

REVISTA DE

Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

**J. LEGUINA VILLA
y E. DESDENTADO DAROCA**

El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar y la preservación del demanio costero

E. COBREROS MENDAZONA

La inimpugnabilidad de las resoluciones de la Comisión Arbitral del País Vasco

G. DOMÉNECH PASCUAL

El seguimiento de normas y actos jurídicos

F. PASCUA MATEO

Las leyes de armonización: esbozo de una construcción dogmática

167

Madrid

Mayo/Agosto

2005

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA

ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



Revista de Administración Pública
ISSN: 0034-7639, núm. 167,
Madrid, mayo-agosto (2005)

Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaría:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*
Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*
Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*
León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*
Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*
Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*
Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*
Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*
Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*
Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*
Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*
Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*
José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*
Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*
José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista

II. NOTAS DE JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

TOMÁS FONT I LLOVET
JOAQUÍN TORNOS MAS

I. INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES Y RECLAMACIÓN DE INGRESOS INDEBIDOS

La declaración de inconstitucionalidad de las leyes por el Tribunal Constitucional ha dado lugar a una serie de importantes problemas en el momento de determinar los efectos de esta declaración. Como es sabido, el propio Tribunal Constitucional ha matizado en ocasiones la interpretación literal de su Ley Orgánica (arts. 39 y 40), al limitar los efectos de la nulidad radical que comportaba la declaración de inconstitucionalidad de la ley. Así, se ha dado eficacia sólo prospectiva a la declaración de inconstitucionalidad, tratando de evitar que la nulidad de la ley se extendiera a normas o actos dictados en su aplicación.

El Tribunal Supremo, por su parte, en una ya abundante y consolidada jurisprudencia, sin perjuicio de reconocer la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la no revisión de situaciones consolidadas, ha establecido que ello no impide que se deba reconocer en estos casos el derecho a ser indemnizado por los daños derivados de la aplicación de una ley declarada inconstitucional. Es decir, sin que se deba anular el acto que causó el perjuicio, deberá reconocerse el derecho a la indemnización si este acto se dictó en aplicación de una ley declarada inconstitucional. En este caso, la acción de responsabilidad nace al dictarse la sentencia del Tribunal Constitucional que declara la inconstitucionalidad de la ley.

Pues bien, la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2005 casa la doctrina sentada en una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña según la cual el derecho a la devolución de ingresos indebidos también podría ejercitarse a partir del momento de la declaración de inconstitucionalidad de la ley. Según la sentencia recurrida, y casada en recurso de casación en interés de la ley, «no obstante lo expresamente establecido en el artículo 65 de la LGT, que para el cómputo de la prescripción del derecho a la devolución de ingresos indebidos fija el día del ingreso, en supuestos como el examinado ese momento, de acuerdo con la teoría de la *actio nata*, el plazo prescriptorio debe comenzarse a contarse en el momento en que la declaración de inconstitucionalidad es conocida y tiene efectos frente a todos (art. 28 LOTC), cesando la vigencia y eficacia de la norma cuyo valor normativo superior impedía hasta entonces la devolución de ingresos indebidos».

El Tribunal Supremo, con su sentencia, sale al paso de una línea jurisprudencial que podría ampliar los efectos, ya discutibles, de la propia doctrina del Supremo sobre las consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes. Y es que, como hemos visto, la sentencia recurrida permitía reabrir los plazos fenecidos para solicitar la devolución de ingresos indebidos.

En esta ocasión, el Tribunal Supremo estima el recurso al entender que no pueden confundirse los procedimientos de devolución de ingresos indebidos y el procedimiento de responsabilidad administrativa. Señala en este sentido que si bien la acción de responsabilidad tiene un plazo de un año computable desde la *actio nata*, que puede entenderse es la fecha de publicación de la sentencia de inconstitucionalidad, lo mismo no ocurre en la acción de devolución de ingresos indebidos, que posee un plazo de prescripción de cinco años. Para el Tribunal Supremo, la doctrina de la sentencia recurrida es errónea y, al mismo tiempo, gravemente peligrosa.

