

NUEVA REGULACIÓN DE LA CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Nueva regulación de la casación contencioso-administrativa

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, ha transformado de manera sustancial la regulación del recurso de casación contencioso-administrativo. La reforma, que entrará en vigor el 22 de julio de 2016, introduce el denominado «interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia» como requisito imprescindible para que el recurso de casación pueda ser admitido por el Tribunal Supremo. Solo si el Tribunal considera que concurre ese interés, y con independencia de la cuantía del asunto, el recurso será admitido. La concurrencia del interés casacional deberá ser justificada por el recurrente en el escrito de preparación del recurso. La Sala Tercera del Tribunal Supremo gozará de un amplio margen de discrecionalidad para considerar en cada caso si ese interés existe.

New regulation on the contentious-administrative cassation appeal

Basic Law 7/2015 of 21 July, amending Basic Law 6/1985 of 1 July, has substantially changed the regulation on the contentious-administrative cassation appeal. The reform, which will enter into force on 22 July 2016, makes «objective cassation interest for the formation of case law» a prerequisite for the Supreme Court to admit a cassation appeal. Only if the Supreme Court considers there to exist cassation interest may the appeal be admitted for processing. The existence of cassation interest must be justified in the preparation writ. The Supreme Court will have ample discretion to determine whether the cassation interest exists in each case.

PALABRAS CLAVE

Recurso de casación, Tribunal Supremo, Interés casacional.

KEY WORDS

Cassation appeal, Supreme Court, Cassation interest.

Fecha de recepción: 4-2-2016

Fecha de aceptación: 12-2-2016

INTRODUCCIÓN

El recurso de casación contencioso-administrativo ha sido objeto de una sustancial modificación por virtud de la disposición final tercera 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 («LO 7/2015»). La LO 7/2015 modifica la sección 3.^a del capítulo III del título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa («LJCA»), que quedará conformada por los artículos 86 a 93, con supresión, por tanto, de los actuales artículos 94 y 95. La reforma entrará en vigor el 22 de julio de 2016.

Más que de una reforma, bien puede afirmarse que se está ante un nuevo modelo de recurso de casación contencioso-administrativo, pues pocos elementos comparte su nuevo diseño con el recurso de casación introducido en nuestro ordenamiento por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de medidas urgentes de reforma procesal, que, con algunas variaciones, ha mantenido su estructura y elementos esenciales hasta hoy en la LJCA.

Habida cuenta del tan elevado como insostenible número de asuntos que llegan desde hace décadas al Tribunal Supremo, las diferentes reformas del recurso de casación realizadas hasta ahora pretendían limitar el número de asuntos con acceso a la

casación. Para ello se optó en el pasado por elevar sucesivamente la cuantía mínima de los asuntos a modo de barrera de entrada cada vez más alta hasta alcanzar la cuantía de 600.000 euros actualmente exigida para que un asunto acceda al recurso de casación. Si bien es cierto que esta barrera limita objetivamente el número de asuntos con acceso a la casación, no lo es menos que la frialdad de esa criba dejaba fuera asuntos de verdadero interés jurídico desde la perspectiva de las funciones del Tribunal Supremo.

La finalidad expresa del nuevo sistema casacional es reforzar el recurso de casación como instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho. Para ello, la reforma amplía el número de sentencias que teóricamente pueden ser recurridas en casación, si bien permite al Tribunal Supremo admitir solamente aquellos recursos en los que aprecie que concurre un «interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia». Con ello se pretende guardar el debido equilibrio entre la función homogeneizadora en la aplicación del derecho y el riesgo de que el recurso de casación se convierta en una mera tercera instancia.

A buen seguro el cumplimiento de la finalidad nomofiláctica perseguida tendrá también como resultado la notable reducción de los asuntos que acceden a la casación, pues se antoja que la aplica-

ción de requisito del «interés casacional» será notablemente restrictiva. No es ajena, por tanto, esta reforma a la finalidad que perseguían sus predecesoras.

A continuación se exponen las principales novedades de la reforma operada por la LO 7/2015, que, en todo caso, habrá de ser completada por la jurisprudencia en aspectos no menores a partir del 22 de julio de 2016.

AMPLIACIÓN DE LAS SENTENCIAS SUSCEPTIBLES DE SER RECURRIDAS EN CASACIÓN

Uno de los aspectos destacables de la reforma es que amplía el elenco de sentencias frente a las que cabe interponer recurso de casación.

A partir de la entrada en vigor de la reforma, podrá presentarse recurso de casación frente a las sentencias que, en única instancia, dicten los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo siempre que contengan una doctrina que se repunte gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos.

Además, podrá interponerse recurso de casación contra las sentencias dictadas en apelación tanto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional como por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. El régimen actual solamente permite recurrir en casación las sentencias dictadas en única instancia por los citados órganos jurisdiccionales.

