

2. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Carles Viver i Pi-Sunyer

Desde la perspectiva propia de este Informe, de la jurisprudencia del TS cabe destacar los siguientes aspectos:

1. Ambito correspondiente a la jurisdicción ordinaria. Parámetro de las normas autonómicas

Según el TS –RA 6307/90–, los Tribunales contencioso-administrativos conocen de los conflictos entre el Estado y las CCAA cuando lo que se discute no es la titularidad de las competencias, sino la extralimitación en el ejercicio de las mismas. En la práctica, sin embargo, el TS con mucha frecuencia resuelve recursos que tienen como objeto principal o cuando menos como premisa necesaria, la delimitación abstracta de los ámbitos competenciales.

En esta misma sentencia (relativa a una competencia compartida), el TS niega a las directivas de las Comunidades Europeas la función de parámetro de las normas autonómicas. En su opinión, las mencionadas directivas obligan sólo a los Estados y «por tanto no es la directiva sino el acto jurídico estatal de conversión el que podrá vincular (a las CCAA), si se dicta con carácter básico...»

2. Conflictos entre CCAA y entes locales en materia de urbanismo y, especialmente, en materia de planificación

El conjunto de STS más numeroso –30 en total– se refiere a conflictos relativos a la aprobación de Planes de urbanismo. El TS los resuelve a partir de su concepción de la potestad de planeamiento como compartida entre los Municipios y las CCAA. A partir de esta premisa, atribuye facultades de control a las CCAA, no sólo sobre los aspectos reglados de los Planes Generales de ordenación urbana, sino también sobre los discrecionales cuando entren en juego intereses supralocales; reconoce la posibilidad de que las CCAA suspendan la aprobación de normas subsidiarias...

En varias sentencias se refiere al art. 180.2 de la Ley del Suelo –RA 7082/90–. Aplica la –discutible– jurisprudencia constitucional, según la cual la facultad regulada en este precepto «tiene carácter instrumental» y, en consecuencia, su titularidad se atribuye «en cada caso ... en función de los fines a los que sirve el proyecto que se trata de realizar».

La materia de urbanismo también es objeto de varios conflictos entre Municipios y CCAA relativos al otorgamiento de licencias (subrogación de la CA en el otorgamiento de determinadas licencias...).

3. Presunta conculcación autonómica de la autonomía local

A parte de los conflictos en materia de urbanismo y ordenación del territorio, durante el período estudiado los entes locales plantean relativamente pocos recursos ante el TS para preservar sus competencias frente a la acción de las CCAA. Este tipo de recursos se refieren: a la materia de Haciendas Locales –RA 8282/90–, a transportes –RA 6316/90–, a la de Patrimonio Monumental –relacionada con la de urbanismo, RA 10391/90–, a los Planes de Obras y Servicios de Cataluña –el TS afirma que la competencia de coordinación «no puede traducirse en la emanación de órdenes que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma». RA 7079/90–.

