

I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

EL RECURSO DE CASACION EN INTERES DEL RESPETO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL EJERCICIO DE POTESTADES ADMINISTRATIVAS

Por
DAVID BLANQUER

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS PRIMEROS PRONUNCIAMIENTOS TRAS LA LEY 10/1992.—III. LA SENTENCIA DEL PLENO DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1993: A) *El fundamento extraprocésal de la pretensión.* B) *Las Administraciones Públicas legitimadas.* C) *La representación y defensa.* D) *El voto particular.*—IV. LA DEFINICIÓN NEGATIVA DE LA LEGITIMACIÓN.—V. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos fundamentales de publicaciones técnicas como la presente es el de ofrecer un lugar de encuentro, un centro de diálogo entre la jurisprudencia y la doctrina. Por ello no es de extrañar que un apartado necesario del índice de estas publicaciones sea siempre el del comentario jurisprudencial. Poco después de la entrada en vigor de la Ley 10/1992 hice una propuesta concreta sobre la legitimación, postulación y defensa en el recurso en interés de Ley (1). Se trataba de ofrecer una propuesta sobre cómo debería interpretarse el régimen de legitimación, postulación y defensa que la Ley 10/1992 establece para ese recurso de casación. Lo que quiero hacer ahora en esta breve nota es comprobar cuál ha sido el resultado de esa propuesta, el fruto en este caso del diálogo entre la doctrina y la jurisprudencia.

Para hacer esta comprobación conviene recordar sumariamente cuáles eran las tesis defendidas en mi anterior trabajo. Como ya hice en aquella ocasión, interesa hacer un análisis diferenciado del fundamento extraprocésal de la acción en los procesos de ese carácter, las Administraciones Públicas legitimadas para ejercerla, y los órganos a quienes se encomiendan las funciones de postulación y defensa.

En su origen, el recurso en interés de Ley lo interponía el Fiscal con la

(1) David Vicente BLANQUER CRIADO, *El llamado recurso en interés de ley: la legitimación y su fundamento extraprocésal; la postulación (comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1992)*, núm. 130 de esta REVISTA, enero-abril 1993, págs. 223-248.

finalidad de proteger la voluntad del legislador. Más tarde, la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo de 1956 alteró esa finalidad; el recurso se interpone en interés de Ley, pero en beneficio de la Administración; ya no se trata tanto de salvaguardar la voluntad del legislador como de evitar que la jurisprudencia errónea perjudique gravemente los intereses generales cuya satisfacción se encomienda a las Administraciones Públicas. Es decir, el fundamento extraprocésal no es sólo la protección de la Ley, sino además la tutela de los intereses generales por los que velan las Administraciones Públicas. La interpretación tradicional anterior a la Ley 10/1992 consideraba que como la Ley de 1956 atribuía al Abogado del Estado la interposición del recurso en interés de Ley, la legitimación correspondía a la Abogacía del Estado.

En mi anterior trabajo defendí que el fundamento extraprocésal del llamado «recurso en interés de Ley» es el respeto del principio de legalidad en el ejercicio de las potestades administrativas, y la protección de los intereses públicos para cuya satisfacción se atribuyen esas potestades. Estas pueden ser potestades normativas o no normativas. Se trata de evitar que la interpretación jurisprudencial sobre el ejercicio de esas potestades pueda perjudicar los intereses públicos que fundamentan su atribución. Por todo ello, pese a que se haya conservado la denominación «recurso en interés de Ley», parece más expresiva la denominación de «recurso en interés del respeto del principio de legalidad en el ejercicio de las potestades administrativas».

A mi juicio, están legitimadas para interponer ese recurso las Administraciones Públicas titulares de esas potestades; es decir, están legitimadas las Administraciones Territoriales —la estatal, la autonómica (2) y la local—, las Administraciones que no sean territoriales pero que defiendan intereses generales en régimen de autonomía (caso del Banco de España, o las Universidades), y las Administraciones Corporativas. A esa conclusión se llega si se parte de lo señalado en el Preámbulo de la Ley 10/1992: «El recurso de casación en interés de Ley introduce la importante novedad de abrir su utilización a entidades que ostenten la representación de intereses generales afectados por la resolución que se impugna, únicos interesados en una depuración de la doctrina, carente, sin embargo, de relevancia práctica para el caso concreto.»

