

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Consideraciones generales

El año 2000 registra una producción jurisdiccional del Tribunal Supremo (TS) equivalente a la del año anterior. Si en el Informe de 1999 se registraban 66 sentencias de mayor o menor interés competencial, en el presente año este número ha descendido a 63, en la tónica ya tradicional que muestra el Tribunal Supremo, pronunciándose sobre controversias competenciales entre el Estado, las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Corporaciones Locales.

Las sentencias registradas comprenden el período transcurrido entre julio de 1999 y julio del 2000. En las mismas se han resuelto actuaciones de las diversas administraciones públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), que datan mayoritariamente de los años 1991 y 1992, aunque también se registran decisiones judiciales anteriores a estos años y algunas más cercanas al presente. En todo caso, el retraso en la resolución de los contenciosos se acerca a una media de 8 años.

En el período que analiza el informe, las disposiciones de las CCAA vuelven a ocupar un lugar preferente en el conjunto de los recursos que han sido resueltos. En este sentido, se produce un cambio respecto de la tendencia que parecía apuntarse el año pasado, volviendo a un diseño de la actividad jurisdiccional más tradicional por reiterado: predominio de las disposiciones de las CCAA como objeto de recurso y posición minoritaria de las actuaciones o disposiciones del Estado.

Como en años anteriores, sigue apreciándose en la jurisprudencia del TS una especial permeabilidad a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional. A este respecto, abundan las referencias jurisprudenciales literales a la doctrina sentada por el máximo interprete de la Constitución.

Los datos estadísticos que ofrece el período evaluado se resumen de la siguiente forma: de las 63 sentencias dictadas, 14 lo son con relación a actos y disposiciones del Estado; 20 corresponden a las actuaciones de las Corporaciones Locales y 29 a las actuaciones de las CCAA.

En cuanto a los ámbitos materiales afectados, y como viene siendo habitual, la variedad de los títulos competenciales objeto de enjuiciamiento es especialmente notoria. No obstante, destacan sobre todas las demás, las materias competenciales referidas a: ordenación del litoral, administración de las CCAA y hacienda de las CCAA. Además de estas han de ser citadas también: administración local, función pública, lenguas oficiales, legislación laboral, industria, etc. En general, la diversidad de materias competenciales se registra por igual en las tres actuaciones analizadas.

Recursos contra actuaciones del Estado

En este ámbito el interés competencial que muestran las sentencias sobre actuaciones del Estado resulta relativamente modesto. Destaca en primer lugar la STS de 17/4/00 sobre el recurso de casación presentado por la Generalidad de Cataluña con respecto *al Real Decreto 319/1990 de 21 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley de 28 de mayo de 1987, de Normas reguladoras de los transportes de viajeros por carretera mediante vehículos de motor*. El TS estima el recurso respecto del artículo 111.3 del Reglamento, por considerar constitucionalmente viable la posibilidad de que los transportes discrecionales de viajeros realizados en vehículos, se puedan llevar a cabo en la zona de competencia municipal, al amparo de las autorizaciones de transporte interurbano otorgadas por la Generalidad. La sentencia estima acorde con la competencia autonómica sobre transporte interurbano, y considera que dicha competencia se vería dificultada con la exigencia de solicitar una autorización en cada uno de los municipios del itinerario.

Resulta de interés, por su carácter interpretativo, el criterio adoptado por la STS 20/12/99, por la que se desestima el recurso contencioso administrativo presentado por la Generalidad de la comunidad de Valencia contra *el Real Decreto 306/1993, de 26 de febrero, por el que se da una nueva redacción a los estatutos de los colegios de ayudantes técnicos sanitarios*. La Comunidad Autónoma interpretaba que de la redacción del artículo 45 del Real Decreto, todos los diplomados en enfermería de España deberían abonar una cuota igual, lo que suponía una invasión de sus competencias para regular los colegios sitos en su ámbito territorial. El TS considera que ésta no es la interpretación más adecuada ya que dicho artículo no regula las cuotas a satisfacer por los colegiados, sino las aportaciones a realizar por todos los Colegios, individualmente considerados, al Consejo General de Colegios Profesionales.

