

# LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

## Consideraciones generales

A lo largo del período comprendido entre junio de 2003 y junio de 2004, la actividad de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, ha desarrollado un nivel de producción jurisdiccional con incidencia sobre temas relativos a controversias competenciales, bastante similar al registrado en años anteriores. El número de sentencias referidas a cuestiones de competencia y a su vez, en algunos casos, a temas de legalidad ordinaria es, no obstante, algo inferior al registrado el año pasado. Así, respecto de las 69 sentencias habidas en el 2003, en el presente año se contabilizan 58. Pero, al igual que ocurría el año anterior, en una parte de dichas sentencias su interés radica más en cuestiones relativas a legalidad ordinaria que a las relacionadas con la delimitación competencial aplicable al caso.

Los datos estadísticos de este año reflejan, de nuevo, el predominio de las disposiciones de las Comunidades Autónomas como objeto de la controversia ante el Tribunal Supremo, de manera manifiestamente superior a las disposiciones del Estado y de las Corporaciones Locales. No es ninguna novedad, antes al contrario, se trata de una tónica generalizada registrada de forma constante casi todos los años, con la excepción que ofrecía el equilibrio puesto de manifiesto con motivo del Informe del año 2002.

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

*Real Decreto 1241/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de la organización colegial de enfermería de España, del Colegio General y de la Coordinación de la actividad profesional de enfermería; Real Decreto 174/2001, de 23 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales; Orden Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente de 12 de septiembre de 1997, que aprobó el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa, de unos 4515 metros comprendidos entre el dique de San Felipe y Puerta de Tierra en el término municipal de Cádiz; Real Decreto 2538/1994, de 29 de diciembre, del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre normas de desarrollo relativas al Impuesto General Indirecto canario y al arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias, etc.*

Por lo que se refiere a las disposiciones de las Comunidades Autónomas, entre otras, cabe destacar las siguientes: *El Decreto 91/1995, de 2 de mayo, de la Diputación General de Aragón sobre declaración de paisaje protegido por los pina-*

*res de Rodeno; Decreto del Gobierno vasco 148/1996, por el que se modifica el Decreto de autorizaciones de apertura, funcionamiento y modificación de centros, servicios y establecimientos sanitarios; Decreto 138/1990, de 9 de noviembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de acción social; Decreto 34/1997, de 5 de mayo, de la Diputación General de Cantabria, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales de las marismas de Santoña, Victoria y Joyel; Decreto del Gobierno de Canarias 194/1997, de 24 de julio, por el que se crea la Comisión Asesora para la mejora de la calidad terapéutica; Decreto 133/1995, de 10 de mayo, de la Consejería de Educación y de Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia, sobre autorización de centros docentes privados para impartir enseñanzas de régimen general no universitarias; Decreto del Gobierno de Canarias 258/1997, de 16 de octubre por el que se establecen los criterios específicos de planificación y coordinación farmacéutica dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias; Decreto de la Generalidad de Cataluña 282/1995, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial; Decreto 1480/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Castilla y León de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud; Decreto de la Junta de Castilla y León 9 /1995, de 19 de enero, por el que se desarrolla parcialmente en materia de órganos de gobierno el Texto Refundido sobre Cajas de Ahorro aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 28 de julio; Decreto del Gobierno de Extremadura 111/1997, de 9 de septiembre, sobre medicamentos y piensos medicamentosos en la Comunidad Autónoma de Extremadura, etc.*

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

*El Texto Refundido del Plan General de Ordenación de Santa Perpètua de la Mogoda; la Norma Foral de Juntas Generales de Gipuzkoa, 13/1996, de 23 de diciembre, por la que se aprueba el Presupuesto del Territorio Histórico de Gipuzkoa; el Acuerdo del Consejo Insular de Mallorca, de 2 de noviembre de 1998, de suspensión del planeamiento para proceder a la revisión de los sectores del suelo urbanizable en determinados municipios de la isla de Mallorca, etc.*

La fundamentación de las sentencias por parte del Tribunal Supremo se ajusta a los criterios de la jurisprudencia constitucional. En este sentido, y en general, se realiza una remisión a las decisiones de la justicia constitucional sobre la controversia competencial que suscita el caso concreto, sin que por otra parte se registre un mayor desarrollo argumental del que ya se deriva de la decisión del Tribunal Constitucional citada.

