

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Consideraciones generales

Las 24 sentencias dictadas por el Tribunal Supremo (TS) que son objeto de este Informe lo fueron entre noviembre de 1995 y mayo de 1996. Se enjuician actos o disposiciones del Estado, las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Corporaciones Locales llevados a cabo o entrados en vigor en fechas que oscilan entre los años 1988 y 1993. El conocido retraso acumulado de la jurisdicción contencioso-administrativa se pone aquí de nuevo de manifiesto.

De manera similar a anteriores ocasiones se constata una vez más, que a la hora de plantear controversias de orden competencial, la vía judicial ordinaria sigue ocupándose más de actos o disposiciones de la Administración autonómica que de aquellos otros que proceden de la Administración central o local. Lo cual parece ratificar la tendencia registrada en los años anteriores, del menor interés que las CCAA muestran por dirimir las divergencias competenciales que les separan de los otros entes territoriales a través de la jurisdicción ordinaria, en relación al mejor aprovechamiento por parte del Estado y las Corporaciones Locales. No obstante, en 1996 esta primera aseveración ha de ser matizada porque no todos los recursos resueltos por el TS tienen su origen en la iniciativa de las Administraciones públicas sino que una buena parte de aquéllos procede de contenciosos promovidos por entidades privadas y particulares.

Veámoslo más concretamente: las actuaciones de las CCAA son las que en mayor número de ocasiones —14, esta vez— han generado una sentencia del TS; le siguen las del Estado en número de 7 y, finalmente, las de las Corporaciones Locales que este año han sido 4. Pero en relación a las actuaciones del Estado, el origen del contencioso se encuentra mayoritariamente en recursos de particulares, y sólo en dos casos en la iniciativa de una Comunidad Autónoma y una Corporación Local respectivamente. Cuando se trata de actuaciones de las CCAA la conclusión es la misma, también en favor de los particulares. Mientras que en relación a las actuaciones de las Corporaciones Locales, los recursos en los que se suscitan controversias competenciales son promovidos por las Comunidades Autónomas en tres ocasiones, y en una por el Estado. En conclusión, pues, es evidente que en la jurisprudencia del TS generada en este año, las diversas Administraciones Públicas ocupan un papel muy secundario respecto del activismo de los particulares a la hora de residenciar en el Alto Tribunal ordinario cuestiones de orden competencial.

Recursos contra actuaciones del Estado

En dos de las sentencias que versan sobre actos administrativos del Estado, el TS decide sobre cuestiones referidas a la materia competencial de aguas. Su titularidad es disputada respectivamente por una Comunidad Autónoma (STS 17/5/96) y una Corporación Local (STS 28/9/95); aunque en este último caso, el Ayuntamiento de Oliva (Valencia) invoca la materia controvertida en la medida que es competencia propia de la Comunidad Autónoma a la que el municipio está adscrito.

En el primero, el objeto de la controversia competencial que se dilucida es una competencia de naturaleza funcional ejecutiva: consiste en saber si la autorización concedida a un particular por la Delegación en León del Ministerio de Industria para construir un pozo, corresponde en realidad a la Comunidad de Castilla y León. EL TS precisa que este tipo de competencias que habían correspondido a la Administración periférica han pasado a albergar el ámbito del autogobierno de la Comunidad Autónoma. Es decir, es una competencia prevista en el bloque de la constitucionalidad. Por tanto, la declaración de incompetencia para resolver la autorización formulada por la administración autonómica no es conforme a derecho y debe ser anulada.

En el segundo caso, el TS desestima la pretensión de un Ayuntamiento para que el acto de concesión de aguas subterráneas sea declarado nulo porque ha sido dictado por un órgano —la Confederación Hidrográfica del Júcar— que es incompetente. La razón de la decisión se fundamenta en que la competencia ejecutiva en cuestión no le consta documentalmente al TS que haya sido traspasada a la Comunidad Valenciana. Porque, de acuerdo con lo previsto en la Ley estatal de 1982 para la transferencia a la citada Comunidad, de competencias en materia de titularidad estatal, las facultades de ejecución de la legislación que corresponden al Estado en la materia de aguas, serán asumidas por la Comunidad Autónoma mediante los correspondientes Decretos de traspaso de los servicios necesarios para hacerlos efectivos. Pues bien, en la medida en que, según la STS de 28/9/95, dicho traspaso no consta documentalmente, el órgano competente para decidir sobre la concesión de las aguas subterráneas sigue siendo la Confederación Hidrográfica del Júcar. Y aunque el TS no se refiere a ello explícitamente, hay que concluir que si el Estado conserva esta competencia sólo es porque su transferencia —con la consiguiente adscripción de la infraestructura personal y material— no se ha producido formalmente; y no porque el Decreto de traspaso sea un instrumento atributivo de competencias ya que como ha reiterado en numerosas ocasiones la jurisprudencia constitucional carece de esta condición (véanse entre otras, las SSTC 87/83, 86/89 y 229/92).