Por ello fija la siguiente doctrina legal: «El derecho a la devolución de ingresos indebidos ejercitado a través del procedimiento que regulaba el artículo 155 de la Ley General Tributaria de 1963 y el *RD 1163/1990*, prescribía por el transcurso del plazo establecido por dicha Ley, y se computaba, de acuerdo con el artículo 65 de la misma, desde el momento en que se realizó el ingreso, aunque con posterioridad se hubiera declarado inconstitucional la norma en virtud de la cual se realizó el ingreso tributario, sin que quepa considerar otro plazo y cómputo distinto de los aplicables al procedimiento de devolución, cuando indubitadamente éste había sido el único instado por los interesados» (JT).

II. REGLAMENTOS. POTESTAD REGLAMENTARIA DE LOS MINISTROS

El alcance de la potestad reglamentaria de los Ministros y la delimitación de las condiciones para su ejercicio es una cuestión recurrente que se plantea a menudo a la doctrina y ante los tribunales. La competencia general de los ministros para ejercer la potestad reglamentaria «en las materias propias de su departamento» —ahora, art. 4.1.b) de la Ley del Gobierno— plantea la interpretación de esta cláusula, que normalmente no se entiende limitada a lo organizativo únicamente; pero, además, las leyes pueden efectuar atribuciones expresas y específicas a un determinado Ministro, y entonces surgen nuevas cuestiones. Las implicaciones técnicas que, cada vez más, impregnan la normativa administrativa en los sectores más relevantes añaden una dificultad más a la necesidad de precisar el alcance de los reglamentos ministeriales.

Esto es lo que sucede a raíz de la disposición adicional 44.^a de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que establece el régimen jurídico de la televisión digital terrenal. En ella se dispone que, con carácter previo al comienzo de la prestación de los servicios, será requisito indispensable la aprobación por el Ministerio de

Fomento de los correspondientes reglamentos técnicos y de prestación de los servicios. El Ministerio aprobó por Orden de 9 de octubre de 1998 el denominado Reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrenal, que regulaba las diversas formas de gestión directa e indirecta del servicio, el otorgamiento de los títulos habilitantes, así como el régimen jurídico de la concesión. Impugnada la Orden por Sogecable, S.A., el Tribunal Supremo, en su sentencia de 30 de diciembre de 2004, la declara nula de pleno derecho por excederse de la habilitación legal conferida.

Para llegar a tal conclusión, la sentencia debe interpretar cuál es el sentido que debe darse a la expresión «Reglamento técnico y de prestación del servicio», que es lo que debe aprobar el Ministro, según la Ley de habilitación. El Tribunal Supremo efectúa en primer lugar la distinción entre lo que es el reglamento general para el desarrollo y ejecución de las leyes, que corresponde aprobar al Gobierno —art. 5.1.h) Ley del Gobierno—, y que en el caso concreto implica la regulación de derechos y deberes de los ciudadanos vinculados a las libertades de expresión y comunicación; y los reglamentos que puede aprobar el Ministro, que, aun admitiendo que no deben limitarse a lo meramente interno de su Departamento, en ningún caso pueden constituir reglamentos generales de desarrollo y ejecución de las leyes. El Supremo, pues, asume como presupuesto de su apreciación que las cláusulas de habilitación específica a los Ministros, como la contenida en la disposición adicional 44.ª de la Ley de acompañamiento de 1997, deben interpretarse de acuerdo con las reglas generales sobre potestad reglamentaria contenidas en la Ley del Gobierno.

En segundo lugar, el Tribunal Supremo entra a considerar el contenido de la Orden impugnada y establece que la misma, según la habilitación recibida, debe referirse a los elementos técnicos para garantizar que la prestación del servicio por todos los eventuales prestadores se efectúe de conformidad con los criterios y estándares técnicos y con los niveles de calidad que la Administración estime pertinentes. En cambio, el análisis de sus disposiciones revela que no contiene normas técnicas, sino el régimen jurídico general de la prestación del servicio, con independencia que sea más o menos innovador respecto de lo ya previsto para la televisión analógica, lo que le convierte en un reglamento general de desarrollo de la ley que corresponde aprobar al Gobierno y no al Ministro (TF).

