

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Las 20 sentencias del Tribunal Supremo que son objeto de estudio en este Informe comprenden un periodo que oscila entre julio de 1994 y junio de 1995. En ellas se abordan cuestiones competenciales que afectan al autogobierno de las Comunidades Autónomas en relación a los ámbitos reservados al Estado y también con respecto a las Corporaciones Locales. Al igual que en años anteriores, las actuaciones de las Comunidades Autónomas son las que, con diferencia, han generado mayor número de sentencias (éstas han sido 15, y 13 de las cuales lo son por problemas competenciales y las restantes por temas de legalidad ordinaria); le siguen, las actuaciones del Estado (3) y, finalmente, las de las Corporaciones locales (2), lo cual pone de nuevo en evidencia la proclividad de los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas a trasladar sus posiciones al Tribunal Constitucional. Es decir, son los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas quienes provocan mayor número de recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, cosa que no encuentra parangón en los otros dos supuestos, al menos, ante el Tribunal Supremo, lo cual seguramente confirma la tesis de otras ocasiones: para las Comunidades Autónomas la jurisdicción ordinaria sigue siendo un ámbito extraño, por lo que suelen confiar más la resolución de sus problemas competenciales al Tribunal Constitucional.

Recursos contra actuaciones del Estado

Al igual que años anteriores, las actuaciones del Estado no son numerosas, lo que no impide para extraer conclusiones de relevancia competencial. En el periodo estudiado sólo en dos ocasiones el Tribunal Supremo aborda cuestiones de orden competencial —las SSTS 18/2/1995 y 28/2/1995—, y en ambas sobre el mismo ámbito como es el conjunto integrado por las materias competenciales de consumo, comercio y disciplina de mercado. El origen de esta resolución trae causa de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por una empresa de aceites domiciliada en Madrid, contra una Resolución de la Dirección General Alimentaria a propósito de un expediente sancionador. A este respecto el Tribunal Supremo examina como cuestión previa todo lo relacionado con la competencia sancionadora, dado que según el artículo 28.5 del Estatuto de la Comunidad de Madrid, a ésta le corresponden, en los términos que establezcan las leyes estatales y normas de desarrollo reglamentarias consiguientes, las competencias ejecutivas en materia de defensa del consumidor y comercio interior. Por Real Decreto 2376/1984, se ha transferido a la Comunidad Autónoma de Madrid la competencia para ejercer la potestad sancionadora sobre esas conductas infractoras. Potestad sancionadora

entendida por el Tribunal Supremo, tal como ha puesto de relieve en reiterada jurisprudencia el Tribunal Constitucional, como competencia desprovista de autonomía propia y siempre vinculada a una determinada actividad competencial previamente delimitada (STC 87/85).

En otro orden de cosas, y respecto a la ubicación material del conflicto de competencias, el Tribunal Supremo rechaza el planteamiento sostenido por el Abogado del Estado en el sentido de calificar la materia como «producción agroalimentaria» y mantiene que la actividad es insertable en la materia disciplina de mercado, en función de la cual la Comunidad Autónoma puede ejercer su propia potestad disciplinaria. La razón básica es que la delimitación material de la competencia no puede hacerse atendiendo a una distribución de competencias según los criterios de organización interna de los Departamentos ministeriales, sino a través de la naturaleza de la competencia transferida del Estado a la Comunidad Autónoma.

En el mismo sentido que la sentencia citada, es preciso evocar la STS 28/2/1995, para la que el contenido material de la disciplina de mercado incluye las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y producción alimentaria, contenidas en el RD 1945/1983, de 22 de junio, vinculado a la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, según lo dispuesto en su Disposición Final 2ª, ley que fue dictada en desarrollo del artículo 51 de la Constitución, y también todas aquéllas que se corresponden con el ámbito subjetivo de las facultades de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con su Estatuto.