La postulación y defensa en el caso de la Administración del Estado corresponde al Abogado del Estado; en los demás casos esas funciones se ejercen por los profesionales del Derecho a quienes se encomiendan tales tareas por las demás Administraciones legitimadas.

Bosquejada a grandes brochazos la tesis que en su día defendí, cumple ahora contrastar la acogida que ha disfrutado en la jurisprudencia.

(2) Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 102.b).2 de la LJCA, con arreglo al cual: «Se exceptúan las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia respecto a actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas, cuando se funden básicamente en normas emanadas por órganos de aquéllas.»

II. LOS PRIMEROS PRONUNCIAMIENTOS TRAS LA LEY 10/1992

Tras la entrada en vigor de la Ley 10/1992, la primera (3) Sentencia dictada en un recurso de casación en interés de Ley es la Sentencia de 9 de julio de 1993 (Ruiz-Jarabo, Ar. 3351). En esa ocasión el recurso lo interpuso la Universidad de Valencia, cuya legitimación no fue admitida por el Tribunal Supremo. La *litis* versaba sobre el reconocimiento a la secretaria de un Decano del derecho a percibir un determinado complemento retributivo que era percibido por quienes desempeñaban funciones análogas en otras Universidades. Refiriéndose a los problemas que aquí interesan, esta Sentencia declaró lo siguiente:

«... resulta evidente la falta de legitimación de la misma para formular aquél, al no aparecer un interés general que resulte afectado por la sentencia dictada por la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, ya que la fijación del complemento de destino 14, específico B), a la funcionaria recurrente en la instancia, y que es el mismo fijado en numerosas Universidades a funcionarios que ocupan el mismo puesto de trabajo que aquélla, según se acredita en las actuaciones procesales de instancia, no afecta al interés general, sino exclusivamente al particular de la Universidad recurrente, lo que no es admisible en este especial recurso de casación en interés de ley, concebido como un medio de impugnación excepcional en defensa del ordenamiento jurídico y del interés general, no frente a cualquier ataque, sino cuando dicho interés general pueda resultar gravemente comprometido por una resolución judicial errónea que trascienda al caso concreto en aquélla decidido, lo que no concurre evidentemente en el presente caso, en el que la recurrente, está defendiendo, única y exclusivamente, su interés particular».

El segundo pronunciamiento fue el efectuado por la Sentencia de 19 de octubre de 1993 (Rodríguez García, Ar. 7638), en la que se admitió la legitimación del Ayuntamiento de Granada en un recurso sobre liquidación del Impuesto Municipal de Radicación. Según declara esta Sentencia:

«Hay que precisar, en primer lugar, que el Ayuntamiento de Granada está legitimado para interponer este recurso de casación en interés de ley. Así resulta de la naturaleza del interés general implicado en el proceso resuelto por el Tri-

(3) Dejo al margen la Sentencia de 1 de diciembre de 1992 (Rodríguez García; Ar. 10258), relativa a un recurso de casación en interés de Ley interpuesto por la ONCE, en la que no se aborda la cuestión de la legitimación procesal.

bunal Superior de Justicia de Andalucía y del alcance de la norma jurídica contenida en el enunciado del artículo 102.b), párr. 1, de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción.»

Esta Sentencia de 19 de octubre de 1993 no se limita a resolver el caso concreto, sino que hace una aproximación a un planteamiento general sobre la legitimación. Después de invocar el artículo 24.1 de la Constitución y el Preámbulo de la Ley 10/1992, señala lo siguiente:

«... la legitimación activa para interponer este recurso excepcional viene referida tanto a las denominadas, por un sector de la doctrina, Corporaciones sectoriales de base privada (Colegios profesionales, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, etc.), como a las Entidades públicas, en general, a salvo de excepción derivada de lo previsto en el párr. 2 del artículo 102.b), siempre que unas y otras ostenten la representación y defensa, o lo que es igual, la gestión del interés general comprometido por la doctrina propugnada en la sentencia recurrida, ya que entonces únicamente tales “Entidades o Corporaciones” podrán tener “interés legítimo en el asunto”, en palabras del legislador».

III. LA SENTENCIA DEL PLENO DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1993

Las cuestiones aquí debatidas merecieron una Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo; la Sentencia de 23 de noviembre de 1993 (Ruiz-Jarabo, Ar. 9126) se refiere a las tres cuestiones que yo había planteado en mi primer artículo: el fundamento extraprocesal de la acción, la legitimación y la postulación.

