

3. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Durante el período comprendido entre junio de 1992 y junio de 1993, han sido censadas 86 sentencias del Tribunal Supremo (TS) en las que son abordadas cuestiones de competencia y también de legalidad referidas al autogobierno de las Comunidades Autónomas (CCAA). Del total, aproximadamente un 65% son resoluciones producto de la iniciativa procesal de órganos públicos adscritos a cualquiera de las tres administraciones territoriales (central, autonómica o local); el resto corresponde a recursos planteados por particulares o bien a procedimientos contencioso-administrativos en los que aquéllos han sido parte, pero en los que indirectamente también son tratadas cuestiones que afectan al ámbito competencial de las CCAA.

A modo de dato estadístico, una vez más los recursos contra actuaciones de las CCAA han sido los más numerosos, pues en el período estudiado el TS se ha pronunciado en 47 ocasiones; asimismo, los entes autonómicos han sido parte procesal 55 veces; en 26, las sentencias afectan a actuaciones del Estado; y, finalmente, el TS se ha pronunciado en 13 ocasiones sobre actuaciones de Corporaciones Locales.

1. Recursos contra actuaciones del Estado

Como en periodos anteriores, en el que nos ocupa cabe constatar, una vez más, que la vía contencioso-administrativa no ha sido la sede procesal más propicia para que las CCAA demanden tutela jurisdiccional sobre su ámbito de autogobierno. Los Consejos de Gobierno autonómicos son muy reñuentes a acudir a la jurisdicción ordinaria. Es obvio, pues, que el procedimiento constitucional del conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional continua siendo el marco natural para dilucidar las diferencias competenciales entre el Estado y las CCAA, cuando éstas tienen su origen en una disposición sin rango de ley.

Sin embargo, en esta ocasión, de las sentencias censadas cabe deducir que los pronunciamientos habidos presentan un mayor significado en cuanto a la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA. Así lo demuestran las referidas a ayudas industriales, la protección de los consumidores; la participación de las CCAA en el Fondo de Compensación Interterritorial; la cooficialidad de lenguas, o la fijación de precios como manifestación de la política general económica.

A este grupo de resoluciones del TS hay que añadir otra que si bien no plantea especiales consideraciones acerca de la titularidad competencial, sí que apunta alguna reflexión de interés sobre el concepto de acto político en relación a la autorización de una convocatoria de referéndum de agregación de un municipio al territorio de otra Comunidad Autónoma. En el resto, el carácter individual del objeto de la demanda (presentada por un particular) hace que las consecuencias de orden competencial sean de escasa o nula relevancia.

A) En relación a los beneficios o ayudas obtenidos en materia de actividad industrial, el TS considera, a partir del estudio del Decreto de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia, que a ésta le corresponden las funciones de gestión y tramitación de expedientes de solicitud de ayudas, quedando la resolución en manos del Consejo de Ministros (R. 6086/92). Se trata de una competencia de ejecución de la legislación estatal sobre industria que se ejerce de forma compartida, por prescripción establecida en el bloque de la constitucionalidad; y nunca a través del Decreto de traspaso de la competencia que, como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia constitucional (SSTC 87/87, 86/89 y 229/92), carece de la condición de instrumento o soporte de atribución de contenido competencial.

B) En segundo lugar, el TS estima un recurso presentado por un particular y anula el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se le impuso a aquél una sanción por infracción cometida sobre los requisitos establecidos en relación a los alimentos, en su especialidad de quesos (R. 10508/92). El TS establece que para resolver la litis planteada conviene delimitar los ámbitos materiales posibles que inciden sobre el caso, considerando que las actuaciones reseñadas son enmarcables en la disciplina de mercado, denominación ésta ya superada y sustituida por la de protección al consumidor, que como tal queda englobada en el marco competencial definido, en este caso, por el Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 10.28); y no sobre la producción agroalimentaria, ámbito en el que el Estado mantendría su capacidad. Rechaza, por tanto, que la cuestión planteada pueda ser resuelta aplicando los criterios de distribución interna de atribuciones entre los órganos del Estado.

