

I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

EL LLAMADO RECURSO EN INTERÉS DE LEY: LA LEGITIMACIÓN Y SU FUNDAMENTO EXTRAPROCESAL; LA POSTULACIÓN (COMENTARIO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 26 DE MARZO DE 1992)

Por

DAVID VICENTE BLANQUER CRIADO

Letrado del Consejo de Estado

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. UNA PRECISIÓN PREVIA; LA DISTINCIÓN ENTRE LOS CONCEPTOS DE ACCIÓN, PRETENSIÓN, LEGITIMACIÓN, POSTULACIÓN Y DEFENSA.—III. EL FUNDAMENTO EXTRAPROCESAL DE LA ACCIÓN. A) *El fundamento histórico: la potestad legislativa.* B) *El fundamento actual: la titularidad de una potestad administrativa.* 1. Un recurso en beneficio de la Administración. 2. Potestad normativa o no normativa. 3. La interpretación jurisprudencial en perjuicio de la Administración.—IV. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LEGITIMADAS PARA INTERPONER EL RECURSO EN INTERÉS DE LEY. A) *La legitimación en la LJCA de 1956.* B) *La legitimación en la LJCA de 1992.* —V. LA POSTULACIÓN Y DEFENSA. A) *La postulación y defensa cuando el fundamento extraprocésal es la protección de la voluntad del legislador.* B) *La postulación y defensa cuando se protege un interés cuya gestión se encomienda a una Administración Pública Centralista.* C) *La postulación y defensa cuando se protege un interés público cuya gestión se encomienda a Administraciones dotadas de autonomía*

I. PLANTEAMIENTO

El propósito de este trabajo es el de plasmar una breve reflexión sobre quiénes están legitimados para interponer el recurso en interés de Ley en la vía contencioso-administrativa, precisando el fundamento extraprocésal de aquella cualidad. Su origen es igualmente concreto, la lectura interesada de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1992 (referencia Aranzadi 1764), en particular, a la luz del ámbito de legitimación establecido en la casi coetánea Ley 10/1992, de 30 de abril, de medidas urgentes de reforma procesal.

Partiendo de una interpretación literalista del artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) de 1956, más bien propia de la escuela francesa de la exégesis, la Sentencia de 26 de marzo de 1992, declaró inadmisibile el recurso en interés de Ley promovido por el Excelentísimo Ayuntamiento de Alcobendas, por considerar que ningun-

na Corporación Local goza de legitimación para impugnar en interés de la Ley una Sentencia firme, por carecer de la potestad de aprobar Leyes formales, es decir, normas de origen parlamentario con fuerza, valor o rango de Ley.

Sigue así esta Sentencia la inercia de considerar que el Abogado del Estado es el único legitimado para interponer un recurso en interés de Ley, y que éste se fundamenta en la protección de la potestad de dictar normas legislativas. Frente a ello, a mi juicio, la legitimación nunca corresponde al Abogado del Estado (que es un órgano), sino a una Administración Pública (que es una persona jurídica). ¿Cuál? La que sea titular de una potestad administrativa que no es necesariamente normativa, aunque pueda serlo. Lo que corresponde al Abogado del Estado es la postulación y defensa, no la legitimación. Hasta 1985 el Abogado del Estado desempeñaba esas funciones en el recurso en interés de Ley respecto a todas las Administraciones Públicas legitimadas. En la actualidad sólo las ejerce en representación de la Administración del Estado.

II. UNA PRECISIÓN PREVIA; LA DISTINCIÓN ENTRE LOS CONCEPTOS DE ACCIÓN, PRETENSIÓN, LEGITIMACIÓN, POSTULACIÓN Y DEFENSA

Para centrar el objeto de la reflexión conviene hacer unas precisiones conceptuales que, en mi opinión, pueden coadyuvar a la eliminación de la falta de rigor técnico del legislador (tanto de 1956 como de 1992). Si no se fijan previamente estos conceptos es fácil enredarse, y terminar en una situación en la que uno no sabe con exactitud sobre qué problema se está debatiendo. Se trata de perfilar, siquiera sea sumariamente, qué es la acción, la pretensión y la legitimación, así como la postulación y defensa.

En una aproximación concisa, y siguiendo a DE LA OLIVA Y FERNÁNDEZ, cabe definir la *acción* (1) como el derecho público subjetivo a una tutela jurisdiccional concreta en relación a una potestad administrativa o a un derecho público subjetivo (que puede ser material o reaccional).

La *pretensión* (2) es la afirmación procesal de la acción, es decir, la solicitud expresada formalmente ante los órganos del Poder Judicial del derecho subjetivo a una tutela jurisdiccional concreta, en relación a una potestad o derecho. La *legitimación* (3) procesal resulta de la concreción

(1) Andrés DE LA OLIVA y Miguel Angel FERNÁNDEZ *Lecciones de Derecho Procesal*, vol. I, 2.ª ed., Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona 1984, pág. 95. Ver también Emilio GÓMEZ ORBANEJA y Vicente HERCE QUEMADA, *Derecho Procesal Civil*, vol. I, 5.ª ed., Madrid 1961, págs. 45, *in fine*, y 46.

(2) Andrés DE LA OLIVA y Miguel Angel FERNÁNDEZ, *Lecciones de Derecho Procesal*, vol. I, 2.ª ed., Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona 1984, pág. 104. Ver Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1992, págs. 206 y ss.

(3) Andrés DE LA OLIVA y Miguel Angel FERNÁNDEZ, *Lecciones de Derecho Procesal*, vol. I, 2.ª ed., Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona 1984, págs. 286 y 287.

de las personas (públicas o privadas), que tienen derecho a una tutela judicial concreta, por ser titulares de un derecho o potestad.

Postulación (4) es la función que desempeña la persona u órgano que representa en el proceso a una de las partes. Finalmente, la *defensa* corresponde a la persona física u órgano que argumenta y fundamenta jurídicamente la pretensión.

En mi opinión, la confusión existente en relación a la legitimación en el recurso en interés de Ley deriva del pie forzado del que partía la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, que, al hacer alusión al Abogado del Estado, se limitaba a concretar la postulación y defensa de las Administraciones Públicas. Al atribuirle esas funciones no configuraba necesariamente el ámbito de legitimación para interponer el recurso en interés de Ley. Según el artículo 101.1 de la LJCA de 1956:

«Las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales que no sean susceptibles de apelación ordinaria podrán, sin embargo, ser impugnadas, en interés de Ley, por la Abogacía del Estado, aunque no hubiera intervenido en el procedimiento, mediante un recurso de apelación extraordinario, cuando estime gravemente dañosa y errónea la resolución dictada».

El hoy derogado artículo 101.1 de la LJCA de 1956 (que sólo podía ser interpretado correctamente poniéndolo en relación con el art. 35 de la LJCA) se limitaba a conferir al Abogado del Estado la postulación y defensa, sin prejuzgar quiénes estaban legitimados para impugnar, en interés de Ley, una sentencia firme (5).

III. EL FUNDAMENTO EXTRAPROCESAL DE LA ACCIÓN

En mi intento por desbrozar la maraña de conceptos, empezaré examinando en qué se fundamenta el derecho público subjetivo a una tutela jurisdiccional concreta en el recurso en interés de Ley (la potestad en relación a la cual se ejerce la acción).

Ver Emilio GÓMEZ ORBANEJA y Vicente HERCE QUEMADA, *Derecho Procesal Civil*, vol. I, 5.ª ed., Madrid 1961, págs. 127 y ss.; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2.ª ed., Cívitas, Madrid, 1992, pág. 159.

(4) Andrés DE LA OLIVA y Miguel Ángel FERNÁNDEZ, *Lecciones de Derecho Procesal*, vol. I, 2.ª ed., Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1984, pág. 302. Ver Emilio GÓMEZ ORBANEJA y Vicente HERCE QUEMADA, *Derecho Procesal Civil*, vol. I, 5.ª ed., Madrid, 1961, págs 152 a 154; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2.ª ed., Cívitas, Madrid, 1992, pág. 172.

