

EL NUEVO MODELO DE RECURSO DE CASACIÓN EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Roberto Mayor Gómez

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Fecha de finalización del trabajo: 31/08/2015

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y REGULACIÓN LEGAL
2. NOVEDADES
3. CONCLUSIONES
4. BIBLIOGRAFÍA

1.Introducción: Antecedentes y regulación legal

En el ordenamiento jurídico español el recurso de casación, en el orden contencioso administrativo, tiene su origen en la Ley 10/1992, de 30 abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal (BOE núm.108 de 5 de mayo de 1992) que lo introdujo mediante la modificación del articulado de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956.

Posteriormente, la Ley 29/1998, de 13 julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa pasó a regular el recurso de casación introduciendo ligeros cambios pero manteniendo la esencia del modelo ya instaurado, que ha sufrido diversas modificaciones legislativas puntuales, fundamentalmente para aumentar la cuantía económica de acceso al mencionado recurso¹, que tenían como principal objetivo controlar y limitar el número de asuntos que accedían al Tribunal Supremo para tratar de adaptarlo a su capacidad organizativa ya que se encontraba en una situación límite, con un retraso endémico en la resolución de asuntos, teniendo en cuenta el número acumulado de recursos pendientes de resolución y los magistrados en la plantilla orgánica del Tribunal Supremo.

La apuesta por un nuevo modelo casacional que reformara el sistema vigente instaurando el “interés casacional” como elemento esencial del recurso de casación fue puesto de manifiesto, de forma recurrente, por amplios sectores doctrinales y operadores jurídicos, incluidos los

¹ La Ley 10/92, de 30 abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal estableció inicialmente la cuantía que daba acceso al recurso de casación en 6 millones de pesetas (unos 36.000 euros); la Ley 29/1998, de 13 julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa elevó el umbral a 25 millones de pesetas (unos 150.000 euros); y finalmente la Ley 37/2011, de 10 octubre, de medidas de agilización procesal, aumentó a 600.000 euros.

propios magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, a través de diversas propuestas² en donde se gestó este nuevo modelo casacional, hasta que por Orden Ministerial, de 11 julio 2012, para la reforma de la Ley 29/1998, de 13 julio, se constituyó una Comisión General de Codificación, que, entre otras funciones, tenía por objeto abordar un nuevo modelo de recurso de casación.

Finalmente, la reciente Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 174, de 22 de Julio de 2015), ha introducido notables e importantes modificaciones en el recurso de casación contencioso administrativo, las cuales entrarán en vigor el 22 de julio del 2016, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición final décima de aquella norma³.

Hay que indicar que en el propio preámbulo de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se identifica cual es el espíritu y finalidad que guía al legislador con esta reforma, al tener por objeto *“intensificar las garantías en la protección de los derechos de los ciudadanos, la ley opta por reforzar el recurso de casación como instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho”*, si bien ya se advierte, igualmente, que no se trata de convertir el recurso de casación en una tercera instancia que pueda desnaturalizar la esencia del recurso de casación en el cumplimiento de su *“función nomofiláctica”*.

Como tendremos ocasión de comprobar analizando las innovaciones introducidas por el legislador en el recurso de casación, se puede concluir que nos encontramos no ante una mera reforma de este recurso sino que se ha configurado un nuevo modelo o sistema casacional en el ordenamiento jurídico español basado en el *“interés casacional objetivo”*, con precedentes en el derecho comparado (Reino Unido, EEUU...)

2. Novedades

En virtud de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, se modifica la sección 3ª del capítulo III del Título IV de Ley 29/1998, de 13 julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA), que queda integrada por los artículos 86 a 93, suprimiendo los artículos 94 y 95.

