

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Consideraciones generales

El año 1999 registra un nuevo avance en las sentencias del Tribunal Supremo (TS) que versan sobre contenciosos administrativos en los que también está presente la controversia competencial. Si en el Informe de 1997 eran 37 la resoluciones judiciales registradas, cifra que ascendió a 58 en el Informe del año pasado, en este Informe de 1999 la producción ha ascendido a 66, lo cual muestra de nuevo la relevancia que también está cobrando la jurisdicción ordinaria en el juicio sobre la titularidad competencial.

Las sentencias registradas comprenden el período transcurrido entre julio de 1998 a junio de 1999, en el que se han resuelto actuaciones de las diversas Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) que mayoritariamente datan de 1989. No obstante, también se han registrado actuaciones más recientes que llegan incluso hasta 1997. En general, los actos y disposiciones del Estado son de años más recientes, correspondiendo una buena parte de ellos a la década de los noventa, mientras que sus homólogos producidos por las CCAA y las Corporaciones Locales se sitúan en 1989 e, incluso, algunos años atrás.

En el período que analiza el Informe se ha producido un cambio respecto de la tendencia registrada en años anteriores y consiste en el predominio —esta vez— de los actos y disposiciones del Estado y no de las CCAA, como objeto de las sentencias dictadas por el TS. Parece como si los entes autonómicos hubiesen reconsiderado su distanciamiento respecto de la jurisdicción ordinaria como ámbito que también puede resultar funcional para solventar controversias competenciales.

No obstante, resulta prematuro apuntar siquiera de forma provisional algún tipo de conclusiones sobre el significado de este cambio. Habrá que estar a lo que deparen al respecto los años venideros. Por su parte, y como viene siendo habitual, las sentencias sobre disposiciones y actos de las Corporaciones Locales siguen ofreciendo una cifra porcentualmente inferior a las que versan sobre las actuaciones del Estado y las CCAA.

En todo caso, sigue siendo una positiva constante que, en general, las resoluciones jurisdiccionales reseñadas son sensibles a la jurisprudencia constitucional, en muchas ocasiones con referencia específica a las sentencias en las que se fundamenta el razonamiento del TS.

Los datos estadísticos que ofrece este período se resumen de la siguiente forma: de las 66 sentencias dictadas, 33 lo son en relación a actos y disposiciones

del Estado; 24 corresponden a las actuaciones de las CCAA y las 9 restantes pertenecen a las Corporaciones Locales.

Finalmente, en cuanto a los ámbitos materiales afectados, en las sentencias sobre el Estado dentro de una notoria variedad de títulos competenciales, predominan los contenciosos que versan sobre la hacienda pública, la sanidad y la ordenación territorial; en las sentencias sobre las actuaciones de las CCAA la diversidad de materias es tal que no permite destacar el predominio de ninguna material competencial específica; y, en relación a las Corporaciones Locales, destacan diversos contenciosos planteados sobre el uso de las lenguas en Ayuntamientos del País Vasco.

Recursos contra actuaciones del Estado

La referencia jurídica que supone la jurisprudencia constitucional que se mencionaba anteriormente al objeto de fundamentar decisiones de orden competencial del TS, aparece con especial relieve en la STS de 8/3/1999, en la que el TS rechazó las alegaciones presentadas contra el *Real Decreto 1328/97, de 1 de agosto, sobre cooperación económica del Estado en las inversiones locales*. Así, la STC 109/1998, dictada en relación al Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, sirve para reiterar la competencia de la Generalidad de Cataluña para imponer a las Diputaciones Provinciales de su territorio la instrumentación exclusiva de través del citado Plan Único de las inversiones que, con cargo a sus presupuestos, efectúen para la cooperación en las obras y servicios municipales. Ello no es óbice para que, como ya argumentó el TC el pasado año, subsistan otras fórmulas y cauces para instrumentar la cooperación económica de estos entes municipales.