(5) Según pone de manifiesto con acierto Luis M. COSCULLUELA MONTANER, *El recurso en interés de la Ley*, «Revista de Administración Pública», núms. 100-102, vol. II, enero-diciembre de 1983, pág. 1252:

A) *El fundamento histórico: la potestad legislativa*

Según la Sentencia de 26 de marzo de 1992 que aquí se comenta, pese a que la dicción literal del artículo 101 LJCA sólo se refiere al Abogado del Estado, la nueva distribución territorial del Poder que deriva de la Constitución fuerza a reconocer la legitimación de la Administración Pública de las Comunidades Autónomas:

«Así las cosas, la creación por el Texto Constitucional de 1978 de un nuevo *sujeto público, dotado de poder normativo propio*, tal como las Comunidades Autónomas, amplió la lista de Administraciones Públicas frente a las que se podían ejercitar pretensiones en el procedimiento administrativo, de un lado, y de otro, suscitó el problema de que frente a las sentencias firmes dictadas en procesos, en que aquéllas hubieran asumido la posición de parte demandada, se hallaban legitimadas activamente para la promoción, por sí mismas, y sin mediación de la Abogacía del Estado de dicho recurso extraordinario en interés de la Ley. Este problema de legitimación ha sido resuelto ya por esta misma Sección 1.^a en dos Sentencias, tales las de 13 de Mayo y 26 de septiembre de 1991 (RJ 1991, 6307 y 6203), con base en la interposición por la Generalidad de Cataluña de sendos recursos en interés de ley al amparo del antes citado artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción, y en tales sentencias se establece el criterio de que *como las Comunidades Autónomas se hallan investidas del poder legislativo*, en aquellos ámbitos competenciales que les corresponden, participan de idéntico interés de la Administración del Estado *para postular* del Tribunal Supremo la interpretación correcta de *los textos de rango legal*, y al mismo tiempo, y con apoyo en el artículo 147 de la Constitución, los Estatutos, aun siendo formalmente Ley Orgánica del Estado, constituyen al propio tiempo la norma institucional básica del Ente Autonómico y cabecera de su ordenamiento jurídico, lo que *refuerza*, si cabe, la atribución de la legitimación cuestionada. Esta interpretación finalista y evolutiva del artículo 101 se matiza en el sentido de que el interés en la correcta exégesis y aplicación de la norma, y del Ordenamiento Jurídico, se contrae, cuando la legitimación se atribuye a las Comunidades Autónomas, *al interés de la ley autonómica*,

«... el verdadero alcance del recurso en interés de la Ley que consagra nuestro Ordenamiento, que no se determina por quién pueda interponerlo, sino más sustancialmente por el requisito de que el fallo impugnado sea gravemente dañoso para los intereses públicos. En consecuencia, cualquiera que fuera el órgano legitimado para interponer el recurso, siempre vería condicionada su actuación por este requisito de fondo, de que el fallo contuviera una doctrina errónea y *gravemente dañosa*, refiriendo el daño al interés público».

de suerte que opera en el campo de las normas emanadas de tales Entes Públicos, sin que se extienda al *Ordenamiento Jurídico producido por Organos estatales*».

La transcripción literal del fundamento de derecho tercero, pese a su extensión, resulta conveniente para comentar dicha Sentencia de 26 de marzo de 1992. Del mismo quisiera aislar tres problemas distintos.

a) Pese a que la jurisprudencia que se invoca y cita se refiere a un problema de legitimación, se confunde, en algún pasaje, la cuestión de la legitimación con la de la postulación, tratándose de cuestiones plenamente diferenciables.

b) En segundo lugar, a la hora de perfilar *la legitimación de la Administración del Estado* se limita a exigir que las normas o disposiciones erróneamente interpretadas por la sentencia firme que se recurre, formen parte del «*Ordenamiento Jurídico producido por Organos estatales*». Según esta Sentencia, es necesario que se trate de la interpretación errónea de cualquier norma del ordenamiento, con independencia de cuál sea su rango jerárquico, exigiendo, eso sí, que la Administración del Estado la haya dictado (como después se verá, no es infrecuente que la jurisprudencia sobre esta materia confunda, por asimilación, la Administración del Estado con las Cortes Generales).

c) En tercer lugar, cuando *el sujeto legitimado es la Administración de una Comunidad Autónoma*, no se exige que ésta sea la autora de la norma en cuestión; lo que se pide es que sea una norma con rango de Ley. Dejando al margen el problema relativo a la posibilidad de que la Administración de una Comunidad Autónoma dicte disposiciones con rango, valor o fuerza de Ley (Decretos-Legislativos, y más dudosamente Decretos-Leyes), la Sentencia parece exigir que se trate de una Ley en sentido formal, es decir, aprobada por la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma. Por si esto fuera poco, para «*reforzar*» (sic) lo anterior, apunta que, cuando la norma erróneamente interpretada sea la Ley Orgánica por la que se aprueba el Estatuto de la correspondiente Comunidad Autónoma, en ese caso, la Administración de ésta goza de la pertinente legitimación para interponer el correspondiente recurso en interés de la Ley.

En definitiva (y dejando al margen la cuestión de la postulación sobre la que después volveré), según la Sentencia que se comenta, mientras que *la Administración del Estado* está legitimada cuando la sentencia que se recurre afecta a una norma dictada por esa Administración (sin exigirse rango jerárquico alguno), *la Administración de una Comunidad Autónoma* sólo está legitimada respecto a las Leyes aprobadas por la correspondiente Asamblea Legislativa y respecto a la Ley Orgánica por la que se aprueba su Estatuto de Autonomía.

Cabe preguntarse si en esta Sentencia existe un criterio claro y uniforme respecto al fundamento extraprocesal de la legitimación (¿la autoría de la norma, o su rango jerárquico?). Para responder a esta duda conviene acudir, como tantas veces, a la historia, para conocer el origen y

sentido del llamado recurso en interés de la Ley. Según refiere COSCULLUELA (6), el fundamento extraprocesal del recurso en interés de Ley se justifica en la protección de la voluntad del legislador:

«El recurso en interés de la ley contra sentencias firmes surge en el marco de la afirmación revolucionaria de la doctrina de la división de poderes y como garantía del fiel cumplimiento por parte del Poder Judicial del derecho que la Ley consagra. Su justificación, pues, no visa tanto el problema de arbitrar remedios contra el error judicial y la injusticia cuanto el problema político que se derivaría de una errónea aplicación del mandato legal. *El error judicial se contempla así como un peligroso desconocimiento de la primacía de la Ley, en cuanto manifestación de la voluntad nacional.* Lo que está en juego es la propia dinámica de la jerarquización funcional que la teoría revolucionaria de la división de poderes también consagra junto a su carácter marcadamente orgánico».

Si el fundamento de este recurso es preservar la voluntad del legislador (el ejercicio de la potestad normativa), a mi juicio, lo lógico sería atribuir la legitimación procesal únicamente a la Asamblea Parlamentaria, correspondiendo la postulación a los miembros del cuerpo de Letrados de la misma (los Oficiales de las Cortes Generales). A un determinado fundamento extraprocesal de la acción (la tutela de la voluntad del legislador), debiera corresponder la atribución de la legitimación al Parlamento, incumbiendo la postulación y defensa a uno de sus órganos.

B) *El fundamento actual: la titularidad de una potestad administrativa*

1. Un recurso en beneficio de la Administración

Pese al referido origen histórico, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, dio otro sentido al recurso en interés de Ley. Ahora no se trata ya de proteger la voluntad del legislador (en el ejercicio de su potestad normativa), sino los intereses de la Administración Pública. Como expesamente señala la Sentencia de 26 de marzo de 1992 que ahora se comenta: «*Aunque el recurso se configuró como en defensa de la legalidad objetiva, se hizo notar que lo era también en beneficio de la Administración*». La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1988 (referencia Aranzadi 4215) señala que, «*en él late un alto sentido "pro administratione", en cuanto se encomienda su interposición a la Abogacía del Estado*». En la misma línea de principio se pronunció ya la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 1961 (referencia Aranzadi 482), al declarar que este recurso viene dispuesto:

(6) Luis M. COSCULLUELA MONTANER, *El recurso en interés de la Ley*, «Revista de Administración Pública» núms. 100-102, vol. II, enero-diciembre de 1983, pág. 1241.

«... en interés de Ley, pero en beneficio de la Administración, ya que si la resolución idónea es gravemente dañosa para el particular, carece éste si la Sentencia no es susceptible de apelación ordinaria, del recurso procesal extraordinario (...) resultando este carácter del proceso de impugnación extraordinario establecido en favor de la Administración más patente, al haber desaparecido el cargo de fiscal representante de la Ley y encomendarse al Abogado del Estado, representante y defensor de la Administración».

Este parecer de que el recurso en interés de Ley no pretende tutelar la voluntad del legislador sino los intereses de la Administración actuante es compartido por la mejor doctrina [Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (7), GONZÁLEZ PÉREZ (8), COŞCULLUELA (9)].

(7) Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (en «La defensa del Estado. Una aproximación a la historia del cuerpo de Abogados del Estado», Editorial Cívitas, Madrid 1986, pág. 280) señala que el recurso en interés de Ley:

«... ha terminado también por desnaturalizarse por las razones que ya expuse, convirtiéndose el recurso en la práctica no ya en un recurso en interés de la Ley, sino en interés de la Administración o, más exactamente todavía, en un recurso a favor del interés patrimonial de la Administración».

Cabe recordar que su padre, Cirilo MARTÍN-RETORTILLO (en *El recurso extraordinario de apelación en la nueva Ley de lo Contencioso-administrativo*, «Revista de Derecho Procesal», núm. 4 (1963), pág. 100) sostuvo una postura distinta:

«A nuestro modesto criterio, no hay duda de que el recurso de apelación extraordinario es un auténtico recurso "en interés de la Ley". Lo dice así taxativamente el texto legal, y dada la finalidad perseguida, no hay por qué desfigurarlo, con una analogía excesiva, rayana en la identificación con el de casación, y menos llegar a conceptuarlo como "un privilegio injustificado" de la Administración.

No procede, pues, considerarlo como creación procesal en interés "de la Administración", ni reducirlo a un mero juego de valores económicos con una motivación de resarcimiento de daños. El recurso que nos ocupa tiene una finalidad más trascendente, cual es el de que se mantenga en toda su pureza la norma legal, y ello interesa lo mismo a la Administración que a los administrados».