La estadística del período objeto de estudio ofrece la suma de 58 sentencias en las que el Tribunal Supremo se pronuncia sobre cuestiones de orden competencial y también las relativas a legalidad ordinaria. De todas estas sentencias, 38 lo son respecto de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas, 10 lo son del Estado y otras 10 de las Corporaciones Locales.

En todas las actuaciones de estas tres Administraciones Públicas, como es habitual, se registra una amplia variedad de materias competenciales que son objeto de controversia, entre las que, a modo de ejemplo, podemos enumerar las siguientes: en primer lugar, existe una cierta reiteración respecto a Hacienda y

Tributos de las Comunidades Autónomas, medio ambiente, vivienda, haciendas locales, urbanismo, instituciones y órganos consultivos, colegios profesionales, farmacias, sanidad, etc.

### Recursos contra actuaciones del Estado

Las sentencias que se registran en este apartado no son numerosas y una buena parte de ellas se refiere a competencias relacionadas con la regulación de colegios profesionales. En la mayoría de las mismas, el Tribunal Supremo aborda cuestiones no sólo relativas a la delimitación competencial sino también a problemas de legalidad ordinaria derivados de la controversia por razón de la competencia.

Entre estas sentencias, cabe citar la STS 4/2/2004, por la que se declaran nulos algunos preceptos del *Real Decreto 1241/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de la Organización Colegial de Enfermería de España, del Consejo General y de Ordenación de la actividad profesional de enfermería*. El TS basa la declaración de nulidad en que dichos preceptos desconocen la competencia que en materia de ordenación profesional y de colegios profesionales atribuye la Constitución a las CCAA y concretamente, aquéllas que cuentan con legislación propia en materia de colegios profesionales. El TS subraya que es un límite para esta competencia autonómica que el desarrollo de la actividad profesional se lleve a cabo en el marco territorial de la Comunidad Autónoma. El criterio sostenido en esta sentencia, se ha aplicado igualmente a supuestos idénticos en los que han sido parte los colegios oficiales de enfermería de Girona, Lleida y Madrid.

Como se exponía en el apartado anterior, los temas relativos a las materias competenciales referidas a la Hacienda de las Corporaciones Locales ha retenido la atención del TS: un buen ejemplo lo constituye la STS de 7 del 11 de 2003, en la que el TS desestimó el recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra una sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de octubre de 1997, por la que se declaró la nulidad de la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central, de 31 de octubre de 1990, así como de un Acuerdo del Delegado Territorial de Economía y Finanzas de la Generalidad de Cataluña, declaratorio del perjuicio de valores en primer grado en la provincia de Barcelona, del que se declaró culpable a la Diputación de Barcelona. El Tribunal decidió que, dado que el servicio de recaudación de los tributos estatales cedidos ha pasado a depender de la Generalidad, no se puede imputar responsabilidad recaudatoria a la Diputación provincial de Barcelona, que carece de relación con la gestión de los tributos y, por tanto, la responsabilidad debe ser asumida quien por delegación estatal ostenta su titularidad.

También merece especial atención la STS 28/1/2004, por la que el Tribunal considera que una Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 12 de septiembre de 1997, mediante la que se aprobó el deslinde de bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa, comprendido entre el dique de San Felipe y Puerta de Tierra en el término municipal de Cádiz, no invade potestad autonómica alguna, pues se limita a confirmar la porción de playa sobre la que se

asienta un balneario que sigue siendo de dominio público. Para justificar esta decisión, el TS recoge el contenido de la jurisprudencia constitucional en materia de patrimonio histórico-artístico, fijada en la STC 17/1991 y en la STC 149/1991, que determinan que en los supuestos de conflicto entre las normas de protección del patrimonio histórico y las competencias atribuidas a las CCAA y las normas de protección del dominio público marítimo-terrestre, en relación a bienes clasificados como tales sitios en zonas de dominio público, no cabe afirmar la preponderancia de los títulos competenciales de las CCAA sobre la titularidad demanial del Estado.

### Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

La jurisprudencia del TS relativa a disposiciones y actos de las Corporaciones Locales que hace referencia a cuestiones de orden competencial entre estas administraciones y el resto no ha sido numerosa. Una buena parte de las mismas se refiere a cuestiones de legalidad ordinaria, con un genérico punto de conexión con problemas competenciales.

En este último ámbito es preciso destacar la STS 7/5/2004 por la que el TS desestimó un recurso de casación interpuesto por parte del Consejo Insular de Mallorca, en el que mantuvo el fallo dictado por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas baleares, en el que se declaraba que esta administración local carecía de competencias en materia de ordenación del territorio o de competencias específicas para la elaboración de los instrumentos de ordenación. Como consecuencia de ello, el Consejo insular carecía de competencias para la adopción de medidas cautelares tendentes a asegurar la elaboración de unos planes urbanísticos que en ningún caso le correspondía crear. En el mismo sentido, es preciso destacar una sentencia con la misma fecha dictada por una sección distinta del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares.

El ámbito de protección del principio constitucional de la autonomía local se pone de manifiesto en la STS 30/10/2003, en la que se recuerda que dicho principio no alcanza a los intereses supramunicipales, razón por la cual, el Tribunal Supremo procede a estimar un recurso de casación interpuesto por la Generalidad de Cataluña, declarando que el fallo del Tribunal Superior de Justicia de dicha comunidad autónoma por el que se declaró nula y sin efecto alguno la aprobación definitiva del Texto Refundido del Plan General de Ordenación de Santa Perpètua de la Mogoda, debe ser anulado en cuanto que ordena a la Comisión de Urbanismo de Barcelona la aprobación definitiva en los términos que fue presentado por el Ayuntamiento local. La cuestión central que se aborda en esta sentencia es la concreción territorial de los límites de la autonomía local.

Los temas relativos a la oficialidad de lenguas también han ocupado al TS este año. Un buen ejemplo lo ofrece la STS 17/2/2004, por la que el TS desestima un recurso presentado por el Ayuntamiento de Langreo, en el que determina que no entra en el marco de las competencias reconocidas al citado Ayuntamiento la posibilidad de declarar la oficialidad del bable, puesto que según fija la Constitución, dicha declaración de oficialidad corresponde exclusivamente al Estatuto del Principado de Asturias.

Por supuesto, y al igual que otros años, la autonomía financiera de las Corporaciones Locales es objeto de controversia competencial. Así, en un recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de San Sebastián frente a una sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, el TS en su STS 26/4/2004 desestima el recurso frente a la norma foral de las Juntas Generales de Guipúzcoa, afirmando que el régimen de las Haciendas Locales del País Vasco no está sometido a la legislación estatal en la materia, sino que queda regulado por lo que determina la ley del concierto vasco y las normas forales de las haciendas locales del territorio de Guipúzcoa y el fondo fiscal de financiación. En el mismo sentido, podemos también retener la STS 19/12/2003, que también tuvo como parte al Ayuntamiento de San Sebastián.

La ordenación del territorio también ha sido objeto de controversia competencial ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, por ejemplo, el TS ha desestimado un recurso de casación interpuesto por parte del Consejo insular de Mallorca, en el sentido de que en el momento en que el Acuerdo del Consejo Insular dictado en aplicación del art. 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, dicha Administración local carecía de competencias genéricas en materia de ordenación del territorio o competencias específicas para la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística, así como también para adoptar medidas cautelares al respecto.

Entre las cuestiones de legalidad ordinaria a destacar, derivadas de controversias competenciales, cabe citar, entre otras, por ejemplo, la STS 4/12/2003, sobre la facultad de solicitar y obtener información en la tramitación de los expedientes administrativos por parte de los diputados de la entidad foral de Guipúzcoa. El TS entiende que la denegación de dicha facultad no fue razonada, puesto que se basaba exclusivamente en los criterios propios de la oportunidad política y en el derecho a la intimidad de los propios diputados. Porque, en efecto, los diputados forales, en el ejercicio de sus funciones de desarrollo de la función de control, tienen reconocido el derecho de acceso a la información pertinente, como era el caso que se planteaba en el contencioso promovido ante el TS.

