

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Consideraciones generales

Las 37 sentencias del Tribunal Supremo (TS) que son objeto de valoración en este capítulo del Informe fueron dictadas entre junio de 1996 y el mismo mes de 1997. En ellas se resuelven contenciosos planteados contra actuaciones –actos administrativos y disposiciones generales– de las diversas administraciones públicas, producidas entre 1985 y 1995.

Al igual que en años anteriores, las controversias competenciales que son abordadas por la jurisdicción del Tribunal Supremo se plantean, normalmente, junto a problemas de legalidad ordinaria. Siguen predominando como objeto principal de este grupo de sentencias del TS las que versan sobre actuaciones de las Comunidades Autónomas (CCAA) quedando muy en segundo plano las que resuelven recursos contra actuaciones del Estado y también de las Corporaciones Locales. En todo caso, se constata un año más que, sin perjuicio de la competencia del Tribunal Constitucional (TC) para decidir sobre la determinación de la titularidad competencial en los diversos conflictos, la jurisdicción ordinaria sigue siendo un ámbito jurisdiccional en el que *también* se dirimen controversias de la misma naturaleza sobre el orden constitucional de distribución de competencias. Un ámbito en el que, como no podía ser de otra manera, se aprecia una progresiva incidencia de la jurisprudencia sentada por el TC en materia autonómica en las decisiones judiciales que resuelven los recursos planteados.

El hecho de que la jurisdicción ordinaria se haya consolidado como sede en la que también se resuelven contenciosos judiciales, en los que están presentes discrepancias competenciales, ha permitido, como es notorio, que su planteamiento pueda ser también la consecuencia de una iniciativa particular, posibilidad que no es factible en el procedimiento constitucional. El año pasado ello era en especial evidente tanto en las actuaciones imputadas al Estado como en las procedentes de órganos de las CCAA. En el presente la tendencia se mantiene respecto de las actuaciones de las CCAA pero no así cuando se trata de las disposiciones generales o actos administrativos del Estado y de las Corporaciones Locales, supuestos en los que mayoritariamente es otra administración pública la parte promotora del recurso.

Los datos estadísticos que sobre esta tendencia se pueden ofrecer son los siguientes: las actuaciones de CCAA que en el período analizado han dado lugar a una sentencia del TS son 17, por 11 las del Estado y 9 las de las Corporaciones Locales. Respecto de las primeras, como decíamos, los recursos promovidos por particulares individuales o entidades alcanza la cifra 11, por cuatro que proceden del Estado y 2 de las Corporaciones Locales. Sin embargo, cuando el objeto del

recurso son actuaciones del Estado, el recurrente es mayoritariamente la Comunidad Autónoma y de forma muy marginal los particulares y una administración institucional. Y algo parecido ocurre con relación a las actuaciones de las Corporaciones Locales, cuyos opositores procesales únicamente son las otras dos administraciones públicas territoriales. Todo lo cual permite afirmar que en el período estudiado de sentencias del TS (junio 96 a junio del 97) se constata un mayor activismo de las administraciones públicas en plantear contenciosos competenciales frente a los otros entes públicos.

Recursos contra actuaciones del Estado

Una parte de los recursos que el TS resuelve contra actos o disposiciones del Estado plantean no sólo controversias competenciales sino también problemas de legalidad ordinaria. Un primer ejemplo de ello lo ofrece la STS de 3/10/96 que resuelve el recurso planteado contra el *Real Decreto 693/1990, de 18 de mayo, sobre unificación de control de la circulación aérea terminal de Zaragoza*. En relación a la cuestión de fondo, es decir, el problema de extralimitación competencial suscitado por la Comunidad Autónoma acerca de la regulación contenida en dicha norma, derivada del *Decreto-Ley 12/1987, sobre fijación y delimitación de facultades en materia de aviación*, el TS afirma que siendo la regulación y la ordenación del espacio aéreo una competencia exclusiva del Estado (art. 139.1.20ª CE), cualquier distribución de competencias hechas en el Real Decreto-Ley, puede ser modificada o derogada en virtud de su soberanía sobre el espacio aéreo. Por tanto, no pueden ser estimadas sus pretensiones al respecto. No obstante, el interés de esta sentencia se cifra en las consideraciones previas que hace con respecto al interés legítimo que asiste a la Comunidad Autónoma de Aragón para acceder a la jurisdicción y plantear una controversia competencial. Así, el TS considera que aunque es indiscutible la exclusiva competencia estatal sobre la materia ello no empece para sostener que el concepto de interés legítimo no puede ser interpretado restrictivamente. La citada exclusividad competencial no puede negar el interés de la Comunidad Autónoma en relación a su territorio.

