

## LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

### Consideraciones generales

El período comprendido entre junio de 2000 y junio de 2001 de la actividad jurisdiccional de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (TS) ofrece un número de sentencias en las que se abordan controversias competenciales, que resulta bastante a similar al registrado en los años anteriores: 62 resoluciones de esta Sala ofrecen una fundamentación jurídica en la que el TS trata además problemas relativos a la titularidad de la competencia para dictar la disposición objeto del recurso. En 2000 fueron 66 y en 1999 la cifra fue de 63. No obstante, el interés jurisprudencial en cuanto a las cuestiones relativas al encuadramiento competencial de las mismas es muy heterogéneo.

En el período estudiado para este Informe se han resuelto actuaciones del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales que datan mayoritariamente de los años 1990 a 1992, pero también se registran otras realizadas nada menos que entre 1986 y 1988. Este es el caso, del *Acuerdo del Consell de la Generalidad Valenciana de 21 de marzo de 1986, denegatorio de la segregación solicitada para la creación del Municipio de Pilar de la Horadada*; del *Decreto de la Generalidad de Cataluña 177/1987, de 19 de mayo, que desarrolla la planificación y la coordinación de ámbito regional prevista en la Ley del Parlamento catalán 7/1987, de 4 de abril, sobre actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa*; del *Decreto Foral nº 63/1988, de 18 de mayo, que disponía la emisión de deuda por la Diputación Foral de Vizcaya*; y del *Decreto de la Junta de Andalucía 267/1988, de 2 de agosto por el que se aprueban los precios máximos y mínimos y clases de tierras aplicables a la zona regable de Donadio-Cota 400, en Jaén*. Ciertamente, también se han enjuiciado actuaciones producidas en otros años más cercanos, que son los menos y sin que en ningún caso superen el año 1997, con lo cual la media de retraso imputable a la jurisdicción ordinaria en resolver estas causa se sitúa en 10 años.

En el período que ha sido analizado y al igual que viene siendo habitual cada año, siguen predominando las actuaciones de las CCAA como objeto principal de la labor jurisprudencial del TS en este tipo de contenciosos. Y asimismo, son minoritarias las actuaciones de los órganos del Estado, que confirman -si cabe una vez más la tendencia de las CCAA a residenciar como regla general sus controversias competenciales en el TC.

La jurisprudencia constitucional es lógicamente, un referente empleado con cierta habitualidad en los fundamentos jurídicos, aunque su invocación es más

literal y descriptiva que producto de un razonamiento más elaborado en función de las características del caso enjuiciado.

Los datos estadísticos que ofrece el período evaluado son, en esencia, los siguientes: de las 62 sentencias dictadas, 6 lo son en relación a actuaciones del Estado; 19, lo son con respecto a actuaciones de las Corporaciones locales y 36 traen causa de a actuaciones de las Comunidades Autónomas. Pero en estas últimas, en una parte de ellas predominan los problemas de legalidad.

En las tres actuaciones analizadas, se registra una considerable variedad de materias competenciales como objeto del debate jurisdiccional: no se puede destacar la preeminencia de ninguna en concreto, pero a modo de reseña general pueden citarse, entre otras, las siguientes: crédito, política económica, ordenación de litoral (con alguna reiteración), transportes, lenguas (con cierta reiteración motivada por decisiones de algunos municipios vascos vulneradoras del régimen estatutario de cooficialidad lingüística), aguas, elecciones autonómicas, función pública, entes locales, urbanismo, hacienda autonómica; caza, etc.

### **Recursos contra actuaciones del Estado**

Las Sentencias del Tribunal Supremo referidas a actuaciones del Estado son como en años anteriores escasas en número. Las CCAA no suelen plantear sus contenciosos de carácter competencial en esta sede jurisdiccional, por lo que las que se citan ofrecen en general un muy relativo interés jurisprudencial.

En la STS 23/07/01, dictada con relación a un recurso planteado contra la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas, del 28/07/92, sobre normas reguladoras de subvenciones dirigidas a financiar inversiones de las entidades locales en servicios de prevención y extinción de incendios, el TS recuerda en su fallo desestimatorio, con especial remisión a la jurisprudencia del TC (SSTC 133/90 y 13/92), que si bien la Generalidad de Cataluña dispone de competencia en materia de prevención y extinción de incendios, ésta es una competencia concurrente con la que dispone el Estado en materia de protección civil. Con ello se pone de manifiesto una vez más, el carácter relativo de la noción de competencia exclusiva atribuida a las CCAA.