La STS 19/12/2003 ofrece especial interés en la medida en que se plantea la aplicación del principio de igualdad entre todos los ciudadanos y de seguridad jurídica en el marco del ejercicio de la potestad tributaria por parte de las Administraciones Públicas. En dicha sentencia, el TS desestimó un recurso presentado por el Ayuntamiento de Pamplona y acogió el fallo y fundamentación del Tribunal Superior de Justicia de Navarra porque se anulan unas resoluciones municipales relativas a la liquidación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos. El criterio del Tribunal es que la citada corporación local no podía establecer diferencias que afecten a la igualdad ante todos los españoles en el cumplimiento de sus deberes tributarios, como sucede con la imposición de un plazo de prescripción de diez años, superior al establecido por la Ley General Tributaria, que lo fija en cinco años. A juicio del Tribunal, mantener dicha diferenciación comporta una vulneración del principio de igualdad y de seguridad jurídica, al que responde el instituto de la prescripción de los tributos. Asimismo, esta diferenciación afecta negativamente a las condiciones básicas del ejercicio del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

## Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Como es regla común en este Informe, durante el período analizado se constata de nuevo que los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas siguen siendo los más numerosos y, en consecuencia, los que suscitan mayor oportunidad enjuiciamiento sobre controversias de orden competencial. Es lo cierto, sin embargo, que aun siendo ello así, una buena parte de las sentencias registradas tienen como objeto principal las cuestiones de legalidad y menos, las relativas a controversias competenciales. Sea como fuere, es evidente, en todo caso, que la jurisdicción contencioso-administrativa es también un ámbito en el que reiteradamente, y como no podía ser de otra manera, se dilucidan problemas de delimitación competencial entre los tres niveles administrativos, y es el TS el que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, ha de pronunciarse también sobre la titularidad de las competencias. A modo de panorámica general sobre la jurisprudencia del período evaluado, se evocan aquí algunas de las sentencias que pueden resultar más significativas durante el período objeto de este informe.

Una primera sentencia a tener en cuenta es la STS 30/1/2004, en la que, una vez más, el TS se pronuncia sobre conflictos competenciales entre la Generalidad de Cataluña y la Diputación de Barcelona. En este caso, para sostener que la institución de autogobierno catalán no tiene competencia exclusiva para otorgar la bonificación tributaria sobre los tributos establecidos por una ley estatal, como es la *Ley de Autopistas 8/1972*. Por esta razón, la bonificación otorgada por la Generalidad de Cataluña está viciada de nulidad por la ausencia del preceptivo Informe del Ministerio de Economía y Hacienda. Véase, pues, que el incumplimiento de una cuestión de legalidad incide sobre el reparto competencial entre la administración autonómica y la local. En el mismo sentido, se había pronunciado ya las SSTs 18/12/2003 y 22/172004.

Por su parte, la STS 26/4/2004 avala el *Decreto 258/1997 de la Comunidad Autónoma de Canarias por el que se establecen los criterios específicos de planificación de ordenación farmacéutica dentro del ámbito de la comunidad*. El TS levanta la nulidad que el Tribunal Superior de Justicia había declarado sobre dicho Decreto porque la *Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios* no es de aplicación directa a las CCAA que, como es el caso de Canarias, sus Estatutos de Autonomía han asumido la competencia plena en defensa de consumidores y usuarios. Más concretamente, el problema que aquí se planteaba era que la ley estatal exige la audiencia preceptiva de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, mientras que, no así, la ley autonómica. Pues bien, al tratarse de una norma especial de procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, ésta prevalece sobre la norma general si, como era, evidentemente el caso de Canarias, esta Comunidad Autónoma disponía de competencias para ello.