Una segunda sentencia, la STS 30/10/96, avala la constitucionalidad de una *Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 26 de febrero de 1986, por la que se regula el Régimen de Comercio Exterior de las Islas Canarias, Ceuta y Melilla*, porque no supone alteración alguna de la libertad de comercio. En realidad —sostiene el TS— lo que persigue esta Orden es precisamente salvaguardar el Régimen Especial de Comercio exterior de las Islas Canarias como consecuencia del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea. Y dado que no resulta acreditado que la citada Orden de 1986 infrinja o modifique el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, no es necesario el Informe favorable del Parlamento autónomo (art. 45.3 del EACan.), cuya ausencia es el motivo por el cual la Comunidad Autónoma demandante pretende la nulidad de la Orden de referencia.

La STS 31/1/97 ofrece un especial interés tanto por las razones de competencia controvertidas como por las que se encuadran en el ámbito de la legalidad

ordinaria. El objeto del recurso se centra en la impugnación que la Comunidad de Castilla y León presenta contra el Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la *Ley 13/1992, de 1 de julio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de la entidades financieras*. Esta disposición determina el riesgo de crédito de los activos patrimoniales y de los compromisos y demás cuentas de orden, estableciendo que los riesgos de la Administración del Estado y el Banco de España tendrán una ponderación nula, mientras que los riesgos de las CCAA recibirán una ponderación del 20%, estipulando diferencias también en los límites a los «grandes riesgos». La Comunidad Autónoma interpone recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto en base a dos motivos: el primero, por omisión del dictamen del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA y la audiencia a las mismas; y el segundo, por producirse una desigualdad en el trato que en esta materia reciben las CCAA respecto del Estado, con infracción del principio de autonomía financiera de las CCAA. En relación al primero motivo, el TS rechaza los argumentos de la Comunidad Autónoma porque de la LOFCA no se deduce, para un caso como éste, la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La razón estriba en que el Decreto sólo se refiere a supuestos en los que se regulan los recursos propios y se supervisan las entidades financieras, sin que por el contrario —como así lo establece la LOFCA— afecte a las actividades de coordinación de la política de endeudamiento entre las administraciones autonómicas o entre éstas y el Estado. Tampoco constituye una labor de coordinación el establecimiento del coeficiente de ponderación de riesgos y límites, sino que más bien es la expresión de unas normas que pretenden someter a las entidades españolas a un riguroso régimen homologado al vigente en Europa. Mientras que el trámite de audiencia previsto en el procedimiento administrativo viene referido a los particulares y no a las Administraciones Públicas.

En cuanto al motivo basado en la desigualdad de trato para las CCAA que pueda derivarse del contenido del Decreto, el TS recuerda que la Ley 13/1992 proporciona suficiente cobertura legal para una regulación como la establecida; sólo cabe la posibilidad de un exceso reglamentario, pero lo cierto es que la Ley 13/1992 no hace otra cosa que incorporar el coeficiente de solvencia que fija la ponderación del 20% para los activos que representen créditos sobre las administraciones regionales o locales. Por tanto la imputación de desigualdad no es admitida. Tampoco existe vulneración de la reserva de Ley Orgánica (art. 13.5 de la LOFCA), porque dicho precepto se refiere a la emisión de Deuda Pública titulizada, que no debe confundirse con otras operaciones de crédito a las que sí se refiere el Decreto en cuestión. Finalmente, en la misma línea que el TC, el TS se remite a las competencias exclusivas del Estado para la regulación de las condiciones básicas en la ordenación del crédito y la banca (149.1.11ª), así como para la coordinación de la planificación económica (art. 149.1.13ª), al objeto de justificar que el diferente tratamiento del riesgo financiero previsto en el Decreto no supone una restricción de la competencia sobre la autonomía financiera de las CCAA. A parte de que, como ya se exponía más arriba, el Decreto no hace otra cosa que procurar la transposición de la norma europea al ordenamiento jurídico español.

