

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO 2005

Marc Carrillo

Consideraciones generales

A lo largo del período comprendido entre junio del 2004 y junio de 2005, la actividad de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha alcanzado un importante nivel de producción jurisdiccional con incidencia sobre temas relativos a controversias competenciales. En relación a las 69 sentencias registradas el año pasado, en el presente se acumulan nada menos que 102, en una línea especialmente creciente respecto de los últimos años. No obstante, es preciso hacer notar que una buena parte de estas resoluciones plantean más problemas de legalidad ordinaria que no tanto ni sustancialmente cuestiones relacionadas con la delimitación de títulos competenciales aplicables al caso.

Los datos estadísticos que se registran este año vuelven a reflejar el predominio absoluto de las disposiciones de las Comunidades Autónomas como objeto de la controversia ante el Tribunal Supremo. Como es habitual, este dato no comporta ninguna novedad sino que pone de relieve una vez más que es el Estado el que de forma más habitual se dirige hacia la jurisdicción ordinaria planteando problemas de carácter competencial mientras que las Comunidades Autónomas son mucho más remisas a hacerlo.

La estadística del período objeto de estudio ofrece la suma total de 102 sentencias en las que el Tribunal Supremo se pronuncia tanto sobre cuestiones de orden competencial como también en las relativas a la legalidad ordinaria. De todas estas sentencias, nada menos que 82 lo son respecto de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas, 11 lo son del Estado y otras 9 son imputables a las Corporaciones Locales.

Entre las disposiciones del Estado que cabe resaltar como objeto de los contenciosos resueltos durante el período analizado, destacan las siguientes:

El Decreto 347/2003, de 21 de marzo, por el que se regula el sistema de gestión de cuota láctea; la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13/9/1999, que dispuso la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar; el Decreto 1247/2002, de 3 de diciembre, que regula la gestión del fondo de cohesión sanitaria; la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de enero de 1997, por la que se aprueba el modelo de declaración-liquidación del gravamen único de actualización del impuesto sobre sociedades; el Decreto 384/2002, de 26 de abril, por el que se aprobó el Plan rector del uso y gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa, etc.

Por lo que concierne a las disposiciones de las Corporaciones Locales, entre otras, cabe citar las siguientes:

La Norma Foral de Guipúzcoa 7/1997, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Territorio Histórico de Guipúzcoa para 1998; diversos Acuerdos de las Juntas Generales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa de 1996, por los que se acordaba no admitir a trámite las solicitudes de la declaración de oficio de nulidad de las disposiciones emanadas de las instituciones de los Territorios Históricos Vascos reguladoras del impuesto sobre sociedades; el Decreto Foral de Navarra 259/1997, de 22 de septiembre, que establece la ordenación de las prestaciones sanitarias en tocoginecología y planificación familiar, etc.

En lo que afecta a las numerosas disposiciones de las Comunidades Autónomas, entre otras, se pueden citar la Orden de 3 de julio de 2000, de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio ambiente de la Región de Murcia desestimatoria del recurso de alzada deducido contra una anterior resolución de la dirección general de medio ambiente de la citada Consejería; el Decreto 72/1999, de 1 de junio, de la Junta de comunidades de Castilla-La Mancha, sobre sanidad mortuoria; el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Barcelona, de 30 de abril de 1997, por el que se aprobó el Plan Especial de Mejora Urbana; la Orden de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, por la que se autoriza la apertura de nuevas oficinas de farmacia, declarando la inadmisibilidad del recurso al tener por objeto una actuación no susceptible de impugnación; el Decreto de la Xunta de Galicia 97/2001, de 22 de marzo, por el que se regulan las órdenes de dirección, asesoramiento, calidad y participación de las instituciones hospitalarias del Servicio Gallego de Salud; el Decreto del Gobierno de Aragón 200/1997, de 9 de diciembre, por el que se aprueban las directrices parciales sectoriales sobre actividades en instalaciones ganaderas; la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, de 26 de enero de 1996, sobre adjudicación de la gestión de determinadas campañas de saneamiento ganadero; el Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 18/05/1999, por el que se había aprobado definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos; el Plan de normalización del uso del euskera en la administración del País Vasco para el período 1998-2002; el Decreto del Gobierno de Aragón 65/1997, de 19 de mayo, que resolvió la convocatoria de subvenciones con cargo al fondo autonómico de inversiones municipales de Aragón; el Decreto de la junta de Andalucía 198/1995, de 1 de agosto, por el que se crean los consejos provinciales de medio ambiente, forestal y de caza; el Decreto de la Comunidad Autónoma de Canarias de 16/10/1997, sobre adaptación de las sedes de las Consejerías y demás órganos y entes administrativos a los principios y criterios de la Ley sobre capitalidad compartida; el Decreto 64/1998, de 16 de junio, de la Junta de comunidades de Castilla-La Mancha, sobre planificación farmacéutica; el Decreto 65/1997, de 19 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la concesión de subvenciones con cargo al fondo autonómico de inversiones municipales de Aragón para el ejercicio 1997; Decreto de la comunidad autónoma de Canarias de 16/10/1997, sobre adaptación de las sedes de las Consejerías y demás órganos y entes administrativos a los principios y criterios de la ley; Decreto 65/1997, de 19 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba la concesión de subvenciones con cargo al fondo autonómico de inversiones municipales de Aragón para el período 1997-98; Decreto 27/1996, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la administración hidráulica de Galicia, etc.