La controvertida relación entre bases y desarrollo se plantea en la STS 13/10/2003 por la que el TS declara que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por parte del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Vizcaya y Guipúzcoa, al declarar que la competencia de la Comunidad Autónoma vasca para establecer el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases fijadas por el Estado, han sido respetadas por el Decreto del gobierno vasco 148/1996, que modificó uno ante-

rior referido a las autorizaciones de apertura, funcionamiento y modificación de centros, servicios y establecimientos.

La STS 12/11/2003 es una de las varias sentencias en las que el TS reconoce que la denegación de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación urbanística no es válida, puesto que acogiéndose al contenido de la STC 109/2003, relativa a la materia de farmacia ha venido a declarar que las modificaciones de Estatutos de Autonomía que ya reconocían competencias en materia de sanidad para incluir entre otros extremos, la ordenación farmacéutica carece de consecuencias prácticas, pues la materia específica ha de reconducirse a la más genérica y las farmacias son establecimientos sanitarios. En el mismo sentido, se pronunció el TS en la STS 5/11/2003.

Especial importancia cabe atribuir, por otra parte, a la STS 24/3/2004, en la que el TS desestima el recurso planteado por una Corporación Local, por la que la *Ley de la Generalidad Valenciana 2/1992, de 26 de marzo, sobre saneamiento de las aguas residuales de la comunidad*, que creó la figura del canon de saneamiento, que dicho canon es un impuesto de carácter indirecto, cuya configuración normativa no vulnera la autonomía municipal ni el contenido de la LOFCA. Por tanto, es la Generalidad la competente para establecer sus propios tributos.

La STS 25/5/2004 presenta un especial interés tanto por razones de competencia como por razones de la legalidad ordinaria que conlleva. La razón estriba en que el TS no consideró preceptivo el Dictamen del órgano consultivo competente, con relación al *Decreto 133/1995, de 10 de mayo, de la Consejería de Educación y Ordenación universitaria de la Junta de Galicia sobre autorización de centros docentes privados para impartir enseñanzas de régimen general no universitarias*, porque dicho Decreto se enmarca en el ámbito de una competencia exclusiva de Galicia. Y además, porque no se trata de un reglamento ejecutivo que desarrolle una ley previa, motivo por el cual no es preceptivo el citado Dictamen.

En otro orden de cosas, es bien sabido, que la competencia estatal relativa a la coordinación y planificación económica ha sido un título horizontal que condiciona el alcance de las competencias autonómicas. Su invocación, a veces abusiva, ha constituido una vía para enervar las posibilidades normativas de las CCAA. Sin embargo, la STS 7/7/2004 concerniente al recurso interpuesto por la Administración General del Estado contra la *Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, de 14 de octubre de 1999, por la que se establece el procedimiento para la adquisición de la cantidad de referencia del Fondo nacional Coordinado de Cuotas Lácteas y asignación de una parte de la reserva nacional para el periodo 1999-2000*, desestima la pretensión del Abogado del Estado y mantiene la legalidad de la citada Orden, considerando que la ampliación del plazo para la obtención de cuotas de referencia, no supone una distorsión de las competencias estatales en materia de coordinación y planificación económica, puesto que la misma al no suponer alteración alguna del contingente de la cantidad a repartir, no suponía en caso alguno un beneficio para los residentes en Andalucía frente al resto de residentes de otras Comunidades Autónomas.

La legislación autonómica en materia de reforma agraria (Ley Andaluza de Reforma Agraria de 3 de julio de 1984 -LARA-) es objeto de análisis competen-

cial en la STS 4/5/2004, con motivo de la desestimación de los recursos acumulados que impugnaban el *Decreto 124/1990, de 2 de mayo, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Plan de Actuación en la Comarca de reforma Agraria del Condado-Campiña de la Provincia de Huelva*. La sentencia preserva el ámbito de legislación que corresponde al legislador autonómico, con base en la STC 37/1987 y de acuerdo con los siguientes argumentos: el contenido de la LARA no es contraria a la competencia exclusiva del Estado en orden a la legislación sobre expropiación forzosa, porque la misma no descarta que la Comunidad Autónoma con competencia estatutaria para ello pueda regular otros aspectos, como los organizatorios, y en su ámbito competencial propio, la *causa expropidandi* que dé lugar a la concreción y a la ampliación de la normativa estatal, que es lo que hace la citada legislación andaluza sobre reforma agraria.