El control de las emisiones y retransmisiones deportivas establecido en su Real Decreto regulador 991/1998, de 22 de mayo, ha ocupado también al TS en su STS 21/6/1999, por la que legitima la discrecionalidad del Gobierno central para establecer los criterios de composición que estime más oportunos acerca del órgano de control sobre los eventos deportivos, es decir, el Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas, sin que la representación de las CCAA en el mismo tenga que coincidir con el número de Comunidades existente en la actualidad. El TS sostiene que las competencias autonómicas en materia de radio y televisión no quedan impedidas por este motivo, dado que el objeto del Real Decreto es de carácter supraautonómico y la finalidad es la tutela de la —por otra parte— singular concepción del interés general que trasluce el contenido del Real Decreto.

Resultado de especial interés la STS de 29/1/1999 por el razonamiento que emplea el TS en justificar la imposibilidad de un control de orden jurisdiccional sobre las Resoluciones de la Comisión Mixta de transferencias. En realidad, el objeto del asunto contencioso versa sobre la decisión de oportunidad que subyace al contenido de una norma reguladora de una determinada competencia. La cuestión se suscita como consecuencia de un recurso planteado por un Grupo parlamentario con representación en la Junta del Principado de Asturias, por la que impugnan diversas Resoluciones de 15 de enero de 1997 de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Principado de Asturias; dichas Resoluciones ver-

san sobre el modelo de aplicación del sistema financiero de las CCAA para el quinquenio 1997-2001, sobre la modificación del régimen de cesión de Tributos del Estado al Principado y sobre el alcance y condiciones de la cesión de los tributos del Estado al Principado de Asturias. En los tres supuestos, el TS sostiene que la opción por los modelos financieros señalados no es susceptible de control jurisdiccional sino de control político por el Parlamento de la Comunidad Autónoma. El TS precisa que se trata de una modalidad de leyes paccionadas, que surgen -afirma- como consecuencia del establecimiento de las CCAA, donde resulta difícil separar el acuerdo de la correspondiente Comisión Mixta de lo que es el proyecto, porque de forma inmediata se convierte en proyecto de ley. Por esta razón se trata de un acto propio de la elaboración de las leyes no susceptible de control contencioso-administrativo.

El traspaso de funciones y servicios del Estado a las CCAA a través de los correspondientes Reales Decretos de Transferencias, también ha ocupado a la jurisprudencia del TS en dos sentencias más, aunque en ambos supuestos bajo una perspectiva distinta. El objeto es la gestión de la formación profesional ocupacional en Navarra y la gestión del Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, en Galicia. El elemento común en ambos contenciosos es verificar en qué medida se aplican las previsiones de los artículos 24 y 25.1 de la Ley del Proceso Autonómico de 1983 (LPA) a propósito de la transferencia de funcionarios. En el primer caso, la cumplimentación íntegra del citado precepto no es plena porque el propio Decreto de transferencias establece excepciones sobre el personal funcionario y contratado, articulando un régimen un régimen de colaboración entre las dos Administraciones, lo cual deja en entredicho el art. 25.1 de la LPA. Mientras que en el segundo declara que no existe vulneración del art. 24.3 de la LPA, por parte del Decreto 1375/1997: ya que según la STC 76/1983, los funcionarios que presten servicios en los órganos periféricos (no en los centrales) de la Administración central o de otras instituciones públicas, de acuerdo con el art. 24.3 de la LPA, su adscripción a la correspondiente Comunidad Autónoma se establece con carácter forzoso y, en consecuencia, no rige la voluntariedad de los interesados cuando estos presten sus servicios en órganos periféricos.

La STS 21/6/1999 se ocupa de la siempre problemática relación entre el poder de subvención y el adecuado respecto al sistema constitucional de distribución de competencias diseñado por la CE y, en este caso, el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Los efectos de la tantas veces reiterada STC 13/1992 se hacen ver en esta sentencia dictada con motivo de la impugnación por el Gobierno vasco del *Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de abril de 1997, sobre la aplicación de programas específicos del Plan Marco de Modernización del Comercio Interior*. Como es sabido, la jurisprudencia constitucional subraya el criterio según el cual el poder de gasto de los poderes públicos a través de la subvención, no puede ir en demérito de las competencias que son propias de los destinarios de la ayuda pública. La clave del recurso que resolvió esta sentencia no era tanto la caracterización jurídica del Plan y su adecuación a la doctrina constitucional, como su real incidencia en las peculiaridades del singular sistema de financiación de la Comunidad Autónoma vasca y, especialmente, en su incidencia en la participación en las subvenciones. Porque del contencioso iniciado por el Gobierno vasco