(8) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2.  ed., Cívitas, Madrid 1992, pág. 611, expone que:

«... aunque se hable de que se da "en interés de la Ley", en realidad es un recurso que se arbitra en interés de la Administración. Se da, efectivamente, con la finalidad de formar jurisprudencia; pero para evitar la doctrina de algún fallo, que no sólo infringe la Ley, sino que la infringe en perjuicio de la Administración. De aquí que, además de los reparos que puedan formularse al "recurso de casación, en interés de Ley" debe señalarse éste: que constituye un privilegio injustificado de la Administración».

(9) Luis M. COŞCULLUELA MONTANER, *El recurso en interés de la Ley*, «Revista de Administración Pública», núms. 100-102, vol. II, enero-diciembre de 1983, pág. 1251

«... nuestro ordenamiento nunca dio cabida en lo contencioso-administrativo a un recurso en interés de la Ley en forma pura, sino también en defensa del interés público. No se trata, pues, de negar la independencia de criterio de la Abogacía del Estado, sino más profundamente de negar que el tipo de recurso que nuestro Ordenamiento contempla está exclusivamente orientado a la defensa de la Ley».

La circunstancia de que la postulación y defensa se atribuya a los representantes de las Administraciones Públicas que recurren en interés de Ley, y el hecho de que no se atribuya legitimación procesal a los particulares, refuerzan la caracterización de este recurso como un privilegio de las Administraciones Públicas. Si la finalidad siguiera siendo la protección de la legalidad objetiva, debería haberse establecido la intervención del Ministerio Fiscal, y atribuido legitimación a los particulares. Por lo demás, bastaría con que la sentencia firme recurrida en interés de la Ley fuere errónea, no siendo necesario que además sea gravemente dañosa para los intereses de la Administración (10).

2. Potestad normativa o no normativa

Una vez sentada la justificación del recurso en interés de Ley, que no es otra que la protección de los intereses de la Administración actuante, se desvanecen las dudas antes apuntadas. La exigencia de que la norma erróneamente interpretada por la sentencia firme que se recurre sea una Ley de origen parlamentario sólo tiene sentido cuando la finalidad del recurso es salvaguardar la «voluntas legislatoris». En cambio, cuando el objetivo que se persigue es proteger los intereses de la Administración, no tiene sentido exigir que la norma erróneamente aplicada sea una Ley formal, ni que sólo se admita la legitimación de la personificación jurídica que haya dictado la norma, es decir, del autor de la disposición. La exigencia de que el interés de la Administración que se tutela se ponga de manifiesto como consecuencia del ejercicio de la potestad de dictar normas que se integran en el ordenamiento jurídico, resulta de la trasposición al ámbito de la Administración Pública del fundamentación histórica de este recurso, orientada, como se acaba de ver, a la protección de la potestad normativa del Parlamento.

Tras la entrada en vigor de la Ley 10/1992, GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (11) parecen apuntar que el fundamento de este recurso radica en la protección de la potestad normativa, con inde-

(10) Según declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1963 (referencia Aranzadi 1189), el artículo 101 de la LJCA de 1956:

«... exige para que pueda prosperar que se den simultáneamente dos requisitos cuales son: que la doctrina de la sentencia sea gravemente dañosa a los intereses de la Administración y además que sea errónea (nótese que hasta antecede en la exigencia el requisito del daño al error), condición indispensable para que en esta Jurisdicción pueda prosperar el recurso, doctrina que ya consagró la jurisprudencia citada...».

Ver a este respecto el trabajo de Luis M. COSCULLUELA, *El recurso en interés de la Ley*, «Revista de Administración Pública», núms. 100-102, vol. II, enero-diciembre de 1983, págs. 1255 a 1261.

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

«La rectificación legislativa obliga a entender que este recurso de casación lo es «en interés de las normas jurídicas», sean o no leyes, y que para su interposición están directamente legitimados los autores de las normas en cuestión».

pendencia del rango de la disposición administrativa, por lo que estiman que la legitimación corresponde al autor de la norma en cuestión. En esta misma línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1991 (referencia Aranzadi 6203), exige que la Administración recurrente haya dictado la norma erróneamente interpretada (12).

En mi opinión, la jurisprudencia anterior a la Ley 10/1992 ya había declarado, si bien no de forma expresa, que la potestad administrativa que se protege puede ser tanto normativa como no normativa. Así, por ejemplo, tiene interés la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 1991 (referencia Aranzadi 6307), que examina un recurso extraordinario de apelación en interés de Ley interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia en aquella Comunidad, de fecha 13 de julio de 1989, sobre sanciones laborales, en la que el Tribunal Supremo admitió el recurso por entender que la Generalidad de Cataluña estaba legitimada. Las normas que habían sido erróneamente interpretadas eran tres: a) el artículo 11.2 del Estatuto de Cataluña (norma con rango de Ley no aprobada, como es evidente, ni por la Administración del Estado, ni por la Administración catalana); b) el Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre, de transferencia de competencias de la Administración del Estado a Cataluña en materia de agricultura, cultura, sanidad y trabajo (es decir, una norma de rango reglamentario dictada por la Administración del Estado y no por la de Cataluña); y, c) el Decreto 1860/1975, de 10 de julio, sobre procedimiento administrativo para imposición de sanciones por infracción de leyes sociales y para liquidación de cuotas de la Seguridad Social (norma de rango reglamentario y anterior en el tiempo a la existencia de las Comunidades Autónomas).

En el asunto examinado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 1991, por un lado, ninguna de las normas que, por interpretación errónea, lesionaban los intereses de la Administración de la Comunidad de Cataluña, había sido dictada por la Administración Pública de la Generalidad. Por otro, no todas las normas tenían rango jerárquico de Ley, es más, la norma en la que realmente se fundamenta el fallo es el Real Decreto de transferencias (arts. 19.1.4 y 23.2), que no atribuye a la Administración catalana una potestad normativa, sino la potestad de imponer sanciones.

Llegados a este punto, cabe preguntarse qué tiene que ver un recurso como éste con la protección de la potestad legiferante de una Asamblea parlamentaria. A mi entender, de la Sentencia de 13 de mayo de 1991 cabe inducir que lo relevante para admitir la acción (o, por ser más preciso, la pretensión de una personificación pública en el recurso en

(12) Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1991:

«Dado que estas normas no proceden de la Comunidad Autónoma Catalana, ésta carece de la legitimación necesaria en estos autos, siendo por tanto procedente la declaración de inadmisibilidad instada por el Abogado del Estado».

interés de la Ley), no es la protección de la voluntad del autor de una norma (dejando ahora al margen la cuestión relativa a su rango jerárquico), sino la protección del interés de una Administración Pública en el giro o tráfico que le es propio. No se trata de tutelar exclusivamente una potestad normativa, sino un interés público que se pone en entredicho como consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa, cuyo producto puede ser tanto una disposición normativa (es decir, que se integra en el ordenamiento jurídico), como una disposición no normativa (por cuanto se consume por su mera ejecución). Al fondo siempre se sitúa una norma que atribuye a la Administración la potestad cuyo ejercicio se protege, pero la potestad conferida por la norma no consiste siempre en una habilitación para dictar normas. Debe distinguirse la norma como origen y como producto de la potestad administrativa. En el recurso en interés de la Ley siempre se protege la norma como origen [el principio de legalidad (13)], pero no sólo se protege la norma como producto.

Según la Sentencia de 13 de mayo de 1991, la del Tribunal Superior de Justicia perjudica los intereses de la Generalidad de Cataluña porque le niega la titularidad de la potestad de imponer sanciones administrativas, no porque se haya dañado su potestad de dictar normas.

En esta línea de principio, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1992 (cuyo comentario constituye el objeto de este trabajo), que inadmitió el recurso en interés de Ley interpuesto por el Ayuntamiento de Alcobendas adolece de una insuficiente matización. Puesto que en el fondo se trataba de reconocer o negar a dicha Corporación Local la potestad administrativa de exigir un determinado tributo, y dado que esa potestad corresponde al Ayuntamiento, la Sentencia firme entonces recurrida perjudicaba el ámbito competencial que le corresponde a la municipalidad para la gestión de sus intereses (en relación a lo dispuesto en el art. 137 de la Constitución).

A efectos de admitir la pretensión del Ayuntamiento es indiferente que éste haya dictado o no las disposiciones de carácter general que integran el grupo normativo que es de aplicación. De igual forma que se admite la pretensión de la Administración de una Comunidad Autónoma cuando una sentencia firme le niega la potestad de imponer sanciones en un supuesto en el que ninguna de las disposiciones del grupo normativo se dictó por la Generalidad de Cataluña, no existe ningún obstáculo que impida admitir la pretensión del Ayuntamiento de Alcobendas cuando una sentencia firme le niega la titularidad de la potestad de exigir una tasa, aunque las normas que regulan esa potestad tributaria hayan sido aprobadas por las Cortes Generales.

Dejando al margen consideraciones teóricas, y acudiendo a la práctica jurisprudencial, se demuestra con suficiencia que la potestad administrativa que se tutela por la vía del recurso en interés de Ley no es siempre la de dictar normas que se integran en el ordenamiento jurídico.

(13) Siempre y cuando además de infringirse el principio de legalidad se produzca un perjuicio para el interés de la Administración actuante, como ya se ha visto.