En su STS 21/06/99 el TS aborda la singularidad que ofrece el modelo de financiación del País Vasco. Se trataba en dicha resolución de resolver la impugnación que el Gobierno Vasco hizo al acuerdo de 13 de junio de 1997, del Consejo de Ministros, por el que se formalizaban los compromisos financieros, referidos a las ayudas contempladas en el Real Decreto 2346/96, sobre el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español para 1997. El Tribunal niega la pretensión de la Comunidad Autónoma Vasca relativa a participar en dichas ayudas, porque atendiendo al sistema de financiación establecido en la Ley del Concierto Vasco de 1981, la Comunidad Autónoma ya disponía de una fuente propia de recursos, con lo cual de aceptarse su reclamación se produciría una situación de doble financiación.

## Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

Las sentencias sobre las actuaciones de las corporaciones locales ofrecen, como viene siendo habitual, el interés de ser una vía a través de la cual en algunos casos puede ser objeto de tutela el principio de la autonomía local, bien frente a disposiciones del Estado como por supuesto también en relación a disposiciones de las CCAA.

Este es sobre todo el caso de la STS 19/01/01, en la que el TS resuelve un recurso contra un acuerdo del Organismo Jurídico Administrativo de Álava de 9 de abril de 1992, por el que se había estimado la reclamación económico-administrativa deducida por una empresa frente a una resolución municipal del Ayuntamiento de Llodio, denegatoria de un recurso de reposición presentado contra el Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos. El TS, haciéndose eco de los criterios interpretativos sobre el principio de autonomía local establecidos por el TC, considera que el citado Acuerdo constituye una intervención de una Administración sobre otra incompatible con el núcleo indisponible para el legislador o para cualquier otro operador jurídico, que es el ámbito de la autonomía local. Esta intervención o tutela contrasta con la libre decisión que al respecto debe quedar reservada a la corporación local.

Las fricciones entre diversas entidades locales y la Comunidad Autónoma ocupan a la jurisprudencia del TS. Un buen ejemplo lo ofrece la STS 21/02/01 en la que se desestima un recurso de casación interpuesto por la Diputación y el Ayuntamiento de Barcelona contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por la que se estimó un recurso presentado por la Generalidad contra determinados acuerdos de las citadas corporaciones locales de 1992 acerca de la Constitución de el Puerto Autónomo de Barcelona y el Consorcio de las Atarazanas de Barcelona. En este caso la controversia competencial se cifraba en una presunta invasión de la Generalidad en materia de museos; sin embargo el Tribunal, con apoyo en el bloque de la constitucionalidad resuelve que la litis se centra efectivamente en museos y no en cuestiones relativas al fomento de la actividad cultural, por lo que la competencia corresponde a la Generalidad salvo que los museos fuesen de titularidad estatal. En definitiva, el TS se ciñe en esta resolución a una delimitación material de las competencias tributaria de la jurisprudencia constitucional vigente al respecto.

También en el ámbito de la Comunidad Autónoma catalana destaca a la STS 20/12/00, en la que se cuestiona la Ordenanza Municipal de Transportes aprobada por el Ayuntamiento de Gerona de 10/09/1991. La controversia enfrenta a esta corporación local con la Generalidad en relación al transporte interurbano de viajeros. El Tribunal resuelve a favor de la Comunidad Autónoma en base al carácter supramunicipal de dichos transportes, de tal forma que sea ella la que determine la fijación y eventual supresión de las paradas en el casco urbano. Vemos pues, que el criterio del territorio en el que se desarrolla la actividad controvertida, es el que en este caso opera para denegar la competencia al municipio. No obstante, es necesario subrayar que con esta resolución, el TS se desvincula de un criterio anterior sentado en la STS 18/7/88, en la que se establecía que, aún siendo la concesión competencia del Estado, la fijación de las paradas del trans-

porte público en la ciudad, corresponde al gobierno de la ciudad en virtud del principio de autonomía local.