La importancia de la delimitación material de competencias, tantas veces reiterada por la jurisprudencia constitucional, es aplicada por la STS 5/11/99, en la resolución del recurso planteado contra *el Real Decreto 165/97, de 7 de febrero, por el que se establecen los márgenes comerciales correspondientes a la dispensación al público de especialidades farmacéuticas de uso humano*. La labor de delimitación material que el TS lleva a cabo concluye con la desestimación del recurso porque el ámbito material adecuado para la resolución de la controversia no es el que corresponde a la competencia autonómica sobre legislación reguladora de la adecuación de la profesión farmacéutica (art. 31.19 EACVal), sino que se inscribe en la competencia legislativa del Estado para regular los productos farmacéuticos.

En el marco de este ámbito material de competencias cabe reseñar también la STS de 16/11/99, en la que se desestiman los motivos de casación expuestos con respecto al contenido del *Real Decreto 571/1990, de 4 de abril, sobre Estructura Periférica de Gestión de Servicios Sanitarios*. El interés de la sentencia es, no obstante, procesal y no substantivo y radica en la censura que el TS hace al recurrente de limitarse a invocar vagas dudas de constitucionalidad por invasión de competencias, sin precisar las normas que se estiman infringidas y que justifican la nulidad que se pretende.

En la STS de 3/11/99, fue desestimado el recurso contra la *Resolución del Consejo de Ministros de 29 de septiembre de 1994, por la que se fijaba fecha para la celebración de elecciones a Cámaras Agrarias en Cataluña*. El recurso presentaba dos motivos de casación, del que cabe destacar el primero, basado en el hecho de que la Asociación Agraria de Agricultores Jóvenes no tuvo conocimiento de la citada Resolución sino por medio de la publicación en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, del Decreto de ésta última por el que se convocaba a elecciones, lo que obligaba a plantearse dos cuestiones: a) la conformidad a derecho de la fijación de fecha para las elecciones a Cámaras Agrarias, limitándolas a la Comunidad Autónoma de Cataluña; b) el incumplimiento por parte del Gobierno del requisito procedimental de consultar previamente con las organizaciones agrarias de ámbito nacional la fijación de la fecha de las elecciones. El TS desestima el recurso basándose en las previsiones de la Ley de Cámaras Agrarias 23/1991, afirmando en este sentido que de la citada Ley no surge vinculación alguna al Gobierno para fijar la misma fecha para las elecciones en todas las CCAA; añade, por otra parte, que se trata de una competencia susceptible de ser traspasada a las CCAA, por lo que no parece obligado que las fechas para la celebración de las elecciones a las Cámaras sean las mismas en todo el territorio del Estado.

La adecuación a la doctrina jurisprudencial del TC sirve al TS para que en su STS de 28/7/99, estime un recurso contra la Resolución del Servicio de Costas y Señales Marítimas de Castellón, que impuso la obligación de demolición de construcción realizada en zona de servidumbre de tránsito, argumentando que es contraria a la doctrina contenida en la STC 149/1991, relativa a la Ley 22/1988, que determinó que será competencia exclusiva de las CCAA la ordenación del territorio y del litoral si, como es el caso, ello ha sido reconocido por su Estatuto de Autonomía. La Resolución citada fue, por tanto, nula por haber sido dictada por un órgano manifiestamente incompetente.

Finalmente, ofrece también interés la STS de 19/11/99, por la que se estimó el recurso presentado por el Gobierno Vasco contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29/5/98, en cuanto excluye al País Vasco de la distribución entre las CCAA de los créditos destinados a la iniciativa de PYMES industriales para 1988. La cuestión relevante en esta sentencia se centra en la interpretación del contenido de los decretos de traspasos de competencia y en el carácter explícito que han de tener aquéllas que son traspasadas. Para el Estado, quedaba claro que las competencias en materia de «ayudas a las pequeñas y medianas empresas» habían sido asumidas por la Comunidad Autónoma. El TS aprecia que de ser así, el decreto de transferencia de competencias lo hubiese recogido expresamente. Sin embargo, ello no se deduce del decreto, por lo que ante tal ausencia la exclusión del País Vasco, como beneficiario de las ayudas carecía de soporte competencial.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

La relevancia competencial de las sentencias sobre actuaciones de las Corporaciones Locales es relativa. Una gran parte de ellas hacen referencia a cuestiones de orden financiero y tributario; no obstante, son de destacar también sen-

tencias que versan sobre otros ámbitos competenciales. Así por ejemplo la STS 23/7/99, acoge la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia lingüística para desestimar un recurso de casación interpuesto por la Junta de Galicia con relación al acuerdo de un Ayuntamiento de la provincia de Lugo. En dicha sentencia el TS establece la obligatoriedad del mantenimiento de un régimen de cooficialidad entre las lenguas oficiales en el seno de la Comunidad Autónoma.

