de legalidad.

Se trata, además, de sentencias de poco relieve, tanto por la entidad del objeto del recurso, como por la doctrina jurisprudencial sentada.

Así, respecto a las sentencias que abordan cuestiones competenciales: en la primera (R. 851/90), subyace la cuestión de la titularidad para designar al Vocal técnico del Jurado provincial de Expropiación de Vizcaya (el TS la atribuye a la CA, argumentando que la Administración autonómica es la titular de la potestad expropiatoria ejercitada). En la segunda (R. 4001/90), se plantea la posible invasión de competencias autonómicas por parte del RD que establece el pago en papel del Estado de determinados gastos relacionados con la inspección técnica de vehículos (el TS desestima el recurso argumentando que, aunque la ITV corresponde a la CA, el pago objeto del litigio corresponde a una tasa derivada de la anotación en el Registro de la D.G. de Tráfico del Estado). La tercera sentencia (R. 4398/90), se refiere a la autorización para celebrar un Campeonato de España de Tamashiwari en Bilbao (el TS sostiene que la competencia no corresponde al Gobernador civil, puesto que no se trata de una actividad de policía, sino de fomento del deporte; considera que en esta materia existe una concurrencia de competencias autonómicas y estatales y la atribuye al Estado debido al carácter supracomunitario del campeonato en cuestión). Por último, mayor relieve tiene la STS 4704/90 en la que se debate la titularidad para adoptar determinadas medidas relacionadas con la seguridad y salvamento de buques. La CA de Asturias basa su actuación en la competencia sobre protección de los ecosistemas marinos. El TS advierte que esta competencia no puede enervar ni anular la que posee el Estado «en orden al salvamento del buque y a la protección de la navegación marítima, prevista en el artículo 26 de la Ley de 24 de diciembre de 1962» y añade que la competencia autonómica sobre medio ambiente, a tenor del Estatuto

de Autonomía, se ejerce en los términos que determinen las leyes y los reglamentos estatales. Concluye su razonamiento con la advertencia de que «en todo caso», en virtud del artículo 149.3 CE, las normas estatales prevalecen sobre las autonómicas. Volveré al final sobre la cuestión de la prevalencia de los actos de ejercicio de las competencias estatales puesto que constituye una de las constantes de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Las sentencias en las que no se cuestiona directamente la titularidad de la actuación estatal impugnada se refieren: a) al presunto incumplimiento de un requisito procedimental en la imposición de una sanción al Hospital Provincial de Madrid por aplicación de tarifas sin autorización (R. 5740/89); b) al no emplazamiento de varias CCAA afectadas por la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo que convocó pruebas selectivas para el ingreso en el cuerpo de médicos titulares (el TS reconoce que las CCAA recurrentes tenían derecho a intervenir en la convocatoria, pero desestima la pretensión por no existir indefensión) (R. 6367/89); c) a un recurso en el que el Gobierno Vasco impugna un R.D. sobre ferias comerciales e internacionales por falta de cobertura legal (el TS desestima el recurso); d) a una Orden del Ministerio de Cultura en la que se exige la traducción castellana de los guiones de películas escritos en otras lenguas oficiales para poder optar a subvenciones estatales (para el TS la exigencia no supone discriminación de la lengua catalana, porque la cooficialidad de las lenguas autonómicas se reduce al territorio autonómico, ya que el castellano es la única lengua de la que se impone el deber de conocimiento —cita la STC 84/1986— y es la lengua oficial para los documentos que deben surtir efectos fuera del territorio autonómico) (R. 2890/90); e) por fin, mayor trascendencia práctica puede tener la doctrina establecida en la sentencia R. 4936/90, que confirma la sentencia de la Audiencia Nacional que estimó el recurso presentado por la Generalidad de Cataluña contra el acuerdo de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales que denegaba una transferencia de fondos. El acto impugnado pretendía basarse en las Normas de Gestión y Contabilidad aprobadas por el Consejo de Ministros de 29-1-82. Estas Normas establecen que las transferencias mensuales de fondos a las CCAA dejarán de efectuarse cuando el importe de la recaudación de tributos cedidos exceda de los pagos pendientes de realización hasta el fin de ese año. El Abogado del Estado sostenía que la cesión del tributo puede conllevar una defectuosa gestión que provoque una excesiva carga para el erario público. El TS afirma que las Normas de Gestión no condicionan la transferencia a un concepto tan ambiguo como es el de la correcta gestión del tributo cedido o su potencial recaudación y, además, el propio Tribunal en sentencia de 25-11-85 ya había anulado los efectos que para la Generalidad pudieran tener las referidas previsiones de las Normas de Gestión y Contabilidad.