Menor relevancia en orden a problemas de orden competencial tiene la STS de 19/1/1995, ya que las cuestiones planteadas no desbordan la dimensión constitucional que ofrece el principio de igualdad. El objeto de la misma es la desestimación presunta por el Consejo de Ministros de la petición dirigida a dicho Consejo el 5 de diciembre de 1986, solicitando la financiación total de la infraestructura y superestructura de la línea 1 del Plan de Construcción de la Red de Ferrocarril Metropolitano de Bilbao. El punto de referencia comparativo empleado por el Consorcio de Transportes de Vizcaya frente a la Administración estatal es un tratamiento discriminatorio en relación a la aplicación de la Disposición Final 3ª de la Ley 32/1979, de 8 de noviembre, sobre el Régimen Metropolitano de Madrid. Según el criterio del TS, lo dispuesto en dicha Ley en cuanto a la autorización en favor del Gobierno para adaptar los regímenes en vigor de los ferrocarriles metropolitanos de Barcelona, Bilbao y Sevilla, no constituye una obligación imperativa sino una mera habilitación que deja en manos de la Administración la decisión de ejercitarla mediante desarrollo normativo. Pero lo más significativo de la decisión del TS en cuanto al rechazo a la aplicación el principio de igualdad en este supuesto, es que la comparación entre el régimen del Metropolitano de Bilbao y el de Madrid, propuesta por el Consorcio no es posible. La razón estriba en la diferencia de principio que se produce en el caso de Madrid y que consiste en que una vez subrogada la Comunidad Autónoma de Madrid en las obligaciones del Estado relativas a infraestructura y superestructura sobre dicho Metropolitano (reguladas por RD 869/1986, de 11 de abril), mediante Convenio posterior firmado entre ambas Administraciones, se establecieron unas aportaciones para el Metropolitano, cuya inversión ya está asumida por la Comunidad Autónoma, aportaciones que hay que entender derivadas —justifica el TS— de una legítima decisión de la

Administración estatal en su política de fomento, pero no de la obligación impuesta de la Ley 32/1979 más arriba citada.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

También en este ámbito de las Administraciones Públicas el balance que se puede ofrecer este año viene referido a un número muy reducido de resoluciones judiciales; dos son, concretamente, las aquí registradas, y vienen referidas al régimen de los funcionarios locales y al régimen del impuesto de sociedades de las Diputaciones Forales del País Vasco.

En el primer caso, la STS de 16/11/1994 pone de manifiesto una vez más la naturaleza bifronte de la Administración local en cuanto a la doble dependencia que su régimen jurídico presenta respecto de la Administración del Estado y de la Administración autonómica respectiva. El primer supuesto concreto plantea si es posible que un Ayuntamiento pueda suscribir un Convenio con sus funcionarios sobre el régimen de permisos. El marco normativo de referencia está compuesto por la legislación estatal y autonómica sobre función pública: de un lado, la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, el RD-Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de la Administración Local y la Ley 9/1987, de Funcionarios Civiles del Estado; de otro, la Ley autonómica 10/1985, sobre Función Pública de la Comunidad Valenciana. El TS se acoge al contenido de la legislación básica estatal la cual, en tanto que mínimo común denominador, no permite regulaciones distintas sobre el ámbito material que regula, por lo que la Corporación Municipal carece de autonomía contractual para negociar y acordar el régimen de los permisos de los funcionarios y, por tanto debe atenderse a lo establecido por la legislación autonómica y supletoria estatal. Las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario emanado de la legislación básica y de la legislación estatutaria no permiten que por analogía con el sistema de relaciones laborales, tal bloque legislativo sea identificable como plataforma de mínimos. Plataforma sobre la que pueda existir una pluralidad de unidades negociadoras, pactando cada una a su libre albedrío, bajo el lema de que lo que no está prohibido por la ley debe presumirse que está permitido, y por tanto puede ser objeto de regulación por la Mesa de Negociación con el refrendo de la Corporación Municipal.

La STS 23/11/1994 versa sobre los modelos de declaración del Impuesto de Sociedades y pago a cuenta del mismo a los grupos de sociedades a los que hubiere concedido el régimen de tributación sobre beneficio consolidado. La Diputación Foral de Vizcaya alega que de acuerdo con la Ley del Concierto Económico de 1981, corresponde al Estado la competencia exclusiva para la regulación del beneficio consolidado, pero no así la gestión, inspección y recaudación del impuesto que reclama para sí. Para el TS —tras negar la similitud entre régimen tributario y ordenamiento normativo— lo racional es atribuir a la Hacienda común la gestión, revisión e inspección del Impuesto de sociedades del régimen de beneficio consolidado, cuando las sociedades que integran el grupo obtengan beneficios dentro y fuera del territorio de la Hacienda Foral de Vizcaya; ello, sin perjuicio de la partici-