La STS 24/2/97 aborda, por su parte, un tema que con anterioridad ya había

ocupado al TC en su STC 99/86. Se trata del *Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de abril de 1988, que decidió no tomar en consideración la solicitud de autorización, deducida por el Ayuntamiento de Villaverde Trucios (Cantabria), para la convocatoria de referéndum sobre la incorporación del municipio a la Comunidad Autónoma del País Vasco*. El criterio esencial de la sentencia desestimativa del TS se funda en la consideración del territorio como límite y elemento esencial del autogobierno de una Comunidad Autónoma. Concretamente, en la medida en que la iniciativa del citado municipio –consistente en la aplicación directa del art. 8 EAPV– incide en la configuración del territorio de Cantabria (por desagregación), la modificación de éste –consistente en la reducción de su superficie– no puede llevarse a cabo sin tener en cuenta el procedimiento preceptuado en el Estatuto de Autonomía sobre este particular, que es lo que a la postre se deriva de la propuesta del Ayuntamiento de Villaverde de Trucios al ignorar la voluntad de la citada Comunidad Autónoma. No hay duda, por tanto, que la prevalencia del Estatuto como norma institucional básica es el criterio lógico para abortar una decisión municipal que no puede sostenerse en una genérica invocación del principio del autonomía local.

Especial importancia tiene en el ámbito competencial la STS 7/4/97 que –siguiendo la doctrina establecida en la STS de 28/10/95– declara nulo el *Real Decreto 675/1993, de 7 de mayo, por el que se aprobó la modificación del artículo 142 del Reglamento Notarial* por invasión de la competencias en materia tributaria que corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco. La razón esencial de esta decisión se fundamentó en la vulneración del punto de conexión establecido en el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados. Dicho impuesto constituye un tributo concertado de manera autónoma, siendo el punto de conexión para su exacción el de la autorización u otorgamiento del documento en el territorio del País Vasco. Por su parte, la finalidad del Decreto estatal estaba orientada hacia el objetivo fiscal tendente a la superación de las distorsiones que se producían en la exacción del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados. El TS considera que con la formulación adoptada para cumplir con esta finalidad, el Reglamento vulnera el principio de congruencia que vertebraba el ordenamiento jurídico. Tal deficiencia comporta una invasión de competencias reservadas a una Ley especial, que es la que aprueba el Concerto Económico con el País Vasco; invasión que, como se apuntaba anteriormente se produce como consecuencia de la alteración unilateral del punto de conexión que rige la determinación de la Hacienda Foral de esta Comunidad Autónoma, competente para ingresar la recaudación del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados. A criterio del TS, el Decreto declarado nulo prescindió de regular esta materia en lo que hubiera sido su ámbito propio, es decir, a través de los mecanismos de colaboración y, especialmente, aquellos que son de naturaleza coordinadora, previstos en el mismo concierto.

Merece también especial mención la negativa del Tribunal Supremo expresada en su STS 2/6/97, a resolver por una vía interpretativa el conflicto planteado por el Colegio de Abogados del Señorío de Bizkaia contra el Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, por el que se convocaban un determinado número de plazas de Magistrados suplentes y jueces sustitutos. Una de las Bases del Acuerdo es reproducción literal del art. 201.3 de la LOPJ que, a criterio

del demandante, entran en conflicto con lo preceptuado en una norma superior, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, en cuyo art. 35.1 se establece que: «*El nombramiento de magistrados, Jueces y Secretarios se efectuará en la forma prevista en las Leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial, siendo mérito preferente el conocimiento del Derecho Foral Vasco y el del Euskera (...)*». Sin embargo, el TS se opone a dicha solución interpretativa dada la limitada cognición –sostiene– de la que disfruta en dicho proceso.