Las novedades más importantes que se introducen en el nuevo modelo casacional español, en el orden contencioso administrativo, son las siguientes:

Ampliación de los supuestos y sentencias judiciales susceptible del recurso de casación (artículo 86.1 LJCA)

En el diseño del nuevo recurso de casación se amplían los supuestos (al incluirse las resoluciones judiciales dictadas en segunda instancia por los órganos colegiados), y las resoluciones judiciales (al comprender las sentencia judiciales, en única instancia, de los

² El 31 de octubre de 2006, 21 magistrados del Tribunal Supremo de la Sala Tercera, firmaron una propuesta con el título *“Exposición razonada, relativa al proyecto de ley orgánica que modifica la ley reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa y reforma del recurso de casación”*

³ Disposición final décima. Entrada en vigor: *“La presente Ley entrará en vigor el día 1 de octubre de 2015, excepto los apartados uno, dos y cinco de la disposición final tercera, que lo harán al año de su publicación.”*

Juzgados de lo contencioso administrativo), susceptibles de ser objeto de interposición de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo:

- a) Las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos
- b) Las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional
- c) Las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación

Eliminación de la regla de la cuantía como criterio limitativo de acceso al recurso de casación, y reducción de los supuestos excepcionales (artículo 86.2 LJCA)

La cuantía del asunto judicial, que en el modelo casacional que se deroga se configuraba como un límite o excepción cuantitativo⁴, desaparece completamente en la nueva redacción como criterio de acceso al recurso de casación ante el Tribunal Supremo siendo, a estos efectos, por tanto indiferente.

Igualmente, los diversos supuestos que se excepcionaban para recurrir las sentencias judiciales susceptibles de recurso de casación⁵, quedan reducidos únicamente a dos:

- a) Las sentencias dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión
- b) Las sentencias dictadas en los procesos contencioso-electorales

Posibilidad de publicación por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de acuerdos sobre pautas formales a seguir en los escritos de interposición y de oposición de los recursos de casación (artículo 87 bis)

Se prevé que la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo pueda fijar, a través de acuerdo publicado en el Boletín Oficial del Estado, criterios formales, “condiciones extrínsecas” en la denominación de la norma, relativos a los escritos de interposición y de oposición de los recursos de casación (extensión máxima, presentación por medios telemáticos...).

Desaparición de los motivos casacionales y la introducción del “interés casacional objetivo” (artículo 88 LJCA)

Frente a la necesidad de fundar el recurso de casación en motivos tasados, que en la normativa que se deroga se identificaban en el artículo 88 LJCA⁶, en el nuevo modelo de

⁴ El artículo 86.2 b) de la LJCA, en su actual redacción, señala que “Las recaídas, cualquiera que fuere la materia, en asuntos cuya cuantía no exceda de 600.000 euros, excepto cuando se trate del procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales, en cuyo caso procederá el recurso cualquiera que sea la cuantía del asunto litigioso”

⁵ En el artículo 86.2 de la LJCA, en su actual redacción, se incluían, además del supuesto previsto en la nota 4, “Las sentencias que se refieran a cuestiones de personal al servicio de las Administraciones públicas, salvo que afecten al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera”

⁶ a) Abuso, exceso o defecto en el ejercicio de jurisdicción, b) Incompetencia o inadecuación del procedimiento...

casación se introduce el concepto de “intereses casacional objetivo”, de manera que el recurso de casación podrá ser admitido a trámite, invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia, cuando la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta “interés casacional objetivo” para la formación de jurisprudencia.

En el nuevo sistema casacional se enumeran una serie de supuestos en los que el Tribunal Supremo podrá apreciar la existencia de “interés casacional objetivo”, motivándolo expresamente en el auto de admisión, cuando, entre otras circunstancias, la resolución que se impugna:

- a) Fije, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido.
- b) Siente una doctrina sobre dichas normas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales.
- c) Afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso.
- d) Resuelva un debate que haya versado sobre la validez constitucional de una norma con rango de ley, sin que la improcedencia de plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad aparezca suficientemente esclarecida.
- e) Interprete y aplique aparentemente con error y como fundamento de su decisión una doctrina constitucional.
- f) Interprete y aplique el Derecho de la Unión Europea en contradicción aparente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o en supuestos en que aun pueda ser exigible la intervención de éste a título prejudicial.
- g) Resuelva un proceso en que se impugnó, directa o indirectamente, una disposición de carácter general.
- h) Resuelva un proceso en que lo impugnado fue un convenio celebrado entre Administraciones públicas.
- i) Haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales.