Habida cuenta del notorio aumento de sentencias del Tribunal Supremo, sobre todo en las actuaciones de las administraciones públicas de las Comunidades Autónomas, es obvio que los ámbitos materiales afectados son muy numerosos, si bien las sentencias relativas a medio ambiente y fiscalidad de las Comunidades Autónomas son las que seguramente presentan un mayor protagonismo respecto del resto.

Recursos contra actuaciones del Estado

Como es habitual, las resoluciones y disposiciones del Estado que han ocupado a la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo no son numerosas, pero presentan aspectos de especial interés para el juicio de constitucionalidad sobre las controversias competenciales.

Una primera sentencia es la STS 25/4/2005, relativa al *Decreto 347/2003, de 21 de marzo, por el que el Estado regula el sistema de gestión de la cuota láctea*. Además de las cuestiones de legalidad ordinaria que aquí aparecen y que no es el caso a abordar, la representación del Gobierno vasco consideró que esta norma estatal dictada en aplicación de la normativa comunitaria sobre distribución de cuotas lácteas, vulneraba sus competencias en materia de agricultura. El Tribunal desestima estas pretensiones, puesto que los argumentos que se expresan en los escritos del País Vasco parten de una interpretación de su propia competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería que no se fundamenta más que en la dicción literal del art. 10.9 del Estatuto de Autonomía, sin que la mantenida territorialidad de las cuotas de referencia que se pretende resulte alterada por el Decreto estatal que se impugna. Ni tampoco cabe deducir ninguna norma del ordenamiento jurídico positivo ni de la jurisprudencia constitucional que apoyase las pretensiones de la Comunidad Autónoma. El Tribunal Supremo reconoce que esta competencia exclusiva puede ejercerse plenamente, pero al mismo tiempo, no puede ignorar la que corresponde al Estado a través de la incidencia que este ámbito material tiene sobre la competencia estatal para la coordinación y planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

En la STS 20/10/2004, relativa al recurso planteado contra la *Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 1999 que dispuso la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar*, el Tribunal sostiene que la competencia de las Comunidades Autónomas para elaborar los planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias no vacía de contenido la que corresponde al Estado en la fase de aprobación de los mismos, ya que el Gobierno del Estado sólo los aprobará si se ajustan a las prescripciones de los objetivos generales de la planificación hidrológica y al contenido obligatorio del Plan, siempre que no afecten al contenido de otras cuencas y se acomoden a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional.

También presenta especial interés la STS 11/2/2005, un contencioso en el que la Generalidad de Cataluña considera que el *Decreto del Estado 1247/2002, de 3 de diciembre, que regula la gestión del fondo de cohesión sanitaria*, vulnera los principios de legalidad y suficiencia de la financiación, así como el de igualdad en

el acceso a los servicios de asistencia sanitaria pública. Sin embargo, la sala de lo contencioso del TS considera que se trata de una regulación y delimitación de una política pública sanitaria por parte del Gobierno, lo que se hace dentro del marco de la ley y sin que se produzca ninguna contravención expresa de la misma y en uso legítimo de la potestad del Gobierno y la Administración de interpretar las leyes.