no quedaba suficientemente probado que la Comunidad Autónoma pudiese disponer de competencia para cofinanciar dicha ayudas en materia de comercio interior. Y es tal circunstancia la que permitió al TS desestimar el recurso, sin perjuicio de hacer una llamada a la debida lealtad para la colaboración entre Estado y Comunidad Autónoma a fin de que la financiación comunitaria permita la participación junto al Estado de la Comunidad Autónoma.

La cuestión del uso de las lenguas oficiales en la Administración Pública permite al TS (SSTS 1/3/1999 y 39/9/1999) avalar los criterios de mérito basados en el conocimiento de las lengua autonómicas, a través el Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero, por el que se aprueba el *Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes al Servicio de la Administración Pública*, sin que tal circunstancia degenera en inconstitucionalidad por violación de la art. 14 CE

La potestad sancionadora en materia agroalimentaria es una consecuencia de la competencia ejecutiva de las CCAA en materia de comercio interior y defensa del consumidor; éste es el caso, por ejemplo, de los artículos 24 y 32.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Sin embargo, el ejercicio efectivo de la competencia queda subordinado al traspaso de la misma, condición necesaria que el TS destaca en su STS de 12/4/1999, para no imputar un vicio de incompetencia a unas Resoluciones del Estado que impusieron sanciones por infracción grave de los derechos de los consumidores. En el mismo sentido, cabe destacar la STS de 10/4/1999, por la que se confirma una Resolución sancionadora del Consejo de Ministros en materia de producción agroalimentaria, que atendidas las circunstancias seguía siendo competencia de la Administración del Estado. Y también la STS de 15/3/1999.

Las competencias en materia de Seguridad Social y Sanidad Exterior constituyen el objeto de las STS de 8/3/1999 y 20/1/1999, todas ellas dictadas con referencia explícita a la jurisprudencia constitucional. En la primera el TS reconoce la competencia estatal para dictar un Real Decreto 1300/1995, en materia de incapacidades laborales del Sistema de la Seguridad Social, dada la incidencia económica de dicha medida y como una consecuencia lógica e inherente al control de caja única de la Seguridad Social (de acuerdo con lo expuesto en las SSTC 124/1989 y 195/1996). Y en la segunda, el TS rechaza que la Dirección General de Planificación Sanitaria de 28 de diciembre de 1989, decida sobre la no procedencia de informe sanitario favorable a los modelos de suplementos de póliza del ramo de asistencia sanitaria presentado por una compañía de seguros. La sentencia del TS pone de nuevo de manifiesto la imposibilidad de que los instrumentos de colaboración (como, por ejemplo, la coordinación) pueda suplantar el ejercicio de una de una competencia: es decir, el Estado carece de una potestad residual ante la diversidad e competencias de las CCAA en materia de sanidad interior, que le permita acordar el informe controvertido ni puede cuando tienen una competencia de coordinación, sustituir unilateralmente la competencia de aquéllas. Se trata de un criterio que se sustenta en la jurisprudencia constitucional sentada en la STC 45/1993.

En materia de Seguridad Social cabe destacarse también la STS de 24/2/1999 que reconoce la libre disponibilidad del Estado, como titular de la competencia, para decidir sobre la exoneración de la cuota patronal de cotización a la

Seguridad Social a consecuencia de la suspensión temporal de relaciones de trabajo de determinadas empresas. Y la STS de 18/1/99, en relación al ejercicio de la potestad sancionadora, por la que se declara que la Comunidad Autónoma de Andalucía la puede ejercer en lo que alcanza a la declaración concreta de infracciones y aplicación de sanciones en el ámbito de la Seguridad Social, con excepción de que aquéllas que guarden relación con su régimen económico. De nuevo la remisión a doctrina del TC —y más concretamente, a las SSTC 65/1998 y 132/1998— le permite a la STS de 19/2/1999 sostener que el Estado es competente para dictar el *Real Decreto 1547/1990, de 30 de noviembre, por el que se modifican determinadas cláusulas de la concesión de «Autopistas, Concesionaria Española, SA»*. La razón es clara; pues si bien se trataba de una autopista de ámbito territorial exclusivamente autonómico, el Estado puede ampararse en el título competencial previsto en el artículo 149.1.24 CE, que le reserva la competencia exclusiva sobre las obras públicas de interés general, como es el caso de las autopistas.