B) Recursos contra actuaciones de las Corporaciones locales

Otro bloque de sentencias se refiere a actuaciones de las Corporaciones locales. Pueden agruparse del siguiente modo:

a) Actuaciones impugnadas por una CA por presunta violación de la legalidad sin repercusión directa en las competencias autonómicas

(R. 5825/89, R. 1317/90: concesión de licencias de obras por defectos de legalidad).

b) Actuaciones impugnadas por exceso en el ejercicio de una competencia local, con interferencia o menoscabo ilegítimo del ámbito competencial autonómico (R. 3404/90: otorgamiento municipal de una licencia de apertura sin el informe preceptivo de la CA y R. 8191/89: información a un particular sobre las condiciones de edificabilidad de un solar determinado); para el TS, en este caso la simple «integración de materias de plena competencia municipal en un conjunto dentro del cual también el Estado o las CA tengan competencias» no conlleva automáticamente un menoscabo o interferencia que obligue a la anulación del acto impugnado.

c) Actuaciones impugnadas por un particular o por una CA por invasión de competencias autonómicas. Este es el caso de la sentencia que reconoce la competencia autonómica para fijar arbitrios no fiscales sobre máquinas de juego en virtud de su competencia en materia de casinos, juegos y apuestas y, en consecuencia, anula los acuerdos municipales impugnados (R. 8378/89).

En este mismo sentido se pronuncia el Tribunal: a) al anular una tasa municipal sobre «estación de autos» por corresponder la actuación a la competencia a la CA en materia de transportes intracomunitarios (R. 1062/90); b) al anular el acuerdo de un Ayuntamiento de modificación de un Plan General de Ordenación urbanística por corresponder esta actuación a la competencia a la CA en materia de ordenación del territorio y urbanismos (R. 1151/90) y c) al anular un proyecto municipal de delimitación del suelo urbano (R. 4828/90). En cambio, frente a la pretensión de un particular que impugna la denegación municipal de una licencia de obras, el TS niega la competencia autonómica sobre esta actuación —que sería contraria, dice, al principio de autonomía municipal y al art. 22 de la LBRL— (R. 4612/90).

C) Recursos contra actuaciones de las CCAA

Por fin, un tercer grupo de sentencias tiene por objeto actuaciones de las CCAA. Este es, sin duda, el bloque más numeroso de sentencias. Pueden agruparse del siguiente modo:

a) Un primer conjunto dilucida la titularidad de la actividad recurrida. De las mismas cabe destacar:

Una serie de sentencias en las que los particulares recurrentes impugnan declaraciones de incompetencia de las propias CCAA. Así, la sentencia que analiza la declaración de incompetencia de la Generalidad valenciana para pronunciarse sobre una petición indemnizatoria por jubilación forzosa de un funcionario y que el TS atribuye al Estado al considerar que se trata de la aplicación de un artículo de la Ley 30/1984 calificado como básico ex artículo 149.1.18 (R. 6996/89). En sentido parecido, la sentencia que reconoce la incompetencia de la Generalidad de Cataluña para abonar las cantidades derivadas del contrato de mantenimiento de unas instalaciones hospitalarias. El TS atribuye el cumplimiento de estas obligaciones al INSALUD en

atención a que el Decreto de Traspaso de funciones de este organismo a la Generalidad así lo preveía respecto a las obligaciones vencidas con anterioridad a los traspasos (R. 8311/89). En cambio, en otros dos casos el TS resuelve a favor de los recurrentes porque la CA se subrogó en los conciertos firmados por el INSALUD en virtud de los RD de transferencias (R. 3406/90 y 4383/90). Por fin, en R. 4904/90 el TS establece que la Generalidad de Cataluña se ha subrogado en la obligación asumida por el Estado de iniciar el expediente expropiatorio de una finca situada en el yacimiento arqueológico del Teatro romano de Tarragona.

Dentro de este bloque de sentencias, otro grupo hace referencia a recursos en los que la impugnación se basa en la falta de competencia de la CA por no haberse producido las transferencias estatales de funciones, bienes y servicios. El TS reitera la doctrina de que las competencias las atribuyen los Estatutos de Autonomía, no los RD de transferencias (R. 1815/90, 2522/90 y 3638/90). Una excepción parcial a esta doctrina puede hallarse en la sentencia en la que el TS anula unas resoluciones de una Consejería de la Junta de Andalucía por las que se anulaba las pruebas convocadas por la Administración estatal para la contratación administrativa de personal. El TS afirma que la competencia corresponde a la CA, pero en este caso resultaba aplicable la ley estatal con carácter transitorio hasta la puesta en marcha de la Administración Autonómica (R. 3536/90).