Especial interés presenta la STS 4/5/2005, por la que se desestima un recurso de casación interpuesto por la Diputación Foral de Guipúzcoa contra la *Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 8/1/1997, por la que se aprueba el modelo de declaración-liquidación del gravamen único de actualización del impuesto sobre sociedades*. El Tribunal no aprecia ninguno de los supuestos de ilegalidad por omisión que denuncia la Diputación Foral de Guipúzcoa. En este sentido, se afirma que de la *Ley del Concierto Económico* no resulta ni explícita ni implícitamente la obligación de que la Orden Ministerial impugnada contemplara el régimen de presentación de las declaraciones-liquidaciones para los sujetos pasivos que tributaban en territorio común y foral.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

En el contexto de las disposiciones y actos de las Corporaciones Locales, destaca la STS 10/7/2004, relativa a los tributos propios de las Comunidades Autónomas. El TS desestima el recurso de casación interpuesto por determinadas entidades mercantiles recurrentes, remitiéndose a una jurisprudencia anterior de 20 de noviembre de 2002 en relación al precio público del agua potable suministrada. Teniendo en cuenta la naturaleza del incremento de la tarifa de saneamiento y del canon hidráulico (que objetivamente son tributos propios de la Comunidad Autónoma de Cataluña), resulta incuestionable la necesidad, por imperativo legal, de agotar la vía económico-administrativa antes de acudir a la presente vía jurisdiccional, pues, en efecto, tanto el citado incremento como el canon son tributos propios de la Generalidad de Cataluña y, por ello, para que la empresa concesionaria o arrendataria pudiera impugnar la facturación de tales tributos debería haberse interpuesto previamente la preceptiva reclamación económico-administrativa ante la Junta Superior de Finanzas de la Generalidad. El interés, por tanto, de esta sentencia a los efectos competenciales que procede abordar radica en la citada concreción de los impuestos que son propios de la Comunidad Autónoma.

También es importante la STS de 20/12/2004, en la que el TS desestima el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra varios Acuerdos de las Juntas Generales de los tres Territorios Históricos Vascos. La relevancia de la sentencia estriba en la no por conocida menos importante concepción de las Juntas Generales como entes de representación política singular. La sentencia considera que es evidente que el Estatuto de Autonomía del País Vasco no configura a las Juntas Generales como cámaras legislativas y es igualmente claro que no pueden dictar normas con valor de ley. En el sistema constitucional español, las Cortes Generales, como representantes del pueblo español, son las que ejercen la potestad legislativa del Estado; y, asimismo, en el ámbito territorial del País Vasco, es solamente el Parlamento Vasco el que ejerce la

potestad legislativa. Por tanto, las Normas Forales no escapan al control contencioso, aunque materialmente puedan considerarse como disposiciones legislativas o como reglamentos autónomos. Aquí es donde radica, a los efectos de este análisis del orden competencial, la importancia de la citada sentencia, a pesar de que se trate de una idea reiterada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia.

Por supuesto, otra sentencia de especial relieve producida este año es la STS 9/12/2004, por la que el TS desestima el recurso de casación interpuesto por los tres Territorios Históricos del País Vasco en relación a resoluciones judiciales relativas a sus propias Normas Forales, y a la vez estima la casación impetrada por la Federación de Empresarios de La Rioja. Ocurre que en las diversas Normas Forales objeto del recurso, los incentivos fiscales previstos (deducciones o créditos fiscales del 20% del importe de las inversiones aplicables sobre la cuota a pagar en los impuestos sobre sociedades y sobre la renta de las personas físicas y una bonificación en la cuota del impuesto sobre las transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados del 95%), dieron lugar a la iniciación, por la Comisión de la Comunidad Económica Europea, del procedimiento previsto en el art. 93.2 del Tratado de la Comunidad a efectos de determinar si las Normas Forales establecían un sistema de ayudas contrario a la proscripción de las medidas falseadoras del principio de la libre competencia establecida por el Tratado, y que dio lugar a la *Decisión 93/337/CEE, de 10 de mayo de 1993*, emitida en el sentido de que el referido sistema vasco vulneraba el art. 52 del Tratado, relativo a la libertad de establecimiento. Como es sabido, esta decisión comunitaria dio lugar a una modificación del ordenamiento jurídico español en la *Ley 42/1994, de 30 de diciembre*, cuya Disposición Adicional Octava incluyó una nueva regulación de los incentivos fiscales y subvenciones a los residentes en el resto de Europa que no lo sean en el territorio español. Tal previsión normativa fue enjuiciada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 96/2002, que no modificó su doctrina anterior. Pues bien, todos estos antecedentes son tenidos en cuenta por esta decisión del Tribunal Supremo concluyendo con la incompatibilidad de las Normas Forales recurridas con el derecho comunitario.