Finalmente, la STS 6/6/97 ofrece un interés específico porque en ella ya aplica lo establecido en la importante STC 61/97 a propósito de la delimitación competencial sobre el régimen jurídico del suelo urbano. En ella, se resuelve el recurso contra una sentencia del Tribunal Superior del País Vasco, sobre la determinación del justiprecio de una parcela expropiada. El particular afectado la impugna por considerar que se le ha aplicado erróneamente la legislación en materia de expropiación forzosa, cuando, en realidad, le correspondía aplicar la Ley del Suelo. Y es aquí cuando el TS asume la reciente jurisprudencia constitucional para rechazar las pretensiones citadas, ya que la valoración urbanística forma parte de las competencias del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18ª CE); y más concretamente, la fijación del justiprecio para impedir que los bienes sean evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio del Estado. Además de que la valoración forma parte integrante del contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas también corresponde regular al Estado (art. 149.1ª CE).

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

Todos estos recursos contienen controversias competenciales planteadas exclusivamente a iniciativa de otras administraciones públicas. Los particulares quedan ausentes como parte en todos ellos. Los temas abordados son diversos, pero entre ellos pueden destacarse los que se refieren a si es preceptiva la intervención de la Comunidad Autónoma en la fijación por parte de una Corporación Local de los precios públicos de un servicio municipal; la interpretación de las transferencias en materia tributaria del Estado a una Comunidad Autónoma; la adecuación a la legislación básica estatal de las retribuciones al personal de las Corporaciones Locales y el régimen de las policías locales.

En relación a la intervención de las CCAA sobre la actividad normativa de las Corporaciones Locales, merece ser referenciada la STS de 26/6/96 porque define el alcance de la intervención de las CCAA sobre determinadas actuaciones de las Corporaciones Locales cuando operan en régimen de monopolio, por ejemplo, para hacer frente al servicio de pompas fúnebres. No es un tema nuevo, porque el TS sigue aquí su doctrina establecida en la reciente STS 3/5/96 en la que se reconoce la necesidad de aprobación por el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, de la decisión del ente local de actuar en régimen de monopolio, lo cual no significa, sin embargo, que toda la actividad de este servicio esté sometida a la tutela administrativa de la Comunidad Autónoma. Porque la actividad sigue siendo municipal y, por tanto, cubierta por el principio de autonomía local.

Por el contrario, esta intervención autonómica no se concibe como preceptiva en un caso posterior en el que se plantea un recurso contra la Resolución del Ayuntamiento de Soria sobre cesión de terrenos al Ministerio de Educación y Ciencia (STS 24/1/97). El recurso plantea si es contrario a la CE que la cesión del inmueble expropiado por la administración municipal exija la autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma. El TS lo niega porque del análisis del bloque de la constitucionalidad del ámbito de la administración local no se deduce tal obligatoriedad. En este sentido, el TS asume también aquí la doctrina del TC sobre el alcance del principio de autonomía local precisando que la intervención de los órganos de otras administraciones sobre la actividad de la Administración local ha de ser gradual, en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales, recordando, a su vez, que en materia referida a la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales de las Administraciones Públicas, compete en sus aspectos básicos al Estado (art. 148.1.18ª CE).