Cabe destacar también un grupo de tres sentencias en las que el TS lleva a cabo una delimitación material de la competencia controvertida, ubicando su objeto en un título competencial distinto del que invoca el particular recurrente. La relevancia de la cuestión se cifra en que, según como sea calificada el objeto de la discrepancia competencial, así será también determinada, lógicamente, la titularidad competencial. En este sentido, en la primera (STS 28/5/96) el recurrente alega la incompetencia del Consejo de Ministros para imponerle una multa a propósito de la presencia de leche de vaca en la composición del queso

que en su etiquetado refiere estar elaborado con leche de oveja exclusivamente, faltando las indicaciones de queso fresco, fecha de caducidad y conservarse frío. En opinión del recurrente la competencia debía corresponder a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, porque la actividad recurrida se inserta en la materia de disciplina de mercado; por el contrario, el TS considera —en base a un juicio genérico que no va acompañado del necesario desarrollo argumental— que esta actividad se ha incluir en la materia definida como producción agroalimentaria, que como tal no ha sido transferida a la Comunidad Autónoma.

En el mismo sentido y con respecto a supuestos de hecho muy similares se pronuncian las SSTS de 21/5/96 y 14/5/96, sin que las diferencias entre los elementos que definen el ámbito de la producción agroalimentaria y el de la disciplina de mercado hayan sido explicitadas por el TS, lo que sin duda no redundaría en beneficio de la seguridad jurídica de la decisión ni de la eventual doctrina que al respecto pueda ir elaborándose con perspectivas de estabilidad y permanencia.

El criterio del ámbito territorial del autogobierno permite al TS (STS 15/12/95) retener para la Comunidad Autónoma de Andalucía tal como había previsto la *Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión Tributos del Estado a las CCAA*, la competencia de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los Impuestos sobre Sucesiones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados *cuyo rendimiento se produzca en el territorio de las CCAA*. La delegación de esta competencia del Estado en favor de las CCAA —sostienen el TS— obedece al razones de eficacia, economicidad y comodidad para los contribuyentes, convirtiéndose este supuesto en un ejemplo de la denominada «administración única».

Por último, en su STS de 7/5/96 el TS niega que la competencia en materia de ordenación del territorio corresponda a la Comunidad de Aragón, en el siguiente caso: se trata de acuerdo del Consejo de Ministros por el que se reconoce la utilidad pública específica, a efectos de expropiación forzosa, de la finalidad a que han de afectarse los terrenos necesarios para la construcción de un nuevo Centro Penitenciario en un municipio de la citada Comunidad Autónoma. El planteamiento que defiende el TS consiste en anteponer la ejecución de la legislación penal-penitenciaria a la competencia de ordenación del territorio; desde este punto de partida, se constata que, efectivamente, Aragón carece de competencia alguna para la ejecución de la legislación penitenciaria y para fijar la organización y régimen de funcionamiento de los establecimientos penitenciarios, por lo que mal puede invocar una función —la de ordenar el territorio— sobre un ámbito —como es el de la ejecución de la legislación penitenciaria— en el que carece de todo tipo de incidencia competencial.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

Tres de las cuatro sentencias registradas este año que versan sobre actuaciones de las Corporaciones Locales, plantean cuestiones de orden competencial que suscitan controversia entre el Estado y las CCAA en relación a la legislación básica estatal.