El proceso de normalización lingüística en aquellas Comunidades Autónomas que disponen de un régimen de cooficialidad es abordado por el TS en varias sentencias. Son citadas aquí dos de ellas de contenido y significado distintos: la primera es la 25/09/00 en la que se atiende la solicitud formulada por la «*mesa pola normalización lingüística*» de 2 de enero de 1992, instando al Ayuntamiento de La Coruña para que reconozca y utilice como nombre oficial el de «A Coruña» en lugar de «La Coruña», y use el idioma gallego en todos los órdenes oficiales. El Tribunal reconoce la competencia de la comunidad autónoma de Galicia para legislar sobre materia lingüística, y analiza el límite que para tal competencia pueda derivarse de la autonomía organizativa municipal. De este análisis se desprende que no existe un impedimento en el ordenamiento jurídico que impida el uso del gallego en los términos expresados por la sentencia, que reconoce la potestad de la administración autonómica para proceder a regular el régimen de uso de la lengua autonómica por parte de las administraciones locales, de acuerdo con el régimen de cooficialidad marcado en la Constitución y el Estatuto de Autonomía. La otra sentencia afecta al ayuntamiento vasco de Leaburu-Gaztelu (Guipúzcoa) que aprobó una Ordenanza reguladora del uso del Euskera (STS 13/10/00), a la que también hay que añadir la STS 09/10/00 que afecta a una Ordenanza similar aprobada por el Ayuntamiento de Alegia (Guipúzcoa). En las mismas se establecía con carácter obligatorio el uso del euskera para las actividades internas de carácter administrativo y para las relaciones interadministrativas, lo que supone una fragante vulneración del contenido del artículo 3 de la Constitución acerca de la cooficialidad de las lenguas. Como se registraba en el Informe de 2000, éstas sentencias son la continuación de otras de idéntico contenido dictadas anteriormente.

También en el ámbito del régimen jurídico de las lenguas se hace preciso citar la STS 12/12/00 por la que se declaró la nulidad de un apartado de los estatutos de la Mancomunidad de Municipios Euskaldunes pues el desarrollo y el fomento de uso del Euskera no puede entenderse como un motivo legal justificante para la constitución de una Mancomunidad de Municipios, dado que ésta debe constituirse con el objeto de la realización de obras y prestación de servicios.

El principio de coordinación interadministrativa ocupa de forma relevante el objeto de la STS 11/07/00, por el que se admitió el recurso planteado por la Generalidad contra un Acuerdo del Consejo Metropolitano de la Entidad del Transporte de 17 de junio de 1993 que aprobó el Convenio Colectivo del personal funcionario y laboral del Area Metropolitana de Barcelona. En esta sentencia resulta de interés la vinculación que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, hace el TS entre el principio de coordinación y la posesión de un título competencial específico del que se derive esta forma de colaboración entre administraciones públicas. En este sentido, el Tribunal reconoce que si bien la legislación local vigente establece la posibilidad de que los entes locales celebren entre ellos convenios de cooperación u otras formas de colaboración, cuando las actividades o los servicios locales trascienden al interés propio de las correspondientes entidades o incidan sobre los de otras Administraciones, no sucede lo mismo cuando se dan los supuestos de coordinación interadministrativa. En este

último supuesto, para llevar a cabo la coordinación se requiere previamente la concurrencia de un título competencial concreto, requisito éste que no concurre en el Acuerdo del Consejo Metropolitano citado.

Otras de las cuestiones de especial importancia en la actividad jurisdiccional del TS es el régimen urbanístico del suelo y las competencias que sobre este ámbito material pueden ejercer los municipios. Como es bien sabido tras la STC 61/97, la legislación sobre el suelo y ordenación urbana ha experimentado una notoria variación sobre todo en lo que concierne al régimen competencial. Con base a esta sentencia, la STS 11/12/00 revisó y declaró nulo el Acuerdo del Ayuntamiento de Torrelavega por el cual se aprobó el expediente para la obtención de unos terrenos en los que debía ejecutarse un plan de ordenación urbana. La nulidad se basaba en que el Ayuntamiento ya no podía fundamentarse en el artículo 151 de la antigua Ley del Suelo de 1992, para llevar a cabo la ocupación directa de los terrenos en las unidades de ejecución con exceso de aprovechamiento real. Y siguiendo con los temas de carácter urbanístico, la STS 28/11/00 se remite a la STC 170/89 por la que el TC reiteró que la aprobación definitiva de los planes de Ordenación Urbana y Normas Subsidiarias, debe ser prestada por parte de la Administración Autonómica.