En la práctica jurisprudencial, la potestad administrativa que con más frecuencia fundamenta la pretensión procesal en el recurso en interés de Ley es la de exigir o de liquidar un tributo establecido por una Ley (14) [en algún supuesto se trata de tributos locales (15) —así, la exigencia de una tasa municipal por el servicio de bomberos (16)—], el abono de una tasa a una Confederación Hidrográfica (17), o la devolución de los ingresos indebidamente percibidos por la Administración (18).

En otras ocasiones se trata de la potestad administrativa de fijar el justiprecio en un procedimiento expropiatorio (19), o de la reversión de un bien expropiado (20). La potestad de policía municipal para conservar las vías públicas (21). Se ha examinado el nombramiento de un alumno de la Escuela de Inspección Financiera y Tributaria (22). Por la vía del recurso en interés de la Ley se ha cuestionado la potestad para deducir haberes a un empleado público (23). La obligación de la Mutualidad de Empleados de Notarías de satisfacer, en determinadas circunstancias, una pensión por cesantía (24). Una resolución por la que se convoca un

(14) Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1989 (referencia Aranzadi 7550), 22 de octubre de 1987 (referencia Aranzadi 7340), 25 de junio de 1987 (referencia Aranzadi 4926), 28 de mayo de 1979 (referencia Aranzadi 2045), 27 de enero de 1979 (referencia Aranzadi 45), 26 de diciembre de 1978 (referencia Aranzadi 4215), 19 de mayo de 1.978 (referencia Aranzadi 1777), 23 de octubre de 1976 (referencia Aranzadi 4345), 30 de enero de 1973 (referencia Aranzadi 162), 9 de diciembre de 1972 (referencia Aranzadi 5041), 10 de noviembre de 1972 (referencia Aranzadi 4349), 10 de febrero de 1969 (referencia Aranzadi 455), 4 de junio de 1968 (referencia Aranzadi 2938), 9 de marzo de 1963 (referencia Aranzadi 1189), 5 de enero de 1963 (referencia Aranzadi 4), 16 de junio de 1962 (referencia Aranzadi 3263).

(15) Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 1984 (referencia Aranzadi 2887) —relativa a la licencia fiscal —hoy impuesto de actividades económicas—; dos Sentencias de la misma fecha, de 24 de marzo de 1987 (referencias Aranzadi 2081 y 2087), —sobre la liquidación del impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos, hoy impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras—. Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 1963 (referencia Aranzadi 267), respecto al arbitrio municipal denominado «Garapito».

(16) Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1983 (referencia Aranzadi 5024).

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

(18) Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1979 (referencia Aranzadi 1240), 24 de junio de 1978 (referencia Aranzadi 2209).

(19) Así, las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de mayo (referencia Aranzadi 2350), 16 de julio (referencia Aranzadi 2419) y 26 de septiembre de 1959 (referencia Aranzadi 3525), referidas todas ellas a la potestad de incrementar el justiprecio con una indemnización cuando se expropia parcialmente un bien.

(20) Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1986 (referencia Aranzadi 2035).

(21) Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1962 (referencia Aranzadi 2415).

(22) Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1982 (referencia Aranzadi 753).

(23) Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1983 (referencia Aranzadi 453), que desestima el recurso por tratarse de una impugnación por razones de hecho y no de Derecho. En el mismo sentido ver la Sentencia de 4 de mayo de 1983 (referencia Aranzadi 2527).

(24) Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1984 (referencia Aranzadi 5755).

concurso para la provisión de plazas de profesorado en la Universidad de Oviedo (25). La potestad calificadoras del órgano de selección de determinadas plazas de profesor titular de una Escuela Universitaria (26). La potestad de un Ayuntamiento para resolver un concurso para la provisión de una vacante de Jefe de Negociado de la Corporación municipal (27), o de una Comunidad Autónoma para resolver un concurso-oposición para el ingreso en la Escala Auxiliar, del Cuerpo Auxiliar de su Administración (28). También se ha examinado la potestad administrativa de computar el tiempo de los servicios prestados, en relación al derecho de los funcionarios a percibir una determinada partida retributiva (29). El señalamiento de la pensión de jubilación por edad que corresponde a un funcionario de la Administración Local (30).

En definitiva, las potestades más frecuentemente invocadas son las de liquidar un tributo, y las correspondientes a las Administraciones Públicas en materia de personal.

Puesto que la finalidad que persigue el denominado «recurso en interés de Ley» es la de proteger el interés de la Administración Pública actuante, estarán legitimadas para interponerlo las Administraciones Públicas que sean titulares de la potestad que resulte perjudicada como consecuencia de una sentencia firme (tanto si la potestad es normativa como si no lo es). La Administración dañada ostenta esta potestad porque se le encomienda la gestión y tutela de determinados intereses generales, que resultan dañados si no se admite su pretensión. Más adelante precisaré el ámbito de legitimación en el recurso en interés de Ley.

3. La interpretación jurisprudencial en perjuicio de la Administración

Esta conclusión (la potestad administrativa que subyace en la acción y

(25) Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1987 (referencia Aranzadi 559).

(26) Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1986 (referencia Aranzadi 7471).

(27) Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1.971 (referencia Aranzadi 1884). Nótese que esta Sentencia desestima el recurso por entender que la doctrina de la sentencia firme que se recurre en interés de la Ley no es gravemente dañosa y errónea, es decir, entrando a conocer el fondo de la cuestión deducida, admitiendo, pues, el recurso en interés de Ley interpuesto por el Abogado del Estado, respecto a una potestad administrativa de la que no es titular la Administración del Estado, sino un Ayuntamiento.

(28) Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 1990 (referencia Aranzadi 6834), que desestima el recurso en interés de Ley por razones de fondo, pero lo admite a trámite, de donde se deriva que el ejercicio de las potestades administrativas entonces afectadas puede dar lugar, en determinadas circunstancias, a una sentencia estimatoria.

(29) Sentencias del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1979 (referencia Aranzadi 2277), 31 de enero de 1979 (referencia Aranzadi 189), 13 de abril de 1977 (referencia Aranzadi 1578).

(30) Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1978 (referencia Aranzadi 3766).

la pretensión no es necesariamente normativa, aunque puede serlo), se refuerza en aquellos casos en los que la interpretación errónea de la sentencia firme que se recurre en interés de la Ley, versa sobre jurisprudencia y no en torno a las normas que sean de aplicación. En ellos no está en juego el interés de la Administración que ha ejercido una potestad normativa. La sentencia firme es gravemente errónea por separarse de la jurisprudencia (en relación con lo prevenido en el art. 1.6 del Código Civil), quedando al margen la protección de la voluntad de la Administración puesta de manifiesto cuando ésta ejerce la potestad de dictar normas. Lo que se protege es la correcta interpretación judicial del principio de legalidad, de la potestad que el ordenamiento confiere a la Administración Pública actuante (siempre que, además, se cause un daño grave a su titular). Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1979 (referencia Aranzadi 2277) declara:

«... que el criterio mantenido por la Sala Territorial es gravemente dañoso y erróneo por ser diametralmente opuesto a tan reiterada doctrina jurisprudencial, por lo que es forzoso estimar el recurso de apelación en interés de Ley, revocando, exclusivamente a los efectos limitados de dicho recurso, de fijar la doctrina legal de la sentencia recurrida y con absoluto respeto a la situación jurídica particular derivada del fallo de aquélla».

En estos supuestos, sigue siendo necesario que la sentencia firme recurrida dañe gravemente los intereses de la Administración que la impugna, pero no se requiere que el grave error jurídico tenga su origen en la distorsión de la voluntad normativa de la Administración Pública actuante. Tal y como expresan DE LA OLIVA Y FERNÁNDEZ (31), la sentencia es «una declaración de voluntad del Estado, aplicando el Derecho a concretos supuestos de hecho». Desde esta perspectiva, el grave error jurídico no resulta de la alteración de la voluntad normativa de la Administración recurrente, sino de la voluntad del órgano jurisdiccional (que guarda relación con una materia sobre la que la Administración recurrente tiene una potestad legítima).

IV. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LEGITIMADAS PARA INTERPONER EL RECURSO EN INTERÉS DE LEY

A) *La legitimación en la LJCA de 1956*

Tradicionalmente se ha considerado que la LJCA de 1956 atribuía la legitimación en el recurso en interés de la Ley al Abogado del Estado,

(31) Andrés DE LA OLIVA y Miguel Angel FERNÁNDEZ, *Derecho Procesal Civil*, vol. II, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988, pág. 136.

protegiéndose únicamente los intereses de la Administración del Estado. Sin embargo, ese parecer no responde ni al rigor teórico ni a la práctica jurisprudencial. Por un lado, al Abogado del Estado no le corresponde la legitimación, sino el ejercicio de la postulación y defensa. Por otro lado, puesto que el fundamento extraprocésal del recurso en interés de Ley es la protección de una potestad administrativa, están legitimadas las Administraciones que ostentan su titularidad. La Administración titular de la potestad podía ser tanto una Administración territorial como una Administración que no tenga ese carácter. De la jurisprudencia que he dado cuenta al examinar el fundamento extraprocésal de la acción resulta que, antes de entrar en vigor la Ley 10/1992, ya se había admitido que son protegibles por esta vía los intereses de una Confederación Hidrográfica (32) o de la Mutualidad de Empleados de Notarías (33).