En un orden material radicalmente distinto, la competencia exclusiva del Estado para la homologación de títulos académicos permite a la STS de 8/7/1998 declarar conforme a derecho el *Real Decreto 259/1996, de 16 de febrero, sobre incorporación a la Universidad de los estudios superiores de turismo*. En un sentido similar cabe citarse la STS 10/2/1999.

Los aspectos referidos a la financiación autonómica también han ocupado a la jurisprudencia del TS. Así, y de acuerdo con lo dispuesto por la LOFCA (ex art. 7.2) son tributos propios de las respectivas de las CCAA, las tasas que correspondan a los servicios cuya realización y desarrollo le hayan sido transferidos por el Estado; en base a ello, la STS de 9/10/1998, anula la Resolución del Tribunal Económico Administrativo de Badajoz, dictada en la reclamación formulada por la empresa «Dragados y Construcciones, S.A.», contra la liquidación de una Tasa de Dirección e Inspección de Obras.

El urbanismo ocupa a la STS de 6/10/1998, para declarar conforme al orden competencial el acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de agosto de 1994, sobre licencia urbanística para las obras de ejecución del Centro Penitenciario de Zuera (Aragón), porque si bien el Estatuto de Autonomía atribuye la competencia exclusiva a dicha Comunidad Autónoma, de aquélla quedan excluidas las obras públicas que tengan la calificación de interés general del Estado. Y, asimismo, la STS de 14/10/1998 declara ajustados a derecho los preceptos impugnados del Real Decreto 1093/1997, por el que se aprobaron las normas complementarias al reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. La cuestión competencial aquí controvertida pertenece al ámbito de la legislación civil; y de acuerdo con lo ya establecido por la STC 61/1997, compete al Estado determinar los actos inscribibles en el registro de la propiedad y sujetar sus inscripción al previo cumplimiento de ciertos requisitos (ex. art. 149.1.8 CE).

Finalmente, la jurisprudencia del TS ofrece este año un buen número de sentencias —por ejemplo, la STS de 24/3/1999— en las que, frente a resoluciones de órganos de la Administración periférica del Estado en materia de ordenación del litoral, se reconoce la competencia de las CCAA para regular y controlar las

superficies costeras de protección o servidumbre, alledañas a la zona marítimo-terrestre de dominio público estatal pero exteriores al mismo. En el mismo sentido, entre otras, se pueden destacar las SSTs de 7/5/1999, 3/6/1999, 29/4/1999, etc.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