Finalmente, cabe destacar también la STS 11/5/2005, por la que se estima el recurso interpuesto contra una Orden Foral de Navarra en desarrollo del *Decreto Foral 259/97, de 22 de septiembre, que establece la ordenación de las prestaciones sanitarias en tocoginecología y en planificación familiar*, estimando la casación solicitada por el Gobierno de Navarra en la que se reconoce que el contenido de la citada Orden Foral forma parte de la potestad organizativa de la administración autonómica.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

En este año, el número de sentencias que versan sobre disposiciones de las Comunidades Autónomas es especialmente numeroso. Abundan, no obstante, más cuestiones de orden legal que no de relevancia competencial. De este numeroso grupo de sentencias, obviamente, se hará reseña de algunas de las más importantes en lo que se refiere a los problemas de delimitación competencial.

Sin duda, una de las más relevantes es la STS 21/1/05, relativa al recurso de ca-

sación sobre el plan de normalización del uso del euskera en la administración del País Vasco, así como en la Comunidad Foral de Navarra y en Iparralde. Se trata de una sentencia especialmente controvertida en la medida en que dio lugar a varios votos particulares contrarios a la desestimación del recurso de casación. La argumentación básica de la sentencia se atiene a la STC 165/94, así como a la STC 74/1989. A juicio del Abogado del Estado, del conjunto del Plan de Normalización se deriva una derogación del principio de territorialidad establecido tanto por la CE como por el Estatuto de Autonomía. Por el contrario, el criterio de la mayoría de los magistrados es el de realizar, de acuerdo con lo que dispone el art. 3 del CC, una interpretación de la disposición impugnada conforme con el bloque de la constitucionalidad en el sentido de que no cabe otra interpretación que la de entender que lo que en el Plan se establece es que los funcionarios y cargos públicos bilingües de la Comunidad Autónoma harán posible, en los supuestos a que la norma se refiere, que los particulares usen el euskera como vehículo propio de expresión, imponiendo a aquellos el deber personal de utilizar esta misma lengua, con lo que es claro que la norma sólo tiene aplicación en territorios en que el euskera se utilice en mayor o menor medida. La norma no sólo no tiende a otorgar a los funcionarios y cargos públicos vascos y a las autoridades vascas competencias organizativas extraterritoriales en relación con actos organizados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma por autoridades u organismos ajenos a la administración autonómica que dicta la norma, sino que ni siquiera impone el deber de uso del euskera a sus funcionarios o cargos públicos en general, sino exclusivamente a aquellos que sean bilingües y con la única finalidad de asegurar la posibilidad de su uso por terceros en territorios que, por razones de proximidad geográfica, pueden tener el euskera como lengua propia.

Una segunda sentencia de especial relieve es la STS de 23/3/05, dictada en relación a una Resolución del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, sobre la apertura de una nueva oficina de farmacia. El Tribunal Supremo declara no haber lugar al recurso de casación partiendo de la base de que, constituyendo la posibilidad de traslado un derecho subjetivo del farmacéutico, aquél ha de considerarse efectivo desde el momento que obtiene el reconocimiento administrativo de su derecho independientemente de que su materialización se demore por causas ajenas a su voluntad. Estamos en un ámbito de ejercicio de las competencias ejecutivas sobre la actividad farmacéutica en el que el Tribunal Supremo avala la decisión de la Administración. En el mismo sentido, se ha de incluir también la STS 14/04/2005, por la que el TS declara haber lugar al recurso que casa una decisión del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, relativa a resoluciones de la Consejería autonómica competente que se refieren a la autorización de apertura de oficinas de farmacia. También la STS 11/3/2005 deniega un recurso de casación afirmando que, en reiteradas ocasiones, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en el sentido de que los principios pro apertura y *favor libertatis* se han de aplicar completando el régimen establecido por el *Decreto 909/78* para resolver los casos dudosos o límite y no para alterar el régimen establecido.