pación que a ésta corresponda por aplicación del sistema de cifra relativa, según el cual cada Administración obtiene una participación por la cifra relativa de negocios obtenida en el territorio respectivo. De esta forma, el TS emplea el factor de la supraterritorialidad —cifrado para este supuesto en los beneficios obtenidos por la sociedad fuera de la Comunidad Autónoma— para revertir, por esta motivo, la competencia de gestión en favor del Estado. Así, el TS se sitúa en línea interpretativa similar a la adoptada el año pasado por el TC en relación a la Ley 9/1992, de Mediación de Seguros Privados (STC 330/1994), pareciendo obviar que cuando la Constitución ha querido atribuir efectos extraterritoriales a una determinada competencia lo ha hecho de forma explícita y no como si se tratase de una norma en blanco.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Sobre cuestiones referidas a temas de titularidad competencial

a) Destacan en primer lugar dos sentencias referidas a la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas en materia de trabajo y comercio interior respectivamente. En las mismas vuelve a ponerse de relieve, como se señalaba más arriba, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza no autónoma de la potestad sancionadora, cuya dependencia de los ámbitos materiales sustantivos queda de manifiesto en estos dos casos. En el primero, la STS de 7/7/1994 recuerda que la Generalidad de Cataluña tiene atribuida la competencia para fiscalizar, a través de la Inspección de Trabajo, la prevención de accidentes y la seguridad e higiene en el trabajo, y también la potestad sancionadora por las infracciones relativas a estas materias (arts. 149.1.7 CE y 11.2 EACat), sin otros límites que los de ejercer esa potestad a propuesta de la Inspección de Trabajo y que las sanciones no sobrepasen la cantidad de quinientas mil pesetas.

En función de la misma invocación al bloque de la constitucionalidad y, específicamente, a la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE, la STS de 20/12/1994 sirve al alto Tribunal ordinario para recordar, a propósito de una sanción impuesta por la Dirección General de Comercio Interior y Consumo de la Generalidad de Cataluña como consecuencia de un suministro de pan sin envasar, que la no inclusión de una materia concreta en el listado competencial del artículo 148 de la CE, no determina la imposibilidad de asumir competencias sobre materia distintas, siempre y cuando no estén atribuidas exclusivamente al Estado y no hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía; así, las competencias autonómicas no son sólo las enumeradas en el artículo 148, sino más concretamente las que no estando reservadas al Estado hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía (criterio éste ya expuesto inicialmente en la STS 28/1/1982). En este sentido, la Administración autonómica está ejerciendo su competencia exclusiva en materia de comercio interior y defensa del consumidor y del usuario, por lo que las alegaciones de incompetencia carecen de fundamento. Por la misma razón no es admisible en este caso, reconocida ya la competencia, que se afirme que su ejercicio supone vulneración de los principios constitucionales de integración autonómica como son: el respeto a la unidad económica de mercado, la solidaridad, la igualdad y la

libertad de circulación de personas y bienes del artículo 139 de la CE. A este respecto el TS invoca, como no podía ser de otra manera, la amplia jurisprudencia del TC sobre este particular (SSTC 16/11/1981, 28/1/1982 y 28/4/1983, entre otras) para señalar que la unidad del orden económico y de mercado en el conjunto del Estado no significa uniformidad; es decir, que el principio de unidad permite, por ser consubstancial del principio de autonomía política, la diversidad jurídica en la regulación de una misma materia competencial.

La dimensión constitucional del principio de integración reconocido en el artículo 139 de la CE aparece de nuevo en la significativa sentencia del TS de 23/11/1994, que resuelve un recurso presentado por la Asociación Nacional de Máquinas Recreativas, que pretendió la nulidad de pleno derecho de determinados preceptos del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de Andalucía. La fundamentación jurídica del recurso de la citada Asociación se basa en considerar que la exigencia de una renovación periódica de las mismas, previo pago de la tasa de servicios que proceda, constituye una vulneración del principio constitucional de unidad de mercado y libre circulación de bienes (art. 139.2 CE) así como también de la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos de los españoles (art. 149.1.1. CE); y, finalmente, también en la lesión de la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 del texto constitucional.