En la primera (STS 16/4/96) el objeto del recurso es un Acuerdo del Ayuntamiento de Salamanca de 29 de julio de 1993 por el que se determina el número de consejeros generales de la Caja de Ahorros de Salamanca y Soria. El fondo de la cuestión versa sobre la mayor asignación de puestos de consejeros que, según la Ley 4/1990 de la Comunidad Autónoma de Castilla León de Cajas de Ahorro, le corresponde a una fuerza política que, sin embargo, no es la mayoritaria en el Consistorio. No obstante, el TS no advierte contradicción entre la citada Ley autonómica y la Ley 31/1985 estatal, Básica de Cajas de Ahorros, ya que ésta última prevé que para el nombramiento de los consejeros, éstos «*serán designados directamente por las propias corporaciones*» eludiendo la fijación de cualquier límite material. Por tanto el hecho de que, por su parte, la Ley autonómica introduzca un criterio material, como es el de la proporcionalidad, para la designación de los consejeros y su distribución entre los grupos políticos integrados en la Corporación Local, entra dentro de la facultades normativas que corresponden a la Comunidad autónoma. Es evidente que la norma básica permite en esta ocasión un margen de maniobra superior que facilita a la Comunidad Autónoma la incorporación de soluciones jurídicas de contenido más diferenciado.

La relación entre ley básica y ley de desarrollo aparece de nuevo en la STS 13/11/95 a propósito del Acuerdo adoptado por la Diputación provincial de Valencia de 30 de noviembre de 1989 por el que se aprueba la «*Normativa y Catálogo de Puestos de Trabajo, Tabla Retributiva, Organigrama y Plantillas Orgánicas*» en que se estructura la Corporación. La sentencia no presenta ninguna novedad pero constituye una fiel aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre la relación entre ley básica y ley de desarrollo.

El TSJ de Valencia anuló algunos artículos de este Acuerdo por supuesta contradicción con la Ley 10/1985, de la Función Pública Valenciana. Ante el consiguiente recurso de casación, el TS se plantea las potestades legislativas de la Comunidad Autónoma para legislar en materia de función pública local. En primer lugar, y de acuerdo con una reiterada doctrina del TC sobre el significado de la ausencia de normativa estatal sobre una materia en la que las CCAA puedan tener incidencia normativa (SSTC 32/81; 5/82 y 64/82), el TS afirma que tal circunstancia no impide, como también ocurre en este caso, que la Comunidad Valenciana pueda ejercitar sus competencias en materia de función pública local, debido a que las CCAA no han de estar condicionadas en sentido cronológico a la precedencia de la normativa estatal. En función de esta doctrina, efectivamente, la normativa autonómica valenciana regula la función pública local. Por tanto, la medida en que la Normativa de la Diputación Provincial choca con la ley autonómica sobre función pública, en cuanto las distinciones precisas previstas respecto del régimen funcional y el de los empleados laborales, el recurso de casación presentado por la entidad provincial es desestimado y se declara la nulidad de su disposición.

La *naturaleza bifronte* —en terminología reiteradamente utilizada por el TC— de la Administración local para poner de relieve su doble dependencia normativa del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva se pone de manifiesto como se acaba de comprobar tanto en la última sentencia reseñada como en la que sigue, que da la razón a un recurso de casación presentado por el Estado con-

tra una sentencia del TSJ de Castilla La-Mancha que, a su vez, declaró la validez de determinados artículos del *Acuerdo Marco del Personal Funcionario del Ayuntamiento de Consuegra (Toledo)*. En síntesis, el TS se acoge a una reiterada doctrina anterior, por la que ha declarado que el régimen de permisos de los funcionarios no está atribuido a la autonomía contractual del Ayuntamiento, sino que debe quedar establecido por la legislación autonómica y local, careciendo, por tanto, la Corporación Municipal de competencias para acordarlo con los representantes sindicales de los funcionarios.

Finalmente, la STS de 10/2/96 rechaza un recurso de la Generalidad de Cataluña contra el Acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona por la que se aprobaba la creación del Organismo Autónomo «*Institut del Teatre*», en el que argumenta que tanto en relación a la materia de cultura como a la de enseñanza, las competencias autonómicas no pueden ser entendidas en sentido exclusivista, como es el que se colige del planteamiento sostenido por la defensa de la Comunidad Autónoma. De ser así resultaría vulnerada la autonomía local de los entes locales (art. 137 de la CE) como en este caso es la que ha permitido a la Diputación crear el citado Instituto.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Ya se ha expuesto en las consideraciones generales que una buena parte de las moderadas controversias de orden competencial, generadas por la jurisprudencia del TS en este año, derivan de recursos promovidos por los particulares.