A) *El fundamento extraprocesal de la pretensión*

En la Sentencia mayoritariamente aprobada y en el voto particular presentado a la misma se sostienen posturas radicalmente antitéticas en punto al fundamento extraprocesal de la pretensión. Mientras que el voto particular de disenso defiende una visión del recurso de casación en interés de Ley derivada de la concepción tradicional de este cauce de impugnación en el orden civil, el juicio mayoritario verifica una modulación de esta institución procesal civil para adaptarla a las singularidades propias del Derecho Administrativo. Según el criterio de la mayoría:

«... el recurso de casación en interés de Ley, en este orden jurisdiccional, lo mismo que el viejo de apelación extraordi-

naria y a diferencia, en cambio, de su homónimo en el orden jurisdiccional civil, aunque persigue también como único objetivo formar jurisprudencia, en realidad no es un recurso en interés de ley puro, sino un medio de impugnación excepcional concebido en defensa del ordenamiento jurídico, por tanto, de la ley tanto en sentido formal como material, acorde con el papel que las normas reglamentarias juegan en la regulación de las relaciones administrativas y que además presenta otra importante peculiaridad, que da sentido a un diferente planteamiento de la legitimación activa, su vocación de defensa del interés general que, por definición, sólo puede ser representado por la Administración actuante implicada en su gestión, no frente a cualquier ataque sino cuando aquél pueda resultar gravemente comprometido por una resolución judicial errónea que trascienda al caso definitivamente decidido».

B) *Las Administraciones Públicas legitimadas*

En la otra ocasión destacué cómo la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 no había distinguido con suficiente nitidez la legitimación y la postulación, y que de ese confusionismo derivaba la limitación de la legitimación a la Administración del Estado. La Ley de 1956 se refería únicamente al Abogado del Estado, confiriéndole el monopolio en la interposición del recurso en interés de Ley. A este respecto la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera señala lo siguiente: «... la reforma procesal de 1992 rompe con este monopolio, en el que legitimación y postulación no aparecían nítidamente diferenciadas». Esa confusión se salva en la Sentencia, que se refiere con claridad al problema de la legitimación como una cuestión distinta a la de la representación y defensa. En punto a la legitimación afirma lo siguiente:

«... la legitimación para interponer este recurso se extiende tanto a las Corporaciones sectoriales de base privada (Colegios profesionales, Cámaras, etc.) siempre que estén en juego potestades administrativas que les han sido atribuidas directamente por el ordenamiento o delegadas por la Administración tutelante, como a las Administraciones públicas territoriales, diferenciadas de la Administración del Estado, cuando ostenten la representación de los intereses generales afectados por la resolución que se impugna, pues en tales casos sólo estas Entidades o Corporaciones tienen "interés legítimo" en el asunto, como exige el artículo 102.b).1».

Después de entrar en vigor la Ley 10/1992, algún sector de la doctrina (4) entendió que la ampliación de la legitimación se refería únicamente a las entidades representativas de intereses corporativos, pero que no alcanzaba a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. A este respecto la Sentencia de 23 de noviembre de 1993 expresa lo siguiente: «Sería absurdo que un Colegio profesional esté legitimado para interponer un recurso de casación en interés de la Ley, en los términos que antes se han precisado, y que se negara la legitimación a una Entidad local.» La Sentencia no para ahí, sino que dando un paso más conecta la legitimación con el fundamento extraprocesal de la acción:

«... la expresión legal “Entidades (o Corporaciones) que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general (o corporativo)” es lo suficientemente amplia para reconocer, en este caso, la legitimación de un Ayuntamiento, cuando lo que está en litigio es la doctrina correcta sobre la aplicación de una Ordenanza municipal que aquél tacha de errónea y gravemente dañosa para los intereses generales, los de la colectividad local, que está llamado a gestionar».