Efectivamente, en las nueve sentencias registradas predominan aquellas que abordan cuestiones de orden competencial en las que la aplicación del régimen jurídico de las lenguas es el centro de una controversia que afecta a títulos competenciales diversos. Un primer ejemplo en este sentido, lo ofrece la STS de 13/10/98, dictada en relación a una Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Usúrbil (Guipúzcoa), de 26 de julio de 1989, de normalización del uso del euskera. Su trata de una medida administrativa de fomento de la lengua vasca en el ámbito de la Administración Pública y más concretamente, en el ejercicio de la función pública. El TS avala las medidas de promoción contenidas en la citada Ordenanza con base en dos argumentos: uno de orden socio-lingüístico, en el que se hace eco de la situación de inferioridad en la que se encuentra dicha lengua respecto del castellano, sosteniendo en este sentido que la medida es legítima y proporcionada. El otro y principal, obviamente, es el jurídico, fundamentado en la jurisprudencia constitucional y también en la suya propia (STC 26/6/86 y STS 20/3/88), en la que se establece que el conocimiento de las lenguas españolas diferentes del castellano en el ámbito de la función pública puede valorarse como mérito no eliminatorio. Distinto es el caso de la Ordenanza de otro Ayuntamiento del País Vasco, Lizartza, que el 27 de julio de 1989 aprobó una regulación de la Tipología de los Pueblos vascoparlantes. En este caso, la sentencia del TS de 22/6/99 rechazó declaró la nulidad el contenido del artículo 24 de la Ordenanza por vulneración flagrante del artículo 3.1 de la CE así como también de la Ley 10/1982, del Parlamento Vasco, de normalización del uso del euskera, ya que disponía que los nuevos trabajadores-funcionarios deberán ser capaces de efectuar su actividad en euskera. El establecimiento como un deber, el conocer la lengua de la Comunidad Autónoma contrasta con la previsión constitucional que atribuye este régimen sólo al castellano. Y en el mismo ámbito normativo y competencial destaca también la STS de 24/5/99, por la que el TS admitió parcialmente un recurso de casación contra la Ordenanza del Ayuntamiento de Aizarnazabal (Guipúzcoa), que también regulaba la tipología de los municipios vascoparlantes. La vulneración tanto de la CE como de la citada Ley vasca de normalización lingüística de 1982, era clara en la medida en que establecía la supresión de la lengua distinta de la vasca en las actividades internas del Ayuntamiento, la obligación de redactar en lengua vasca todo documento relativo a la contratación, la obligación de que todos los cargos de la Administración municipal se expresen en vasco (sin ningún matiz equivalente a uso «habitual» de la lengua o fórmula similar, que avalaría su constitucionalidad a la luz de la jurisprudencia del TC al respecto) y que el euskera es el único idioma oficial del municipio.

Siguiendo en el ámbito del régimen jurídico de la cooficialidad lingüística, pero variando de Comunidad Autónoma, la STS 21/9/98 plantea un claro problema de conflicto competencial acerca de cuál ha de ser la Administración competente para regular dicho régimen, entre el Ayuntamiento de Benifayó y la

Comunidad Valenciana. Un Acuerdo del citado ayuntamiento de 26 de abril de 1988, tomado en relación a las normas de ortografía que deben regir los escritos y publicaciones en idioma valenciano, establecía que dichas normas han de adecuarse a las que dictadas por la Sección de lengua y Literatura de la Academia de Cultura Valenciana. El TS confirmó la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana, porque, sin perjuicio de reconocer que la normalización lingüística de un idioma cooficial es cuestión de interés municipal, la competencia para ello viene atribuida a la Comunidad Autónoma por su propio Estatuto –al que al parecer no hace referencia la sentencia– y viene regulada la Ley autonómica 4/1983, que reguló el Uso y la Enseñanza del Valenciano. Es evidente, que ha de ser la ley autonómica y no un acuerdo municipal la norma que determine la institución filológica competente para establecer las normas ortográficas de referencia (en el mismo sentido, se pronunció la STS 16/11/98).

En orden distinto cabe situar las SSTs de 18/3/99 y la posterior de 22/6/99, en las que la controversia competencial se proyecta sobre el ámbito competencial del transporte por carretera, enfrentando al Ayuntamiento de Mojácar y a la Junta de Andalucía. El objeto fue el acuerdo Plenario de dicho Ayuntamiento tomado el 22/6/98, por el que aprobó el Pliego de condiciones económico-administrativas para la contratación mediante concurso público del servicio de transporte urbano en el Municipio de Mojácar (Almería). El motivo del recurso presentado por la Junta de Andalucía (STS 16/X/89) se fundamentó en que al tratarse de un servicio interurbano, la competencia afectaba a intereses supramunicipales y, por tanto, de acuerdo con la Ley estatal 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, ha de corresponder a una entidad de ámbito territorial superior, y en materia de transporte terrestre las competencias de los Ayuntamientos se deben ejercer en régimen de coordinación. Sin embargo, si bien no hay duda que la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone de la competencia sobre carreteras y caminos de ámbito autonómico, en el momento de adoptarse el Acuerdo por el Ayuntamiento, la Junta no había dictado norma alguna que impusiese una específica obligación de coordinación al Ayuntamiento afectado. Es decir, no existía base legal para su exigencia, por lo que la casación reclamada por la Junta contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Mojácar fue desestimada.