En otro orden de materias, y a pesar del considerable retraso con el que fue dictada, es importante subrayar la STS 10/11/99, dictada con motivo del recurso interpuesto contra el Decreto Foral número 63/88 de 18 de mayo, que disponía la emisión de deuda pública por la Diputación Foral de Vizcaya. El TS, de acuerdo con la ley del Concierto Económico del País Vasco sostiene que de la misma no se desprende la existencia de una habilitación normativa para que los territorios históricos puedan proceder a la emisión de deuda pública si previamente no existe una autorización del Estado.

Finalmente, la STS 5/03/01 rechaza la adecuación al bloque de la constitucionalidad de la Orden de la Diputación Foral de Guipúzcoa de 14/01/92, por la que se autorizaba la caza de la paloma torcaz. La controversia competencial sobre esta materia se centraba en verificar si esta disposición de la Diputación Foral vulneraba la legislación básica estatal sobre conservación de la fauna silvestre. El TS, de nuevo con base en la jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente considera que se trata de una competencia de ejecución que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco por lo que, la citada Orden de la Diputación Foral, resulta inadecuada al sistema constitucional de distribución de competencias y de la que se infiere una intromisión competencial.

## **Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas**

Como es habitual este es el capítulo en el que se pueden localizar mayor número de sentencias relativas a la controversia competencial. A diferencia del caso inverso, aquí las disposiciones de las CCAA son objeto de recurso tanto por el Estado como por las Corporaciones Locales que siguen encontrando en los contenciosos sobre la legalidad ordinaria una vía a través de la cual plantear de forma simultánea problemas de titularidad competencial.

La STS 20/01/00 desestima un recurso de casación interpuesto por la federación de municipios de Cataluña contra el decreto de la Generalidad 177/87 de 19 de mayo que desarrolla la planificación y la coordinación de ámbito regional, prevista en la ley del Parlamento catalán 7/1987 de 4 de abril sobre actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencias. El Tribunal estima que la competencia para la aprobación de los programas de las líneas de transportes colectivos de viajeros corresponde, de acuerdo con la legislación autónoma en la materia, al consejero de transporte sin que la delegación que éste puede realizar lleve aparejada la titularidad de la Comisión Coordinadora del transporte.

Siguiendo con las controversias competenciales entre la Generalidad de Cataluña y las diputaciones provinciales, la STS 13/03/00, avala las competencias autonómicas en materia de deporte, con base en las previsiones que el bloque de la constitucionalidad atribuye a la Comunidad Autónoma para regular a través de la Ley del Deporte 8/1998, las competencias legislativas y de ejecución, que en ningún caso alteran las que en razón de su naturaleza corresponden a los entes locales.

La STS 29/11/00 lleva a cabo una tarea de limitación competencial en materia de pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza, para determinar que la Comunidad Autónoma de Castilla León en su Orden de 19/12/90 reguladora de la pesca de la rana común se ha ajustado a las previsiones establecidas en el bloque de la constitucionalidad y en la legislación básica estatal. Con respecto a esta misma Comunidad Autónoma se ha de evocar también la STS 28/11/00 por la que el TS estima un recurso de casación contra una resolución de la Consejería de Sanidad y Bienestar, en la que se determina el ejercicio de la potestad autoorganizatoria de la administración autonómica en materia de sanidad.

La STS 14/02/01 desestima un recurso de casación presentado por Abogacía del Estado respecto del contenido de una Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Generalidad Valenciana sobre prohibición de la comercialización de las truchas, a excepción de las procedentes de las piscifactorías. Dichas disposición se ajusta a las competencias de ejecución que en materia de pesca fluvial corresponde a la Comunidad Valenciana, de acuerdo con los criterios de distribución competencial en los que el territorio de la Comunidad Autónoma es criterio atributivo de competencias.