En relación a ésta última el TS rechaza los argumentos del recurrente, al considerar que la renovación es de hecho la expresión de la limitación del derecho de propiedad en base a criterios fundados en el interés social, tal como así se deriva del texto constitucional. No de otra forma puede entenderse la argumentación del TS cuando sostiene que la preceptiva renovación periódica de las máquinas sólo conlleva un control externo de la actividad empresarial, con el fin de comprobar que se dan los requisitos exigidos para su ejercicio.

Con respecto a la cuestión competencial sobre la materia de comercio interior, el TS reitera posiciones anteriores al establecer que la unidad de mercado no impone soluciones jurídicas idénticas a la regulación de las mismas materias competenciales. En este sentido, es adecuado precisar aquí que la autonomía política no comporta regulación jurídica homogénea en toda la dimensión material de la competencia; de nuevo, hay que recordar que de ser así, la autonomía política quedaría reducida a la más mínima de expresión. Como no podía ser de otra manera, el TS asume en este aspecto la condición de intérprete supremo que afecta al TC para recoger lo establecido en su Jurisprudencia (SSTC 52/88; 186/1998, 227/ 1993 y 163/1994).

b) Un segundo y numeroso grupo de sentencias es el que versa sobre el ámbito material de la función pública. En general, la problemática que se plantea es en orden a la adecuación de la normativa de las Asambleas Legislativas y, en su caso, de las decisiones de los órganos de gobierno autonómicos, a la legislación básica estatal.

Así, por ejemplo, un caso típico es el que proporciona el Decreto 100/1987, de 10 de diciembre, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el que se aprueba el Catálogo de Puestos de estructura orgánica y del resto de puestos a

desempeñar por funcionarios de la Administración de dicha Comunidad Autónoma. La STS de 24/1/95 considera que la Comunidad Autónoma se ha excedido en sus competencias sobre función pública. La razón estriba en lo siguiente: dado que el art. 18 de su Ley de Función Pública dispuso la directa remisión al reglamento del Consejo de Gobierno para regular la relación de puestos de trabajo, con expresión de su denominación, características esenciales, retribuciones y requisitos de dichos puestos, tal circunstancia supuso una evidente deslegalización que infringe lo preceptuado en cuanto a requisitos formales en la ley básica estatal (Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma para la Función Pública). El TS resalta aquí que la legislación básica, obviamente, no impide pero sí limita la potestad del Parlamento autónomo para desarrollar por ley propia una materia. En este caso la limitación es de orden funcional: el reglamento administrativo no puede ser la vía jurídica para concretar el desarrollo legislativo y, por ello, la relación ley básica-ley de desarrollo no puede alterar el sistema de fuentes en el ámbito autonómico, otorgando al reglamento un papel que no le está atribuido.

Otro ejemplo interesante lo ofrece la STS 15/11/1994, donde se discute la competencia de la Junta de Andalucía para configurar en una Orden sobre el régimen funcional de las plantillas de Centros del Servicio Andaluz de Sanidad, la inclusión del cargo de "Coordinador de Programas Sectoriales". Para llegar a una conclusión el TS constata que corresponde al Estado la competencia exclusiva para la fijación de las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 de la CE). Asimismo, es lo cierto que en materia de personal al servicio de la administración sanitaria, el art. 84 de la Ley General de Sanidad (LGS) prevé la aprobación por el Gobierno de un Estatuto Marco, que a la fecha de la sentencia no ha sido dictado; en su defecto debe atenderse a la normativa preconstitucional integrada por un Decreto 3160/1966, del Estatuto del Personal Médico, cuyas disposiciones sustantivas tienen atribuido el carácter de básico. Pero en la medida en que dicha norma carece de previsiones sobre la estructura funcional de las plantillas de las Instituciones de la Seguridad Social, cabe deducir que la Orden de la Junta de Andalucía no vulnera la vigente normativa básica del Estado sobre la materia de sanidad. Es decir, el TS se limita a realizar una prospección normativa sobre el ámbito del bloque de la constitucionalidad para concluir que el legislador básico no ha regulado el supuesto que da razón a la Orden la Junta de Andalucía. Por otra parte, no se olvide que el Estatuto de Autonomía le confiere potestades en materia de organización y estructuración de los servicios sanitarios concretadas en el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal, por lo que difícilmente el supuesto del que se deriva la sentencia puede dar lugar a una invasión competencial por parte de la Comunidad Autónoma, salvo que se conceda a lo básico sobre esta materia un nivel de detallismo impropio por otra parte de este tipo de legislación estatal.