En todo caso, se prevén una serie de supuestos tasados en los que se presumirá que existe “interés casacional objetivo”, que son los siguientes:

- a) Cuando en la resolución impugnada se hayan aplicado normas en las que se sustente la razón de decidir sobre las que no exista jurisprudencia.
- b) Cuando dicha resolución se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea.
- c) Cuando la sentencia recurrida declare nula una disposición de carácter general, salvo que esta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente.
- d) Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los organismos reguladores o de supervisión o agencias estatales cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.
- e) Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas

En todo caso, en los supuestos previstos en los apartados de las letras a), d) y e) anteriormente enunciados, se reconoce la posibilidad de que pueda decretarse su

inadmisión, por auto motivado, cuando el Tribunal aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Ampliación del plazo para su presentación y nueva formulación del escrito de preparación del recurso de casación (artículo 89.1 y 2 LJCA)

El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia, aumentando el plazo a 30 días⁷, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido.

En el escrito de preparación se exige ahora que se cumplan una serie de formalidades, debiendo contener, en párrafos separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de lo que traten, los siguientes apartados:

- a) Acreditar el cumplimiento de los requisitos reglados en orden al plazo, la legitimación y la recurribilidad de la resolución que se impugna.
- b) Identificar con precisión las normas o la jurisprudencia que se consideran infringidas, justificando que fueron alegadas en el proceso, o tomadas en consideración por la Sala de instancia, o que ésta hubiera debido observarlas aun sin ser alegadas.
- c) Acreditar, si la infracción imputada lo es de normas o de jurisprudencia relativas a los actos o garantías procesales que produjo indefensión, que se pidió la subsanación de la falta o transgresión en la instancia, de haber existido momento procesal oportuno para ello.
- d) Justificar que la o las infracciones imputadas han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución que se pretende recurrir.
- e) Justificar, en el caso de que ésta hubiera sido dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de un Tribunal Superior de Justicia, que la norma supuestamente infringida forma parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea.
- f) Especialmente, fundamentar con singular referencia al caso, que concurren alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo anterior, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

⁷ El artículo 89.1 de la LJCA, en su actual redacción, señala que “El recurso de casación se preparará ante la Sala que hubiere dictado la resolución recurrida en el plazo de diez días, contados desde el siguiente al de la notificación de aquélla, mediante escrito en el que deberá manifestarse la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos de forma exigidos.”

Necesidad de que la Sala de instancia motive mediante auto aquellos supuestos en los que tenga por preparado el recurso de casación (artículo 89.5 LJCA)

En el diseño del nuevo recurso de casación, no solamente se exige que la Sala de instancia resuelva con auto motivado en aquellos supuestos en los que el escrito de preparación del recurso de casación presentado por las partes procesales no cumpla los requisitos exigidos⁸, sino que también corresponderá a la Sala de instancia motivar suficientemente su concurrencia cuando tenga por preparado el recurso de casación, y además, si lo entiende oportuno, emitirá opinión sucinta y fundada sobre el interés objetivo del recurso para la formación de jurisprudencia, que unirá al oficio de remisión que se enviará al Tribunal Supremo¹⁹.

El mecanismo interno de admisión se reforma profundamente en cuanto a la forma y el fondo (artículo 90 LJCA)

A partir de ahora, cuando se reciban en el Tribunal Supremo los autos originales y el expediente administrativo, el trámite de admisión o inadmisión del recurso será decidido inmediata y directamente por una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo que estará integrada por el Presidente de la Sala y por al menos un Magistrado de cada una de sus restantes Secciones, cuya composición será publicada en la página web del Poder Judicial¹⁰, sin que se pasen previamente las actuaciones al magistrado ponente como se tramitaba actualmente. Se prevé que esta Sección podrá acordar, excepcionalmente, y sólo si las características del asunto lo aconsejan, oír a las partes personadas por plazo común de treinta días acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

En cuanto a la forma que adopta la admisión o inadmisión del recurso de casación, se distingue:

a) En los supuestos del apartado 2 del artículo 88, en los que ha de apreciarse la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, la resolución adoptará la forma de providencia, si decide la inadmisión, y de auto, si acuerda la admisión a trámite. No obstante, si el órgano que dictó la resolución recurrida hubiera emitido en el trámite que prevé el artículo 89.5 opinión que, además de fundada, sea favorable a la admisión del recurso, la inadmisión se acordará por auto motivado.

b) En los supuestos del apartado 3 del artículo 88, en los que se presume la existencia de interés casacional objetivo, la inadmisión se acordará por auto motivado en el que se justificará que concurren las salvedades que en aquél se establecen.