Ofrece también interés, el criterio interpretativo sostenido sobre el art. 353.1 a) del Real Decreto-legislativo 781/1986, en cuanto que establece la exención del Estado y sus Organismos Autónomos y las CCAA respecto del impuesto sobre el valor de los terrenos, cuando sean dichas personas jurídicas obligadas al pago como contribuyentes. El TS resuelve, como ya lo hizo en su reciente STS 22/7/96, que con la transferencia de servicios y personal adscritos a una competencia se acompañan los derechos y deberes adheridos a las Administraciones Públicas antiguamente beneficiarias. De esta manera, pues, el Instituto Andaluz de Reforma Agraria, en la STS 22/7/96, obtuvo satisfacción a sus pretensiones de ser declarado exento frente a la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera en la que se le denegaba la solicitud de exención en el Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos.

Otra cuestión que vuelve a aparecer este año como también lo ha hecho en años pasados, es la situación creada como consecuencia de la inadecuación de las retribuciones del personal en la Administración local a las condiciones básicas fijadas por el Estado (art. 149.1.18ª CE). En la jurisprudencia constitucional de este año han habido casos similares y, obviamente, la respuesta del TS en su STS de 23/7/96 sigue los criterios del máximo intérprete de la Constitución y —en lo que concierne ahora— la discordancia con los criterios de retribución básica provoca la declaración de nulidad del Acuerdo de la Diputación Provincial de Pontevedra de 25 de octubre de 1985 sobre nuevas retribuciones al personal de la Diputación.

En el mismo ámbito material de competencias el TS niega que una Entidad Local —el Ayuntamiento de Cuenca— pueda establecer en un Acuerdo-Marco regulador sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios del mismo, las que se refieren a las indemnizaciones por razón del servicio de personal y las licencias por enfermedad. La autonomía contractual de esta administración pública no puede alcanzar ámbitos propios de la competencia del Estado (STS 30/6/96). Como tampoco puede alterar las bases estatales en lo que concierne a la reducción de la jornada para el cuidado de los menores de edad o la edad de estos para gozar de esta atención de los padres (STS 14/10/96). Dicho lo cual, ello no empece —con respecto a esta misma sentencia— para que, en el marco de la legislación

estatal básica, una Corporación Local –para mayores datos, el Ayuntamiento de Tarancón– pueda aprobar un Acuerdo-Marco sobre las condiciones laborales de los trabajadores funcionarios y laborales del mismo (STS 14/10/96).

Asimismo, merece especial interés en la STS 30/6/96 aquel aspecto de su fundamentación en el que, a propósito del régimen de los funcionarios, se afirma que el art. 142 del Real Decreto Legislativo 781/1986 encuentra efectivamente su marco constitucional en el art. 149.1.18 CE, cuando dispone que en caso de inexistencia de normas concretas de la Comunidad Autónoma sobre recompensas, permisos, trienios y vacaciones de los funcionarios de la Administración local, será de aplicación supletoria la legislación estatal de funcionarios (...). El interés se cifra en que dicho precepto entra en conflicto con la nueva jurisprudencia constitucional acerca de la supletoriedad del derecho estatal que, después de la doctrina ya establecida desde la STC 118/96 y ratificada por la STC 61/97, impide al Estado la creación de derecho supletorio específico.

Finalmente, destacan dos sentencias que tienen como denominador común la seguridad pública y las policías locales. En la primera, el TS declara nulo el Acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona de 31 de mayo de 1988, por el que se aprobó definitivamente el Reglamento del Cuerpo de Seguridad de dicha Corporación Local; el fundamento de la primera, que es la STS 8/11/96 y trae causa de la STC 25/1993, en la que como es sabido se argumentó que el establecimiento de estos cuerpos de policía (de la Diputaciones Provinciales) sólo era posible con base en la Ley Orgánica 2/1986, Ley que debía de servir de cobertura al correspondiente Acuerdo. Pero a este respecto, el bloque de la constitucionalidad (art. 149.1.29ª CE y los respectivos preceptos estatutarios) establecen como Cuerpos de Policía los del Estado, las CCAA y los municipios. Cierto es, no obstante, que la citada Ley Orgánica 2/1986 vincula las policías locales a las Corporaciones homónimas, pero ello no es suficiente para autorizar la creación de otros cuerpos policiales distintos de los expresamente previstos por la CE. El TS, una vez más, se atiene a la doctrina del TC para resolver las controversias competenciales que le son planteadas.

