

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Consideraciones generales

A lo largo, del período comprendido entre junio de 2002 y junio de 2003, la actividad de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha desarrollado, de nuevo, un nivel de producción jurisdiccional similar al registrado en años anteriores. A este respecto, el número de sentencias que en mayor o menor medida exponen cuestiones relativas a la controversia competencial es algo superior a los últimos años, pero en todo caso la media de sentencias se viene manteniendo. Así, respecto de las 71 sentencias habidas en 2002, las 62 sentencias de 2001, las 66 de 2000 y las 63 de 1999, en el presente la cifra es de 69. No obstante, en una parte de las mismas su interés radica más en cuestiones relativas a la legalidad ordinaria que en las relacionadas con la delimitación competencial aplicable al caso.

Los datos estadísticos de este año reflejan el predominio, de nuevo, de las disposiciones de las Comunidades Autónomas como objeto de la controversia ante el Tribunal Supremo, muy por encima de las del Estado y de las Comunidades. De hecho, ésta ha sido la tónica general registrada año tras año, con la excepción que ofrecía el equilibrio producido el año 2002.

Entre las disposiciones del Estado –en las que, sin duda, este predominan los decretos de traspasos– que han protagonizado los contenciosos resueltos en el período analizado, destacan las siguientes: *el Real Decreto 2766/1983, de 5 de octubre, de traspaso de funciones y servicios en materia de agricultura a Andalucía; el Real Decreto 1432/1996, de 7 de junio, de traspaso a Galicia de los medios personales adscritos al hospital militar de la Coruña; el Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León; un Acuerdo de 26 de julio de 2000, sobre los órganos de gobierno de tribunales; la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor en la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Real Decreto 391/1998, de 13 de marzo, por el que se aprueba el traspaso de servicios y funciones de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor; el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de febrero del 2000, por el que se declara la utilidad pública de las modificaciones del trazado de la línea de transporte de energía eléctrica Soto de Ribera-Penagos, en las Comunidades Autónomas de Asturias y Cantabria, etc.*

Por lo que se refiere a las disposiciones de las Comunidades Autónomas que han sido objeto de los recursos contenciosos-administrativos destacan, entre

otras las siguientes: *el Decreto 175/1994, de 17 de mayo, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre procedimiento para la obtención de carnets profesionales y exigencias para las empresas autorizadas a realizar actividades de seguridad industriales; Orden la Junta de Andalucía de 23 de junio de 1993, de modificación de la Orden de 26 de abril de 1989, por la que se aprueba el reglamento de la denominación específica «Brandy de Jerez»; el Decreto 92/1997, de 4 de julio, del Gobierno de las Islas Baleares, sobre el uso de la enseñanza de y en la lengua catalana en los centros no universitarios; el Decreto de la Diputación General de Aragón, sobre regulación del movimiento pecuario, el Decreto del Gobierno Vasco de 27 de octubre de 1992, sobre condiciones de trabajo de la Ertzantza para los años 1992 y 1993; el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 27 de noviembre de 1999, sobre concesión de emisoras; el Decreto de Xunta de Galicia, estableciendo un régimen de protección para la Isla de Cortejada; el Decreto 63/1991, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno de Canarias, por el que se aprobó definitivamente el plan insular de ordenación territorial de Lanzarote; la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Castilla La-Mancha, de 24 de enero de 1995, por la que se somete a información pública el plan de ordenación de recursos naturales de Cabañeros-Rocigalpo; la Orden de la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla-León de 4 de enero de 1994, sobre baremo de méritos de la convocatoria del proceso selectivo para el ingreso en las escalas sanitarias de los cuerpos facultativos superior; el Decreto 182/1995, de 31 de octubre, por el que se aprobaba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Monfragüe; La Orden de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid de 19 de julio de 1996, por la que se había inadmitido el recurso contra Resoluciones de la Dirección General de la Salud, por las que se había inadmitido el recurso contra Resoluciones de la Dirección General de Salud, mediante las que se concedía autorización definitiva a los servicios de farmacia de atención primaria del INSALUD, etc.*