La STS 16/03/2005 es un buen ejemplo de correcta asunción por la jurisdicción ordinaria de la doctrina del Tribunal Constitucional en este caso en materia de régimen urbanístico. En efecto, el Tribunal Supremo declara no haber lugar al

recurso de casación interpuesto, frente a los motivos argüidos por el recurrente consistentes en invocar la no aplicación de la STC 61/1997, sobre la *Ley del Suelo*, y convalida el contenido de la *Orden de 31 de marzo de 1993 de la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid, por la que se hace pública la aprobación de la revisión de las normas subsidiarias de planeamiento*. En el mismo sentido de obligada deferencia a la jurisprudencia constitucional, cabe citar la STS 27/10/2004, por la que el TS estima que aplicada por la sala sentenciadora del TSJ de Galicia una norma estatal, el art. 77 de la Ley de Costas, de 28 de julio de 1988, aunque no hubiere sido invocada ni por la recurrente ni por la administración autonómica, no obstante, ello es lo que ha permitido el acceso a este recurso de casación de la sentencia. El TS añade que, centrado así el marco jurídico aplicable al caso, cabe concluir que la actuación administrativa, como consecuencia de la reordenación reglamentaria del ámbito que nos ocupa, se encontraba amparada por el precepto estatal aducido sin que, como reiteradamente ha afirmado el TC (SSTC 77/1984 y 149/1991), la titularidad del dominio público sea en sí misma un criterio de delimitación competencial.

La STS 25/05/2005, relacionada con el recurso de una entidad mercantil presentado contra el *Decreto 263/99, de 30 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia, por el que se fija la concentración límite en suelos afectados por vertidos de hexaclorociclohexano*, pone de relieve la asunción por el Tribunal Supremo de la doctrina constitucional de carácter general, según la cual las Comunidades Autónomas pueden dictar sus normas de desarrollo aun antes de que el Estado dicte la norma básica. De esta forma, el Tribunal Supremo encuentra un fundamento de peso para denegar el recurso de casación interpuesto por la entidad mercantil recurrente.

La STS 11/3/2005 plantea un nuevo caso en el que el TS, al desestimar el recurso de casación con expresa imposición de costas a la asociación recurrente, está asumiendo la jurisprudencia constitucional en materia de administración local. En este sentido, el Tribunal desestima el recurso de una asociación de productores de ganado porcino de Aragón contra el *Decreto 200/1997*, por el que se aprueban las directrices parciales sectoriales sobre las actividades e instalaciones ganaderas. El Tribunal establece que los entes locales ejercen sus competencias conforme a la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, fruto de la naturaleza bifronte que presentan y, por ello, la Sentencia avala que la competencia autonómica ha sido ejercida correctamente, sin invadir el ámbito propio de la autonomía local. Véase en este sentido que la Sentencia del Tribunal señala que la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón no infringe los preceptos constitucionales ni los criterios jurisprudenciales, ya que se remite a la regulación en nuestro ordenamiento jurídico, según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, relativa a distribución de competencias y funciones entre entes locales y Comunidades Autónomas.

Las cuestiones relativas a legitimación de las Comunidades Autónomas para recurrir en defensa de sus intereses frente a disposiciones o decisiones tomadas por otra Comunidad Autónoma, así como la libertad de circulación de mercancías en el conjunto del territorio del Estado, es puesta de relieve en la importante STS 19/1/05. El objeto de la controversia fue una *Resolución del Director de*

Tráfico y Parque Móvil del Gobierno Vasco, de 21 de febrero de 1997, por la que se establecieron medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 1997, prohibiendo la circulación de camiones a partir de un determinado tonelaje por las vías públicas del País Vasco durante los domingos y días festivos. La Comunidad Autónoma de Cantabria impugnó la citada Resolución, alegando que tal prohibición condiciona las competencias de la Comunidad Autónoma, ya que todos aquellos transportes que, en los días de prohibición, transiten en dirección al País Vasco por la Comunidad Autónoma de Cantabria deberán permanecer en el territorio de Cantabria al no poder circular por el territorio del País Vasco, lo que obligaría a Cantabria a adoptar diversas medidas tendentes a salvaguardar los intereses y derechos de los ciudadanos de esta Comunidad por la presencia de transportes pesados de mercancías con destino o que deban transitar por el País Vasco y que no van a poder entrar en la citada Comunidad.