III. ACTOS ADMINISTRATIVOS. EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES TRIBUTARIAS

En una importante sentencia de fecha 7 de marzo de 2005, el Pleno del Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el alcance de la ejecutividad de las sanciones tributarias, teniendo en cuenta su propia doctrina anterior sobre ejecutividad de las liquidaciones tributarias, así como recientes reformas normativas, en particular la nueva Ley General Tributaria.

El recurso casacional que dio origen a la citada sentencia tuvo como objeto una sentencia de la Audiencia Nacional que estimó la pretensión de

los recurrentes en lo relativo a entender procedente la suspensión de la ejecución de la sanción tributaria sin necesidad de aportar garantía, aplicando a tal fin de forma retroactiva el mandato contenido en el artículo 35 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías del contribuyente, precepto desarrollado por los artículos 37 y 38 del RD 1930/1998, de 11 de septiembre.

El Abogado del Estado recurrente entiende que el artículo 35 citado, dado su tenor literal, no es extensible al ámbito jurisdiccional. Consecuentemente, estima que la suspensión debía quedar limitada hasta el momento de la firmeza de la sanción en vía administrativa, pero sin extenderla a la fase del posterior recurso jurisdiccional.

Para valorar mejor la doctrina de la sentencia del Tribunal Supremo que comentamos, recordemos lo que dice el citado artículo 35 de la Ley 1/1998: «la ejecución de las sanciones tributarias quedará automáticamente suspendida, sin necesidad de aportar garantía, por la presentación en tiempo y forma del recurso o reclamación administrativa que contra aquellas proceda y sin que puedan ejecutarse hasta que sean firmes en vía administrativa».

Pues bien, el Tribunal Supremo, en su sentencia, analiza en primer lugar los antecedentes, la evolución normativa sobre ejecutividad de actos en materia tributaria y la jurisprudencia recaída en supuestos que guardan directa relación con el objeto del litigio. De forma particular se presta atención a la sentencia de 5 de octubre de 2004, que ya tomó en cuenta lo dispuesto en los artículos 212.3 y 233.1 y 8 de la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre. Sentencia esta última que declaró conforme a Derecho la aplicación retroactiva de esta Ley por ser más beneficiosa para los contribuyentes.

Esta aplicación retroactiva de la nueva Ley General Tributaria situó en el centro del debate los artículos de dicha Ley antes citados, los cuales dicen lo siguiente: «si la impugnación afectase a una sanción tributaria, la ejecución de la misma quedará suspendida automáticamente sin necesidad de aportar garantías de acuerdo con lo dispuesto en el apartado tres del artículo 212»; «se mantendrá la suspensión producida en la vía administrativa cuando el interesado comunique a la Administración tributaria en el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo que ha interpuesto dicho recurso y ha solicitado la suspensión del mismo. Dicha suspensión continuará, siempre que la garantía se hubiese aportado en vía administrativa conserve su vigencia y eficacia, hasta que el órgano judicial adopte la decisión que corresponda en relación con la suspensión solicitada»; *«tratándose de sanciones, la suspensión se mantendrá, en los términos previstos en el párrafo anterior y sin necesidad de aportar garantía, hasta que se adopte la decisión judicial».*

La novedad de la Ley General Tributaria comporta que la suspensión obtenida en vía administrativa sin garantía se mantendrá en vía judicial si el recurrente comunica a la Administración que ha interpuesto recurso jurisdiccional y que ha solicitado la suspensión. El Tribunal Supremo añade

que la continuidad de la suspensión se debe mantener en todo caso hasta tanto se pronuncie el Tribunal contencioso-administrativo sobre la medida cautelar solicitada, no, como podría también interpretarse, hasta tanto exista sentencia judicial. En definitiva, la expresión «hasta que se adopte la decisión judicial» se entiende en el sentido de «hasta tanto se adopte la decisión judicial sobre la medida cautelar», no en el sentido de «hasta tanto exista una decisión judicial sobre el fondo del asunto».

La sentencia cuenta con tres votos particulares que, si bien no cuestionan el fallo, discrepan de los argumentos contenidos en el fundamento jurídico quinto de la sentencia. El primer voto, del magistrado Enríquez Sancho, defiende que en vía contencioso-administrativa la suspensión deberá acordarse de acuerdo con las reglas propias de las medidas cautelares en el orden contencioso-administrativo, teniendo en cuenta que se trata de la ejecución de una sanción pecuniaria.