En la segunda (STS 30/9/96), el parecer mayoritario de la Sala del TS resuelve la inadmisión del recurso de casación en interés de ley, por haber sido interpuesto contra una sentencia cuyo fallo se funda en la Ley del Parlamento de Cataluña de Policías Locales, cuyo art. 13 es vulnerado por una Circular, que había sido anulada por el TSJ de la Comunidad Autónoma. En esencia, la conclusión sobre la controversia competencial contenida en la sentencia determina que los municipios en los que exista policía local, es constitucionalmente legítimo que no se atribuyan a los vigilantes todos los cometidos legalmente previstos para la policía local.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Como siempre, siguen siendo las más números. Los temas son variopintos pero similares a los registrados en años anteriores. Entre las 17 sentencias del período objeto de la valoración, pueden destacarse los siguientes: la adecuación de la normativa autonómica a la legislación básica; los Consejos Consultivos como

expresión de la autonomía institucional; el territorio como ámbito del autogobierno; la determinación de los precios públicos; los estudios de impacto ambiental en relación al urbanismo; la coordinación como instrumento de colaboración interadministrativa; el significado de la autonomía local; la provincia en el marco del autogobierno, etc.

a) La adecuación de la normativa autonómica a la legislación básica. En algunas resoluciones del TS de este año, las condiciones existentes para asegurar la sujeción a este punto de referencia, son las que constituyen la *ratio decidendi* de la sentencia. Aunque, en la STS de 30/11/96 se trata, curiosamente, el carácter no básico de determinados preceptos de una norma estatal, la Ley 14/1986, permite al TS rechazar las pretensiones del Colegio de Médicos de Sevilla contra la regulación contenida en algunos artículos del *Decreto 80/1987, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, sobre ordenación y organización del Servicio Andaluz de la Salud*.

En la STS 13/12/96, se aborda la adecuación a la norma básica estatal, contenida en una disposición reglamentaria, como es el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, del Decreto 232/1985, de la Generalidad de Cataluña, por la que se aprobaron los Estatutos de la Universidad Politécnica de esta Comunidad Autónoma. El TS analiza los reproches de inadecuación a la norma estatal presentados por el Abogado del Estado de dos formas distintas; en un caso, rechaza las argumentaciones expuestas contra el art. 68.2 de los citados Estatutos mediante una interpretación conforme a la Constitución en los siguientes términos: en dicho precepto se establece que la Universidad «*desarrollará fundamentalmente cinco líneas de actuación (...): enseñanzas encaminadas a la obtención de títulos reconocidos por la Generalidad...*», precepto que según la representación del Estado atribuye a la Generalidad de Cataluña competencias que no le corresponden de acuerdo con el art. 149.1.30ª CE. Pues bien, la posición conservacionista de la norma por parte del TS se fundamenta en considerar que el precepto autonómico no es atributivo de competencias, ni tampoco introduce modificación alguna en el sistema de distribución competencial vigente. Se trata, simplemente, de un precepto que apunta una línea de actuación académica. Por el contrario, no ocurre así con el art. 82.2.3 y 4 de los Estatutos cuya modificación de los criterios de composición de los tribunales de tesis doctoral contrasta de forma irremisible con la norma estatal, lo que conduce a su nulidad.

b) Los Consejos Consultivos como expresión de la autonomía institucional y otras cuestiones. El tema es suficientemente conocido tras la doctrina establecida en las SSTC 56/1990 y 204/1992, acerca del valor del informe del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de reglamentos ejecutivos. En las mismas el TC prescribió la necesidad del dictamen del Consejo de Estado para la elaboración de reglamentos ejecutivos, para el caso de que la misma Comunidad Autónoma no se haya dotado de un órgano consultivo equivalente. El TS, en su STS 3/6/96 asume esta doctrina concluyendo que la ausencia de ese dictamen determinará la nulidad de la disposición aprobada, como es el caso del *Decreto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 81/1992, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Autonómica 12/1991, que regula el Impuesto sobre Instalaciones que inciden en el medio ambiente*.