C) *La representación y defensa*

A este respecto la Sentencia hace alguna consideración sobre la interpretación que debía darse a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 en el marco de un régimen centralizado de Poder (en el que las funciones de representación y defensa de las Corporaciones Locales podían ser ejercidas por el Abogado del Estado), y la exégesis derivada de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 situada en el marco de un régimen inspirado en el principio autonómico. En relación a la primera situación, la Sentencia declara:

«... entonces la Abogacía del Estado tenía encomendada además de su función genuina —la representación y defensa de la Administración General del Estado—, la de todas las Entidades, Corporaciones e Instituciones que, a efectos procesales, estaban —y están— englobadas en la denominación común Administración pública, salvo que las mismas hubieran designado Letrado que las representara —arts. 34 y 35 de la Ley de esta Jurisdicción—, aunque no es difícil colegir que el monopolio de la legitimación para acudir a este recurso excepcional en manos de la Abogacía del Estado, encuadrada orgánica y funcionalmente dentro de la Adminis-

(4) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La nueva regulación del proceso administrativo (Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal)*, Editorial Cívitas, Madrid, 1992, págs. 142 y 143.

tración del Estado, era consecuencia de la subordinación a ésta, en un sistema político fuertemente centralizado, de todos los entes públicos menores».

Ya en el marco de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley 10/1992, la Sentencia declara que sería absurdo entender que una Corporación Local «... viniera obligada a instar su interposición a la Abogacía del Estado, cuando por previsión de la Ley Orgánica del Poder Judicial está descartado que pueda ostentar la representación y defensa de los entes locales».

D) *El voto particular*

Para el voto particular de disenso presentado a la Sentencia de 23 de noviembre de 1993, el fundamento extraprocésal de la acción es la protección de la Ley que representa el interés general de toda la comunidad («no se halla enderezada esta singular casación a preservar el Ordenamiento propio de cada sujeto público»); las Entidades Locales representan el interés general en ese ámbito territorial, pero

«... que estos intereses generales sean respetables y puedan ser gestionados con autonomía, como la propia Constitución garantiza, no supone que se identifiquen con el interés general supralocal y supracomunitario de la Nación y este último el que se defiende cuando se protege la Ley respecto a interpretaciones erróneas de la misma».

A juicio del voto particular, dadas las singularidades del recurso de casación en interés de Ley, no cabe hablar ni de legitimación ni de partes en el proceso («no cabe hablar aquí de legitimación activa ... sino de habilitación legal para promover o instar del Tribunal Supremo la fijación de determinada doctrina legal»). Considera el voto particular que están habilitadas para interponer este recurso las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, pero la representación y defensa de éstas corresponde siempre al Abogado del Estado (quien en este caso desempeña una función análoga a la del Fiscal en el marco de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

IV. LA DEFINICIÓN NEGATIVA DE LA LEGITIMACIÓN

La jurisprudencia posterior se ha centrado en la definición negativa de los sujetos legitimados para interponer el recurso en interés de Ley (5). La Sentencia de 26 de abril de 1994 (Delgado Barrio; Ar. 2922) declara que

(5) Además de esa jurisprudencia sobre la definición negativa de la legitimación, debe tenerse en cuenta que la Sentencia de 19 de diciembre de 1994 (Madrigal García; Ar. 10430) admite la legitimación del Ayuntamiento de Isovól.

«... la imprecisa dicción de la parte inicial del artículo 102.b).1 de la Ley Jurisdiccional ha de perfilarse refiriéndola exclusivamente a las Administraciones Públicas: todas ellas pero también sólo ellas pueden resultar legitimadas para la formulación del recurso de casación en interés de ley».

Con arreglo a ese criterio, el Tribunal Supremo ha declarado que el recurso en interés de Ley es inadmisibile cuando lo presenta una asociación profesional de funcionarios (6), una asociación empresarial (7) o un sindicato (8). Según razona la Sentencia de 30 de abril de 1994 (García Manzano; Ar. 2928):

«... si el recurso en interés de Ley se orienta a preservar el interés general encarnado en las normas, cuando éstas no sean rectamente aplicadas, la tutela o mejor la promoción del interés general indicado parece razonable que se haya encomendado bien a los Entes Públicos Territoriales, bien a aquellos que de algún modo ejercen por delegación potestades o funciones públicas, en el seno de la Administración corporativa, lo que no es el caso de las organizaciones o sindicatos de funcionarios ni de las asociaciones empresariales, por más que cumplan importantes funciones de representación de intereses profesionales y aunque no sean puras asociaciones de las permitidas por el artículo 22 de la Constitución».