El voto particular del magistrado Campos Sánchez-Bordona señala que, a su juicio, el término «decisión judicial» debió interpretarse referido a la sentencia final, y no al auto de suspensión.

Por su parte, el voto del magistrado Garzón Herrero también entiende que la referencia a «decisión judicial» lo es a la sentencia y no a la medida cautelar, afirmando que la suspensión de las sanciones tributarias debería ser mantenida de modo automático en la vía judicial, sin necesidad de petición del interesado (JT).

IV. DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA. CONTROL. ENTRADA DE EXTRANJEROS

La actividad administrativa en materia de inmigración y extranjería está configurada normativamente, como es sabido, con un alto grado de discrecionalidad. La doctrina científica y la jurisprudencia han tenido ocasión de analizar con profusión el tratamiento de los elementos discrecionales en las distintas potestades administrativas que se proyectan sobre esta materia. La sentencia del Tribunal Supremo de 1 de abril de 2005 (Sala Tercera, Sección Quinta, ponente Fernández Valverde) aporta un ejemplo interesante de control jurisdiccional de la discrecionalidad en la denegación del permiso de entrada en el territorio nacional a una persona extranjera.

Los datos relevantes son los siguientes: el artículo 5 del Convenio para la aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, permite que los Estados firmantes puedan autorizar la entrada a los extranjeros que cumplan, entre otras, la condición de, «en su caso, presentar los documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista». Este requisito no estaba previsto expresamente en la Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aplicable a los hechos, pero sí en el Reglamento de ejecución de la Ley, aprobado por RD 864/2001, confirmando lo ya dispuesto en el anterior Reglamento, aprobado por RD 155/1996, aplicable por razón de tiem-

po: «Los extranjeros deberán, si así se les requiere, especificar el motivo de su solicitud de entrada en España. Los funcionarios encargados del control de entrada deberán exigirles, en caso de duda, la presentación de documentos que justifiquen o establezcan la verosimilitud del motivo de entrada invocado».

Esta normativa es la que se aplicó a un ciudadano ecuatoriano que llegó al Aeropuerto de Barajas, procedente de Guayaquil, el 4 de abril de 2000, donde fue requerido a presentar los documentos que justificasen el objeto y las condiciones de la estancia prevista. Expuso que viajaba por motivos de turismo durante diez días, que quería pasarlos en Madrid, teniendo reserva para el Hotel Convención; llevaba más de 1.000 dólares y el billete de regreso a su país. La policía propuso denegar la entrada por apreciar que el «voucher para el Hotel carecía de legitimidad y que el viajero desconocía qué sitios turísticos quería visitar», de lo que dedujo que no presentaba ningún interés turístico. En su virtud, la Resolución denegatoria de la entrada se fundamenta en que «el pasajero no reunía el requisito de presentar los documentos que justifiquen el objeto y circunstancias de estancia previstas que la legislación exige para que pueda autorizársele la entrada».

Frente a este razonamiento de la Administración, el Tribunal Supremo procede a acotar cuál es el ámbito de la discrecionalidad de que dispone la Administración y cuál es el presupuesto que legitima su ejercicio. En efecto, la sentencia que comentamos, amparándose en otra de la misma fecha de 1 de abril de 2005, señala que la norma del Convenio que se aplica no exige que «en todo caso» hayan de ser presentados los documentos que justifiquen el objeto y condiciones de la estancia prevista, sino únicamente «en su caso», es decir, cuando, por un lado, haya datos o circunstancias que levanten sospechas de que lo declarado no se corresponde con la realidad, y así se exprese razonadamente en la resolución, y cuando, por otro lado, sea usual por su naturaleza o singularidad que el viajero vaya provisto de aquellos documentos. El Tribunal Supremo insiste en que dicha potestad es discrecional, en el sentido de subrayar que no es obligado que se deban presentar en todo caso dichos documentos.