⁸ El artículo 90.1 de la LJCA, en su actual redacción, dispone que “Si el escrito de preparación cumple los requisitos previstos en el artículo anterior, y se refiere a una resolución susceptible de casación, el Secretario judicial tendrá por preparado el recurso. En otro caso, dará cuenta a la Sala para que resuelva lo que proceda.”

⁹ Ello tiene importancia ya que en este supuesto si además se hubiese emitido criterio favorable a la admisión, en el trámite de admisión ante el Tribunal Supremo exigirá entonces que la inadmisión sea resuelta por auto, y no por providencia, que sería la forma habitual, de conformidad con el artículo 90. 3 a) de la LJCA.

¹⁰ El artículo 93.1 de la LJCA, en su actual redacción, dispone que “Interpuesto el recurso de casación, el Secretario judicial pasará las actuaciones al Magistrado ponente para que se instruya y someta a la deliberación de la Sala lo que haya de resolverse sobre la admisión o inadmisión del recurso interpuesto”.

En los autos de admisión se exige que precisen la cuestión o cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo, y que identifiquen la norma o normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

En cuanto a las providencias de inadmisión, únicamente indicarán si en el recurso de casación concurre una de estas circunstancias:

- a) ausencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación o recurribilidad de la resolución impugnada;
- b) incumplimiento de cualquiera de las exigencias que el artículo 89.2 impone para el escrito de preparación;
- c) no ser relevante y determinante del fallo ninguna de las infracciones denunciadas; o
- d) carencia en el recurso de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Publicidad de los autos de admisión del recurso de casación en la página web del Tribunal Supremo y en el BOE (artículo 90.7 LJCA)

Se contempla que los autos de admisión del recurso de casación se publiquen en la página web del Tribunal Supremo, y que con una periodicidad semestral, su Sala de lo Contencioso-administrativo haga público, en dicha página web y en el Boletín Oficial del Estado, el listado de recursos de casación admitidos a trámite, con mención sucinta de la norma o normas que serán objeto de interpretación y de la programación para su resolución.

Reformulación y delimitación de las costas procesales en el trámite de inadmisión (artículo 90.8 LJCA)

En el diseño del nuevo recurso de casación la inadmisión a trámite del recurso de casación comportará la imposición de las costas a la parte recurrente, reconociéndose ahora expresamente que tal imposición pueda ser limitada por el Tribunal Supremo a una parte de ellas o hasta una cifra máxima¹¹.

Los nuevos requisitos del escrito de interposición del recurso de casación (artículo 92.3 LJCA)

En el escrito de interposición del recurso de casación, en apartados separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan, habrá de especificarse:

- a) Exponer razonadamente por qué han sido infringidas las normas o la jurisprudencia que como tales se identificaron en el escrito de preparación, sin poder extenderse a otra u otras no consideradas entonces, debiendo analizar, y no sólo citar, las sentencias del Tribunal Supremo que a juicio de la parte son expresivas de aquella jurisprudencia, para justificar su aplicabilidad al caso.

¹¹ El artículo 93.5 de la LJCA, en su actual redacción, en cuanto a las costas, dispone que la inadmisión del recurso, cuando sea total, comportará la imposición de las costas al recurrente, salvo si lo es exclusivamente por la siguiente causa: "En los asuntos de cuantía indeterminada que no se refieran a la impugnación directa o indirecta de una disposición general, si el recurso estuviese fundado en el motivo del artículo 88.1. d) y se apreciase que el asunto carece de interés casacional por no afectar a un gran número de situaciones o no poseer el suficiente contenido de generalidad."