Finalmente, entre los actos administrativos de las Corporaciones Locales cabe destacar los siguientes: *la Norma Foral 4271990, de 27 de diciembre de Álava de Presupuestos Generales para 1999; diversas resoluciones del Ayuntamiento de Sevilla y su Gerencia Municipal de Urbanismo, en aplicación de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1997; diversos Acuerdos del Ayuntamiento de Córdoba tomados en 1994, sobre valoración del aprovechamiento urbanístico a adquirir para edificar viviendas unifamiliares necesarias para la concesión de la licencia; Acuerdo de la Diputación de Barcelona, relativo a la aprobación definitiva del plan de cooperación y asistencia local para el año 1990-91; el Reglamento regulador del servicio de auto-taxi de 12 de marzo de 1981, dictado por la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona, etc.*

Los argumentos jurídicos que emplea el Tribunal Supremo acerca de la delimitación competencial se ajustan, en general, a la exposición de los criterios que con anterioridad ha venido exponiendo la jurisdicción constitucional. En esencia, la fundamentación jurídica se remite sin un mayor desarrollo argumental a lo que ya viene expuesto por la jurisprudencia constitucional.

Los datos estadísticos que presenta el período que es objeto de valoración, ofrecen la suma de 69 sentencias en las que el TS se pronuncia sobre cuestiones

competenciales y de legalidad, pero en las que en una parte substancial se abordan controversias acerca de delimitación de competencias entre las diversas Administraciones públicas. De las sentencias registradas este año, 45 lo son respecto de actuaciones de las Comunidades Autónomas, 11 se refieren a actuaciones del Estado y las 13 restantes corresponden a actuaciones de las Corporaciones Locales.

En las actuaciones llevadas a cabo por las tres Administraciones públicas se aprecia de nuevo una amplísima variedad de materias competenciales en las que cabe destacar: función pública, medio ambiente, trabajo, transporte por carretera, ordenación del territorio, urbanismo, haciendas locales, deporte, sanidad interior, colegios profesionales, legislación laboral, farmacias, cámaras de la propiedad urbana, enseñanza no universitaria, aguas, lengua, patrimonio histórico, etc.

Recursos contra actuaciones del Estado

Entre las disposiciones que se reflejan en este apartado y que han sido objeto de controversia por razones competenciales ante el Tribunal Supremo, destacan los Reales Decretos de trasposos de competencias. No se trata, desde luego, de deducir competencias que no estén previstas en el bloque de la constitucionalidad; asimismo, es evidente, como se encarga de recordar la jurisprudencia constitucional, que dichas disposiciones no constituyen títulos atributivos de competencias, pero reconocido ello, el contenido puede y de hecho suscita en ocasiones dudas en cuanto a su efectiva adecuación a las normas constitucionales y estatutarias.

Uno de estos Reales Decretos de traspaso de competencias es el relativo a la asunción de funciones y servicios en materia de agricultura a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo en su STS 2/10/2002 reconoce que la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Junta de Andalucía es competente para aprobar o modificar los reglamentos de las denominaciones de origen, como un ejemplo más de ejercicio de competencias ejecutivas. Otra variante que ofrecen estos Decretos es cuando se trata de transferir competencias en materia de enseñanza no universitaria. En este sentido, la transferencia del Estado a la Comunidad Autónoma, afecta, además de las funciones, también al conjunto de bienes, derechos y obligaciones relativos a las competencias transferidas. Así se desprende de manera expresa en un supuesto específico en el que la Administración responsable debe abonar al demandante, un profesor de un centro concertado de enseñanza media, las cantidades adeudadas.