4. Dictamen del Consejo de Estado

Otro conjunto numeroso de sentencias –8 en total– se refiere a impugnaciones dirigidas contra actuaciones de las CCAA por omisión del dictamen, presuntamente preceptivo, del Consejo de Estado. El TS niega que la intervención del Consejo de Estado suponga la intervención de un «control externo» a las CCAA. Para el Tribunal ese dictamen no sólo no distorsiona el reparto competencial, sino que contribuye a la coordinación de funciones y a la uniformidad de las Administraciones Públicas en materias de general aplicación –RA 8639/90–. La cuestión tiene especial trascendencia, desde el punto de vista competencial, en relación a aquellas CCAA que poseen un organismo consultivos homólogos al Consejo de Estado. Debe advertirse que en todos los casos conocidos por el TS, no sólo faltaba el dictamen del Consejo de Estado, sino también el del referido organismo autonómico, con lo que el TS no se ha pronunciado directamente sobre la posibilidad de que estos organismos suplan al Consejo de Estado –aunque se ha negado a plantear una cuestión de inconstitucionalidad relativa al art. 23 de la LO del Consejo de Estado. RA 2507/91–. En cualquier caso, para el TS todos los reglamentos dictados en ejecución de las leyes estatales requieren el dictamen del Consejo, incluso los reglamentos ad intra u organizativos –RA 1775/91–. En cambio, no lo exige a) para los reglamentos –independientes– que dan ejecución directa a la CE o a los Estatutos –RA 7290/91–, b) para las que no son desarrollo o ejecución de una ley general –«sino simple utilización de habilitaciones legales o reglamentarias existentes en el ordenamiento». RA 5873/90– y c) para las normas autonómicas complementarias de una ley básica estatal, puesto que esas normas no pueden identificarse con los reglamentos ejecutivos ya que son normas sustancialmente distintas «al servicio de políticas propias de los respectivos entes que producen aquellas normas, políticas que en materias concurrentes no pueden ser contradictorias, pero sí pueden ser distintas y que, en todo caso deben ser autónomas», la exigencia de dictamen, dice el TS en este caso, significaría someter al control de oportunidad del Estado la política regional en la materia de que se trate –parece que aquí el Consejo se considera como órgano del Estado en sentido estricto–.

5. Alcance de las bases. Especialmente en materia de régimen estatutario de los funcionarios

Si exceptuamos la ST RA 6307, en la que el Tribunal niega carácter básico a dos Decretos estatales por no cumplir el requisito formal de explicitación de

este carácter, puede afirmarse que el TS atribuye a las competencias básicas una notable amplitud. Así sucede, en materia de comercio (v.g., la regulación autonómica de horarios, vulnera, entre otros, las bases relativas, según parece, a los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales), en materia de enseñanza universitaria (RA 9168/90) y, muy especialmente, en todo lo relativo al régimen estatutario de los funcionarios (retribuciones –RA 5197/91, 2759/91, 1768/91, 2763/91–, derechos pasivos –4108/91–, entidades de previsión social –RA 3515/91–, convocatoria de oposiciones para una plaza de auxiliar administrativo a media jornada por parte de un Ayuntamiento –RA 3173/91–, etc.).

6. La lengua propia de las CCAA como mérito en concursos oposiciones

En varias sentencias el TS resuelve recursos presentados por el Abogado del Estado contra las bases establecidas por Ayuntamientos del País Vasco en las que se establece el conocimiento del euskera como mérito en concursos oposición para la provisión de plazas de funcionarios municipales. El TS desestima el recurso, con el argumento de que ese requisito no supone discriminación y es perfectamente razonable dadas las características de los puestos a cubrir –RA 8723/90, 329/91, 3312/91, etc.–.

7. Principio de territorialidad, dies a quo de la vacatio legis, etc.

Por fin, en la jurisprudencia estudiada hallamos algunos pronunciamientos concretos de interés. Por ejemplo, el rechazo de la pretensión del carácter discriminatorio de una Orden de la CA de Andalucía sobre Cofradías de pescadores. Frente a la alegación del Abogado del Estado según la cual la Orden tiene carácter discriminatorio porque provoca la existencia de diferentes regulaciones para los pescadores de las distintas CCAA, el TS sostiene que «sólo si se aprecia que existe una discriminación injustificada dentro del régimen jurídico de la propia comunidad, con independencia del que pueda estar vigente en otras Comunidades, podremos decir que acontece un caso de desigualdad inconstitucional» –RA 6957/90–.

Así mismo, el TS reitera el principio de territorialidad de los impuestos reales –RA 7774/90–, la asunción de competencias en virtud de los Estatutos, no de los Decretos de trasposos –RA 8327/91– o la utilización de la fecha de publicación de una Ley autonómica en el Boletín Oficial de la CA para determinar el dies a quo de la vacatio legis –RA 1401/91–.