En parecidos términos se expresa la Sentencia de 26 de septiembre de 1994 (Rodríguez García; Ar. 6923), al señalar que la Ley reconoce

«... legitimación para acudir a este singular recurso a las Corporaciones y Entidades Públicas, en general, siempre que unas y otras ostenten, o les haya sido encomendada, la protección del interés general supuestamente comprometido en términos que trasciendan al caso definitivamente resuelto por una decisión judicial que se reputa errónea. Pero lo que no permite el artículo 102.b).1 es extender la legitimación a los sujetos privados, individuales o colectivos, cualquiera que sea la forma asociativa que adopten, por la sencilla razón de que el recurso de casación en interés de ley

(6) Sentencias de 10 de enero de 1995 (Rodríguez García; Ar. 539), 21 de noviembre de 1994 (Rodríguez García; Ar. 8858 al 8863), 15 de noviembre de 1994 (Delgado Barrio; Ar. 8850), 26 de septiembre de 1994 (Rodríguez García; Ar. 6923 y 7377 a 7383), 13 de mayo de 1994 (Rodríguez García; Ar. 4243), 30 de abril de 1994 (García Manzano; Ar. 2928) y 26 de abril de 1994 (Delgado Barrio; Ar. 2922).

(7) Sentencia de 30 de abril de 1994 (González Mallo; Ar. 4221).

(8) Sentencia de 11 de mayo de 1994 (Madrigal García; Ar. 4237).

en este orden jurisdiccional tiene como único objetivo poner coto a interpretaciones judiciales del ordenamiento jurídico gravemente dañosas para el interés general y erróneas, interés general que por definición sólo puede representar la Administración Pública que tenga "interés legítimo en el asunto"».

Al principio de esta nota hice referencia a la Sentencia de 9 de julio de 1993 (Ruiz-Jarabo; Ar. 3351) en la que se inadmite el recurso en interés de Ley presentado por una Universidad. A este respecto conviene hacer alguna reflexión. Sin perjuicio de lo declarado por la Sentencia de 9 de julio de 1993, cabe preguntarse cuál es la razón que explica y justifica que las Universidades gocen de legitimación para interponer el recurso en interés de Ley. Si el fundamento extraprocesal de este recurso es la protección del principio de legalidad en el ejercicio de las potestades administrativas, con el propósito de evitar que una jurisprudencia errónea perjudique en el futuro los intereses generales que representan las Administraciones titulares de esas potestades, no se comprende la razón que pueda explicar y justificar la falta de legitimación de las Universidades. A éstas se encomiendan importantes potestades para la gestión del servicio público de la educación superior (art. 1.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto); con arreglo a lo establecido en el artículo 27 de la Constitución, las Universidades están dotadas de autonomía para la satisfacción del interés general en materia de educación superior; teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 102.b).1 de la LJCA, ¿por qué no se les reconoce la legitimación pese a que se trata de entidades que ostentan la representación y defensa de intereses de carácter general?

Pudiera pensarse que esa Sentencia declara la inadmisibilidad del recurso no por razón del sujeto que lo interpone, sino por la materia objeto de la *litis*; sin embargo, en mi anterior trabajo ya puse de relieve que los asuntos que se plantean con mayor frecuencia en el recurso en interés de Ley versan sobre el personal al servicio de las Administraciones Públicas y sobre cuestiones fiscales.

Siguiendo el criterio propuesto por GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ (9), en mi anterior trabajo consideré que la legitimación para interponer el recurso en interés de Ley no alcanzaba a los particulares, pero que se extendía a aquellas entidades que no tienen carácter territorial pero que representan intereses generales (Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores o las Universidades). De hecho, ya antes de la Ley 10/1992 el Tribunal Supremo había reconocido legitimación para interponer el recurso en interés de Ley a las Confederaciones Hidrográficas (10).

(9) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 3.ª ed., 2.ª reimpresión, Editorial Cívitas, Madrid, 1992, pág. 696.

(10) Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de enero de 1986 (Aranzadi 24).