La naturaleza bifronte que la jurisprudencia constitucional ha atribuido a la Administración local aparece con singular relieve en la STS 13/3/99, que estimó las pretensiones de la Junta de Andalucía contra el Acuerdo del Ayuntamiento de El Ronquillo (Sevilla) de 2 de octubre de 1991, de modificación de tipos impositivos, precios públicos y ordenanzas fiscales que debían entrar en vigor a partir de 1 de enero de 1992. El TS razona que la impugnación que la Junta de Andalucía hacía de dicho acuerdo se basa en sus competencias de desarrollo legislativo de las bases y de ejecución en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE y 13.3 EAAAnd.); y en este sentido, tanto el legislador estatal como el autonómico se encuentran concernidos a dar efectividad al principio de suficiencia de las haciendas locales. Y si bien es cierto que el núcleo esencial de la autonomía local está constituido por la improcedencia de controles que puedan convertir a la Administración local en una administración subordinada, no tiene tal carácter el control jurisdiccional de los actos y acuerdos adoptados por las Corporaciones Locales.

Finalmente, la STS 10/5/99, aborda la concurrencia de competencias en relación títulos distintos: por un lado, la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de prevención y extinción de incendios, y por otro, la competencia estatal para establecer con carácter básico el régimen jurídico y económico de las entidades locales. La cuestión viene suscitada por el recurso planteado por la Comunidad Autónoma contra la sentencia del TSJ de Cataluña que ratificó unos Acuerdos del Ayuntamiento de Martorellas de 1989 y un Decreto posterior aprobado en cumplimiento de los mismos, a través de los cuales se había dado de baja de Resultas y Gastos del Presupuesto del año 1988 a las cuotas liquidadas al Ayuntamiento por la Generalidad, en concepto de «aportaciones obligatorias al Servicio autonómico de Prevención y Extinción de Incendios» giradas en base a lo previsto en el art. 253.2 de la Ley de Régimen Local de 1955. El TS declara, de entrada, con base en su propia doctrina (STS 1/6/88 y la STC 214/1989) que las transferencias de competencias anteriores a la Ley 7/1985 sobre las bases del régimen local, son inoperantes, ya que deben respetar las competencias de municipios y provincias. Pero sobre todo, el régimen de las aportaciones municipales por la prestación de este tipo de servicios que son de competencia autonómica, no puede ignorar y ha de compatibilizarse con la legislación básica estatal en materia de régimen jurídico y económico de las entidades locales. En este sentido, salvo que se trate de aportaciones fruto de una colaboración carácter voluntario, ha de ser la ley básica estatal la que fije las aportaciones municipales obligatorias. Vemos, pues, que la incidencia de un título competencial de orden general matiza la potestad autonómica para exigir, en función de su competencia sobre prevención y extinción de incendios, una prestación determinada a una Corporación Local.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

En esta parte de la actividad jurisdiccional del Tribunal Supremo se aprecia de forma más notoria la influencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecida en contenciosos competenciales sobre las materias que aquí se tratan. Las controversias competenciales registradas se mezclan habitualmente con cuestiones de legalidad ordinaria; no obstante el interés de la referencia en esta parte del Informe, queda circunscrito al razonamiento que sobre la titularidad competencial lleva a cabo el Tribunal Supremo.

Sin embargo, el impacto de la jurisprudencia constitucional no deja de ser a veces relativo, como así lo pone de manifiesto por ejemplo la STS 10/12/98, a propósito de un Acuerdo del Consejo de la Junta de Galicia de 24 de Noviembre de 1989, por el que se impuso al demandante una sanción por infracción de la Ley 14/1985, reguladora de los juegos y apuestas de Galicia. El TS confirmó en su sentencia la aplicación supletoria del artículo 6 de la Ley Estatal 34/87, reguladora de la potestad sancionadora de la Administración, en materia de juegos de suerte o azar. Y esta aplicación supletoria de la ley estatal se decide por parte del TS sin ningún tipo de referencia a los nuevos criterios que sobre la supletoriedad estatal estableció la STC 61/97.