Siguiendo en este mismo ámbito cabe volver de nuevo a la STS 30/11/96 en la que se establece la doctrina según la cual no es necesario que los reglamentos organizativos que no desarrollan Leyes Estatales, sino Leyes Autonómicas, precisen del dictamen del Consejo de Estado o de homónimo autonómico.

Como tampoco es necesario que un Decreto Foral en el País Vasco deba ser aprobado preceptivamente en presencia del Secretario General de la Diputación Foral; y ello es así porque la facultad de autoorganización de los Territorios Históricos Forales permite la adopción tanto de ésta como de otras formas de validez (STS 12/6/96).

c) El territorio como ámbito del autogobierno.

De nuevo la jurisprudencia constitucional aparece como inspiradora de una resolución del TS, ahora en relación al territorio como límite relativo de la capacidad de autogobierno (STS 21/6/96). La cuestión trae causa de la negativa judicial a inscribir una cooperativa en la Sección Central del Registro de Cooperativas y Sociedades Laborales. La razón de la decisión se fundamentó en que a pesar que aquélla tenía su domicilio social en una provincia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, desarrollaba la mayoría de sus actividades fuera de la misma. El TS rechaza el recurso del particular en base a la competencia exclusiva reconocida a Andalucía sobre cooperativas, de la que cabe derivar la validez y eficacia de la Ley andaluza 2/1985, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, cuyo ámbito de aplicación se extiende a todas las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad societaria exclusivamente en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio —y aquí es perceptible la jurisprudencia constitucional (SSTC 108/96 y 132/96)— de las relaciones instrumentales, que pueden ser realizadas en el exterior. Es decir, entendiendo el territorio como un límite no absoluto o relativo que de acuerdo con esta condición no impide que los efectos de las competencias asumidas por el bloque de la constitucionalidad, puedan legítimamente trascender al contorno de la Comunidad Autónoma.

d) La determinación de los precios públicos. El factor del territorio aparece una vez más en otra resolución (la STS 15/7/96) en la que, como cuestión principal, el TS dilucida sobre la validez de una *Orden de 18 de diciembre de 1991 de la Región de Murcia, por la que se establecen tarifas de transporte regular de uso especial de escolares y trabajadores*. El TS analiza el recurso del Abogado del Estado centrandó la atención de dos cuestiones de especial relevancia: en la primera, el alcance territorial del transporte, concluyendo, que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma ya que no trasciende al territorio de la misma; en la segunda, el aval constitucional sobre la determinación de los precios se sostiene en que la fijación de las tarifas no sobrepasa los márgenes fijados en los principios o en las directrices establecidos por el Estado en uso de las competencias básicas para la coordinación y planificación general de la economía (art. 149.1.13ª). No obstante, resulta paradójico que en esta sentencia el TS se refiera, a fin sostener su argumentación general, a la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) como una ley que dispone de una dimensión supletoria respecto de las actividades que son competencias de las CCAA, cuando como es bien conocido desde la STC 118/1996 se niega la posibilidad de que el derecho supletorio pueda ser creado a través de una ley.

e) Los estudios de impacto ambiental en relación al urbanismo. Entiende el TS (STS 24/10/96) que los mismos pueden formar parte del diseño legislativo que del régimen jurídico del urbanismo haga el titular de la competencia, que obviamente es la Comunidad Autónoma, en virtud de la competencia exclusiva que sobre esta materia competencial ostenta. Imponer esta exigencia es una decisión de oportunidad técnica que no se discute pero, en todo caso, es requisito exigible que su regulación se materialice en una Ley. Por esta razón el TS, declara nulo el Decreto 85/1990, de la Diputación de Aragón, sobre medidas urgentes de protección urbanística.