En la misma línea interpretativa, y también en un supuesto similar (R. 19/93) el TS considera que la potestad sancionadora sobre la materia corresponde íntegramente a la Comunidad Autónoma, excepción hecha de aquellas sanciones que por razón de su cuantía, deba adoptar el Consejo de Ministros; pero siempre, en base a la tramitación del procedimiento y la propuesta de resolución realizados por la CA.

El TS se ha pronunciado sobre casos similares en numerosas ocasiones durante este período. En todos ellos lo que se dilucida es la protección de los consumidores a través la actividad de policía de la administración mediante el ejercicio de la potestad sancionatoria de forma mancomunada por parte de la Administración autonómica y central (R.706/93; R. 720/93; R.1617/93, R.1682/93).

C) En una tercera y relevante sentencia, el TS avala parcialmente que por

dos Acuerdos del Consejo de Ministros se proceda a una reducción de diversos créditos de los Presupuestos Generales del Estado para 1989 que afectan a la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial (R. 8639/92). Ambos operan una reducción de la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), como consecuencia de la promulgación del Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Sociales.

Sin duda, el aspecto más significativo de la decisión del TS es el argumento expuesto frente a la representación procesal de la Generalidad de Cataluña cuando alega que el Gobierno no puede incidir en las dotaciones de FCI, dado que art. 158 de la Constitución establece una explícita reserva de ley al respecto.

El TS, en un planteamiento de contenido deslegalizador considera que dicha reserva ya ha quedado cubierta mediante la Ley 7/1984, reguladora del FCI, que no excluye la intervención del Gobierno, de acuerdo con una serie de criterios y límites fijados por las Cortes. Por su parte, el TS rechaza que ello suponga someter al FCI a las oscilaciones más o menos coyunturales de la política presupuestaria del Gobierno, ya que la Ley 7/1984 tiene fijado un mínimo de 30% de inversión pública para cada ejercicio.

Finalmente, y esta vez en un sentido distinto, el TS también anula uno de los dos Acuerdos gubernamentales (transferencia de créditos en virtud del art. 67.2 de la Ley General Presupuestaria, LGP), porque se trata de un instrumento ciertamente excepcional y, como tal, sometido a requisitos muy estrictos, entre los que se encuentra la existencia de dotaciones presupuestarias que no se hayan utilizado en las diversas secciones del Presupuesto. Sin embargo, en este caso, y a causa de la propia naturaleza del Acuerdo entre la Administración central y Cataluña, no concurre esa utilización de los créditos. Todo lo cual lleva a la imposibilidad de aplicar el citado precepto de la LGP a las dotaciones del FCI.

En el mismo orden es preciso destacar la posición sostenida por el TS en relación a los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de abril y 26 de mayo de 1989, de fijación de los ingresos de la Comunidad Valenciana correspondientes al FCI, participación en los ingresos del Estado y asignación al INSALUD (R.1129/92). En cuanto a la afectación de los recursos procedentes del FCI, el TS resuelve el recurso reiterando la doctrina contenida en la STS de 6 de noviembre de 1992 (R. 8639), sobre los mismos Acuerdos ahora impugnados. Ahora bien, en lo que concierne a la participación en los ingresos del Estado, el TS estima el recurso, pues dicha participación no puede libremente alterarse por el Estado pues es el producto del procedimiento previsto por el art. 13 y la D.T. de la LOFCA. Esta ley establece una lista de causas tasadas para la alteración del porcentaje de participación, y en las mismas no se encuentra el supuesto objeto del recurso.

D) En relación al principio de cooficialidad de lenguas en aquellas CCAA en las que se hablen dos idiomas de los reconocidos por la Constitución, el TS dicta una importante sentencia (R. 47/93) en la que anula la negativa de la Dirección General de Registros a incluir la inscripción «i» entre los dos apellidos del recurrente. Esta forma de inscripción registral es consecuencia del respeto a

una de las lenguas del Estado y del consiguiente régimen de cooficialidad, así como del ejercicio del principio de cooficialidad reconocido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por el contrario, la competencia exclusiva del Estado sobre la ordenación de los Registros permite negar al TS que la transcripción del asiento registral sea en catalán; no así su certificación, que podrá expedirse en modelo bilingüe.