Ignorando esa jurisprudencia, tras la entrada en vigor de la Constitución el Tribunal Supremo, centró el problema en la concreción de las Administraciones Públicas Territoriales que gozaban de legitimación en el recurso en interés de Ley.

La jurisprudencia dictada al amparo de la LJCA de 1956 reconoció, en alguna ocasión, que el interés administrativo tutelado por este recurso que se sigue denominando «en interés de la Ley», podía corresponder a un Ayuntamiento (ya he hecho referencia a los supuestos en los que el fundamento de la acción es el ejercicio de una potestad tributaria local). Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1978 (referencia Aranzadi 3766), anterior a la vigencia de la Constitución, declaró lo siguiente:

«Que desprendiéndose de todo lo anteriormente expuesto que la sentencia apelada incurrió en error en la aplicación de la normativa legal y que la doctrina que en ella se contiene resulta gravemente dañosa para los intereses de las Entidades Locales a quienes impone prestaciones económicas que gravarían sus presupuestos, se está en el caso de estimar el presente recurso extraordinario de apelación en interés de la Ley».

Tras la publicación de la Constitución de 1978, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1982 (referencia Aranzadi 384), que estima un recurso en interés de Ley, sobre cómputo de trienios de funcionarios de la Administración Local, señala lo siguiente:

«... estimándose que su doctrina, si se declarase erróneamente dañosa para la Administración Local, al ser aplicable a una amplia serie de supuestos de previsible repetición que incrementará las cargas económicas de la misma».

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

(33) Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1984 (referencia Aranzadi 5755).

Después de entrar en vigor la Constitución, algún pronunciamiento del Tribunal Supremo inadmitió la pretensión de una Comunidad Autónoma, por entender que carecía de legitimación (34).

El punto de inflexión surge con la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 1991 (referencia Aranzadi 6307) (35), que reconoce la legitimación de la Administración de la Generalidad de Cataluña cuando

(34) El Auto del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1989 (referencia Aranzadi 3716), declara:

«Ante la concurrencia de los dos primeros requisitos exigidos por el artículo 101 de la Ley Jurisdiccional, pertinente es determinar si se da, por seguir vigente, la exigencia de que, el recurso extraordinario de apelación en favor de la Ley, sólo puede ser promovido por el Abogado del Estado y a este respecto, preciso es tener en cuenta el carácter extraordinario y, por consecuencia, limitado, del recurso y su específica finalidad, lo que hace no sea de aplicación al caso la preceptiva establecida en el artículo 24 de la Constitución, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, pues ella no se halla constitucionalmente establecida con fines de hermenéutica legal, que es la única finalidad del citado recurso extraordinario en favor de la Ley, sino para garantizar la efectividad de derechos concretos pertenecientes a las personas; ello hace sobre todo su contenido la Ley de 5 de octubre de 1981 sobre legitimación de las Comunidades Autónomas, cuando, al guardar silencio sobre este recurso, deja sea aplicable la legislación general existente, de donde se deduce que, por la finalidad señalada para el recurso, sigue subsistente la exclusividad de legitimación a favor del Abogado del Estado, no estándolo, en consecuencia, la Generalidad de Cataluña; ello determina la falta de uno de los requisitos de obligada y simultánea concurrencia y, por ende, la pertinencia de declarar la inadmisibilidad de este recurso extraordinario».

Téngase en cuenta la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1988 (referencia Aranzadi 4215), en un asunto sobre las retribuciones de los funcionarios transferidos por la Administración del Estado, que habían sido equiparadas a las retribuciones de los funcionarios procedentes de la extinta Diputación Provincial de Murcia:

«... no resulta afectado por la nueva estructuración del Estado de las Autonomías, en el cual las Comunidades desarrollan poderes estatales, ni por el hecho de que las mismas puedan valerse de sus propios Letrados para la defensa de intereses propios, pues tales circunstancias devienen intrascendentes para alterar la naturaleza, el sentido y la finalidad del remedio procesal extraordinario que consideramos, en casos como el que concretamos, repetimos, en el que se cuestionaba la aplicación de la normativa constitucional en conexión con la legislación básica del Estado».

(35) Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 1991 (referencia Aranzadi 6307):

«Pues bien, ha de tenerse en cuenta que, a consecuencia de la diferente ordenación territorial del Estado que existía en 27 de diciembre de 1956, fecha de la promulgación de la Ley, entonces sólo el Estado podía dictar Leyes y naturalmente sólo el podía tener un interés legítimo en que se mantuviera una interpretación correcta de los textos de rango legal. Sin embargo, en el momento presente la ordenación constitucional es muy distinta, dándose la circunstancia, no sólo de que las Comunidades Autónomas pueden dictar leyes, sino además de que según el artículo 147 de la Constitución española vigente, los Estatutos de Autonomía, que son Leyes Orgánicas del Estado, son al mismo tiempo cabecera del ordenamiento jurídico específico de la Comunidad Autónoma en cuestión.

Dicha circunstancia es decisiva en el caso de autos por cuanto no puede negarse a la Generalidad de Cataluña la titularidad de un interés legítimo en

se trata de una materia sobre la que, en virtud de lo establecido en su Estatuto de Autonomía, ostenta potestades. En esta Sentencia, y la jurisprudencia que le subsigue (36), cabe apreciar una llamativa distorsión de la personalidad jurídica de la Administración (del Estado o de las Comunidades Autónomas); una cosa es conferirle potestades para velar por la observancia del principio de legalidad, y otra distinta identificar la Administración con el Legislador. Pese a que pueda parecer chocante, el Tribunal Supremo parte de la premisa, en algún caso explícita, de que la Administración del Estado es autora de las Leyes aprobadas por las Cortes Generales (37), o que las Leyes de Cataluña son dictadas por la Administración de la Generalidad.

B) *La legitimación en la LJCA de 1992*

En mi opinión, la Ley 10/1992 no ha modificado el fundamento en virtud del cual está legitimada una Administración Pública para recurrir en interés de Ley (que sigue siendo la titularidad de una potestad administrativa que resulta gravemente lesionada por una interpretación jurídicamente errónea), sino que se ha limitado a desvanecer las eventuales dudas existentes con anterioridad sobre las personificaciones públicas legitimadas [dejando al margen la cuestión, suscitada por algún sector doctrinal, de si es compatible con la Constitución la exclusión de la legitimación de los particulares (38)].

que no prevalezca una interpretación lesiva del Estatuto de la Comunidad Autónoma, cabecera del ordenamiento jurídico catalán.

Por ello debe admitirse la legitimación del letrado de la Generalidad de Cataluña, en una interpretación finalista del artículo 101.1 de la Ley Jurisdiccional, y rechazarse por tanto la alegación de inadmisibilidad del recurso».

(36) Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1991 (referencia Aranzadi 6203).

(37) Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 1991 (referencia Aranzadi 6307):

«Es por eso por lo que se exige la intervención del representante del Estado, única entidad territorial que podía dictar leyes en el momento de la promulgación de la Ley Jurisdiccional, y por lo que se encomienda a este representante la iniciativa procesal».

(38) Víctor MORENO CATENA (en la obra colectiva *Curso de Derecho Procesal Administrativo*, redactada por Vicente GIMENO SENDRA, Víctor MORENO CATENA, José GARBÉRÍ LLOBREGAT y Nicolás GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 1992, pág. 330) afirma lo siguiente:

«El sistema de legitimación activa contenido en la LJCA para este recurso difícilmente puede entenderse ajustado a la Constitución, ya que supone una discriminación no suficientemente justificada para con el administrado que, si bien no verá modificada la situación obtenida con la sentencia, tampoco podrá pretender, como a la Administración se le reconoce, torcer el sentido de una errónea jurisprudencia».

Según declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1973 (referencia Aranzadi 162):

Según previene el artículo 102.b.1) de la LJCA de 1992:

«El abogado del Estado, así como las Entidades o corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuvieren inte-

«... se ha de destacar, en consecuencia, que el recurso que nos ocupa es especial, por razones estrictamente procesales, pues son éstas las que lo singularizan con las siguientes notas: (...), b) representa un privilegio concedido a una de las partes contentientes, la Administración, puesto que a los administrados en iguales circunstancias no se les concede la misma oportunidad».

Téngase en cuenta la opinión de Cirilo MARTÍN-RETORTILLO, *El recurso extraordinario de apelación en la nueva Ley de lo Contencioso-administrativo*, «Revista de Derecho Procesal», núm. 4 —año 1963— pág. 106:

«Si no hay alteración alguna en la situación creada por dicha sentencia, el particular que fue recurrente mantiene íntegramente respetado su derecho, y como la finalidad de la apelación es meramente rectificadora de la doctrina errónea de aquella sentencia, no hay por qué emplazar a quien ya no debe ser parte en el proceso de apelación para, sin causa que lo legitime, poder oponerse al recurso formulado por el abogado del Estado.

Podría decirse que en ciertos casos el particular que obtuvo sentencia favorable podía tener interés en que no se rectificase la doctrina legal consagrada en la sentencia, pensando en la posible reiteración de hechos análogos que pudieran afectarle en un futuro más o menos inmediato; aun en este supuesto no parece legitimado para actuar en un proceso rectificador de doctrina que no va a alterar en lo más mínimo la situación jurídica creada con dicha sentencia.