Finalmente, y aunque se trata de sentencias del Tribunal Supremo dictadas fuera de período objeto de comentario en este análisis, cabe sin embargo dar noticia, sin perjuicio de la correspondiente referencia más extensa en el informe de año 2005, de dos importantes decisiones de las secciones segunda y quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS. Se trata de la STS 20/10/2004 (Sección 5ª), por la que se anula el Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, de especial relevancia en el marco del debate que en los últimos tiempos se está llevando a cabo sobre el régimen del agua y los planes de trasvases hidrográficos. En esta sentencia, el TS declara haber lugar al recurso de casación formulado por la «Fundación para el Progreso de Albacete» contra una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, respecto de determinados artículos de la *Orden del Ministerio de medio Ambiente de 13 de Agosto de 1999, que dispuso la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, aprobado por el Real decreto 1664/1998, de 24 de julio*; asimismo, declaró la nulidad de determinadas normativas del citado Real Decreto e interpretó que *el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, que fija el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar, no es conforme a Derecho siempre que se interprete en el sentido de que el ámbito territorial definido en el mismo, no incluye en ningún caso las aguas intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Valencia ni las de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*.

Y la STS 9/12/2004 (Sección 2ª) relativa a la determinación de deducciones fiscales en la base imponible para supuestos de empresas de nueva creación, el TS ha desestimado los recursos de casación presentados en defensa de Normas Forales de las Juntas Generales de los Territorio Históricas de Gipuzkoa, Bizkaia y Alava, reguladoras del Impuesto sobre Sociedades, a la vez que estimó el recurso de casación interpuestos por la Federación de Empresarios de la Rioja. La cuestión debatida en esta sentencia concierne a algunos aspectos que suscitan el régimen fiscal que establecen las Normas Forales de estos territorios y las dudas que puedan generar su compatibilidad con el Derecho europeo. Afirma el TS no cuestionar las competencias normativas que ostentan las entidades representativas de los Territorios Históricas, sino que la esencia del problema planteado en los recursos es determinar si el ejercicio de dichas competencias ha podido producir un resultado discriminatorio que sea relevante desde la perspectiva

del Derecho comunitario europeo. Más concretamente, de acuerdo con el planteamiento del TS, el ejercicio de la capacidad normativa de los entes territoriales de los Estados, cualquiera que sea la forma de distribución territorial del poder político, no puede sustraerse, como consecuencia del principio de eficacia directa y de primacía del Derecho europeo, al régimen comunitario europeo de las «Ayudas de Estado».

Las cuestiones de legalidad ordinaria son muy numerosas. Entre todas ellas, se puede resaltar las que siguen, en la medida en que también tienen su origen en una controversia competencial que no ofrece elementos de diferenciación con la jurisprudencia constitucional vigente en la materia. Así por ejemplo, la STS 26/11/2003 declara conforme a Derecho las actuaciones practicadas por la administración autónoma de Cantabria en el marco de la aprobación del *Plan de Ordenación de recursos naturales*. El TS justifica su decisión considerando que el trámite de audiencia a los entes locales no es preciso para la elaboración de un plan de esta naturaleza, añadiendo que el mismo no es asimilable a los planes urbanísticos en cuanto a la necesidad de establecer mecanismos de distribución equitativa de cargos y beneficios entre los propietarios afectados.

La STS 13/10/2003 se refiere a la ampliación de una línea ferroviaria y resalta que, de acuerdo con la legislación vigente, ha de procederse a la comunicación al gobierno del Estado antes de la aprobación del proyecto de la ampliación de la línea, a fin de que sea aquél el que determine si en dicha línea se debe o no incorporar en la red nacional integrada.