Otro aspecto controvertido ha sido el relativo a las competencias autonómicas en el ámbito de la Administración de Justicia; es decir, en el marco de lo que se ha dado en denominar la «administración o gestión de la Administración de Justicia». Pues bien, la STS 18/12/02 sostiene que es cierto que la competencia sobre la provisión a Juzgados y Tribunales de medios materiales la atribuye el art. 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial al Gobierno, y que en su caso, pertenecerá a la correspondiente Comunidad Autónoma que la tenga asumida. No obstante, también lo es que la LOPE incluye un claro designio de que en esta materia sea tenida en cuenta el parecer de los órganos de gobierno del Poder

Judicial. Tal circunstancia exige para su más adecuada puesta en práctica, el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la administración central y la autonómica. En todo caso, la aplicación de esta competencia pone de manifiesto de nuevo, un tema controvertido, como es el relativo al poder financiero de las Comunidades Autónomas.

En el contexto de la Administración tributaria, la STS 21/11/2002 reconoce la competencia de la Administración de la Generalidad de Cataluña, para conocer y resolver la imposición de sanciones económicas por infracciones leves, graves y muy graves establecidas en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico y circulación de vehículos a motor.

Otro de los conflictos competenciales que han sido abordados este año por el TS se proyecta sobre la ordenación del litoral. En su STS 16/07/02 anula las sanciones impuestas en materia de costas y playas y se remite a la relimitación competencial entre el Estado y las CCAA sobre tutela y policía en las servidumbres de protección.

Finalmente, la STS 25/09/2002, en materia de farmacias, establece que la determinación de las condiciones del local y del utillaje utilizado para la elaboración de productos farmacéuticos destinados al consumo humano, en la medida en que forma parte del proceso de elaboración cuya reglamentación corresponde al Estado, la titularidad la ejerce éste aunque pueda desarrollarse en dependencias anexas a la oficina de farmacia.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

La jurisprudencia del TS con relación a las disposiciones y actos de las Corporaciones locales se relaciona esencialmente este año con cuestiones vinculadas con la legalidad ordinaria. Y una parte de ellas, se plantean como consecuencia de la aplicación de la legislación urbanística y las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre esta materia. Sobre este particular cabe reseñar diversas sentencias sobre el régimen urbanístico del suelo, en las que se plantea la aplicación de la normativa anterior como resultado de la declaración de inconstitucionalidad establecida en la STC 61/1997 acerca de la legislación urbanística. Una sentencia que supuso, en su momento, una incitación al legislador autonómico a ejercer la competencia estatutaria en materia urbanística, frenando el paso a la desmedida aplicación supletoria del derecho estatal. Por todas, cabe retener en este sentido, la STS de 3/XII/2003 que afectó al Ayuntamiento de Sevilla y la STS 5/12/2003 relativa al Ayuntamiento de Córdoba.

En este año, la jurisprudencia del TS registra un nuevo contencioso entre la Generalidad de Cataluña y la Diputación Provincial de Barcelona, relativo a la aprobación definitiva del Plan de cooperación y asistencia local para 1990-1991 (STS 26/10/2003), en el que se estima parcialmente las pretensiones competenciales de la administración autonómica pero se reconocen a su vez, las competencias de la corporación local en lo que concierne a la asistencia técnica.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Como en años anteriores, los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas son los más numerosos. La STS 9/04/2003 señala que las instituciones competentes en los Territorios Históricos del País Vasco pueden mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen jurídico de los tributos. No obstante, las únicas limitaciones a la regulación que el País Vasco haga de los impuestos locales son las establecidas por la ley y, por tanto, es obvio que las mismas no impiden que algunos de los elementos esenciales de los tributos puedan ser especificados por una norma foral formalmente reglamentaria.

El territorio como delimitación del ámbito del autogobierno aparece en la STS 30/04/2003, en la que se establece que para la realización de los Planes Especiales sobre la infraestructura del territorio, no es posible trascender el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma porque, de ser así, la competencia corresponde al Estado. Además, en el supuesto que se aborda en este caso, ha sido probado que la Administración del Estado no ha decidido todavía el trazado definitivo de la línea ferroviaria de alta velocidad y que, por lo tanto, la Generalidad de Cataluña no puede hacer reservas ni suspender licencias sobre terrenos no elegidos aún por la Administración competente.