- b) Precisar el sentido de las pretensiones que la parte deduce y de los pronunciamientos que solicita

La reforma de los trámites en la fase de interposición del recurso de casación (artículo 92.4 y 5 LJCA)

En el caso de que el escrito de interposición no cumpliera lo exigido en el apartado anterior, la Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo competente para la resolución del recurso acordará oír a la parte recurrente, sin que la normativa procesal fije un plazo procesal para ello¹², sobre el incumplimiento detectado y, sin más trámites, dictará sentencia¹³ inadmitiéndolo si entendiera tras la audiencia que el incumplimiento fue cierto, con imposición a dicha parte de las costas causadas aunque puede ser limitada por el Tribunal Supremo a una parte de ellas o hasta una cifra máxima.

En el supuesto que el escrito de interposición cumpliera los requisitos exigidos, la Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo competente para la resolución del recurso acordará dar traslado del escrito de interposición a la parte o partes recurridas y personadas para que puedan oponerse al recurso en el plazo común de treinta días estando de manifiesto las actuaciones procesales y el expediente administrativo en la Oficina judicial, durante este plazo, y sin que en el escrito de oposición pueda pretenderse la inadmisión del recurso.

Celebración de vista pública (artículo 92.6 LJCA)

Con la nueva redacción, la Sección competente para la decisión del recurso, de oficio o a petición de cualquiera de las partes¹⁴, formulada por otrosí en los escritos de interposición u oposición, acordará la celebración de vista pública salvo que entendiera que la índole del asunto la hace innecesaria, en cuyo caso declarará que el recurso queda concluso y pendiente de votación y fallo. Además se especifica que el señalamiento del día en que haya de celebrarse la vista o en que haya de tener lugar el acto de votación y fallo respetará la programación que, atendiendo prioritariamente al criterio de mayor antigüedad del recurso, se haya podido establecer, y que cuando la índole del asunto lo aconsejara, el Presidente de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de oficio o a petición de la mayoría de los Magistrados de la Sección antes indicada, podrá acordar que los actos de vista pública o de votación y fallo tengan lugar ante el Pleno de la Sala.

Sentencias interpretativas del Tribunal Supremo sobre normas (artículo 93.1 LJCA)

La sentencia fijará la interpretación de aquellas normas estatales o la que tenga por establecida o clara de las de la Unión Europea sobre las que, en el auto de admisión a trámite, se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo.

¹² El artículo 93.3 de la LJCA, en su actual redacción, fija un plazo de 10 días

¹³ El artículo 93.4 de la LJCA, en su redacción actual, hace referencia a la forma de auto

¹⁴ El artículo 94.3 de la LJCA, en su actual redacción, dispone que habrá lugar a la celebración de vista cuando lo pidan todas las partes (o la Sala lo estime necesario, atendida la índole del asunto).

Costas procesales (artículo 93.4 LJCA)

La sentencia finalizadora del procedimiento ante el Tribunal Supremo, que sea dictada en el momento procesal a que se refiere el artículo 92.8 LJCA, distingue en cuanto a las costas, las generadas en la instancia, que se resolverán conforme a lo establecido en el artículo 139.1 LJCA, y las costas generadas en el recurso de casación, en donde cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, aunque se prevé que podrá imponer las del recurso de casación a una sola de ellas cuando la sentencia aprecie, y así lo motive, que ha actuado con mala fe o temeridad (imposición que podrá limitar a una parte de ellas o hasta una cifra máxima).

3. Conclusiones

El nuevo modelo casacional aprobado en el orden contencioso administrativo, que introduce notables e importantes novedades como hemos podido comprobar, contiene aspectos sumamente positivos en garantía del derecho a la tutela judicial efectiva y para la configuración del Tribunal Supremo como verdadero y superior órgano unificador de doctrina jurisprudencial.

No cabe duda que con el sistema casacional que se va a sustituir las elevadas cuantías que se fijaban para que pudiera ser admitido el recurso de casación (600.000 euros)¹⁵, junto con los exigentes y rigurosos requisitos de admisión que fueron configurados e interpretados por el propio Tribunal Supremo, dejaban fuera del enjuiciamiento del Tribunal Supremo, a los efectos de poder fijar doctrina jurisprudencial uniforme, un gran número de materias y asuntos relevantes y trascendentes desde el punto de vista jurídico, respectos de los cuales era, sin duda, necesaria la función unificadora de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y que quedaban huérfanas de pronunciamiento de nuestro alto Tribunal, por lo que la ampliación de los supuestos y sentencias judiciales susceptible del recurso de casación permitirá que el Tribunal Supremo pueda extender su ámbito de actuación sobre la práctica totalidad de las resoluciones judiciales, y por tanto dotar de uniformidad interpretativa a todo el ordenamiento jurídico administrativo, permitiendo con su jurisprudencia garantizar en el ámbito judicial los principios y derechos constitucionales de seguridad jurídica e igualdad, respectivamente.