No se podrá interponer recurso de casación frente a las sentencias dictadas en los procedimientos para la protección del derecho fundamental a la reunión ni frente a las dictadas en los procesos contencioso-electorales. Además de estas dos exclusiones, la actual regulación impide también acudir a la casación frente a las sentencias que se refieran a las cuestiones de personal, salvo que afecten al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera, exclusión que la reforma elimina.

La ampliación de los supuestos en los que cabrá presentar un recurso de casación viene dada también por la eliminación de la regla de la cuantía como criterio que limita el acceso a la casación.

El régimen actual impide presentar recurso de casación frente a sentencias recaídas, cualquiera que fuere la materia, en asuntos cuya cuantía no exceda

de 600.000 euros (salvo en los procedimientos de protección de los derechos fundamentales). La reforma elimina este límite cuantitativo de modo que podrá presentarse recurso de casación frente a las sentencias a las que se ha hecho mención con independencia de la cuantía del asunto en cuestión.

LA ELIMINACIÓN DE LOS MOTIVOS CASACIONALES TASADOS Y LA INTRODUCCIÓN DEL «INTERÉS CASACIONAL» COMO REQUISITO DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO

La reforma elimina los cuatro motivos tasados por los que actualmente debe encauzarse el recurso de casación y que se encuentran regulados en el actual artículo 88 de la LJCA. Cuando entre en vigor la reforma, el recurso de casación podrá interponerse ante cualquier infracción del ordenamiento jurídico «tanto procesal como sustantivo, o de la jurisprudencia».

Ahora bien, solamente se admitirán los recursos que a juicio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo presenten interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

La reforma de la LJCA no define qué se entiende por interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

El nuevo artículo 88.2 de la LJCA incluye nueve circunstancias generales que pueden indicar que concurre ese interés. Si alguna de ellas concurre en un asunto en cuestión, el Tribunal Supremo puede apreciar que existe interés casacional.

A título de ejemplo, conforme al mencionado precepto podrá el Tribunal Supremo advertir interés casacional:

- (i) Cuando se recurra una sentencia que 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.

Se está, en esencia, ante el mismo supuesto en el que se basa el actual recurso de casación para la unificación de doctrina (recurso que, junto con el de casación en interés de ley, es eliminado por la reforma). Es de esperar, no obstante, que no se exija que los supuestos de contraste sean idénticos, como sucede hoy en el recurso de casación para la unificación de doctrina,

pues la LJCA se refiere que se trate de cuestiones «sustancialmente iguales».

(ii) Cuando una sentencia sienta una doctrina que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales o afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso.

(iii) Cuando interprete y aplique aparentemente con error, y como fundamento de su decisión, una doctrina constitucional.

Son tres ejemplos del listado de nueve circunstancias generales que, en cualquier caso, conforman una lista *numerus apertus*. Por tanto, el Tribunal puede basarse en otras circunstancias no previstas en la nueva LJCA para apreciar la existencia de interés casacional. El recurrente deberá razonar en el escrito de preparación del recurso, cuya importancia aumenta de forma notable en el nuevo sistema casacional, la concurrencia de las circunstancias que a su juicio revelen el interés casacional del asunto, circunstancias que a buen seguro se irán configurando con más precisión por vía jurisprudencial.

Junto con las anteriores, el nuevo artículo 88.3 de la LJCA contiene cinco supuestos en los que se presume la existencia de interés casacional. En otras palabras, el recurso de casación debe ser admitido si se aprecia que concurre alguna de las siguientes cinco circunstancias:

- Cuando en la resolución impugnada se hayan aplicado normas en las que se sustente la razón de decidir sobre las que no exista jurisprudencia.
- Cuando dicha resolución se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea.
- Cuando la sentencia recurrida declare nula una disposición de carácter general, salvo que esta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente.
- 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.
- Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

No obstante, en los supuestos primero, cuarto y quinto el recurso podrá ser inadmitido por auto

motivado si el Tribunal considera que carece manifiestamente de interés casacional. En consecuencia, solamente el supuesto consistente en que se recurra una resolución que se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea gozará en puridad de la presunción de interés casacional al que se refiere el nuevo artículo 88.3 de la LJCA, pues los demás supuestos son excepcionales.

LOS REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR EL ESCRITO DE PREPARACIÓN DEL RECURSO. EL NUEVO TRÁMITE DE ADMISIÓN

El escrito de preparación del recurso de casación adquiere una relevancia cualificada en el sistema configurado por la reforma. El plazo para presentarlo se amplía de los diez días previstos actualmente a treinta. La ampliación del plazo trae causa, naturalmente, de la especial complejidad y relevancia que el escrito de preparación adquirirá una vez que la reforma entre en vigor.