De mayor relieve teórico son las sentencias en las que se dilucida la materia competencial a la que pertenecen los actos objeto de litigio. Así, la sentencia R. 6103/89 relativa a una Resolución de una Consejería de la Generalidad de Cataluña sobre legalización y autorización de las obras de ampliación de un embarcadero (en un puerto que no es de interés general). El TS afirma que la asunción por la Generalidad de la competencia en materia de puertos no obsta que quede reservada al Estado la competencia relativa a la facultad de autorizar cualquier acto de acupación del dominio estatal y añade que las decisiones de la Comunidad Autónoma sobre tal objeto deberán tomarse de acuerdo a lo establecido en la autorización estatal, siendo nulas en caso contrario. Se proclama por tanto la prevalencia de los actos de ejercicio de las competencias estatales sobre los actos de ejercicio de las competencias autonómicas.

Entre estas sentencias cabe incluir la que dirime el dilema acerca de la materia (turismo o industria) en la que deben encuadrarse las disposiciones que establecen medidas de seguridad en los ascensores de hoteles y apartamentos. El TS las incluye en la materia de industria a partir de la comprobación de la configuración histórica de estas materias y de la constatación de que nunca se ha dictado en virtud de la competencia de turismo una norma que regulara las condiciones de fabricación e instalación de ascensores.

Igualmente, en la sentencia R. 7341/89 se resuelve el recurso promovido por un particular contra una Resolución de la CA de Castilla-León relativa a un expediente administrativo tramitado contra una Entidad Aseguradora por supuestas irregularidades en el cobro de primas. El TS debe determinar si el acto impugnado pertenece a la materia de seguros —en la que la CA no tiene competencia— o a la de protección del consumidor —como alega la CA—. El Tribunal resuelve a favor de la primera opción aplicando el

principio de especialidad de la materia de seguros y atendiendo a la naturaleza de la relación jurídica regulada —el cobro de primas a un asegurado—.

Por último, la sentencia R. 77/90 incluye en la competencia autonómica de ejecución en materia de Seguridad Social, la facultad de provisión de vacantes de Médicos Inspectores del Cuerpo Sanitario (el Gobierno español ya había atendido un requerimiento de incompetencia de la propia Generalidad de Cataluña en un caso similar al presente). En cambio, a instancias de un Ayuntamiento, el TS declara que la autorización para la construcción de una vivienda en suelo no urbanizable no corresponde a la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo, sino que forma parte de núcleo intangible de la autonomía municipal proclamada en la Constitución (R. 940/90). En este mismo sentido, una serie de sentencias deducen de las bases estatales y de la autonomía municipal el principio de que la aprobación de las mancomunidades de municipios no corresponde a las CCAA, sino a la libre decisión de los municipios implicados (R. 7476/89, 7485/89, 7475/89 y 3410/90).

En una sentencia se debate una extralimitación no material sino funcional: la R. 2671/90 relativa a una Orden de una Consejería de la Generalidad de Valencia sobre procedimiento de autorización de establecimientos de distribución de productos zoonosanitarios. El TS anula la Orden de referencia puesto que desborda la competencia exclusivamente ejecutiva de la CA en esta materia.

b) Un segundo conjunto de sentencias relativas a actuaciones autonómicas tienen por objeto presuntas conculcaciones de preceptos constitucionales o legales, sin reivindicación de competencias estatales o locales. Así: la tramitación de un expediente sin el informe preceptivo de la Secretaría General Técnica (R. 6686/89); vulneración de la autonomía universitaria al aprobar los Estatutos de una Universidad (R.600/90) o del principio de seguridad jurídica (R. 4374/90); atentado contra el principio de igualdad del artículo 14 CE (R. 1151/90); falta del dictamen preceptivo del Consejo de Estado u órgano autonómico similar (R. 1064/90, 2901/90 y 2516/90); aprobación de planeamiento urbanístico sin emplazamiento del municipio afectado (R. 2244); vulneración de los principios igualdad y tutela judicial efectiva (R. 3768/90); aprobación de un Plan sectorial de urbanismo contrario al Plan General (R. 3812/90); incompetencia del órgano en la declaración de ocupación urgente de bienes en expropiación (R. 4007/90), insuficiencia de rango de un Decreto para declarar Parque Natural (R. 5701/90) y posibilidad de suspensión por parte de una CA de acuerdos municipales en materia de urbanismo (R. 4825/90).

De esta serie de sentencias y a los efectos de este trabajo conviene destacar, por ejemplo, la exigencia del dictamen del Consejo de Estado sólo respecto a los reglamentos que desarrollen leyes estatales (R. 2516/90).