Este mismo planteamiento se reproduce para recordar la obligación constitucional de protección y respeto a las distintas lenguas oficiales en los medios de comunicación públicos. En este caso, se trataba del recurso de un particular por la vulneración del principio de igualdad por la desconexión de la programación nacional de Canal 2 de TV en Cataluña, provocando —en su opinión— que los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma no tengan opción efectiva a la visión íntegra y en idioma castellano de los programas que emiten las cadenas estatales del TVE, en la misma forma que se ofrece a las demás CCAA de España (R. 992/93). El TS plantea el tema desde la necesaria conjunción de dos principios complementarios y que configuran el Estado de las autonomías: el principio de autonomía política y el principio de unidad. Para ello apela al criterio interpretativo de proporcionalidad —no exento, por otra parte, del riesgo del subjetivismo del intérprete— a fin de evitar discriminaciones desproporcionadas a la situación real. Es decir, habida cuenta de la situación de hecho diferente que crea la existencia de una lengua distinta de la común estatal, el TS asume la necesidad de aportar soluciones jurídicas también distintas, que se amolden al pluralismo lingüístico.

E) Merece especial mención también la utilización de títulos competenciales en sentido horizontal para retener la titularidad de la competencia bajo responsabilidad del Estado. Así, por ejemplo, la Orden Ministerial de 1 de agosto de 1986, de modificación de los precios de venta al público de diversos productos petrolíferos en las Islas Canarias. El TS desestima la demanda por incompetencia del Ministro y, anteriormente, del propio Consejo de Ministros para dictar dicha Orden, pues la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia en materia de Comercio Interior deja a salvo la política general de precios, dentro de la cual debe enmarcarse la Orden recurrida, en la medida que en razón de la excepcionalidad del régimen económico canario, es exigible la adopción de criterios acordes con los intereses generales (R. 3758/93). Al igual que en otros muchos supuestos de la jurisprudencia constitucional, el TS cae en la tentación de construir su argumentación sólo en base a razonamientos finalistas, para en definitiva revertir la competencia controvertida al Estado.

F) En la última cuestión que hemos enumerado del listado de temas de relevancia se incluye un Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de abril de 1988, de denegación de la celebración de un referéndum municipal en Villaverde de Trucios (Cantabria) sobre su incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco (R. 457/93). Las cuestiones de legalidad ordinaria ofrecen en este caso especial interés como antesala del conflicto competencial.

Así, por ejemplo, la falta de legitimidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco para actuar en este proceso alegada por el Abogado del Estado, queda re-

chazada en virtud del interés legítimo que asiste a la Diputación Foral de Vizcaya, como eventual receptora en su territorio del municipio susceptible de serle agregado. Parece lógico que así sea, evitando el reduccionismo del concepto de interés directo tan poco operativo para instrumentar los intereses competenciales de los entes descentralizados.

En otro orden de temas a abordar, la representación estatal argumenta que este caso no es revisable por la Jurisdicción contencioso-administrativa por tratarse de un acto político. A este respecto resulta de sumo interés la posición sostenida por el TS para rechazar dicha pretensión. En primer lugar, no le ofrece dudas la existencia de los actos políticos tras la promulgación de la CE; pero ello no es sinónimo de ausencia de control jurisdiccional, pues todo acto de la Administración posee una vertiente reglada susceptible de control, sin perjuicio de que su decisión de fondo sea incontrolable. Con ello, el TS se desvincula de la vieja separación entre actos administrativos y actos políticos fundamentada en la existencia o no de control y se adapta a las previsiones de amplio alcance del art. 106 del texto fundamental, al incluir como objeto de control por los Tribunales, no sólo la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, sino también su sometimiento a los fines que la justifican.