Como se adelantaba en la introducción, la variedad de materias competencia-

les analizada por el TS en estas sentencias ha sido considerable; así, por ejemplo, el TS ha abordado la delimitación material de las competencias de la Generalidad de Cataluña para regular los espectáculos taurinos, especialmente en lo que se refiere a la potestad sancionadora de la Administración catalana en aplicación de su Ley 3/88, de protección de los animales.

El Tribunal sostiene, después de verificar la incidencia de otros títulos competenciales (seguridad pública, defensa del patrimonio, patrimonio cultural, todos ellos de titularidad estatal) que la actuación sancionadora de la Generalidad fué correcta, en el ejercicio de la competencia autonómica sobre el espectáculo taurino del tradicional «correbou» de Cardona, sin incidir materialmente en las competencias estatales.

Otro ámbito competencial de interés ha sido el referido a la ordenación general de la economía y la potestad tributaria; así, la STS 16/10/98 ha distinguido la llamada potestad tarifaria de las competencias propias de la política de precios en la autorización del transporte regular de viajeros en servicios públicos por carretera. A este respecto, en aplicación de la STC 53/84, la Comunidad Autónoma del País Vasco es la titular de la potestad tarifaria de los servicios públicos del transporte que son de su competencia, pero debe hacerlo de acuerdo con los objetivos de política económica estatales.

La incidencia del Derecho Comunitario sobre el sistema interno de distribución de competencias, fijada en la tantas veces reiterada STC 13/92, ha fundamentado también la STS de 20/04/99 por la que el Tribunal avaló el necesario e imprescindible respeto al sistema interno de competencias en la resolución del Consejero de Cultura de la Generalidad de Cataluña, por la se decidió —en el ejercicio de competencias ejecutivas— la revocación de una subvención para la realización de un largometraje.

Las competencias exclusivas en materia de vivienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, permiten al gobierno de esta Comunidad ejercer la potestad sancionadora a través de la imposición de una multa por la comisión de una falta prevista en el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, por parte de un promotor inmobiliario: el TS se limita a reconocer que la citada potestad queda vinculada al ejercicio de la competencia (STS 6/1/98).

El carácter limitado de las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas, se pone de manifiesto en la STC 16/02/99, resolución por la que el Tribunal consideró que una Orden del Departamento de Cultura de la Generalidad de Cataluña en la que se aprobaron las bases para la concesión de ayudas a la distribución fonográfica, alteraban el principio de la libre concurrencia al exigir que las empresas discográficas tuviesen su sede social o delegación en Cataluña. El Tribunal matiza la competencia exclusiva sobre cultura en razón de la debida tutela a la libertad de empresa y el principio de igualdad, aspecto esta último que suscitó un voto particular de un magistrado en el sentido de considerar que la igualdad no siempre equivale a un tratamiento jurídico también igual, con abstracción de cualquier elemento diferenciador que se justifique de forma objetiva y razonable.

En el ámbito de la función pública, la STS 16/11/98 recuerda que la potestad sancionadora de una administración autonómica se ejerce legítimamente tanto

sobre los funcionarios propios como sobre los transferidos, sin que en este último caso pueda existir tacha alguna de incompetencia.

Si alguna materia competencial ha sido tratada con una cierta reiteración en el período analizado, es la que se refiere a las instituciones de autogobierno, y más específicamente a los órganos consultivos de las CCAA. Se trata de resoluciones en las que el TS reitera el criterio jurisprudencial de la STC 204/92, relativa a la necesidad de que el Consejo de Estado emita dictamen en los casos exigidos por la Ley en relación a reglamentos autonómicos cuando la Comunidad Autónoma carezca de un órgano de las mismas características (entre otras cabe citar las SSTS 25/05/99; 4/05/99; 6/10/98 y también la STS 26/11/98). Respecto de esta última, cabe resaltar que el Tribunal niega la condición de órgano consultivo a aquél que en realidad resulta ser un órgano de la administración activa de la Comunidad Autónoma: más concretamente, el TS considera que carece de la condición de órgano consultivo la Dirección Jurídica Regional del Consejo de Gobierno de Cantabria, puesto que no dispone de las características exigidas a un órgano de naturaleza consultiva: independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica análogas a las del Consejo de Estado, para que pueda sustituirlo en sus funciones.