Pues bien, éste es un nuevo ejemplo en el que el TS fundamenta su decisión acogiéndose a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tanto en la forma como en el fondo. En relación a la forma, invoca la STC 96/2002, que contiene la siguiente doctrina: Para acudir ante el TC, no sólo en defensa de sus competencias autonómicas sino también en protección de cualquiera de las garantías que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía confieren, la Comunidad Autónoma puede activar el procedimiento que corresponda para la defensa de la gestión de sus propios intereses. El Tribunal Supremo expone la jurisprudencia constitucional en relación a los arts. 162.1.a) CE y 32.2 LOTC concluyendo que estos preceptos habilitan a las Comunidades Autónomas para acudir al TC no sólo en defensa de sus competencias autonómicas respecto de las cuales se haya producido una invasión *ope legis*, sino también en protección de cualquiera de las garantías que tanto la Constitución como el Estatuto les confieren como presupuesto de su propio ámbito de autonomía y también para atribuirles determinadas facultades o imponerles ciertos mandatos. Así las cosas, las Comunidades Autónomas se encuentran legitimadas para interponer un recurso de inconstitucionalidad cuando tienen un interés para recurrir conforme a los criterios expuestos. Por tanto, en el caso de este proceso ante la jurisdicción ordinaria, la Comunidad Autónoma de Cantabria tiene legitimación para impugnar una norma que le afecta en materia de su competencia, como es la de transportes terrestres, que la tiene en exclusiva según el art. 24.6 de su Estatuto de Autonomía. A este respecto, la medida adoptada por el Gobierno vasco, aunque se trate de materia de circulación y seguridad vial, afecta, sin duda, a la materia de transportes terrestres y buena prueba de ello es que podría ser impugnada por cualquier transportista privado, con el solo título de su interés legítimo. De acuerdo con estos criterios, y atendido que la legislación vigente no permite una prohibición general por todas las carreteras de una Comunidad Autónoma, de una clase de vehículos, el Tribunal Supremo estimó el recurso de casación de Cantabria. Véase, pues, un buen ejemplo de osmosis entre la jurisprudencia constitucional y la jurisprudencia ordinaria.

Otro buen ejemplo, en el mismo sentido, de los varios que se registran afortunadamente este año, es la STS 2/2/2005, en la que el TS declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra una sentencia del TSJ de Andalucía, con sede en Sevilla, que desestimó un recurso contencioso-administrativo contra el

Decreto de la Junta de Andalucía 198/1995, de 1 de agosto, por el que se crean los Consejos provinciales de medio ambiente, forestal y de caza. La Sala del TS resuelve en unos términos especialmente explícitos, afirmando que, como ha repetido incansablemente la Sala de lo Contencioso-administrativo, recogiendo doctrina del TC (por todas, las STC 172/94, 222/94 y 203/98), el principio *iura novit curia* excusa al órgano jurisdiccional de ajustarse a los razonamientos jurídicos aducidos por las partes, siempre que no se altere la *causa petendi* ni se sustituya el *tema decidendi*, si bien ha de pronunciarse sobre lo solicitado motivando debidamente su decisión.

La STS 22/11/2004 aborda los problemas derivados de la competencia sobre titulaciones profesionales. El Tribunal declara no haber lugar al recurso de casación presentado contra una sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana que desestimó el recurso interpuesto por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Peritos Agrícolas relevante contra la *Orden de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalidad Valenciana, por la que se aprueba la racionalización de los sistemas y obras de regadío de determinadas comunidades de regantes*. El Tribunal avala la Sentencia del TSJ afirmando que la Comunidad Autónoma ni ha creado especialidad alguna ni ninguna titulación sino que se ha limitado a dar cumplimiento a la regulación establecida por el Estado en la materia, y dado que los ingenieros técnicos agrícolas, conforme a las normas que los regulan y la doctrina del propio Tribunal Supremo, tienen atribuida la plenitud de facultades y competencias de acuerdo con su respectiva especialidad, la exigencia de que los citados ingenieros técnicos agrícolas concreten su especialidad no es una exigencia nueva en las propias normas estatales, por lo que no puede hablarse de vulneración del principio de reserva competencial, pues la Comunidad Valenciana ni ha desconocido ni modulado el ámbito del ejercicio profesional de los ingenieros técnicos agrícolas, sino que se ha limitado a aplicar la norma que los regula, para un supuesto concreto.