Como se apuntaba anteriormente los temas referidos a la hacienda local son los más numerosos. Por ejemplo, la STS de 25/10/99 desestimó el recurso de casación presentado contra la Norma Foral 4/1991 de 26 de febrero, de las Juntas Generales y Diputación Foral de Guipúzcoa, Presupuestaria de la Entidades Locales, por considerar que el Territorio Histórico de Guipúzcoa carece de competencia normativa en materia presupuestaria y contable respecto de la Entidades Locales.

En la tónica de asumir la jurisprudencia constitucional, la STS 24/11/99, desestima un recurso presentado respecto a una Orden del Diputado Foral de Hacienda y Finanzas de Vizcaya, por la que se dispone la emisión de bonos de la Diputación Foral durante 1998, afirmando que las competencias en materia de emisión de deuda pública deben ser enmarcadas en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la denominada Constitución económica. Y uno de estos principios es el de coordinación entre las distintas haciendas territoriales con la estatal, principio éste al que no pueden sustraerse las haciendas forales. Como es sabido, éste es el criterio mantenido desde hace tiempo por la STC 11/1984, de 2 de febrero.

Las entidades locales distintas al municipio tienen también presencia en la jurisprudencia del TS éste año. Este es el caso de una de las comarcas catalanas, que incumple uno de los requisitos establecidos en la Ley de Bases de Régimen Local, en cuanto a un requerimiento judicial; a éste respecto, la STS 22/9/99 afirma, de acuerdo con el artículo 60 de la LBRL *«cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviese legal o presupuestariamente garantizada..., una u otras según su respectivo ámbito competencial, deberá recordar su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario»*.

La sentencia 20/11/99 asume el motivo casacional alegado por el abogado del Estado, con respecto a la *Norma Foral 11/1991, de 17 de diciembre de las Juntas Generales de Vizcaya, reguladora del Impuesto sobre el Patrimonio*; la fundamentación de la sentencia se centra en considerar que la citada norma supone el establecimiento de un beneficio fiscal no previsto en la Ley Estatal.

Las cuestiones referidas a Mutualidades de la Seguridad Social ocupan un lugar central en la relevante STS de 24/1/00, por la que el Tribunal en su fundamentación jurídica declara que no cabe asimilar, desde un punto de vista fiscal, las aportaciones realizadas en virtud de las Entidades de Previsión Social Voluntaria con lo previsto para los planes de pensiones.

Otra de las cuestiones que el TS ha resuelto éste año de forma más diligente, ha sido el recurso planteado contra la aprobación definitiva de *los Estatutos de la Mancomunidad de Municipios Euskaldunes*. La materia competencial que aquí es

abordada se refiere al uso de las lenguas oficiales en la administración local: la STS 10/2/2000 estimó la nulidad de uno de los apartados de los citados Estatutos, en cuanto declara como idioma oficial de los municipios adheridos a la Mancomunidad el euskera, pues ello vulnera el carácter cooficial del castellano.

De nuevo los temas de orden financiero-tributario aparecen en una resolución del TS: así, la STS 31/1/00 declara la nulidad de algunos preceptos del *Decreto Foral 27/99, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación del territorio Histórico de Guipúzcoa*. La razón de la nulidad resuelta por el TS se basa en la STC 14/1996 en la que se estableció que la posibilidad de establecer el de interés de demora debe adecuarse a la legislación básica estatal, requisito que no cumple el citado Reglamento.

Finalmente, dentro del ámbito financiero-tributario cabe destacar la STS 15/3/00 por la que el Tribunal considera que la Norma Foral 13/1990 de 13 de diciembre, de las Juntas Generales de Guipúzcoa, sobre actualización de balances a efectos del IS e IRPF, no cabe apreciar infracción de la competencia exclusiva del Estado en material de legislación mercantil. Ello es así porque ya en la Ley 61/78, se contemplaba un régimen concertado en la actualización de balances.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Como se exponía al principio, las sentencias sobre actuaciones de las CCAA siguen siendo las más numerosas. No obstante la relevancia competencial de las mismas aporta escasas novedades; sin duda el Tribunal se mantiene especialmente cuidadoso con la jurisprudencia constitucional, que incorpora sistemáticamente a sus resoluciones.