Dadas las características específicas de este recurso, por un principio de economía procesal, estimamos que no debe ser emplazado el particular que obtuvo en primera instancia sentencia favorable, y menos que se le pueda considerar como parte si llega a personarse ante la Sala del Tribunal Supremo».

De forma paralela, cuando la doctrina de la sentencia firme impugnada en interés de Ley es errónea pero no es gravemente dañosa para la Administración Pública competente por no ser susceptible de reiteración, el Tribunal Supremo desestima la pretensión de la Administración recurrente. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1983 (referencia Aranzadi 2547):

«Que la cualidad de grave que debe tener el daño para que pueda prosperar el recurso extraordinario de apelación, está en función de la posterior y repetida actuación de los Tribunales inferiores al conocer de casos iguales que se suponen de fácil repetición, siendo ésta previsible reiteración de cuestiones basadas en el criterio de la doctrina errónea la que marca la gravedad del daño —SS. de 7 octubre 1954 (R 2389) y 30 enero 1973 (R 162)—, y como esta circunstancia raramente se presentará en adelante en lo que respecta a la doctrina de la Sala que es impugnada por errónea, porque está basada en el Reglamento de 26 noviembre 1959 que no menciona la figura jurídica del silencio administrativo, y este ordenamiento está derogado por el RD Ley de 12 de diciembre 1980 y el Reglamento de 20 agosto 1981, que en sus artículos 23 y 108 respectivamente regulan los efectos del silencio de la Administración, no puede estimarse gravemente dañosa para la Administración ante la presumible irrepitibilidad del supuesto o al menos teniendo en cuenta el escaso número de supuestos o situaciones individualizadas que en lo sucesivo puedan presentarse, dada la derogación del citado Reglamento de 1959, que es el que da origen a la cuestión planteada».

En la misma línea de principio, ver la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 1984 (referencia Aranzadi 2777):

rés legítimo en el asunto, podrán interponer recurso de casación en interés de la Ley contra las sentencias dictadas en única instancia por Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia no susceptibles de recurso de casación, cuando estimen gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada».

Tras la entrada en vigor de la Ley 10/1992, la doctrina ha expresado muy diversos pareceres sobre qué personificaciones públicas están legitimadas para interponer el recurso en interés de la Ley. Así, para GONZÁLEZ PÉREZ (39) están legitimadas la Administración del Estado y las Corporaciones o Entidades que representen intereses generales o corporativos (como los Colegios Profesionales), negando este autor la legitimación a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales.

«... pero sin proporcionar elementos de juicio para inferir que la doctrina dañaba gravemente a la Administración (...) proporcionando datos que le permitan conocer, al menos indiciariamente si estos supuestos podrán dar ocasión a la repetida actuación de los Tribunales con frecuencia que justifique el calificar de grave el daño potencial que encierra la doctrina de la sentencia impugnada».

Téngase en cuenta también la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1988 (referencia Aranzadi 4215):

«... que se actualizará normalmente en función de los intereses de la Administración en tanto en cuanto ésta será, a diferencia de lo que ocurre con el administrado, la que puede sufrir la reiteración de resoluciones gravemente dañosas y erróneas».

Ver la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1986 (referencia Aranzadi 5259).

(39) Según entiende Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, «La nueva regulación del proceso administrativo (Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal)», Editorial Cívitas, Madrid 1992, págs. 142 y 143:

«Se reconoce legitimación para interponer el recurso de casación en interés de Ley (artículo 102.b.1, LJ):

a') *Al abogado del Estado.*

No se reconoce a la representación de las demás Administraciones Públicas, a diferencia de lo que había establecido la jurisprudencia, al reconocérsela a las Comunidades autónomas para interponer recurso extraordinario de apelación en interés de la Ley cuando se trataba de fijar doctrina legal del Ordenamiento autonómico. Esta innovación es consecuencia de la limitación que establece el número 2 de este artículo 102.b, LJ, de no admitir el recurso contra sentencias que se funden básicamente en normas emanadas de las Comunidades.

b') *Entidades y Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo, que tuviesen interés legítimo en el asunto.*

Aquí es aplicable la doctrina jurisprudencial dictada en aplicación del artículo 28.1.b), LJ —texto de 1956—, pese a la diferente redacción. Es necesario, por tanto:

a") que se trate de Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo, como son los Colegios profesionales y lo eran los antiguos Sindicatos Verticales en el

No sé bien de donde parte el criterio de GONZÁLEZ PÉREZ, pero llaman poderosamente la atención las conclusiones a que conduce su parecer. De ser cierta la tesis de este autor, la modificación introducida por la Ley 10/1992, en punto a la determinación de las personificaciones públicas legitimadas, tiene un calado más que profundo, en la medida en que trastoca de raíz el orden de importancia que éstas han merecido en nuestro ordenamiento jurídico. GONZÁLEZ PÉREZ viene a considerar razonable que se prive de legitimación a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, y que se reconozca a otras personificaciones de más peso y trascendencia (?), como son los Colegios Profesionales o las Cámaras Agrarias.

Partiendo de la desacertada lectura del artículo 102.b.1) LJCA sugerida por GONZÁLEZ PÉREZ, se llega a la absurda conclusión de que mientras que el Colegio de Farmacéuticos de Ceuta (que no sé si agrupará a 5 o 6 personas) está legitimado para interponer el recurso en interés de la Ley, el Ayuntamiento de Madrid, con sus 4 millones de habitantes, o la Administración de la Junta de Andalucía, carecerían de aquella legitimación.

De ser ello cierto, resultaría que los *intereses corporativos* de una entidad asociativa de base privada a la que se atribuye el ejercicio de algunas funciones públicas, tendrían más importancia que los *intereses generales* que defienden las Administraciones Públicas territoriales. Los intereses corporativos gozarían de una tutela reforzada de la que no serían merecedores los intereses generales, a los que, por cierto, alude el artículo 102.b.1) LJCA (*in fine*), que en cambio, no invoca el daño a los intereses corporativos.

Si como ya he dejado apuntado con suficiencia al principio, el recurso en interés de Ley, tal y como ha sido regulado en la LJCA, no protege la voluntad del legislador sino los intereses de la Administración actuante, no deja de ser sorprendente que en el año 1992 se piense que los intereses corporativos son acreedores de una tutela que no se atribuye a los intereses generales.

La desafortunada tesis de GONZÁLEZ PÉREZ tiene una única explicación. Este autor parte de la consideración de que la jurisprudencia (anterior a la Ley 10/1992) en torno a la legitimación para interponer el recurso en interés de Ley, era acertada. Es decir, sólo están legitimadas la Administración del Estado (con carácter general) y la Administración de las Comunidades Autónomas (cuando la norma erróneamente interpretada sea su Estatuto o una Ley aprobada por su respectiva Asamblea parlamentaria). Partiendo de esa premisa (que como ya he expuesto no se ajusta a la realidad), y a la vista de lo prevenido en el art. 102.b.2) LJCA, resulta comprensible, partiendo de la lógica interna del discurso argumental

Ordenamiento anterior (v.gr. Ss. 7 julio 1961, 25 junio 1964, 22 octubre 1966) y parece puede considerarse a los actuales.

b") que tuviesen interés legítimo en el asunto. Esta tendencia tan generalizada a sustituir las fórmulas sobre la legitimación de la LJ por las de interés legítimo, no tiene sentido. Pues con la fórmula de la LJ, tal y como se ha venido interpretando por la jurisprudencia, se llega a idénticos resultados».

de GONZÁLEZ PÉREZ, que se niegue la legitimación a las Comunidades Autónomas, ya que el mencionado precepto establece que:

«Se exceptúan las sentencias dictadas por las salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Justicia respecto a actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas, cuando se funden básicamente en normas emanadas de los órganos de aquéllas».

Sin embargo, si se parte de que es indiferente la autoría de la norma o normas que integren el grupo normativo que resulte de aplicación, porque lo relevante son dos extremos (por un lado, la titularidad de una potestad —sea o no normativa—, y por otro, la lesión de los intereses a cuya satisfacción se encamina la correspondiente potestad funcional), no existe obstáculo alguno para admitir la legitimación de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. Así lo ha entendido PERA VERDAGUER (40) tras la entrada en vigor de la Ley 10/1992.

(40) Francisco PERA VERDAGUER, *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-Administrativo de 27 de diciembre de 1956, reformada por la Ley 10/1992, de 30 de abril, con jurisprudencia y formularios*, 4.ª ed., Bosch, Barcelona 1992, págs. 633 y 634:

«La legitimación activa se atribuye al Abogado del Estado, así como a las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo.

Aquí se aprecia una ampliación del precepto parejo de la LJ, en su artículo 101 derogado, sobre el recurso de apelación en interés de la Ley, ampliación consistente en la cita de las antes referidas "Entidades o Corporaciones", lo que puede provocar alguna duda.

En cuanto a las "Entidades" habrá que considerar en ello incluidas —por supuesto— las Locales, y los Entes Autonómicos, porque es difícil negar que ostenten la representación y defensa de "intereses de carácter general".

Por lo que importa a las Corporaciones, que a su vez ostenten intereses de carácter general, o más bien intereses de carácter corporativo, es algo que nos puede recordar lo que expresa el artículo 32 de la misma LJ cuando atribuye legitimación a Colegios oficiales, Sindicatos, Cámaras y Asociaciones constituidas para velar por intereses profesionales o económicos determinados.