En un ámbito material distinto, el TS subraya que las competencias ejecutivas de gestión que se traducen —por ejemplo— en materia de medios de comunicación, en la disponibilidad para decidir el cierre inmediato de una emisora de frecuencia modulada carente de concesión administrativa, son reconocidas sin discusión por la STS 13/10/98 a la Junta de Andalucía, estimando la procedencia de una Resolución del Director General de Medios de Comunicación Social tomada en este sentido.

De nuevo la jurisprudencia constitucional fundamenta la decisión de la jurisdicción ordinaria en materia competencial, cuando la STS 22/03/99 emplea la fundamentación de la STC 149/91 para sostener que cuando el Estado ejerza facultades propias derivadas de la titularidad demanial, como es el caso de otorgar títulos para ocupar o utilizar el dominio público estatal o preservar las servidumbres públicas de tránsito o de otras competencias sectoriales, su voluntad debe entenderse vinculante para la administración autonómica.

En la misma línea de vinculación a los criterios interpretativos del Tribunal Constitucional, la STS 21/12/98 confirmó una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que declaró no conforme a derecho una resolución del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña de 1991, relativa a una declaración de reserva natural de fauna salvaje. El Tribunal aplicó la jurisprudencia constitucional según la cual, si bien las CCAA pueden anticiparse a legislar sobre materias respecto de las cuales la normativa básica ha de aprobarse, cuando ello suceda es evidente que la Comunidad Autónoma deberá adaptarse a dicha normativa. Cabría aquí matizar que este deber podría atenuarse si la nueva legislación básica ofrece indicios de inconstitucionalidad que la hagan recurrible ante el TC; las últimas líneas interpretativas del TC sobre lo básico podría coadyuvar un cierto distanciamiento del legislador autonómico a adaptarse de forma inmediata.

En el ámbito de las competencias autonómicas sobre industria, de nuevo la

Generalidad de Cataluña protagoniza un contencioso en el que se discute su titularidad competencial para denegar solicitudes de entidades mercantiles para actuar dentro de su territorio, como entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad de las instalaciones industriales. Pues bien, una vez más la jurisprudencia constitucional a través de la STC 243/94 allana el camino a la jurisdicción ordinaria; de esta forma, la STS 29/10/98 declara que si bien el Estado tiene atribuida la potestad normativa sobre la seguridad industrial, ello no excluye que la Comunidad Autónoma posea la competencia exclusiva en materia de industria, siempre que con ello no se lesionen los fines perseguidos por la legislación estatal en relación a dicha seguridad. Por tanto, es evidente que la competencia para otorgar o denegar la autorización o concesión a las entidades de inspección y control es manifiesta.

La colisión entre la competencia autonómica en materia de cooperativas y la estatal en relación a la legislación mercantil, ocupa a la STS 17/03/99. Así en el caso de una Comunidad Autónoma como la de Andalucía, que dispone de competencias en la materia, si la misma decidiese prohibir la transformación de una entidad cooperativa en una Sociedad de Responsabilidad Limitada, habría que atenerse a lo que al respecto establezca la ley autonómica de cooperativas. Así lo reconoce la citada sentencia con base también en la STC 29/07/83. En la misma se recordaba que en la Ley estatal de 1995 se establecen unas reglas generales en relación a la transformación de sociedades, y en ella se decía que estas reglas se aplicarían en defecto de normas específicamente aplicables al caso, defecto que ha de ser entendido tanto respecto la legislación cooperativa estatal como a la autonómica si ésta —como es el caso— existe.

Finalmente, la STS 22/2/1999 confirmó la legalidad del Acuerdo de 15 de septiembre de 1998, de la Junta de Aguas de Cataluña, por el que se constituyó la Comisión de Gobierno de dicho órgano, entendiéndose que de la Ley de Aguas, no se deriva la prohibición de que en los órganos colegiados de la Administración hidráulica formen parte usuarios de cuencas intercomunitarias. El alcance de la legislación básica sobre aguas no llega a establecer una régimen de absoluta homogeneidad sobre la composición de estos órganos.