Ahora bien, la sentencia profundiza más en el análisis de la configuración jurídica de la potestad administrativa, a la vista también de la fórmula utilizada por el Reglamento de 1986. Así, señala que existe una obligación principal, que consiste en explicar el motivo de la solicitud de entrada «si así se les requiere». Y una obligación accesoria, la de presentar los documentos justificativos, obligación que es exigible sólo con una finalidad concreta, la de justificar la verosimilitud del motivo alegado. Pero esta obligación accesoria no es exigible en todo caso, sino sólo «en su caso», o, como mejor dice la norma reglamentaria, «en caso de duda» sobre el motivo manifestado. Únicamente en estas circunstancias, duda sobre el motivo alegado, los funcionarios pueden exigir la aportación documental.

Una vez establecidas estas consideraciones, el Tribunal Supremo aplica su doctrina al caso concreto: alegado el motivo turístico por el viajero, no puede ponerse en duda su verosimilitud por la sola nacionalidad ecuatoriana.

riana del mismo, ni por los datos que se aportan. Así, la limitada estancia de diez días, la titularidad del pasaje de avión de regreso para el décimo día, el hecho de portar la cantidad de más de 1.000 dólares, disponer de un *voucher* para el Hotel Convención (a pesar que la reserva del Hotel no estuviera formalizada), manifestar querer visitar los sitios turísticos (aunque no se sepan cuáles son).

El Tribunal Supremo señala que la frustrada reserva hotelera y el desconocimiento de los destinos turísticos a visitar, una vez contrastados con los otros datos aportados, no pueden constituir base para una sospecha de inverosimilitud. Por el contrario, corresponde a la Administración fundamentar las razones de su sospecha. En el caso concreto, un viaje turístico sin reserva previa y sin programar los lugares a visitar no es apreciado por el Tribunal Supremo como una práctica inusual, anormal o infrecuente. La exigencia de ese conocimiento previo o de contratación previa de hotel serían unas cargas que de ningún modo son imponibles con carácter general.

En definitiva, la sentencia anula la resolución administrativa denegatoria del permiso de entrada y declara el derecho del ciudadano ecuatoriano a entrar y permanecer en España por el tiempo previsto (TF).

V. SANCIONES ADMINISTRATIVAS. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN Y REINCIDENCIA

La Audiencia Nacional, mediante sentencia de 8 de mayo de 2002, estimó en parte el recurso de Telefónica, S.A. frente a una sanción impuesta por el Tribunal de Defensa de la Competencia, en cuanto dicha sanción apreciaba para la graduación de su cuantía la reiteración de conductas prohibidas.

Interpuesto recurso casacional, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 9 de marzo de 2005, ha tenido ocasión de analizar los criterios aplicables para la graduación de las sanciones y el elemento de la reiteración.

La Sala de instancia se basó para anular parcialmente la sanción impuesta en el siguiente razonamiento: por un lado, no debe confundirse reiteración con reincidencia; por otro, para otorgar relevancia jurídica a la reiteración es necesario que la misma exista en cuanto las conductas en la que se encuentra su base han de haber quedado establecidas ya de forma definitiva, esto es, por resolución firme, y en el caso enjuiciado la conducta objeto del expediente de 1994 no era firme, mientras que la anterior, de 1980, era muy anterior en el tiempo para poder apreciar reiteración.

El Tribunal Supremo, en la sentencia citada, que se refiere también a otras cuestiones de interés, casa la sentencia recurrida al apreciar, en primer lugar, que reiteración y reincidencia pueden participar de la misma naturaleza. Así será, dice, «cuando tras la sanción inicial la reiteración en la conducta corresponda precisamente al mismo tipo infractor previsto en la norma aplicable a ambas».

En segundo lugar, el Tribunal Supremo estima que no puede descartarse la eficacia agravante de la conducta de 1980 sólo porque es muy ante-

rior en el tiempo, si no se precisa normativa o jurisprudencialmente cuál es el horizonte temporal apto para poder tomarla en consideración.

En tercer lugar, destaca la paradoja que supone entender que las sanciones más cercanas no pueden considerarse por no ser firmes, mientras que las firmes tampoco pueden serlo por ser lejanas en el tiempo.

Por último, tras la cita de la sentencia del propio Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2000, sentencia que comentamos, concluye, sobre la cuestión a la que nosotros nos referimos, afirmando que para apreciar la reiteración como agravante basta con la firmeza en vía administrativa de las sanciones anteriores (JT).