En relación al fondo de la cuestión, es decir, la denegación por el Consejo de Ministros de la celebración de un referéndum municipal en Villaverde Trucios, el TS rechaza la pretensión de instrumentar el proceso en base al procedimiento contemplado en el Estatuto del País Vasco, en el que no es preciso el doble procedimiento de segregación y agregación. Por tanto, el TS desestima en este aspecto el recurso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, confirmando la motivación del Acuerdo del Consejo de Ministros, ya que toda Comunidad autónoma, independientemente del contenido de su Estatuto, es una entidad territorial, y por lo tanto el territorio es un elemento esencial en ella; en consecuencia, una alteración en el territorio implica una modificación del ordenamiento estatutario específico, y no puede acordarse sin la voluntad de un ente afectado con autonomía política, como es la Comunidad Autónoma, en este caso, la de Cantabria.

Finalmente, sobre la decisión del Gobierno de autorizar o no el referéndum, una vez concurra el momento procesal oportuno, es una cuestión incontrolable por los tribunales, en el que la decisión gubernamental prevalece sobre cuestiones de otro orden. Aquí es, por tanto, donde se manifiesta el acto político en su dimensión más propia, puesto que la Ley de Modalidades de Referéndum se limita a exigir la autorización del Gobierno, pero nada dice sobre los criterios que éste deba seguir para ello.

G) Finalmente se pueden incluir algunas cuestiones puntuales que merecen atención:

— Los Decretos de traspasos de funciones del INSALUD del Estado a una Comunidad Autónoma —en este caso, la Comunidad Valenciana— en los que se encuentran hospitales afectados por inundaciones recientes y anteriores, no habilitan para que los gastos generados y sufragados por la Comunidad Autó-

noma destinataria le sean devueltos, en su condición de ente que se subroga en la obligaciones de la Administración central (R. 1724/92).

— El TS no observa contradicción en un Decreto —el 571/1990, de 27 de abril— por el que se dictan normas sobre la estructura periférica de gestión de los servicios sanitarios gestionados por el INSALUD, y las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la materia. De acuerdo con lo que establece la Ley General de Sanidad, se considera como propio de la normativa básica del Estado regular la organización periférica, en este caso, el INSALUD, con que cuenta el Estado para el ejercicio de las competencias que no han asumido las CCAA, o cuyos medios materiales no han sido aún traspasados. El TS considera con criterio lógico, que en estas circunstancias, los mecanismos de colaboración establecidos en la Ley básica estatal (Disp. Tran. 3ª y 4ª), como medida provisional, no pueden ser instrumento de presión sobre el Estado. Es decir, no es posible obligar al Estado a celebrar Convenios o Acuerdos que no contengan los indispensables requisitos y condiciones para un buen funcionamiento del servicio. Por otra parte, parece evidente que los diversos modos de colaboración interadministrativa no pueden ser entendidos como un paliativo de las competencias todavía no asumidas (R. 1772/93).

2. Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

Las sentencias que aquí aparecen reseñadas se refieren a actuaciones de entidades locales que suscitan problemas competenciales en relación a las CCAA.

A) En una primera, el TS recuerda la naturaleza bifronte de la administración local (R. 2112/93). Frente a la impugnación por parte de la Comunidad Autónoma de Extremadura del nombramiento de un funcionario acordado por el Ayuntamiento de Ahigal (Cáceres), en la que se plantean respectivamente vicios de legalidad por el recurrido y falta de legitimación por el recurrente, el TS estima el recurso, afirmando la nulidad del Acuerdo municipal. Asimismo, desestima la argumentación municipal fundamentada en la falta de legitimación de la Comunidad Autónoma, recordando al respecto que de acuerdo con lo previsto por la LBRL existe un doble procedimiento de impugnación de los Acuerdos tomados por las administraciones locales: uno corresponde a las CCAA y el otro al Estado, destinando la vía prevista en el art. 66 a las actuaciones en las que se impute extralimitación competencial, y a la vía del art. 165 cualquier infracción del ordenamiento jurídico. No hay duda, pues, que de esta forma, el TS recoge la doctrina constitucional sobre el régimen jurídico bifronte de la autonomía local (STC 84/1982).