Por su parte, la STS 10/12/2003 confirma la legalidad del Decreto 91/1995 de la Diputación General de Aragón, por la razón de que no se requiere la presencia en la elaboración de las normas reglamentarias del Dictamen del Consejo de Estado, cuando ya existe un órgano consultivo autonómico similar. En el mismo ámbito de esta Comunidad Autónoma, la STS 14/10/2003 establece que la tipificación contemplada en los artículos del *Decreto 138/1990, de 9 de noviembre de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de acción social*, no encuentra cobertura legal en cuanto a lo previsto en la ley habilitante, lo cual supone una vulneración del principio de reserva de ley y de tipicidad.

Asimismo, la STS 2/12/2003 vuelve a plantear en el ámbito de las competencias de medio ambiente, el alcance del trámite de audiencia a los interesados. A juicio del TS, son conformes a Derecho las actuaciones practicadas por la Administración de Cantabria en el marco de la aprobación del *Plan de Ordenación de recursos naturales*, rechazando en este sentido el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Arnauero. La cuestión relevante aquí es que el Tribunal considera conforme al procedimiento establecido por la legislación relativa a la conservación de espacios naturales, la tramitación de la audiencia a los entes locales, considerando que no es preciso que en la elaboración de un Plan de este tipo, el requerimiento obligatorio a justificar con detalle cada una de sus determinaciones, ni que tampoco en este caso sea exigible el Dictamen del Consejo de Estado o del órgano autonómico equivalente, según estableció la STC de 26 de noviembre de 1992. En un sentido contrario, pero de acuerdo con la misma jurisprudencia constitucional, la STS 23/3/2004 estima el recurso de casación

declarando la nulidad del *Decreto 87/1997, de 1 de julio, que realiza la reestructuración en los servicios de farmacia de estructuras sanitarias de Atención Primaria y aprueba la relación de puestos de trabajo del personal sanitario al servicio de la Sanidad Local de la Consejería de Bienestar Social*, del Consejo de Gobierno de Extremadura, justamente por la falta del preceptivo informe previo del Consejo de Estado. Por la misma razón, y a causa del mismo defecto formal, la STS 2/4/2004, declaró la nulidad del Decreto 111/1997, de 9 de septiembre, también del Consejo de Gobierno de Extremadura, sobre Medicamentos, Pienso y Medicamentos en la Comunidad Autónoma de Extremadura. O también, y en el mismo sentido la STS 2/12/2003, respecto del Decreto 14/1195, de la Comunidad Autónoma de Madrid.

La actividad de fomento a través de la concesión de subvenciones exige, como principio general, la motivación de las decisiones. En este sentido, adquiere relevancia el recordatorio que el TS hace en su STS 27/4/2004, cuando afirma que, en el marco del procedimiento de otorgamiento de subvenciones, y de acuerdo con lo que establece la Ley 30/1992, se exige la motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos electivos, debiendo quedar acreditados los fundamentos de la resolución que se adopte. En la medida en que la Diputación General de Aragón, a la hora de denegar la subvención solicitada por un Ayuntamiento recurrente no cumplió con dichos requisitos, la Comunidad Autónoma ejerció de forma ilegal sus competencias relativas a la distribución del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales para el período 1997-98.

La STS 20/5/2004 vuelve a poner de manifiesto las consecuencias de nulidad de Derecho que se producen cuando se han omitido trámites esenciales en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales. Éste es el caso del *Decreto 282/1995, de 11 de octubre, por el que se regulaba el procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial en Cataluña*: en la medida en que estuvo ausente el preceptivo Informe de la Comisión del Gobierno local de Cataluña, exigido por la ley autonómica 13/1989, el Decreto autonómico fue declarado nulo.

La STS 13/12/2003 ofrece también interés competencial y de legalidad ordinaria porque el TS desestima el recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Cantabria, relativo a la anulación de la aprobación definitiva del *Plan especial de protección de la Zona Periférica Agrícola, ganadera del Parque Natural de Collambre*, porque incluye la clasificación del suelo con vulneración de la legislación estatal y autonómica en materia de urbanismo y también porque carece del preceptivo estudio económico y financiero.