En otro orden de temas, la gestión administrativa de la Administración de Justicia o lo que también se ha dado en denominar la administración de la Administración de justicia se aborda *in extenso* en la STS 15/10/02, por la que se reconocen las competencias ejecutivas de las CCAA en esta materia, estableciendo que dado que la gestión administrativa no resulta se un elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las CCAA asuman competencias sobre los medios personales y materiales relacionados con la administración del Poder Judicial.

La cuestión de la Hacienda autonómica es tratada por la STS 6/02/2003, por la que se recuerda que, si bien la competencia para dictar las normas de contabilidad que deben aplicar las sociedades mercantiles y las compañías de seguros corresponde al Estado, en este supuesto, la Comunidad Autónoma no había establecido una norma de contabilidad, sino que, únicamente, había autorizado unas actuaciones con trascendencia fiscal y, por lo tanto, no había invadido la competencia estatal.

En el mismo sentido, hay que registrar la STS 9/04/2003, en relación a la competencia de los Territorios Históricos para mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen jurídico de los tributos propios de las entidades locales; en este sentido, las únicas limitaciones a la regulación que el País Vasco haga de sus impuestos locales son las descritas en la Ley de Haciendas Locales y en la Ley de Tasas y Precios Públicos y, por tanto, es obvio que las mismas no impiden que algunos de los elementos esenciales de aquellos, como puede ser, dentro de lo que se ha venido llamando «reserva legal relativa», el tipo de gravamen, pueda ser especificado por una norma foral formalmente reglamentaria.

La STS 5/5/2003 establece que la regulación de las condiciones relativas a la

seguridad vial en toda España han de hacerse en términos uniformes. En el concepto de tráfico y circulación de vehículos no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación *stricto sensu*, sino también las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan. Y ello es así porque las garantías de la seguridad en la circulación han de ser uniformes en todo el territorio nacional, y la regulación de los requisitos técnicos relativos a dicha seguridad y destinados a la protección y seguridad de conductores forma parte de la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21 CE. De esta forma, la importante función que desempeñan los tacógrafos en el ámbito de la seguridad vial, justifica no sólo su regulación minuciosa sino también la de las condiciones que han de reunir los técnicos que han de llevar a cabo las operaciones dirigidas a su instalación, mantenimiento y revisión. La aprobación de ambas modalidades corresponde en exclusiva al Estado. También en un ámbito material próximo, como es el relativo al transporte por carretera, la STS 5/02/2003 reconoce la competencia de la Administración del Estado como responsable de las homologaciones relativas a la seguridad vial.

El régimen de pluralidad lingüística establecido por el art. 3 de la CE, se plantea en la STS 04/10/2002, por la que se rechaza el argumento de un demandante en el sentido de considerar que la promoción del idioma catalán en las Islas Baleares constituye un tratamiento discriminatorio de los previstos en el art. 14 de la CE. El Tribunal rechaza este planteamiento en la medida en que carece de un soporte objetivo o de una explicación razonable.

Una parte importante de las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo este año se refieren al ejercicio de competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. A este respecto, la STS 2/10/2002 establece que no se puede reprochar a una Orden del Departamento de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, por la que se aprueba el Reglamento de la denominación específica «Brandy de Jerez», que vulnere la normativa comunitaria o el art. 9 de la CE. En el mismo sentido, es preciso registrar la STS 26/07/2002, por la que se valora un Decreto de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre la regulación del movimiento pecuario, que considera que se cumple con suficiencia la finalidad y garantías que la ley exige por medio de los controles que realizan los veterinarios adscritos a la explotación y por los servicios oficiales de la Comunidad Autónoma. Las competencias ejecutivas son las que también están en juego en la STS 30/04/03, por la que desestima el recurso de casación interpuesto por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Valencia y, como consecuencia, se avala la competencia de la Generalidad valenciana para dictar una Orden a través de su Consejería de Sanidad y Consumo, sobre creación de unidades de hospitalización a domicilio. En el mismo sentido, es preciso registrar la STS 25/07/02, relativa a las competencias del País Vasco en materia de policía o la STS 7/10/02, sobre lenguas oficiales en relación con una Resolución de Director General de Radiodifusión de Televisión del Departamento de Presidencia de la Generalidad de Cataluña, relativas a la aplicación de cuotas lingüísticas y, por tanto, a las competencias autonómicas relacionadas con el régimen jurídico de los medios de comunicación.