B) En una segunda sentencia, el TS utiliza el ámbito territorial de un municipio como punto de referencia para la decisión jurisdiccional. La finalidad no es otra que avalar la constitucionalidad de un precepto que prevé como urbanos los servicios de transporte que transcurran íntegramente en un área territorial superior a la de un municipio. Área que ha sido establecida por el Consejo de la Entidad Metropolitana del Transporte.

Sobre este particular, la Generalidad de Cataluña impugnó un Acuerdo del Consejo Metropolitano del Transporte en base al Decreto de 28/4/1988, por el que el establecimiento de servicios nuevos de competencia municipal que afecten a los tránsitos prestados por los actuales concesionarios de la Generalidad debería contar con la previa aprobación por la Generalidad.

El TS desestimó el recurso puesto que el Decreto no hizo otra cosa que desarrollar la Ley catalana de 4/4/1987, que en su contenido estableció las competencias de la Entidad Metropolitana del transporte distinguiendo entre servicios urbanos e interurbanos. Respecto de éstos últimos precisaba que su gestión por la Entidad requiere el requisito previo de la aprobación de la Generalidad, siempre que se produzca afectación al tránsito de los concesionarios de la Generalidad; y sin que ello pueda ser contrario al principio de la autonomía local consagrado por la Constitución (R. 6477/92).

C) En un tercer nivel, podemos agrupar algunas sentencias de contenido diverso pero que tienen en común contemplar casos acerca de la vulneración de aspectos referidos a la legalidad ordinaria. Como consecuencia de ello, en ocasiones queda lesionado el principio de la autonomía local. Por ejemplo, como consecuencia de actos de otras administraciones públicas, como es el caso del Acuerdo del Consejo Insular de Menorca de suspensión del Acuerdo de la Alcaldía de Mercadal (Menorca), por el que se concedió una licencia de construcción cuando el Ayuntamiento citado había actuado de acuerdo con la previsión del art. 186 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (R.7592/92).

O, cuando el vicio de legalidad comporta ignorar la delimitación de competencias entre la administración autonómica y los entes locales. Por ejemplo, cuando el TS ha de confirmar una sentencia de instancia que anula la concesión de una licencia de construcción de nave industrial por el Ayuntamiento de Alcudia, por haber obviado el trámite preceptivo de solicitud de previa autorización a la Comisión Provincial de Urbanismo de la Comunidad Autónoma; requisito éste que es preciso para la instalación de edificaciones de utilidad pública o social sobre suelo no urbanizable (R. 6368/93).

La invasión competencial entre instituciones locales y autonómicas ha tenido especial relevancia en la materia urbanística. Es el caso de la anulación del Acuerdo de la Diputación Foral de Guipúzcoa, que aprobó definitivamente las Normas Complementarias de Planeamiento de Oñati. Estudiado el Decreto Foral 44/1985, de 5 de marzo, de trasposos en materia de urbanismo al Territorio Histórico, el TS considera al respecto que las Normas Subsidiarias de Planeamiento tienen carácter originario, no exigiendo la existencia previa de otro Plan a desarrollar, por lo que no pueden caer en la competencia del Territorio Histórico, sino que deben mantenerse en manos de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma (R. 5422/93).

O también, cuando el Ayuntamiento de Madrid, acuerda la aprobación definitiva del Plan Especial de Reforma Interior de Vallecas Norte. En este supuesto, la delimitación competencial establecida por la legislación vigente determina que la competencia municipal para la aprobación de Planes Especiales

corresponde a los municipios tan sólo cuanto éstos sean mayores de 50.000 habitantes y además, en la medida en que desarrollen y se ajusten al Plan General; por el contrario, cuando esto no ocurra, es decir, cuando el Plan Especial impugnado configura de forma cualitativamente distinta a la existente una extensa e importante zona de suelo urbano —dice el TS—, entonces, la competencia de aprobación definitiva corresponderá a la Comunidad Autónoma (R. 5023/93).