Sin duda el mayor cambio que se incorpora en la reforma del recurso de casación es la introducción del interés casacional como criterio de acceso al Tribunal Supremo, lo que no estuvo exento de amplios debates jurídicos y posiciones contrarias¹⁶. No obstante, aunque pueda resultar prematuro su análisis hasta su efectiva puesta en funcionamiento, se considera

¹⁵ La justificación utilizada en la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, para aumentar la cuantía volvió a ser la misma: el aumento de litigiosidad entonces detectado y el gran número de asuntos impedía asumir el volumen de recursos por parte del Tribunal Supremo.

¹⁶ En la propia exposición de motivos del Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, de fecha 3 de abril de 2014, incluso se cuestionaba abiertamente el sistema finalmente adoptado al señalar que *“Limitar el papel del Tribunal Supremo al conocimiento de asuntos admitidos discrecionalmente debilitaría enormemente su capacidad de influir en el resto de los órganos judiciales, sencillamente porque la verdadera jurisprudencia no se construye mediante sentencias aisladas y puntuales, sino recordando y afinando constantemente el criterio a seguir ante cada problema relevante; y ello, como es obvio, sólo puede llevarse a cabo si determinada clase de asuntos tienen, en todo caso, legalmente garantizado el acceso a la casación. La admisión puramente discrecional de los recursos de casación en todos los casos no sólo tropezaría con pautas muy arraigadas en nuestra cultura jurídica, sino que podría prestarse a abusos”*.

que es clara y manifiesta la intención del legislador cuando añade al término interés casacional el concepto de “objetivo”, lo que además se ve acompañado del establecimiento de una enumeración detallada y tasada de supuestos que si bien, no cabe duda, no estarán exentos de cierto margen de apreciación por parte del Tribunal Supremo no parece que pueda llegar a implicar libre discrecionalidad o arbitrariedad.

Una novedad que se introduce expresamente en el texto del articulado, y que resulta de una indudable importancia práctica, es el relativo a la posibilidad de publicación por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de acuerdos sobre pautas formales a seguir en los escritos de interposición y de oposición de los recursos de casación, lo que ya se hacía en otras Salas del Tribunal Supremo¹⁷. Esta medida es muy acertada y contribuirá, sin duda, a esclarecer y fomentar el conocimiento de los criterios de admisión evitando que el recurso de casación se convierta en una “trampa” para abogados por desconocimiento de las formalidades exigidas en los escritos procesales por el Tribunal Supremo, lo que unido a la previsión de la publicidad de los autos de admisión del recurso de casación en la página web del Tribunal Supremo y en el BOE suponen una apuesta clara por la transparencia y publicidad.

En todo caso, es previsible que esta pública puesta a disposición de los criterios formales de admisión y de los autos admitidos del recurso de casación, con mención sucinta de la norma o normas que serán objeto de interpretación, pudiera terminar conllevando como contrapartida un aumento de las costas procesales en el Tribunal Supremo en determinados supuestos de inadmisión a trámite. A mi modo de ver, sería lógico y estaría justificado que si por parte del Tribunal Supremo se ponen todos los medios posibles para que los abogados puedan conocer los criterios de admisión y las normas que serán objeto de interpretación, se pueda llegar a ser menos tolerantes con recursos de casación, que, por ejemplo, sean inadmitidos por considerar que concurren los presupuestos previstos en los apartados a) o b) del artículo 90 LJCA, o sobre una cuestión jurídica respecto de la cual ya se haya pronunciado el Tribunal Supremo con anterioridad, todo ello sin que, en todo caso, el aumento de la cuantía de las costas procesales impuestas pueda llegar a implicar una merma del derecho a la tutela judicial efectiva de las partes procesales.