VI. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. LEGITIMACIÓN. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las relaciones de cooperación y de conflicto entre entes territoriales acostumbran a ser consideradas especialmente en su proyección vertical, es decir, entre entes de distinto nivel: especialmente, las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas o bien entre Comunidades Autónomas y entes locales. Pero también las relaciones horizontales entre instancias del mismo nivel ofrecen múltiples aspectos en su ordenación jurídica que son de interés. Así, las relaciones de cooperación entre municipios o entre Comunidades Autónomas, que han sido objeto ya de atención en esta sección de la REVISTA.

En esta ocasión presentamos un supuesto de relación de conflicto entre dos Comunidades Autónomas, que se plantea en vía jurisdiccional, y en el que se suscita la cuestión de determinar las condiciones de legitimación de una Comunidad Autónoma para impugnar las resoluciones de otra. Como sabemos, el artículo 19.1.d) de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998 reconoce la legitimación de la Administración de las Comunidades Autónomas para impugnar los actos y disposiciones «que afecten su ámbito de autonomía», emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u organismo público. Esta formulación contrasta con la reconocida a la Administración del Estado en el apartado c) anterior, «cuando ostente un derecho o interés legítimo», lo que podría hacer pensar que aquélla es una legitimación más restringida que ésta.

La sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2005 intenta solventar este tipo de dudas. La Comunidad Autónoma de Cantabria impugnó en vía contencioso-administrativa la Resolución de la Administración del País Vasco por la que se prohibía la circulación por todas las vías públicas de la Comunidad Autónoma vasca a los camiones de más de 7.500 Kg. de PMA, durante los domingos y días festivos, desde las 00 horas hasta las 24 horas. La Sala del TSJ del País Vasco denegó la legitimación a la Comunidad Autónoma de Cantabria e inadmitió el recurso, por entender que no se afectaba a su autonomía, puesto que no ostenta competencias sobre tráfi-

co y circulación; y aunque las ostenta sobre transporte y centros de carga y descarga, dicha competencia no se ve afectada directamente por la resolución recurrida. Una medida sobre circulación en el País Vasco, alegaba el Gobierno vasco, ninguna incidencia puede tener sobre las facultades de ordenación de las condiciones en que se preste el servicio de transporte dentro de Cantabria.

Recurrida la sentencia en Casación, el Tribunal Supremo resuelve este extremo sobre la base de aportar la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la legitimación de una Comunidad Autónoma para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra una ley de otra Comunidad Autónoma. La equiparación la sustenta el TS en el dato de que la expresión empleada por el artículo 32.2 de la LOTC es la misma: que la disposición impugnada «afecte al ámbito de su autonomía», por lo que entiende que el requisito exigido es el mismo en uno y otro proceso.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 96/2002, de 25 de abril, reproducida en la sentencia del Supremo que comentamos, recoge abundante doctrina anterior que, en definitiva, viene a hacer jugar de manera efectiva la exigencia de un interés legítimo de la Comunidad Autónoma sobre los efectos de la norma impugnada, en la medida que dicha disposición incide en la conducta de personas y empresas de la Comunidad Autónoma en un ámbito sobre el que ésta ostenta alguna competencia. Trasladada esta doctrina al caso enjuiciado, el Tribunal Supremo entiende que la resolución del Gobierno vasco prohibiendo la circulación en las vías de su territorio de determinados camiones los domingos y festivos afecta a la materia de transportes terrestres, sobre la que tiene competencia la Comunidad de Cantabria, aunque se trate de una norma sobre circulación y seguridad vial. Como prueba aduce el TS que dicha resolución podría ser impugnada por cualquier transportista privado, con el solo título de su interés legítimo. Es decir, en una palabra, el Tribunal Supremo acaba por vincular la «afectación al ámbito de su autonomía» con el interés legítimo de la Comunidad Autónoma, determinado por la simple relación o incidencia, que no lesión o vulneración, en una competencia propia (TF).

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

- 1. Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
- 2. Envío de originales.** Los originales, que deberán ser inéditos, se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete, CD-ROM o por correo electrónico, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
- 3. Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
- 4. Normas de edición:**
 - a) Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
 - b) Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005: 90).
- 5. Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos anónimos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
- 6. Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista* los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
- 7. Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



00167

9 770034 763905

18,00 €