La STS 23/10/00 estima un recurso de casación interpuesto por el Gobierno Vasco frente a una sentencia del Tribunal Superior de Justicia por la que se declaraba la nulidad de una Orden del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convocaba subvenciones a conservatorios y centros de enseñanza musical no oficiales. El problema radica aquí en determinar el ámbito del ejercicio de las competencias en materias de enseñanza a través de la actividad de fomento que es la subvención. En este sentido el hecho de que los centros privados reciban un tratamiento diferenciado es consecuencia lógica del ejercicio de dichas competencias sin que, en consecuencia, pueda derivarse de ello una extralimitación competencial.

La STS 14/12/00 avala el decreto 1/96 de convocatoria de elecciones al Parlamento de Andalucía, otorgando a este acto político la condición también de

acto de naturaleza reglada y como tal susceptible de control jurisdiccional que atendido su contenido no plantea problemas de orden legal ni tampoco competencial. En relación de nuevo con la Comunidad Autónoma andaluza destaca la STS 11/10/00 que valida las previsiones contenidas en el Decreto de la Junta de Andalucía 267/1988, por el que se aprueban los precios aplicables a una zona de regadío. En este supuesto concurren los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma relativos a la materia de reforma y desarrollo agrario y del Estado sobre aguas, en lo que se refiere al otorgamiento de las concesiones de aprovechamientos de agua. El TS construye su argumentación reteniendo la atención –al igual que algunas de las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en 2001– en la necesidad de salvaguardar las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma ante un excesivo intervencionismo del Estado, a través de un título competencial no principal como sería el de aguas, mediante la exigencia de la previa autorización de la Confederación hidrográfica correspondiente. De ser ello así, afirma el TS, se produciría una imposición de tal naturaleza que lesionaría el margen de discrecionalidad que tiene la Comunidad Autónoma para decidir el momento más adecuado en aras a la obtención de los recursos hídricos precisos para el regadío.

Sobre la relación entre la hacienda del Estado y la autonómica versa la STS 25/XI/00, en la que se estima un recurso de casación en interés ley presentado por la Generalidad de Cataluña que trae causa de una Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña, que desestimó una reclamación de un particular frente a la liquidación por concepto de tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar. El parámetro jurídico de referencia empleado por el TS para resolver el contencioso es, lógicamente, la previsión establecida en la LOFCA en la que se establece que las CCAA podrán establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos; y de acuerdo con la legislación vigente en la materia, la cesión respecto de la Tasa estatal sobre el juego fue establecida en la Ley 41/1981, de Cesión de Tributos a la Generalidad.

La labor de delimitación material de las competencias es puesta de relieve especialmente en la STS 10/11/00, por la que se declara que el Decreto del Gobierno Vasco 226/1990, de 31 de agosto, por el que se regula el transporte de animales, presenta un contenido que ha de ser encuadrado en la materia de transportes y no en la de sanidad; pues de no ser así, la invocación de este título competencial como criterio principal legitimaría una intervención concurrente del Estado para regular una materia que corresponde a la Comunidad Autónoma. En relación también a ésta, cabe destacar la STS 14/10/00 que, sin duda, con estricta remisión las SSTC 53/1984 y 118/1996, declara la nulidad de una Orden de la Consejería de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco sobre elevación de tarifas de transportes de viajeros por carretera, en vehículos de más de nueve plazas, por vulneración de la legislación básica de transporte sobre carretera, que dispone el sometimiento específico de las tarifas que apruebe la Administración de transportes a los órganos del Estado.

En el marco de la regulación constitucional de los derechos fundamentales y de su desarrollo a través de competencias ejecutivas de las CCAA, resulta de interés reseñar la STS 19/02/01, que anula una Orden del Departamento de Tra-

bajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, por la que se regulaba la concesión de subvenciones a las centrales sindicales más representativas en dicha Comunidad Autónoma, dada la considerable discrecionalidad e indeterminación con la que regulaba el régimen de estas subvenciones, que resultan incompatibles con la libertad sindical. Vemos pues, que lo que el TS anula no es la competencia ejecutiva sino su contenido material que resulta atentatorio al contenido esencial del derecho a la libertad sindical a través de un grado discrecionalidad en favor de la Administración autonómica que resulta contrario al principio de objetividad en la actuación de los poderes públicos.