Imaginemos que una Sentencia de la Audiencia Nacional (11) realiza una interpretación errónea del principio de legalidad que afecta a la potestad sancionadora del Banco de España; pongamos que el error impide ejercer en el futuro una determinada manifestación de esa potestad sancionadora; ¿por qué negar al Banco de España la legitimación para interponer un recurso en interés de Ley?; ¿es que no se trata de una cuestión que afecta a los intereses generales? A mi juicio, en el ejemplo que he propuesto no existe ninguna razón para negar la legitimación al Banco de España. En ese caso la representación y defensa se ejercería en nombre del Gobernador (12) por los servicios jurídicos del propio Banco, o por el Letrado que se designase. Por las mismas razones, en el caso examinado por la Sentencia de 9 de julio de 1993 tampoco existía fundamento suficiente para negar la legitimación a la Universidad recurrente. Merece por ello un juicio muy favorable la Sentencia de 19 de noviembre de 1994 (García Manzano, Ar. 10659), que admite la legitimación del Puerto Autónomo de Bilbao ya que «gestiona un determinado sector público y, por tanto, representa el interés general»; a juicio de esta Sentencia: «si se trata de un Ente público o Administración pública que tiene encomendados intereses generales que han sido lesionados con daño grave y por interpretación errónea del Ordenamiento Jurídico, en virtud de la sentencia recurrida, no habrá inconveniente alguno en tener por legitimado al Puerto de Bilbao que actuó en régimen de Estatuto de Autonomía»; según declara esta Sentencia:

«... lo que está en juego en el recurso es una potestad administrativa directamente atribuida al Ente público autónomo, como la tarifaria (...) No es obstáculo a lo anterior el que una parte de su actividad se sujete al derecho privado, pues, en lo que importa, la aplicación de tarifas es acto administrativo sometido, sin vía previa alguna, al recurso económico-administrativo y al ulterior contencioso-administrativo como sucedió en el caso litigioso (...) Tampoco lo es que el interés general gestionado no tenga un ámbito coextenso con el territorio nacional, pues ello no viene exigido por el artículo 102.b).1 de la Ley Jurisdiccional, pues sería absurdo, situados en este precepto, que ostentase legitimación activa un Colegio Profesional de ámbito territorial reducido que incorporase a un sector minoritario de profesionales y no le fuera atribuida al Ente público que gestiona, autónomamente ... un sector de interés general o público de tanta relevancia como el portuario, en puerto de interés general».

(11) El artículo 2.3 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, reza así: «La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional conocerá en única instancia de los recursos contra actos susceptibles de recurso administrativo dictados por el Banco de España y contra las resoluciones del Ministro de Economía y Hacienda que resuelvan recursos ordinarios contra actos dictados por el Banco de España.»

(12) Con arreglo a lo establecido en el artículo 18.b) de la Ley 13/1994, de 1 de junio, corresponde al Gobernador del Banco de España: «Ostentar la representación legal del Banco a todos los efectos y, en especial, ante los Tribunales de Justicia».

V. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Los avances que se ha experimentado en punto a legitimación en el marco de la Ley 10/1992 podrían desvanecerse en la nada si se aprobase en sus propios términos el Anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 16 de enero de 1995. El Anteproyecto regula en sus artículos 99 y 100 los recursos en interés de Ley, distinguiendo el recurso de casación en interés de Ley (art. 99: «podrán ser impugnadas por la Administración territorial que tenga interés legítimo en el asunto y, en todo caso, por la Administración General del Estado»), y el recurso de apelación en interés de Ley (art. 100: «podrán ser impugnadas por la Administración pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto y, en todo caso, por la Administración de la Comunidad Autónoma»). Por lo que aquí importa, la legitimación en ambos recursos queda reducida a las Administraciones territoriales, y de ahí que no sea extraña la valoración desfavorable que expresa el Informe emitido por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial el día 22 de febrero de 1995. Según expresa ese Informe: «... la legitimación nuevamente se limita a las Administraciones territoriales, frente a la apertura que la Ley 10/1992 intentó hacer (en vano, atendida la línea favorable a la solución hoy consagrada en el Anteproyecto que ha venido siguiendo la jurisprudencia) en favor de otras entidades y corporaciones. Con ello sigue siendo esencialmente discutible el ajuste del proceso al principio de igualdad ante la jurisdicción, y el recurso conserva un notable *fumus* de privilegio en favor de las Administraciones públicas, a quienes corresponde en exclusiva la iniciativa de promover un proceso especial».

Sería deseable que en el curso de la tramitación parlamentaria de lo que hoy es simple Anteproyecto de Ley, se reflexionara sobre las razones objetivas que justifican y fundamentan la reducción del círculo de los legitimados, y se volviera a la ampliación realizada por la Ley 10/1992, pero aclarando con mayor precisión a quién se atribuye esa legitimación: las Administraciones Territoriales (la estatal, la autonómica y la local), las Administraciones que no sean territoriales pero que defiendan intereses generales en régimen de autonomía (caso del Banco de España, o las Universidades), y las Administraciones Corporativas.