En realidad, inexcusablemente esa regulación de la legitimación activa para interponer el recurso de casación en interés de la Ley, nos lleva al texto del artículo 28 de la misma LJ, cuando respecto de la impugnación directa de disposiciones de carácter general de la Administración Central, atribuyen legitimación activa a "las Entidades, Corporaciones e Instituciones de Derecho Público y cuantas Entidades ostentaren la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo".

Parece evidente que la inspiración, hasta el "plagio", radican en este texto.

Pero, de una parte, no vemos mejoría en la redacción, y de otra, esta ampliación de la legitimación activa, en un tipo de recurso tan especial, poseedor de una finalidad muy concreta y específica, responde a un criterio no fácilmente asimilable.

El motivo, la fundamentación de la interposición de este recurso lo precisa la Ley, en este su artículo 102.b, en que la sentencia dictada se estime "gravemente dañosa para el interés general y errónea".

Con esto se reproduce el texto del anterior artículo 101, sin más que exigir que el grave daño sea "para el interés general", lo que no se demandaba en el artículo 101».

Pudiera pensarse que la novedad de la Ley 10/1992 en punto a la concreción de las Administraciones Públicas legitimadas es la ampliación del círculo, ya que mientras que antes de la nueva redacción sólo se protegían *los intereses generales* (es decir, los que tutelan y representan las Administraciones Públicas de carácter territorial), ahora, la Ley 10/1992 también protege *los intereses corporativos* (cuya defensa corresponde a entidades de base asociativa privada que no tienen carácter territorial). Sin embargo, la jurisprudencia había admitido antes de 1992 que el recurso en interés de Ley puede tener por objeto la protección de las potestades de una Confederación Hidrográfica o la Mutualidad de Empleados de Notarías.

Al margen de ello, puede apuntarse otra ampliación adicional: la legitimación de entidades que no tienen carácter territorial, y que no protegen intereses corporativos sino generales, como es el caso del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o de las Universidades, tal y como han sugerido GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (41). Para estos autores gozan de legitimación todas las Administraciones Públicas que gocen de un cierto margen de autonomía (42).

Resumiendo, y por lo que aquí interesa (el comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1992), no existe duda alguna de que tanto antes de la Ley 10/1992, como después de ella, el Ayuntamiento de Alcobendas es titular de potestades tributarias, en particular para exigir el pago de la tasa de carruajes, potestad que resulta gravemente perjudicada debido a la errónea interpretación sobre su titularidad, al incidir en la posibilidad de exigir esa tasa en el futuro (43).

(41) 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:

«Por lo tanto, aunque el tenor literal del artículo 102.b.1) sea impreciso, debe aceptarse la legitimación de las Universidades, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y cualquier otra entidad dotada de autonomía y habilitada para producir normas jurídicas sin necesidad de tener que dar el rodeo a que obligaba la jurisprudencia anterior de "convencer" al Abogado del Estado para que accediera a promover el recurso».

(42) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *op. cit.*, págs. 695 y 696:

«El nuevo artículo 102.b) ha corregido esta poco consecuente situación al considerar expresamente legitimados para interponer el recurso de casación en interés de Ley, que ha venido a sustituir a la antigua apelación extraordinaria, al Abogado del Estado, así como a las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general (lo que comprende inequívocamente a las Entidades Locales, aunque alguno lo haya puesto en duda) o corporativo (Colegios profesionales, Cámaras, etc.).

Cualquier duda interpretativa respecto a las entidades legitimadas es ahora insostenible, ya que si la finalidad del recurso es salvaguardar el interés de la Ley, asegurando su correcta interpretación, es obvio que debe reconocerse legitimación a todas las entidades que, por tener reconocida por la Constitución o la Ley alguna autonomía, pueden producir normas jurídicas, ya que ellas son las primeras interesadas en velar porque estas normas suyas se interpreten debidamente».

(43) La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1973 (referencia Aranzadi 162) declara:

V. LA POSTULACIÓN Y DEFENSA

A) *La postulación y defensa cuando el fundamento extraprocesal es la protección de la voluntad del legislador*

El confusionismo hoy en día existente en torno al recurso en interés de la Ley se origina, en parte, por no haberse diferenciado los conceptos de acción, legitimación y postulación. Ya hemos visto cuál es el fundamento de la acción (la titularidad de una potestad administrativa que resulta lesionada por una sentencia firme), y qué Administraciones Públicas están legitimadas para recurrir en interés de Ley. Examinemos, ahora, la persona física u órgano a través del cual ejercen su pretensión las Administraciones legitimadas.

En su origen, cuando el fundamento de la acción que es ejercía en el recurso en interés de Ley respondía a la protección de la voluntad del legislador, lo lógico hubiera sido atribuir la postulación y defensa a los Oficiales del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales.

Como alternativa legítima cabe imaginar que la Ley bien pudiera haber atribuido la defensa de la legalidad al Ministerio Fiscal, como sugieren COSCULLUELA (44) y MORENO CATENA (45), ya que a la fiscalía

«... en estos supuestos, la gravedad del daño no se debe apreciar ni medir en relación al causado en el caso singular de la sentencia impugnada, sino al que pueda producir la repetición de casos semejantes, basados y estimulados por esa misma doctrina».

Téngase en cuenta la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1983 (referencia Aranzadi 2547), en la que se desestima el recurso porque, pese a que la sentencia firme impugnada es errónea, no es gravemente dañosa porque no es susceptible de reiteración.

(44) Luis M. COSCULLUELA MONTANER, *El recurso en interés de la Ley*, «Revista de Administración Pública», núms. 100-102, vol. II, enero-diciembre de 1983, págs. 1252 y 1253:

«Ello implica que no pueda interponerse por ningún otro órgano, especialmente el Ministerio Fiscal, tal como ha quedado dicho, lo que no deja de plantear dudas de lege ferenda, en relación a las Comunidades Autónomas, cuya problemática es sustancialmente diversa a la de las otras Administraciones Públicas. En todos estos supuestos en que el grave daño a los intereses públicos viene referido a otras Administraciones Públicas distintas de la del Estado, es evidente que la independencia funcional de la Abogacía del Estado se refuerza, pero las dudas sobre el acierto de la solución impuesta desde 1956 se acrecientan».

(45) Víctor MORENO CATENA apunta lo siguiente (en la obra colectiva *Curso de Derecho Procesal Administrativo*, redactada por Vicente GIMENO SENDRA, Víctor MORENO CATENA, José GARBERI LLOBREGAT y Nicolás GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1992, pág. 330):

«La infracción de la ley, junto con el grave daño a los intereses generales, pueden justificar un recurso de esta índole, pero el legislador debiera haber apuntado en otra dirección. Si verdaderamente nos hallásemos ante un recurso en interés de la ley —y sin duda es necesario un mecanismo de esta naturaleza en el proceso administrativo— habría que otorgar legitimación activa para interponerlo precisamente al Ministerio Fiscal, por cuanto a él encomienda la Constitución promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad y del

corresponde defender la legalidad en los procesos contencioso-administrativos en los que la Ley prevé su intervención, según lo dispuesto en el artículo 3.13 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre (Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal). A este respecto, no cabe olvidar que la primera regulación en España del recurso en interés de Ley en la vía contencioso-administrativa, se estableció por Decreto de 8 de mayo de 1931 (disposición aprobada por el Gobierno provisional de la República, y después elevada de rango jerárquico por la Ley de 18 de agosto de 1931), preceptuándose que la representación de la Administración correspondía al Ministerio Fiscal.

B) *La postulación y defensa cuando se protege un interés cuya gestión se encomienda a una Administración Pública centralista*

Cuando la LJCA de 1956 atribuyó al Abogado del Estado la postulación y defensa en el recurso en interés de Ley, la finalidad de esta vía impugnatoria ya no era la de preservar la voluntad del legislador, sino la de proteger los intereses de la Administración Pública actuante. Puesto que al Abogado del Estado corresponde la representación y defensa de las Administraciones Públicas en el proceso contencioso-administrativo (art. 35 LJCA), resulta natural que los miembros de tan insigne cuerpo vinieran a ejercer la postulación y defensa, sustituyendo a la Fiscalía en el recurso en interés de Ley, tal y como ha puesto de manifiesto Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (46).

Debe dejarse sentado con toda rotundidad que pese a la dicción del artículo 101 de la LJCA de 1956, y de la del artículo 102.b.1) de la LJCA de 1992, el Abogado del Estado no es quien está investido de legitimación procesal, sino que su función se limita a la postulación y defensa de la Administración Pública que recurra en interés de Ley (47). Y digo Admi-

interés público tutelado por la ley (art. 124.1). Por el contrario, la Administración del Estado ha conservado la posición de privilegio en la legitimación activa, aunque extendiendo la legitimación a Entidades y Corporaciones, pero sin ceder esa legitimación al Ministerio Fiscal».

(46) Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *La defensa en Derecho del Estado. Aproximación a la historia del cuerpo de Abogados del Estado*, Editorial Cívitas, Madrid, 1986, págs. 269 y 270, da cuenta de esta circunstancia:

«Recurso en interés de la Ley, que deriva claramente del anterior recurso extraordinario de apelación, establecido como vimos en 1931, tendente a corregir los posibles daños de pronunciamientos judiciales erróneos y que hace que el Abogado del Estado sea el que "ex lege" postule la observancia de la Ley (...) La Ley de la jurisdicción contenciosa de 1956 configura al Abogado del Estado como el representante y defensor de una de las partes que intervienen en el proceso».