D) Por último, en relación a la naturaleza y efectos de los Decretos Forales, mediante los cuales se traspasan servicios de los Territorios Históricos a las Instituciones Comunes del País Vasco, el TS adopta un criterio parecido al empleado por la jurisprudencia constitucional en relación a los decretos de transferencia entre el Estado y las CCAA: los Decretos Forales no innovan el ordenamiento jurídico, limitándose a consignar los Acuerdos de la Comisión de Traspasos correspondiente creada por ley.

3. Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

1) Sobre cuestiones referidas a titularidad competencial.

A) Un primer y numeroso grupo de sentencias aborda el contenido material de las competencias sobre comercio interior y defensa del consumidor. A modo de ejemplo, y entre las muchas que ha habido durante este período puede destacarse la STS de 23/XI/1992 (R. 9325/92), que confirma una Resolución sancionatoria de la Dirección General de Comercio Interior y Consumo del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña, por la que se imponía una sanción de 600.000 ptas al particular por venta de pan sin envasar. El TS considera que en ningún caso el Decreto 241/1982 de la Generalidad, de 22 de julio, por el que se establecen normas sobre comercialización y venta de pan, contiene preceptos irrazonables o desproporcionados, que pongan en peligro principios constitucionales (unidad económica del mercado, solidaridad y libre circulación de personas y bienes) ni competencias estatales sobre las bases de la actividad económica general (art. 149.1.13ª CE). (En el mismo sentido, entre otras: R. 5383/92)

B) La adecuación a la legislación básica del Estado en materia de retribución económica de funcionarios —Ley 30/1984— obliga a: 1) no establecer diferencias entre ellos por razón de la administración de procedencia; 2) a la integración plena de los funcionarios transferidos en la función pública de la Comunidad Autónoma a la que se adscriban (este es el caso de la Exposición de Motivos de la Ley 10/1985, de 31 de julio, sobre Función Pública de la Comunidad Valenciana). Las retribuciones han de ser de igual cuantía para cada grupo en que se clasifiquen las categorías de funcionarios en cada administración (R. 10260/92).

C) En otro orden de cosas, merece especial mención la posición de la jurisprudencia en relación a las competencias de las administraciones autonómica y local sobre las materias de urbanismo y medio ambiente. Y, con respecto a las mismas, la posible concurrencia de la competencia estatal sobre puertos de in-

terés general. A este respecto, el TS se adecua a la doctrina constitucional sobre concurrencia de diversas competencias sobre un mismo territorio (STC de 3 de julio de 1984) y reconoce lo siguiente: la competencia de la Comunidad Autónoma y el Municipio —en este caso Las Islas Baleares e Ibiza— para incluir en el Plan General de Ordenación Urbana la prohibición de otorgar de licencias hasta la aprobación del Plan.

No hay duda, pues, que la materia urbanismo es un título competencial que corresponde a la Comunidad Autónoma y ello no ha de perturbar las competencias estatales en materia de puertos, que deben desarrollarse dentro del respeto a la legislación urbanística, que impone la existencia de un Plan Especial en la zona —a realizar en un plazo perentorio— y permite la suspensión de licencias hasta su elaboración.

Igual razonamiento en materia de Medio Ambiente es válido para la exigencia del Estudio del Impacto Ambiental (R. 7000/92).

D) La competencia de las CCAA en materia de urbanismo no obsta para que sobre la misma se entrecrucen competencias básicas que son de competencia exclusiva del Estado y que matizan la libre disponibilidad de su titular. Este es el planteamiento que mueve a la Abogacía del Estado a impugnar el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Tarragona, de aprobación del Plan Parcial del Sector del Temple, en Tortosa; la razón estriba en que para la elaboración del citado Acuerdo, se prescindió del informe vinculante que debía haberse solicitado a la Administración estatal a causa de la afectación del dominio público marítimo-terrestre, tal como lo impone el RD 3301/1981, de 18 de diciembre, de traspasos a la CA de Cataluña en materia de ordenación del litoral. Es decir, que la específica zona del territorio donde se proyecta la competencia urbanística —zona de litoral— genera una situación de concurrencia competencial, que se manifiesta a través del informe vinculante que debía haberse hecho (R. 1608/93).