Merece atención también la sentencia que declara nulo el artículo de los Estatutos de la Universidad de Alicante que establecía como objetivos de la Universidad el «potenciar el conocimiento y el uso de la lengua propia, valenciano según el Estatuto, académicamente catalán». El TS anula el inciso «académicamente catalán» porque, a su juicio, introduce una confu-

sión contraria a la seguridad jurídica (art. 9 CE) y porque no puede imponerse el conocimiento de una lengua —el catalán— fuera de su ámbito territorial —la CA de Cataluña—.

c) Un último bloque de sentencias relativas a actuaciones de las CCAA tienen por objeto un hipotético exceso en el ejercicio de las competencias autonómicas. Aquí cabría incluir las sentencias que afirman que las CA pueden ejercer un control de legalidad y de oportunidad sobre la actividad municipal en materia de urbanismo y, más concretamente, a través de la aprobación definitiva de planes de urbanismo (R. 947/90, 4508, 6598 y 7343). O las que abordan la cuestión de los derechos de los funcionarios transferidos a la Comunidad Foral Navarra y en especial la cuestión de si es de aplicación la Ley 30/1984 en virtud de su carácter básico ex artículo 149.1.18 o bien tan sólo deben respetarse los derechos adquiridos de los funcionarios en virtud de la DA 14 de la Ley que remite a la DA 1 de la CE y a la LORAFNA. El TS adopta la primera opción (R. 1787/90 y 5956/90), aunque en la segunda sentencia se emiten dos votos particulares a favor de la segunda alternativa.

Finalmente dentro de este tipo de sentencias, la R. 9474/89 nos permite analizar la cuestión que antes dejábamos planteada de la prevalencia de los actos de ejercicio de las competencias estatales. Concretamente en este caso el TS anula un Decreto de la CA de Murcia sobre medidas urgentes para la protección de ecosistemas de aguas interiores que exigía una autorización autonómica para realizar cualquier actividad en aguas interiores. El TS reconoce que la protección de ecosistemas se incluye en las competencias asumidas por la CA en su Estatuto, pero, invocando al Tribunal Constitucional, afirma que es imposible la concurrencia de dos competencias de distintos entes sobre un mismo objeto cuando el ejercicio de la competencia autonómica perturbe o se interfiera en la competencia estatal. Considera que en este caso se interfería «potencialmente» el ejercicio de las competencias estatales sobre el mismo objeto y por ello anula el Decreto en cuestión. Esta sentencia es un ejemplo, entre otros que podrían aportarse, de una doctrina extendida en la jurisprudencia constitucional y, sobre todo, en la ordinaria consistente en aceptar la prevalencia de los actos de ejercicio de las competencias estatales sobre las autonómicas, sin distinción entre los actos estatales de ejercicio competencial que tienen forzosamente una supremacía lógica sobre los actos de ejercicio autonómico (que vienen a coincidir con el ámbito de las denominadas competencias indistintas y concurrentes) y la relación que se produce entre los actos de ejercicio de competencias «exclusivas», dentro de cuya categoría cabe tener presente las excepciones a la prevalencia de los actos autonómicos que establecen los Estatutos mediante las cláusulas «sin perjuicio» a las que puede atribuirse esta función, en lugar de la de acotar ámbitos materiales. Esta no es la posición adoptada por el TS. Como he apuntado al comentar la STS R.4704/90, la jurisprudencia suele utilizar la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE sin ningún tipo de matización.

Como queda dicho, este planteamiento se utiliza también en la sentencia de 24-07-89 (R. 61037/89) que establece que las decisiones de la CA en materia de puertos deberán tomarse en todo caso de acuerdo con lo establecido en la autorización estatal de ocupación, siendo nulas en caso

contrario. Algo parecido sucede en la sentencia de 28-02-90 (R. 1004/90) que, ante la incompatibilidad de lo establecido en el RD 507/1987 y la Ley Foral 18/1986 respecto al derecho a la elección de lenguas en los comicios celebrados en la Comunidad Foral, el TS declara prevalente el RD estatal, entre otros motivos, porque a su juicio al ser el régimen electoral general una «competencia exclusiva del Estado... difícilmente puede sostenerse que... vulneran los preceptos de una Ley territorial de ámbito material distinto». Prescindiendo ahora de si en estos casos concretos debía prevalecer o no la competencia estatal, debe destacarse que, del tenor literal de las genéricas afirmaciones contenidas en las sentencias, parece deducirse que para el TS ningún acto realizado por el Estado dentro de sus competencias puede interferirse en competencias ajenas —por exceso en su ejercicio—, en tanto que este efecto puede producirse en el ejercicio de actividades autonómicas dentro de su ámbito competencial, en el que siempre deben respetar lo establecido por el Estado en la actuación de sus competencias o incluso lo que «potencialmente» pueda establecer.