La controversia sobre el ámbito material de las denominaciones de origen en los productos vitivinícolas se plantea en la relevante STS 22/11/2004. En efecto, interpuesto recurso de casación por el Gobierno de Navarra, el TS declara haber lugar al recurso y desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto con anterioridad contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra por el que se denegaba la solicitud de libre circulación y embotellado de vinos, actos que se confirman por ajustarse al ordenamiento jurídico. Se trata, evidentemente, de una relevante sentencia en la que el TS desarrolla toda su fundamentación con base tanto en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo como en la del Tribunal Constitucional; en el primer caso, analizando la libertad de circulación de mercancías y en el segundo, abordando los límites de la libertad de empresa. Con respecto a la jurisprudencia comunitaria, el Tribunal se remonta a la Sentencia *Bassonville*, de 11 de julio de 1974, sobre la reglamentación comercial de los Estados Miembros susceptible de obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario. En el caso que le ocupa el Tribunal considera que no se aprecia ni se justifica en la Sentencia recurrida en qué aspectos de los indicados que se refieren al comercio intracomunitario, puede tener una incidencia negativa y relevante y la vinificación separada impuesta, que justifique la calificación de infracción de tal libertad de circulación de mercancías. Y lo

mismo cabe decir de la infracción de la libertad de empresa del art. 38 CE, pues lo que se contempla es la vinificación de uvas y mostos de distinta calificación para la defensa y garantía de la producción de los vinos de denominación de origen, sin que en la sentencia recurrida se lleve a cabo una valoración fáctica de la que resulte una situación que imposibilite, impida o restrinja de manera determinante la actividad empresarial.

A tal efecto, y por lo que se refiere al alcance de la libertad de empresa, el TS se acoge a la doctrina del TC en su sentencia 152/2003, según la cual la libertad de empresa consagrada en la Constitución no es un derecho absoluto sino sometido a límites, siendo lícita la imposición de dichos límites y restricciones por razón de su función social (STC 111/1983), los cuales vienen impuestos por normas de muy distinto orden, estatales y autonómicas. Asimismo invoca la STC 227/1993, en la que se afirma que es la propia Constitución, en el mismo artículo 38, la que condiciona el ejercicio de esa libertad a las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación. La libertad de empresa, en definitiva, no ampara entre sus contenidos un derecho incondicionado a la libre instalación de cualesquiera establecimientos comerciales en cualquier espacio y sin sometimiento alguno al cumplimiento de requisitos y condiciones. Se constata, por tanto, de este modo, una vez más, la inexistencia en los ordenamientos constitucionales contemporáneos de derechos absolutos y prevalentes frente a otros derechos fundamentales o de rango constitucional. Por tanto, de acuerdo con este conjunto de argumentos de clara relevancia constitucional, el TS casa la sentencia del TSJ de Navarra y deniega el recurso interpuesto por una entidad mercantil contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra, que a su vez denegaba la solicitud de la entidad recurrente relativa a que se permita la libre circulación y el libre embotellado de vinos de otras procedencias en sus instalaciones de Corella (Navarra).

La STS 15/11/2004 aborda las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vías pecuarias. El Tribunal declara no haber lugar a un recurso de casación interpuesto contra la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Andalucía, con sede en Sevilla, que estimó parcialmente un recurso contra el *Decreto de la Junta de Andalucía 155/98, de 21 de julio*, por el que se aprobó el Reglamento de Vías Pecuarias de dicha Comunidad. El Tribunal pone de manifiesto en su Sentencia que el citado Decreto autonómico no es, en sentido estricto, un Reglamento ejecutivo, sino una norma dictada en el ejercicio de la competencia exclusiva que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vías pecuarias. De ello no se deriva la inexcusable necesidad de ejercer esa competencia por una norma con rango formal de ley. Ello no será necesario—precisa el TS—cuando la materia aparezca ya regulada en normas legales de las que la nueva reglamentación sea simple desarrollo. En este sentido, la *Ley del Patrimonio de Andalucía* tiene, como se desprende en su Exposición de Motivos, un carácter omnicompreensivo, refiriéndose a todos los bienes demaniales o patrimoniales de dicha comunidad y, por lo tanto, a las vías pecuarias.