A mayor abundamiento respecto de este mismo caso, en una sentencia posterior que resolvió un recurso de la Junta de Andalucía, la STS de 21/4/95, el Tribunal se pronuncia en términos de razonabilidad o y proporcionalidad respecto de la medida consistente en crear el citado cargo de Coordinador de Programas Sectoriales y su relación con el mínimo básico a cumplimentar por la Comunidad Autónoma, considerando que no afecta a lo básico, porque no introduce divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico

aplicable en otras partes del territorio nacional, ni incide en el común denominador normativo que debe respetar el legislador autonómico. El problema, no obstante, desde un punto de vista hermenéutico, es que la razonabilidad de la medida no se justifica por el TS de forma más objetiva; por ejemplo, como resultado de un test de razonabilidad del que puedan deducirse elementos tangibles más identificables y previsibles que la simple invocación al carácter no desproporcionado de la medida tomada. En definitiva, el criterio empleado ofrece pocas garantías de seguridad jurídica.

Por el contrario, en su STS de 22/2/1996, el TS considera que no forma parte de las potestades auto-organizativas de la Junta de Andalucía, el contenido de una Orden de su Consejería de Salud y Consumo en la que al regular el derecho de opción de los facultativos especialistas de plazas a jerarquizar en Instituciones de la Seguridad Social, determinando su régimen jurídico y funcional, retribuciones, dedicación, y otras condiciones laborales, el órgano autonómico se excede del estricto ámbito organizativo pretendido por la Comunidad Autónoma. La razón es la siguiente: en la medida en que la Orden del Gobierno autónomo fue dictada atendiendo al mandato establecido en el Decreto-Ley 13/1971, referente a la necesidad de adaptar por vía reglamentaria los dos Reales Decretos de desarrollo de la Ley General de la Seguridad Social sobre ordenación de los servicios médicos y de regulación del Estatuto del Personal Médico a su propio contenido, la disposición autonómica está regulando un ámbito que no le corresponde.

Siguiendo con aspectos organizativos, en relación a los Cuerpos de Habilitación Nacional en la Administración Pública, el criterio del TS es razonablemente distinto cuando se trata de verificar el tipo de personal que debe cubrir dos plazas de la Consejería de Interior y Administración Territorial del Principado de Asturias. Se trata de un recurso presentado por el Colegio Provincial de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local, en el que se impugnó la convocatoria de diversas plazas, a las que podían concurrir quienes se hallaren vinculados a la Administración del Principado por una relación de empleo, funcional o laboral, y también los funcionarios con habilitación de carácter nacional. Sin embargo, el TS considera en su STS 29/11/1994 que la autonomía organizativa, como manifestación de la autonomía política de las CCAA, ha de ser compatible con la legislación estatal básica; y, en este sentido, tal como estableció la STC 25/1983, de 7 de abril, debe considerarse básica la existencia de los Cuerpos de funcionarios con habilitación de carácter nacional y su selección, así como todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada básica. A mayor abundamiento, en relación a la exclusión del personal laboral para la provisión de vacantes de puestos de habilitación nacional, el TS recuerda la doctrina del TC según la cual la CE ha optado genéricamente en favor del régimen estatutario de los servidores públicos (STC de 11 de junio de 1987).

En un sentido de preservación de los parámetros básicos sobre las vías de acceso a la función pública se pronuncia el contenido de la STS de 1/2/1995, en el que se insiste en el carácter básico del principio de excepcionalidad de la contratación administrativa frente a la interinidad como procedimiento de provisión ordinario. De esta forma, el TS declara inaplicable una Resolución de la Generalidad de Cataluña, dictada de acuerdo con su Ley 4/1981, de Medidas Urgentes sobre la Fun-

ción Pública, por cuanto establece unas previsiones diferentes al criterio general sentado por el TC, en la medida en que establece la contratación de personal en régimen de Derecho Administrativo como vía ordinaria y no excepcional, ignorando en su opción normativa la legislación básica del Estado que prevé justo lo contrario.