En una primera sentencia —la STS 4/3/96—, en relación a una *Orden de 5 de abril de 1990, por la que se establece el régimen funcional de las plantillas de los Centros de Asistencia del Servicio Andaluz de Salud*, se discute si la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone de competencia para prever el cargo de «Coordinador de Programas Sociales». Su contenido no ofrece mayor divergencia competencial que la derivada de la ausencia, al momento de dictarse la norma autonómica, de un Estatuto Marco para el personal sanitario de la Seguridad Social previsto en la Ley General de Seguridad. Esta ausencia de normativa estatal, como se exponía en un caso anterior, no veta la posibilidad de que la Comunidad Autónoma regule por propia iniciativa una materia sobre la que ya tiene competencias de desarrollo normativo reconocida en su Estatuto. Y así lo hace el Gobierno andaluz a través de esta orden que el TSJ de Andalucía considera, sin embargo, que vulnera la norma básica estatal. Por el contrario, del examen del bloque de la constitucionalidad que lleva a cabo el TS se rechaza que tal vulneración se haya producido; el Alto Tribunal rechaza también el argumento por el que se sostiene la existencia de una vulneración del sistema constitucional de competencias previsto en el Decreto de transferencia de las funciones del INSALUD a Andalucía, porque esta última disposición estatal, como por otra parte es doctrina reiterada del TC, se constituye como una norma instrumental no atributiva de competencias.

En otro orden de asuntos de orden competencial, ofrece interés la decisión del TS en su sentencia de 23/7/96 según la cual, las deudas contraídas por una Administración que traspasa unas competencias han de ser satisfechas —por

ejemplo, en relación a la resolución de un contrato de obras— por aquella Administración que recibió provisionalmente la obra, esto es en este caso por la Administración autonómica. Cabe subrayar a este respecto que, a juicio del Tribunal, las dudas que puedan surgir acerca del cumplimiento de las obligaciones contractuales entre las dos administraciones implicadas no puede perjudicar al que contrata, cuya satisfacción deja entrever el TS que debería instrumentarse, si es el caso, a través de la aplicación de formas de colaboración interadministrativa.

En cuanto a la ordenación del territorio y más específicamente con respecto a la materia de urbanismo, la STS 27/2/96 establece —con motivo de la casación de una sentencia del TSJ de Madrid— que la normativa autonómica, como es obvio, no tiene que ser necesariamente reproducción de la estatal. En este sentido, el TC viene reiterando que ésta es una técnica legislativa rechazable. Asimismo, el TS precisa que dicha normativa puede establecer limitaciones y restricciones urbanísticas no comprendidas en la legislación del Estado, dada la incidencia que tales normas tienen en el derecho de propiedad, siempre, naturalmente, que tales previsiones no vulneren el ámbito de lo básico. Pues bien, de acuerdo con este criterio previo, el TS resolvió un asunto en favor de la Comunidad Autónoma de Madrid y ratificó la negativa de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente que había denegado la legalización de una vivienda sita en el municipio de la Villa del Prado.

En la STS 16/10/95 aparece de nuevo, como cuestión de legalidad, la naturaleza atribuida al dictamen del Consejo de Estado emitido en relación a los reglamentos de las CCAA. Las posiciones jurisprudenciales al respecto no son unívocas, pues oscilan, desde la aplicación estricta del art.23.2, en relación los arts. 22.3 y 2.1.1. de la LOCE, que determinan la rigurosa exigencia del dictamen, hasta el extremo opuesto favorable al carácter no necesario del mismo. El TS constata que en algunas sentencias se ha previsto la dispensa del dictamen del Consejo de Estado cuando se trate de reglamentos dictados por la Comunidad Autónoma sobre *materias de su competencia exclusiva*, porque el sentido propio del art. 23.2 de la LOCE establece el carácter preceptivo en los mismos casos previstos en la Ley para el Estado. Dado que el caso aquí ocupa al TS es un Decreto de tributación sobre juegos de suerte, envite o azar, que desarrolla a la ley autonómica y no una estatal, el dictamen no se hace necesario.