También cabe reseñar en este contexto de competencias autonómicas de las

CCAA, la dictada en relación con el régimen jurídico de las aguas y las competencias ejecutivas sobre las mismas, Se trata de la STS 20/11/02 que aparece en relación con la estimación de un recurso de casación respecto de una Resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha que impuso una sanción y la obligación de indemnizar contra la Confederación Hidrográfica del Júcar, declarando la falta de competencia de la Comunidad Autónoma para imponer dicha sanción. O la STS 10/07/02, en relación con la el Decreto 16/5/1991, de la Xunta de Galicia estableciendo un régimen de protección para la Isla de Cortegada; así como también la STS 25/02/03, en relación con la Orden de la Consejería de medio Ambiente de la Comunidad de Castilla La-Mancha, por la que se sometió a información pública el plan de ordenación de recursos naturales de Cabañeros-Rocigalpo; o, en fin, la STS 4/04/03, que declaró la nulidad del decreto de la Junta de Extremadura 182/1995, de 31 de octubre, por el que aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Monfragüe. Por su parte, la STS 16/07/02 insiste en subrayar las competencias autonómicas en materia de urbanismo, si bien se plantea en este caso más como una aplicación de la legalidad ordinaria que no como una controversia competencial, en relación con le Decreto 63/1991, de 9 de abril, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias. En la misma línea de análisis de la aplicación de las cuestiones de legalidad ordinaria destaca la STS 22/11/02 relativa a la Orden de 27/02/98 dictada por el Consejero de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias. O, en fin, la STS 28/04/03, dictada en relación con la Orden de la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León, sobre baremo de méritos de la convocatorias del proceso selectivo para el ingreso en las escalas sanitarias de cuerpos facultativos de grado superior. Así como también la STS 29/04/03, que se refiere a las de cámaras de la propiedad urbana, reguladas por el Decreto 46/1999, de 11 de febrero, de la Xunta de Galicia, sobre extinción y liquidación de las Cámaras de la propiedad urbana. Y, la STS 12/05/03, dictada en relación con la Orden de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid de 19/7/96, relativa con la autorización de una oficina de farmacia. O la STS 3/6/03, relativa al Decreto de la Diputación General de Aragón, que regula la autorización para la creación. Modificación, traslado y cierre de centros, servicios y establecimientos sanitarios.

La interrelación entre cuestiones de competencia y legalidad se pone de manifiesto en la STS 13/107/02, por la que se declara la incompetencia de la Generalidad de Cataluña para otorgar una bonificación tributaria sobre tributos establecidos por ley estatal. Porque, si bien la competencia para determinar la bonificación tributaria hasta el 95% de la base imponible de la antigua Contribución Territorial Urbana, correspondía a la Generalidad de Cataluña, dicha competencia se ajustaba a la legalidad siempre que mediase el informe previo del Ministerio de Economía y Hacienda. De tal manera que la ausencia de este informe comporta un vicio de nulidad que afecta a la competencia autonómica de la citada bonificación. Sin abandonar el ámbito de la actividad tributaria, es preciso retener entre la jurisprudencia de este año, la STS 3/12/02 por la que se plantea una controversia competencial entre la Generalidad de Cataluña y la Diputación de Barcelona, en la que se recuerda que el servicio de

recaudación de tributos estatales cedidos ha pasado a depender de la Generalidad, razón por la cual carece de predicamento tratar de imputar la responsabilidad recaudatoria a la Diputación Provincial, ente local que ya no tiene relación ni con sus gestión diaria ni con las personas que la llevan a cabo; en consecuencia, la responsabilidad debe asumirla quien por delegación del Estado ostenta su titularidad, es decir, la entidad autonómica.