La STS 28/7/99 resuelve que el Decreto 186/1999 del País Vasco por el que se regula el registro de explotaciones ganaderas de reses de lidia y espectáculos taurinos y el registro de nacimiento de reses de lidia, no contraviene la normativa estatal y se ubica correctamente en las competencias de ejecución administrativa que corresponden a ésta Comunidad Autónoma.

La doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional establecida en su sentencia de 29 de julio de 1995 sirve de base para la STS 28/9/99 por la que se determina que la interpretación realizada por una Orden de 30 de septiembre de 1988 de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Galicia, va contra preceptos de rango superior, ya que suprime la distinción establecida en la Ley 9/87, reguladora de los Órganos de representación de los funcionarios públicos. Se trata de un tratamiento diferenciado que el propio Tribunal Constitucional ya había declarado como razonable.

La problemática de la legislación básica y las normas autonómicas de desarrollo sigue estando presente en la actividad jurisdiccional del TS. Así, por ejemplo, la STS 22/2/99 se estima un recurso de casación por el que no se aprecia el carácter básico al Reglamento estatal en materia de aguas, de acuerdo con la doctrina sentada, entre otras, por la STC 227/1998, en la que se afirma que no cabe entenderse como regla general que las disposiciones reglamentarias que el Gobierno apruebe en desarrollo o ejecución de la Ley tengan el carácter de bási-

cas y prevalentes, salvo que así lo expresen o no se tengan dudas sobre su propia estructura normativa.

A la cuestión derivada de los planes únicos de obras y servicios en Cataluña vuelve a ocupar al TS en su sentencia de 20/7/99: como es obvio, en la misma se hace referencia a la STC 109/88, en la que se resolvió de modo favorable a la Generalidad en todo lo que se refiere a la competencia de ésta para imponer a las diputaciones provinciales de su territorio la instrumentación exclusiva a través del plan único de las inversiones que, con cargo a sus presupuestos, efectúen para la cooperación a las obras y servicios municipales, así como la canalización de todos los demás recursos financieros que dichas corporaciones destinen.

La función de delimitación material de competencias aparece con especial relieve en la STS 11/10/99. En la misma el TS acoge totalmente las argumentaciones jurídicas del Estado, para rechazar las pretensiones de la Generalidad de Cataluña, en torno al contenido de una Orden del departamento de Comercio, Consumo y Turismo por la que se establecen medidas de seguridad para la práctica de la navegación en determinadas embarcaciones. La delimitación competencial se centra en la ubicación de la controversia en la materia de marina mercante, y no en la de defensa de los consumidores y usuarios que es el criterio sostenido por la Generalidad.

En el mismo sentido de atribuir importancia a la limitación competencial destaca la STS 14/10/99 por la que se estima acorde con sus competencias asumidas en materia de industria, una Orden de la Generalidad Valenciana, por la que se regula la inspección periódica de los ascensores.

Y finalmente, también en relación a este criterio de enjuiciamiento de las controversias competenciales, destaca la STS de 13/6/00, por la que el TS confirma la nulidad decretada en instancia judicial inferior, del *Decreto 101/1991, de 8 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el que se regulan las Entidades de Inspección y Control reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales*. En su fundamentación el TS señala –basándose en un rechazable criterio finalista– que las competencias de las CCAA en materia de seguridad industrial, consiste en la capacidad de dictar disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la normativa estatal.