Distinto es cuando se trata de materias competenciales sobre las que incide también alguna función estatal: de acuerdo con la jurisprudencia del TC (STC 204/1992), la STS 27/11/95 establece —como en otras ocasiones— es necesario que Decreto cuestionado —en este caso, el *Decreto 97/1990 de la Junta de Andalucía, por el que se establece la regulación de los establecimientos de óptica*— disponga del dictamen del Consejo de Estado o del órgano autonómico homologable. Si ello no es posible por inexistencia de un órgano propio, la remisión al alto órgano consultivo estatal se hace inexcusable; de lo contrario, como ocurre en este caso, el Decreto autonómico sería nulo.

En otro orden de cosas y volviendo a cuestiones competenciales, esta misma STS de 27/11/95 aporta datos de interés sobre la definición del ámbito material tipificado en el art. 149.1.30 de la CE, que reconoce la competencia exclusiva del

Estado en orden a la regulación de títulos académicos y profesionales y de normas básicas para desarrollar el art. 27 de la CE. El dato de interés se cifra en que estas competencias se refieren a profesiones tituladas y, por tanto, el hecho de que se exijan determinadas condiciones o requisitos para ejercer una actividad —como es el caso del Decreto andaluz, en relación a los establecimientos de óptica— es algo distinto a la creación de una profesión titulada.

La STS 17/4/96 desestima el recurso de unos particulares contra una Resolución del Departamento de Enseñanza de la Generalidad de Cataluña en la que no se accedió a la solicitud de los recurrentes de que la enseñanza de sus hijos se impartiese exclusivamente en castellano. La desestimación del recurso se fundamenta en los criterios expuestos sobre el bilingüismo por la STC 337/1994, analizada en este *Informe* el año pasado, que es ocioso reiterar de nuevo.

Es sabido que el factor territorio es un elemento determinante de la competencia cuando la materia controvertida es el transporte por carretera; la STC 118/1996, analizada en otro apartado del Informe de este año es ilustrativa al respecto. No obstante tampoco puede ser entendido en términos absolutos ya que no siempre están excluidos los efectos supraterritoriales en el ejercicio de algunas competencias, como reiteradamente a puesto de relieve la jurisprudencia del TC. A este respecto, la STS 30/5/96 desestima la pretensión de un recurrente basada en la incompetencia de un órgano de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para imponer una sanción *por haber realizado un viaje que excedía del ámbito territorial de la citada Comunidad Autónoma*: la razón estriba en que si bien la Constitución y el Estatuto de Autonomía atribuyen a las CCAA competencias en materia de carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio que corresponda a una Comunidad, ello no excluye que puedan asumirse, por vía distinta, otras competencias de mayor alcance. Y este es el caso de Castilla-La Mancha, que a través de la fórmula de delegación prevista en el artículo 150.2 de la CE, ha recibido como facultades delegadas las de inspección y sanción a los servicios de transporte que excediesen del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, dos sentencias más resuelven recursos en los que se imputa invasión de competencias a órganos autonómicos. En la primera (STS 27/11/95), el TS considera que de la previsión establecida en una *Orden de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Generalidad Valenciana, de 27 de marzo de 1991, sobre extensión de redes eléctricas*, consistente en efectuar las ampliaciones precisas para atender las exigencias del mercado eléctrico, no se desprende que la Administración autonómica realice una regulación de las tarifas eléctricas ni que incida sobre las mismas, por lo que dicha actividad no supone invasión competencial alguna sobre el ámbito atribuido al Estado en materia de producción energética.

Y en la segunda (STS 5/10/95), en aplicación de la cláusula del artículo 149.3 de la CE, se avala la adecuación al bloque de la constitucionalidad de la Resolución de un órgano de la Junta de Andalucía a propósito de un juego de azar. La cuestión relevante que se dilucida en esta sentencia versa sobre el significado de la aplicación de la cláusula de prevalencia del derecho estatal. Como es sabido, la prevalencia es posible únicamente en los casos en los que el conflicto

se haya producido sobre competencias no exclusivas de las CCAA. En síntesis, el objeto del recurso de un particular se centra en considerar que la autorización previa para la práctica de un juego de azar prevista en la Ley andaluza 2/1986 del Juego y Apuestas, vulnera la norma estatal (D-Ley de 21/XI/1929) que excluye la citada autorización. El TS constata que el tipo de sorteo que es objeto del recurso presentado por un particular recae sobre una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, por lo que la norma estatal al respecto carece de eficacia en Andalucía. En el mismo sentido, se han dictado las SSTs 9/2/96, 12/2/96 y 13/5/96.