E) El TS reconoce de nuevo la posibilidad de que la Comunidad Autónoma introduzca directamente modificaciones en el momento de la aprobación definitiva de un Plan de Urbanismo y dentro de ciertos límites a fin de salvaguardar la autonomía local.

Evidentemente, no se trata de una novedad jurisprudencial, pero en la medida en que el TS la reitera de nuevo, su importancia es indudable como mecanismo de aseguramiento de los títulos competenciales en presencia. Con la aprobación parcial se instrumenta de la mejor manera posible el respeto a la distribución competencial entre la Comunidad Autónoma y el municipio, la legalidad urbanística y la autonomía local, pues permite la entrada en vigor de aquellas decisiones municipales acordes a derecho, sin mayores dilaciones (R. 5312/92).

Con ello se trata de proteger también el interés público y la efectividad del Plan, a fin de que con una rápida aprobación se eviten actividades urbanísticas previas a la aprobación y contrarias al futuro Plan, ya que el mecanismo de la suspensión de licencias es, en esencia, limitado temporalmente.

Finalmente, en este orden de la competencia material sobre el urbanismo, el TS aborda también una distinción competencial de relevancia aunque no siempre fácil de distinguir: la formulación del expediente de remodelación de un Plan Parcial de Urbanismo corresponde a la administración de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, si se procede a una modificación puntual del Plan General del Municipio, la Comunidad Autónoma se habrá extralimitado en sus atribuciones (R. 4521/93).

F) El TS ha tenido también durante este período oportunidad de perfilar los criterios que con finalidad cautelar han de seguirse para suspender la ejecución del Acuerdo de una Comisión Provincial de Urbanismo sobre modificación del Plan General para una localidad. Para ello recuerda su tradicional renuencia a decretar suspensiones de actos que vienen a representar la aprobación de una disposición de carácter general; sin embargo, son posibles dos excepciones:

1º - en los supuestos de afectación a una zona de dominio público.

2º - en los casos en los que pueda deducirse una colisión de competencias entre el Estado y las CCAA (R.5065/92).

G) En el conflicto que enfrenta al Ayuntamiento de Betxí y a la Comunidad Valenciana acerca del ejercicio de sus competencias respectivas en materia de política de precios, la controversia se centra en la consideración de la tarifas del suministro municipal de agua como tasa (criterio del Ayuntamiento) o como precio (criterio de la Comunidad Autónoma). Por su parte, el TS (R. 393/93) considera en principio que se trata de un ingreso de derecho público sometido al régimen de las tasas; pero asimismo, afirma que en el mismo concurren también elementos esenciales del precio (contraprestación pecuniaria por la adquisición o por el uso de un bien o servicio), por lo que ha de quedar sometido a las normas reguladoras de precios. La conclusión es, pues, que la doble naturaleza que concurre en las tarifas examinadas, compatible entre sí, determina una situación de concurrencia de competencias, instrumentada a través de la necesaria aprobación por parte de la Comunidad Autónoma.

H) La concesión de licencias para la construcción de viviendas no se articula a través de un esquema de concurrencia de competencias. En este sentido, no puede admitirse que un informe desfavorable de la Comunidad Autónoma vete el otorgamiento de una licencia municipal de edificación, puesto que en este caso no estamos en presencia de una competencia compartida sino exclusiva de los Ayuntamientos (R. 5146/92).

I) Resulta de nuevo de interés analizar el significado de los Decretos de transferencia de competencias entre el Estado y las CCAA a fin de recordar que en estos Decretos la Comunidad Autónoma receptora de la competencia no puede inhibirse de las obligaciones contraídas anteriormente por la antigua administración, y, por tanto, se subrogará en los derechos y obligaciones derivados de los contratos (R. 965/93).

J) A propósito de la aplicabilidad o no del Impuesto especial de la Comunidad Canaria, dada la realización del consumo de combustibles en el mar, y la

dificultad de delimitar los límites territoriales marítimos de la Comunidad Autónoma, el TS se propone la definición del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias a partir de su concepción archipelágica, no aplicable en el Derecho Internacional, pero sí por el Derecho interno, aplicando sobre los límites terrestres así señalados, la longitud de 200 millas para determinar el mar de la Comunidad Autónoma.