También resulta positivo el papel activo que a partir de ahora se va a atribuir a los órganos de instancia no solamente filtrando y depurando los escritos procesales, al requerirse motivar suficientemente mediante auto la concurrencia de los requisitos exigidos, sino también adjuntando informe u opinión fundada sobre el interés objetivo del recurso para la formación de jurisprudencia, lo que contribuirá a enriquecer el debate jurídico en la formación de jurisprudencia en el Tribunal Supremo.

Por otra parte, surgen del articulado del texto aprobado algunas dudas que, muy probablemente, sean erratas o defectos formales consecuencia de una reforma acelerada, y ciertamente cuestionable procedimentalmente en cuanto a su tramitación legislativa¹⁸, y así,

¹⁷ La Sala Civil del Tribunal Supremo publicó el 30 de diciembre de 2011 el Acuerdo sobre criterios de admisión de los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal.

¹⁸ Véase que tanto el informe que elaboró el CGPJ en las reuniones celebradas los días 26 y 27 de junio de 2014, como el informe que emitió la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, de fecha 3 de junio de 2014, están referidos al texto de un anteproyecto de 4 de abril de 2014 de la LOPJ que no se corresponde con el que ha sido finalmente aprobado (si bien recoge mayoritariamente las indicaciones que se apuntaban en este último informe del Tribunal Supremo y en la propuesta con el título “ Exposición razonada, relativa al proyecto de ley orgánica que modifica la ley reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa y reforma del recurso de casación”, que 21 magistrados del Tribunal Supremo, Sala Tercera, elaboraron el 31 de octubre de 2006).

por ejemplo, en el artículo 86 de la LJCA se enumeran las resoluciones susceptibles del mismo, y se refiere a "las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo", pero ¿qué sucedería entonces con las resoluciones de los Juzgados Centrales de lo contencioso administrativo dictadas en única instancia?. El espíritu y finalidad de la reforma, expresada en el propio preámbulo de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, es que el Tribunal Supremo pueda llegar a la práctica totalidad de las resoluciones judiciales por lo que carecería de sentido y de justificación que el legislador de forma voluntaria y consciente haya excluido del acceso al recurso de casación a las resoluciones de los Juzgados Centrales de lo contencioso administrativo dictadas en única instancia, y sin que, a mi juicio, pueda entenderse que los Juzgados Centrales de lo contencioso administrativo estén incluidos y comprendidos en el concepto de "Juzgados de lo Contencioso-administrativo" del artículo 86.1 LJCA, a tenor de la clasificación literal de los órganos jurisdiccionales prevista en el artículo 6 LJCA.

Igualmente, al regular la preparación del escrito del recurso de casación en el artículo 89 LJCA, y en gran parte del resto del articulado, se aprecia que únicamente parece referirse a las sentencias dictadas por los órganos colegiados, al referirse a la "Sala de instancia", sin que conste ninguna referencia al modo de preparar el escrito del recurso de casación en los casos en que sean susceptibles de recurso de casación las sentencias dictadas por los órganos unipersonales, lo que puede generar una notable confusión sobre la forma de actuar para los operadores jurídicos, principalmente abogados, aunque también para órganos judiciales unipersonales, ya que, por ejemplo, les puede surgir la duda razonable de si, teniendo en cuenta la inexistencia de cualquier referencia a ellos en este precepto, les resultaría aplicable la exigencia contenida en el apartado e) del artículo 89.2 LJCA.

Tampoco se contempla en el artículo 92.4 LJCA la fijación de un plazo procesal concreto para que las partes puedan alegar sobre el incumplimiento detectado en el escrito de interposición del recurso de casación.

Sería por tanto deseable que, antes de su entrada en vigor, por parte del legislador se procediera a corregir y depurar el texto normativo aprobado aclarando y complementando los defectos u omisiones advertidos, todo ello para no dificultar la implantación y desarrollo del nuevo modelo casacional.