c) El medio ambiente ha sido también una materia competencial que ha ocupado al TS. Como es notorio, se trata de un ámbito competencial cuyos efectos irradian sobre otros títulos competenciales como, por ejemplo, la caza y la pesca, entre otros. En este sentido, hay que recordar que no es hasta la aprobación de la Ley 4/1989, de espacios Naturales, que sólo se contempla la modalidad de licencias de ámbito regional, desapareciendo las nacionales o suprarregionales. Con anterioridad a esta ley básica, las posibilidades ofrecidas por las normas preconstitucionales eran más abiertas. Es por esta razón que no supone invasión competencial el contenido de una Orden de la Consejería de Hacienda de la Región de Murcia, de 1 de marzo de 1990, dictada en desarrollo de Ley autonómica de Tasas, en la que todavía se establecía un sistema coordinado de concesión y gravamen de licencias de caza y pesca para el ámbito superior al de la Comunidad Autónoma. La Orden cuestionada, en la medida en que se limitaba a regular lo convenido en el Acuerdo de Transferencia en materia de caza y pesca aprobado por un RD. de 1984, no contravenía —en aquel momento— disposición alguna de carácter básico.

d) Especial relevancia ofrece la STS de 14/6/1995 a propósito de los efectos del artículo 20.1 de la Ley del Proceso Autonómico. La cuestión debatida surge a partir de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Xunta de Galicia sobre la anulación del expediente expropiatorio de una finca por una sentencia de instancia.

Como es sabido, el citado precepto 20.1 de la LPA establece que *«los expedientes en tramitación correspondientes a los servicios o competencias que estén pendientes de resolución definitiva, antes de la fecha de efectividad de la transferencia, se entregarán a la Comunidad Autónoma para su decisión. No obstante, los recursos administrativos contra resoluciones de la Administración del Estado se tramitarán y resolverán por los órganos de ésta. Las consecuencias económicas que, en su caso, resulten, serán de cuenta de quien hubiere adoptado la resolución definitiva»*.

No hay duda que, como recuerda el TS en su sentencia de 12/5/1995, el precepto de la LPA tiene carácter imperativo, en el sentido de que una vez dictadas las normas de transferencia de competencia, el ente está obligado a remitir a la Comunidad autónoma los expedientes de resolución, puesto que la eficacia de la transferencia determina la asunción de la misma por la Administración beneficiaria.

En relación a las consecuencias económicas, el precepto reseñado establece que es la Administración central la responsable de las deudas producidas antes de la efectividad del traspaso de competencias. Y en el caso que trae causa esta sentencia —la anulación de un expediente expropiatorio y el inicio de uno nuevo— el TS matiza que una cosa es la titularidad de potestad para tramitar éste último, que corresponde sin duda al Xunta como Administración destinataria de la competencia traspasada y otra distinta es la Administración competente para afrontar la deuda surgida del expediente expropiatorio iniciado con anterioridad al traspaso de

aquella, que deberá ser lógicamente el Estado. Sin embargo, en la medida en que el expediente nuevo se tramita por la Xunta, el TS nada resuelve sobre la necesaria comparecencia como parte interesada del Estado, al quedar obligada a satisfacer la deuda por la expropiación de los terrenos.

e) Finalmente, una cuestión de orden menor en materia urbanística: la STS 3/5/95 confirma como criterio general el carácter vinculante del Informe de la Dirección General de Puertos y Costas, si el mismo propone objeciones basadas en el ejercicio de competencias propias. Tal circunstancia es negada, no obstante, por el Gobierno balear, en relación a su Acuerdo de 15/11/1989, por el que aprueban las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Felanitx. El TS considera que de acuerdo con lo previsto por los artículos 27 y 28 de la Ley de Costas, referentes a la situación de acceso y servidumbres de tránsito, el carácter vinculante es procedente al afectar a una competencia exclusiva del Estado como es el uso público del dominio marítimo terrestre. Éste es, desde luego, el criterio general que, sin embargo, no se aplica al caso concreto dado que el Estado no ha propuesto una auténtica objeción competencial.

Sobre la cuestiones de legalidad

Son muy escasos los supuestos que se detectan al respecto. En las tres sentencias registradas (las SSTS de 25/10/1994, 24/1/1995 y 2/2/95) el tema es común: reiterar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 204/92, sentada a propósito del Consejo de Estado y los órganos consultivos equivalentes en la Administración Pública de las CCAA, para concretar que el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado, en el caso de Reglamentos dictados en ejecución de una ley, sólo puede ser eludido cuando en el procedimiento de elaboración de dicha norma haya mediado la consulta de órganos autonómicos integrados en su Administración, homologables al Consejo de Estado, en razón de sus características orgánicas y funcionales.