K) La autonomía institucional de las CCAA encuentra sus límites en el bloque de delimitación competencial definido por la Constitución y los Estatutos. En este sentido, la potestad autoorganizatoria de las CCAA no permite una auto-atribución de competencias que invada otros ámbitos de actuación reconocidos por la legislación vigente. Con esta argumentación el TS estima parcialmente un recurso de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de Aragón, contra el Decreto de la Diputación General de esta Comunidad Autónoma que atribuye a los servicios de veterinaria de la Comunidad autónoma la inspección, vigilancia y control de los almacenes y locales de venta de productos zoonosanitarios (R. 4439/93).

2) Sobre cuestiones de legalidad.

A) Como en ocasiones anteriores, la falta de Dictamen del Consejo de Estado es causa de nulidad de una disposición autonómica. Así lo reitera el TS (R. 6514/92) refiriéndose en concreto a la necesidad del mismo respecto de los reglamentos autonómicos dictados en ejecución de leyes del Estado, y aún cuando la legislación básica sobre la materia en cuestión corresponda al Estado y el desarrollo y ejecución a la Comunidad Autónoma. No obstante, este planteamiento se ha de atemperar a la doctrina del TC sobre las funciones de los órganos consultivos de las CCAA allí donde los haya (STC 204/92), de tal forma que la intervención de éstos ha de impedir la actuación simultánea del supremo órgano consultivo del Gobierno (véase, en el mismo sentido, R. 5919/92).

Ciertamente, la ausencia de Dictamen no siempre producirá los efectos señalados en el caso anterior. Si el vicio de procedimiento alegado se refiere a una Orden que no anula un acto anterior, y cuyo contenido es un simple requerimiento a un Colegio Profesional para que adapte sus Estatutos al contenido de una sentencia judicial, la falta de Dictamen no será motivo de nulidad del acto (R.8855/92). Ni tampoco lo será cuando el Decreto impugnado venga a desarrollar una Ley de la misma Comunidad Autónoma (7063/92); o cuando se trate de un Reglamento no ejecutivo, de carácter organizativo, alcanzando a regular las relaciones con los particulares sólo en cuanto instrumento necesario para la integración en la organización administrativa (R. 3610/93).

Desde un punto de vista funcional, el TS niega la condición de órgano consultivo análogo al Consejo de Estado a cualquier otro órgano adscrito a la Administración activa aunque esté llevando a cabo funciones consultivas. Este es el caso de la Viceconsejería de Justicia y Desarrollo Legislativo del Gobierno vasco, a la que se le atribuye el carácter de Centro Superior Consultivo de la Administración común del País Vasco R. 342/92).

B) En relación a las materias competenciales de ordenación del litoral y pesca del marisco, el TS estima la impugnación del Estado, cuando en la Orden de una Comunidad Autónoma por la que se autoriza un establecimiento marisqueero no se haya obtenido la previa concesión de la Administración competente y el informe de los Servicios de Costas del Estado, tal como preceptua la Ley de Costas. Todo ello pone de relieve el carácter compartido de las competencias sobre la materia (R.9797/92).

C) Un caso semejante es el que suscita una Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Diputación Regional de Cantabria, por la que se otorgó autorización administrativa para la instalación, explotación y funcionamiento de parques de cultivo de moluscos. Esta Orden fue impugnada por el Abogado del Estado por la carencia de licencia de ocupación de dominio público en la zona marítimo terrestre, que es de competencia exclusiva del Estado. El TS asume los criterios establecidos en la STC 148/91, de 4 de julio, a propósito de la Ley de Costas y afirma la existencia y validez del requisito del informe previo previsto en el art. 112 de la Ley de Costas. En consecuencia, no habiéndose obtenido la correspondiente concesión estatal, el TS, de acuerdo con lo preceptuado por la Disp. Adicional 5ª de la Ley de Costas, demora la eficacia de la autorización otorgada por la Orden impugnada hasta la obtención de la concesión estatal (R. 71/92).