f) La coordinación como instrumento de colaboración interadministrativa. Al objeto de procurar una mayor eficacia en la ejecución de sentencias en las que está presente algún tipo de desacuerdo competencial, el TS invoca –razonablemente– la necesidad de aplicar mecanismos de colaboración interadministrativa, y especialmente, los de coordinación. El asunto (STS de 13/2/97) trae causa de la situación en la que se encuentra un particular recurrente que solicitó a la Comunidad Autónoma de Canarias, a cuya administración habían sido transferidas las competencias sobre promoción pública de la vivienda, la reversión de unos terrenos de su propiedad, expropiados anteriormente por el Instituto Nacional de la Vivienda, con la finalidad de realizar un Polígono, denominado «Padre Anchieta». A este respecto, el TS hace una serie de consideraciones de gran interés acerca de las posibilidades de los mecanismos de colaboración sosteniendo que, *a pesar de que el Estado y las CCAA tienen personalidades jurídicas independientes, su autonomía en el ejercicio de sus respectivas competencias resulta matizada cuando se producen fenómenos de transferencia de competencias entre una y otra administración. Añade, en este sentido, que se produce entonces una sucesión de responsabilidades y una necesidad de coordinación entre las administraciones intervinientes para responder a esas responsabilidades sin lesionar los derechos de los ciudadanos, al menos mientras que la fase de definitiva fijación del alcance de la titularidad competencial y de asentamiento de los medios propios del traspaso perduran.* En parecidos términos se pronuncia también la STS 7/4/97.

g) El significado de la autonomía local y de la Provincia como Corporación local. La primera constituye un poder limitado de autoorganización (STS 27/2/96). Y respecto de la segunda, el TS considera que –en función de lo establecido por el art. 5.1 EACat.– es válido reordenar las competencias provinciales a favor de la Generalidad de Cataluña o de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, siempre que la nueva distribución competencial no afecte a la existencia mínima de la provincia (STS 21/4/96) en la línea de lo establecido por la STC 32/1981).

h) Otras cuestiones. Finalmente, de las sentencias restantes son destacables temas de orden e importancia diversa.

Un primer ejemplo lo constituye, el valor del que puedan gozar las Circulares administrativas en ámbitos ajenos a la Administración competente que las ha dictado y su trascendencia competencial. Concretamente, el TS argumenta que las Circulares de la Administración del Estado no son aplicables al Servicio Andaluz de Salud, que se rige por sus propias normas y circulares internas. Este plantea-

miento impide que un recurrente pueda invocar en su interés el contenido de una Circular del Ministerio de Sanidad y Consumo, que a la sazón resulta más favorable a sus pretensiones, cuando como ocurre en este caso, la competencia pertenece a la Comunidad Autónoma de Andalucía y no al Estado (STS 27/1/97).

Un segundo lo plantea la STS de 6/6/96 en relación a la gestión recaudatoria de tributos. El TS avala la adecuación al orden constitucional de competencias y, por tanto, a la ley autonómica del *Decreto de la Generalidad de Cataluña 64/1985, de 7 de febrero, sobre atribución a las Administraciones actuantes de recursos generados por el régimen económico financiero previsto en la Ley 5/1981*. Las conclusiones del TS aprueban el sistema de atribución al órgano competente de lo recaudado por la Comunidad Autónoma a través del sistema de subvención; y también la otra opción consistente en dejar en manos de la Generalidad, la facultad de fijar por vía reglamentaria la forma y los plazos de tales subvenciones.

En la STS de 27/6/96, el TS aborda la incidencia del sistema de competencias cuando la controversia se proyecta sobre el urbanismo, reconociendo que en un mismo espacio físico pueden incidir dos competencias, si bien cada una de ellas tiene su propio objeto jurídico y el ejercicio de la una no puede perturbar el ejercicio de la otra. De tal manera que el Estado no puede verse privado de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva de la Comunidad Autónoma. En la STC 61/97 que se comenta en el capítulo de Jurisprudencia Constitucional del Informe hay elementos que ayudan a entender este planteamiento, especialmente en lo que concierne a la incidencia de los títulos competenciales derivados de los artículos 149.1.1ª y 149.1.18ª.