Merece especial mención la STS 2/11/99, por la que el TS vuelve a reiterar que también la jurisdicción ordinaria puede ejercer funciones de enjuiciamiento competencial: en este sentido, la citada sentencia afirma que cuando el análisis de la controversia descubra que su resolución no exige propiamente una labor de fijación y determinación competencial, bien por que ya haya sido enjuiciada por el TC, bien por que la atribución competencial de la materia no dependen en sí misma de la interpretación de las normas del bloque de la constitucionalidad, le cabe al órgano jurisdiccional contencioso-administrativo entender que el conflicto carece de necesaria relevancia constitucional y, por tanto, su conocimiento no es exclusivo de la jurisdicción constitucional, sino también de la jurisdicción ordinaria. Se trata por tanto de un planteamiento que atribuye una función complementaria a la jurisdicción contencioso-administrativa respecto a la constitucional. De acuerdo con este criterio, el Tribunal desestimó un recurso contra el

Decreto de la Generalidad de Cataluña 80/1989, de regulación del servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

Con fundamento también en la jurisprudencia constitucional en materia de legislación básica sobre pesca fluvial, la STS 10/11/99 avala la competencia del Principado de Asturias para aprobar normas destinadas al ejercicio de la pesca en aguas continentales, porque las CCAA tienen atribuidas competencias compartidas con el Estado, sin que éste, -sostiene el TS- pueda regular acabadamente la materia a fin de no dejar sin contenido las competencias autonómicas.

El ámbito de lo básico no puede ser objeto de disposición por los órganos autonómicos. De esta forma, la STS 10/12/99 acoge plenamente el motivo casacional alegado contra la Orden de 21/5/90, del Gobierno de La Rioja sobre replantación y reposición de viñedos de la denominación de origen Rioja. A este respecto, sostiene el TS que del Real Decreto 2892/1983, sobre transferencia de funciones en esta materia a la Comunidad Autónoma, se desprende que la legislación básica sobre producción, elaboración y calidad de los vinos amparados por la denominación de origen La Rioja sigue siendo competencial estatal y, por tanto, no se haya traspasada a la Comunidad Autónoma. Razonamiento que, sin duda, ha de resultar singular; especialmente porque el hecho de que una conclusión de esta naturaleza se haga derivar de un real decreto de traspaso de competencias cuya naturaleza le impide aparecer como instrumento jurídico que atributivo de competencias, y no -como sería procedente- del contenido del bloque de la constitucionalidad.

Las previsiones de la LOFCA en torno al tratamiento que deben recibir las retenciones sobre el rendimiento del capital mobiliario practicadas por las CCAA, son tratadas por la STS de 13/4/00. La cuestión objeto de la controversia se centraba en dilucidar si dichas retenciones constituyen una cuota mínima, no susceptible de devolución, o si, por el contrario, son retenciones de trascendencia puramente temporal, que deben ser objeto de devolución, toda vez que -según la recurrente- tanto el Estado como las CCAA están exentos del Impuesto de Sociedades. Entre otros argumentos, el recurso de casación se fundamentó en la infracción del artículo 2.3 de la LOFCA por parte de la Resolución del Tribunal Económico Administrativo de Aragón de 10 de septiembre de 1992, por el que se denegó la devolución, a favor de la Diputación General de Aragón, del importe de las retenciones del Impuesto de Sociedades, practicadas por entidades financieras a cuenta del rendimiento de capital inmobiliario obtenido por la misma. El TS niega que tal infracción se haya producido, negando que quepa admitir que exista un tratamiento desigual entre el Estado y las CCAA, ni tampoco una vulneración de principios constitucionales. Pues, dado que tanto el Estado como las CCAA están sujetos a soportar dicha retención, no cabe contemplar la obligación de devolución a las CCAA, pues ello supondría colocar a dichos entes en la misma situación de sujetos activos, cuestión ésta que no se deduce del citado artículo 2.3 de la LOFCA.

Aún cuando, no se trata de un tema nuevo en este año vuelve a producirse la nulidad de un reglamento autonómico por ausencia del preceptivo dictamen del órgano consultivo competente. Así, con apoyo en la jurisprudencia constitucional sobre las competencias de los órganos consultivos de las CCAA (SSTC

56/1990 y 204/1992), la STS de 30/10/99, decidió la nulidad del Decreto 81/1992, de 5 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por el que se aprobó el Reglamento para el desarrollo de la Ley 12/1991, de 20 de diciembre, Reguladora del impuesto sobre Instalaciones que incidan en el medio ambiente.

Finalmente, y con relación de nuevo al régimen de cooficialidad de lenguas, es preciso mencionar la STS de 28/4/00, que confirma la adecuación al régimen de cooficialidad lingüística del Decreto 247/1995, de 14 de diciembre, de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria, en tanto que es una norma concebida como un medio de normalización del uso de una y otra lengua.