Una de las cuestiones que, sin duda, debiera generar cierta preocupación en los artífices e impulsores de la reforma es si, a pesar de la amplia *vacatio legis* que se prevé en la norma, el Tribunal Supremo va a estar preparado para la previsible avalancha de recursos de casación que se producirán desde el inicio, y que podrían llevar al colapso o parálisis de este nuevo modelo casacional a los pocos meses de su entrada en vigor, por lo que se torna imprescindible una planificación estratégica que analice, de forma realista, las necesidades de medios materiales y personales de los que será necesario disponer en el Tribunal Supremo para poder afrontar este nuevo modelo casacional, y que sea implementado lo antes posible con el objeto de que pueda ser efectuada una adecuada organización interna con la que afrontar esta nueva etapa en el recurso de casación.

Precisamente uno de los grandes retos a los que se enfrentará el Tribunal Supremo es el importante aumento de los recursos de casación que tendrán acceso por lo que, a mi modo de ver, se deberían haber arbitrado mecanismos formales de control, y así, por ejemplo, se podría haber optado por un sistema como el francés en el que se limite el número de abogados con capacitación profesional para interponer recurso de casación ante el equivalente a nuestro Tribunal Supremo, la "*Cour de Cassation*", lo que estaría justificado en el hecho cierto de que

un número excesivo de recursos de casación puede poner en peligro el desenvolvimiento y correcto funcionamiento del nuevo modelo casacional, y que además podría estar fundamentado, entre otras, por los siguientes motivos:

1º) En el nuevo modelo casacional queda determinado y definido que su objeto no es resolver la controversia judicial concreta planteada, la satisfacción de pretensiones individuales, a modo de segunda o tercera instancia, sino que cumple una función nomofiláctica, como expresamente se expone en el propio preámbulo de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, esto es, tiene por finalidad definir el derecho objetivo a efectos de crear jurisprudencia y que sea útil para la comunidad jurídica.

2º) El recurso de casación ostenta una naturaleza extraordinaria y en la formulación que se introduce, además de continuar siendo un recurso muy técnico para los abogados, requerirá un profundo y específico conocimiento del estado de la jurisprudencia en el orden contencioso administrativo, por lo que, para no hacer un uso indiscriminado y erróneo del mismo, asociarlo a determinados perfiles profesionales cualificados que cumplan una serie de requisitos (abogados con un número determinado años de ejercicio, especialización, superación de pruebas...) parece idóneo como mecanismo natural y activo para depurar el acceso al recurso de casación.

3º) Dentro de las opciones que se pueden plantear para reducir el número de recursos de casación que podrán resolver los magistrados del Tribunal Supremo se enuncia como una alternativa menos gravosas que otras (aumento de las costas procesales, criterios excesivamente restrictivos...)

En definitiva, la reforma recientemente aprobada supondrá un nuevo modelo casacional en el orden contencioso administrativo respecto del que cabe apreciar novedades sumamente positivas y algunos aspectos, principalmente la introducción del interés casacional objetivo, que si bien inicialmente pueden generar dudas o recelos en algunos sectores doctrinales, esperemos que pronto queden disipados con el criterio técnico, independiente y nomofiláctico que debe guiar siempre la actuación de nuestro Tribunal Supremo.

4. Bibliografía

- Alonso Mas, María José. *“El acceso al recurso de casación en el orden contencioso-administrativo: una oportunidad perdida”*. Revista de Administración Pública nº 197 (mayo/agosto 2015). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2015
- Bouazza Omar, Ariño. *“El recurso de casación contencioso-administrativo común: estudio de legislación y de jurisprudencia y propuestas para su reforma”*. Editorial Civitas. 2013
- Cancio Fernández, Raúl Cesar. *“La nueva casación contenciosa administrativa”*. Post en el blog: www.queaprendemoshoy.com (entrada de 4 de septiembre de 2015)

- Castroverde Córdoba, Diego. *“Por un nuevo modelo del recurso de casación en materia contencioso-administrativo”*. Revista de Jurisprudencia núm. 1, de fecha 1 de diciembre de 2013. Editorial Lefebvre-El Derecho.2013
- Sieira Míguez, José Manuel (Director), y Quintana Carretero, Juan Pedro (Coordinador). *“El recurso de casación en la jurisdicción contenciosa administrativa. Doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo”*. Editorial Thompson-Aranzadi.2012