(47) No parece, pues, acertado, el Auto del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1989 (referencia Aranzadí 3716), en el que se declara que:

«Son requisitos ineludibles (...) que el recurso se interponga por el Abogado del Estado, por ser éste el único representante de la Administración con legitimación legal para interponer este recurso extraordinario...».

nistración Pública que recurra y no Administración del Estado porque, por un lado, tal y como he señalado, ésta no es la única que gozaba de acción para recurrir en interés de Ley al amparo de la LJCA de 1956. Por otro lado, el Abogado del Estado desempeñaba, en la redacción originaria de esta Ley, las labores de representación y defensa no sólo de la Administración del Estado, sino también de otras Administraciones Públicas (artículo 35 LJCA) (48). Así resulta del propio artículo 101 de la LJCA de 1956 en el que se atribuía la postulación al Abogado del Estado «aunque no hubiera intervenido en el procedimiento». Esta disposición cobraba sentido cuando una Administración Pública distinta a la del Estado había conferido la postulación y defensa ante el Tribunal de instancia a un letrado libremente designado.

C) *La postulación y defensa cuando se protege un interés público cuya gestión se encomienda a Administraciones dotadas de autonomía*

Esta última circunstancia sigue en vigor en la actualidad, aunque con modificaciones. Con arreglo al mencionado artículo 35 LJCA la regla general antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, era que el Abogado del Estado siempre ejercía la representación y defensa de las demás Administraciones Públicas, salvo que éstas designaran un letrado para que las representase, y salvo cuando las demás Administraciones Públicas litigaran contra la del Estado. Como en el recurso en interés de Ley no se litiga contra la Administración del Estado (49), sino en defensa de los intereses de la Administración Pública perjudicada por la sentencia firme que se impugna, en principio, el Abo-

En la misma línea aquí criticada se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1988 (referencia Aranzadi 4215):

«Los Letrados del Estado son, pues, los portadores de la específica legitimación prevista por el legislador para promover el recurso de apelación extraordinario».

(48) Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1992 (referencia Aranzadi 1764):

«... en el planteamiento de los sujetos públicos demandados a raíz de la Ley de 1956, sólo se apoderó a la Abogacía del Estado, bien hubiera asumido la representación y defensa del Estado (art. 34.1...), bien que hubiera también figurado como representante y defensor de otras Administraciones Públicas, según lo permitía el artículo 35.1 de la referida Ley, e incluso aunque no hubiera sido parte en el procedimiento, si una Entidad o Corporación demandada con propia postulación le instaba a la promoción del recurso extraordinario y la Abogacía del Estado accedía a ello por entender quebrantada la legalidad objetiva. Quiere decirse que en dicho inicial planteamiento, los Entes Locales, por sí mismos, no se hallaban legitimados para interponer dicho recurso de apelación extraordinario, reconduciéndose en todo caso a su ejercicio a la Abogacía del Estado».

Ver la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 1961 (referencia Aranzadi 482).

(49) Una prueba de que en el recurso en interés de Ley no se litiga contra nadie, sino en defensa de los propios intereses, es que en su tramitación procesal no se da audiencia a las partes, por la sencilla razón de que no las hay. Por ello considera Cirilo MARTÍN-RETORTILLO (en *El recurso extraordinario de apelación en la nueva Ley de lo*

gado del Estado debía desempeñar siempre la representación y defensa de todas las Administraciones Públicas legitimadas.

Dicha situación se modificó radicalmente en virtud de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en cuyo artículo 447.2 se altera el régimen establecido en el artículo 35 de la LJCA de 1956. Con arreglo a dicho precepto la representación y defensa de una Corporación Local nunca corresponde al Abogado del Estado (50). En relación a las Entidades Locales, la LOPJ establece que, por regla general, su representación y defensa corresponde a los Letrados que sirvan en su servicio jurídico, salvo que designen abogado colegiado que las represente y defienda.

Una vez señalado que el Abogado del Estado nunca representa o defiende a un Ayuntamiento, es necesario hacer un esfuerzo adicional para alcanzar una interpretación concorde del artículo 447.2 de la LOPJ de 1985, y del artículo 102.b.1) de la LJCA de 1992. ¿Modifica una Ley ordinaria a la Ley Orgánica del Poder Judicial? En mi opinión, la lectura que permite concordar el artículo 102.b.1) LJCA con el 447 LOPJ es la siguiente. El artículo 102.b.1) menciona, por un lado, a determinadas Administraciones Públicas («Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo»), y por otro lado, en vez de mencionar expresamente a la Administración del Estado, se refiere a ella implícitamente al aludir al órgano al que corresponde su representación y defensa (el Abogado del Estado).

Una correcta redacción del artículo 102.b.1) LJCA hubiera exigido, o que sólo se mencionaran las Administraciones Públicas legitimadas, o que únicamente se señalaran los órganos a los que corresponde la postulación y defensa de cada una de ellas (en la línea de principio apuntada por la enmienda núm. 128, presentada en el Congreso de los

Contencioso-administrativo, «Revista de Derecho Procesal», núm. 4, año 1963, págs. 105 y 106 que no es necesario emplazar al particular interesado en el asunto de que se trate. Téngase en cuenta lo expresado por Luis M. COSCULLUELA MONTANER, *El recurso en interés de la Ley*, «Revista de Administración Pública», núms. 100-102, enero-diciembre de 1983, pág. 1253:

«En cuanto a la legitimación pasiva, el particular beneficiario del fallo de la sentencia recurrida no tiene el carácter de demandado. La confrontación procesal se celebra entre las alegaciones del abogado del Estado, como parte actora, y los argumentos de la sentencia apelada. El recurso en interés de la Ley así no tiene carácter contradictorio. Este carácter institucionalmente propio de este tipo de recursos no ha dejado de ser objeto de alguna crítica doctrinal que ha destacado como un tipo de recurso creado con la pura finalidad de uniformar la jurisprudencia, va a faltarle la contradicción argumental que es la esencia vivificadora de la formación jurisprudencial».

(50) Ver Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2.ª ed., Cívitas, Madrid, 1992, págs. 180 y 181:

«La representación y defensa de las Entidades locales corresponderá a los Letrados que sirven en sus servicios jurídicos, salvo que designen Abogado colegiado que asuma esta función (art. 447.2, LOPJ). La LOPJ ha derogado, por tanto, el artículo 35, LJ, que atribuía a los Abogados del Estado la defensa de las Entidades locales, salvo que éstas designasen Abogado que las defendiera (A. 21 marzo 1988, Ar. 2241)».

Diputados por el Grupo Parlamentario Catalán —CiU—, y la enmienda núm. 228, presentada por el correlativo Grupo del Senado) (51).

Desde esta perspectiva, sigue vigente el artículo 447.2 de la LOPJ, y este precepto es congruente con lo prevenido en el artículo 102.b.1) de la LJCA de 1992. En definitiva, la representación y defensa de un Ayuntamiento cuando interpone un recurso en interés de Ley corresponde, bien a los Letrados de la Corporación municipal, bien al abogado colegiado que designe la municipalidad. Si es una Comunidad Autónoma (52) o un Colegio Profesional quien impugna en interés de Ley una sentencia firme, la postulación y defensa no corresponde al Abogado del Estado, sino a los propios servicios jurídicos o al abogado colegiado que se designe.

(51) «Boletín Oficial de las Cortes Generales». Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 80-5, del 18 de marzo de 1992, pág. 63, en la que se propone la siguiente redacción del artículo 102.b.1):

«El abogado del Estado, el letrado de la Comunidad Autónoma afectada, así como las Entidades .../... podrán interponer ante el Tribunal Supremo recurso de casación en interés de la ley contra .../... (resto igual)».

«Boletín Oficial de las Cortes Generales». Senado. Serie II, núm. 73 (d), de 21 de abril de 1992, pág. 96, en la que se reitera la redacción propuesta y desechada en el Congreso de los Diputados.

(52) No parece acertada, pues, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1988 (referencia Aranzadi 4215):

«... debiendo en fin significarse que la atribución al Servicio Jurídico del Estado de la facultad de interponer el recurso no implica, ni que las Comunidades Autónomas queden sujetas a la tutela del Estado, pues los poderes autonómicos no resultan en modo alguno mermados o mediatizados por el ejercicio de funciones encaminadas a obtener la fijación de la doctrina jurisprudencial correcta, *enmarcable dentro de las competencias estatales*, ni que arrojen a aquéllas a una situación de indefensión, pues siempre podrán adoptarse las medidas conducentes para su interposición, excitándola o proponiéndola, ni que se infrinja el principio de la tutela efectiva proclamado en el artículo 24 de la Constitución».

No tardó demasiado el Tribunal Supremo en corregir esa jurisprudencia. Según la Sentencia de 13 de mayo de 1991 (referencia Aranzadi 6307):

«Esta consideración es tanto más cierta cuanto que sería prácticamente invariable que el Abogado del Estado recurriera en interés de Ley a favor de las pretensiones procesales de la Generalidad de Cataluña, cuando éstas se refieren precisamente al mantenimiento de una interpretación del Estatuto que podría presumirse contraria a los intereses del Estado».