El escrito de preparación deberá incluir el siguiente contenido para que se considere que la preparación del recurso ha sido correctamente realizada:

- (i) Acreditar el cumplimiento de los requisitos reglados en orden al plazo, la legitimación y la recurribilidad de la resolución que se impugna.
- (ii) Identificar con precisión las normas o la jurisprudencia que se consideran infringidas, justificando que fueron alegadas en el proceso, o tomadas en consideración por el órgano de instancia, o que éste hubiera debido observarlas aun sin ser alegadas.
- (iii) 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.
- (iv) Justificar que la infracción o las infracciones imputadas han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución que se pretende recurrir.
- (v) 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.

(vi) 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 nuevo artículo 88 de la LJCA, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Si el escrito de preparación se presenta dentro del plazo de treinta días y tiene el contenido mencionado, el órgano de instancia tendrá por preparado el recurso de casación mediante auto en el que se motivará suficientemente la concurrencia de los requisitos aplicables al escrito de preparación y emplazará a las partes para comparecer en el plazo de treinta días ante el Tribunal Supremo.

El órgano de instancia podrá emitir, si lo entiende oportuno, *«opinión sucinta y fundada sobre el interés objetivo del recurso para la formación de jurisprudencia, que unirá al oficio de remisión»* de los autos al Tribunal Supremo; no parece esperable que con carácter general los órganos de instancia hagan uso de esta previsión.

Si el escrito de preparación no cumple con los requisitos previstos, el órgano de instancia, mediante auto motivado, tendrá por no preparado el recurso de casación. Contra ese auto únicamente podrá presentarse recurso de queja.

Presentado el escrito de preparación del recurso en tiempo y forma, y remitidas las actuaciones al Tribunal Supremo, este deberá decidir si el recurso presenta interés casacional.

De conformidad con lo previsto en el nuevo artículo 90.2 de la LJCA la admisión o inadmisión a trámite del recurso será decidida por una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo integrada por el presidente de la Sala y por al menos un magistrado de cada una de sus restantes secciones. Con excepción del presidente de la Sala, dicha composición se renovará por mitad transcurrido un año desde la fecha de su primera constitución y en lo sucesivo cada seis meses, mediante acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo que determinará sus integrantes para cada uno de los citados periodos y que se publicará en la página web del Poder Judicial.

Esta obligatoria rotación en la Sección de Admisiones podría ir en detrimento de la necesaria constancia y homogeneidad en la aplicación de los criterios de admisión de los recursos de casación.

Excepcionalmente, la Sección de Admisiones podrá convocar a una vista oral a las partes para oír las acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Las resoluciones de admisión adoptarán la forma de auto en el que se precisará la cuestión o cuestiones en las que entiende que existe interés casacional e identificarán la norma o normas que en principio serán objeto de interpretación.

Por su parte, las resoluciones de inadmisión adoptarán la forma de providencia, que únicamente indicará si en el recurso de casación concurre alguna de las cinco circunstancias de inadmisión previstas en el nuevo artículo 90.4 de la LJCA. No obstante, si se está ante un supuesto en el que quepa aplicar alguna de las causas de presunción de interés casacional antes mencionadas o en los que el órgano de instancia haya informado de forma favorable a la admisión del recurso, la inadmisión deberá hacerse por auto motivado.

Contra las providencias y los autos de admisión o inadmisión no cabrá recurso alguno. Habrá de acudir, por tanto, al incidente de nulidad de actuaciones o al recurso de amparo constitucional en función de los casos.

EL CONTENIDO DEL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

Admitido el recurso, la parte recurrente será emplazada por treinta días para que presente el escrito de interposición.

En apartados separados, que deberán encabezarse con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan, el escrito de interposición del recurso debe exponer razonadamente por qué han sido infringidas las normas o la jurisprudencia que como tales se identificaron en el escrito de preparación, sin que puedan alegarse infracciones no identificadas en ese escrito. Además, en el caso de que se invoque la vulneración de jurisprudencia, han de analizarse —y no solo citarse— las sentencias del Tribunal Supremo que a juicio del recurrente son expresivas de esa jurisprudencia para justificar su aplicabilidad al caso en cuestión.

Debe precisarse el sentido de las pretensiones que la parte deduce y de los pronunciamientos que solicita.

Si el escrito de interposición no se ajusta al contenido mencionado, la Sección de la Sala Tercera

competente para resolver el recurso acordará oír a la parte recurrente sobre el incumplimiento detectado. Ahora bien, no es este un trámite de subsanación; el recurrente no podrá corregir el defecto que la Sección haya detectado, simplemente podrá alegar sobre su existencia. Si, tras ese trámite de audiencia, la mencionada Sección considera que el defecto fue cierto, dictará sentencia en la que inadmita el recurso con imposición de costas a la parte recurrente.

Si, por el contrario, el escrito de interposición del recurso cumple con los requisitos exigidos, la Sección mencionada acordará dar traslado del escrito a las partes recurridas personadas para que puedan oponerse en el plazo común de treinta días. En el escrito de oposición, para cuya preparación las actuaciones procesales y el expediente obrarán en la Oficina judicial, no podrá pretenderse la inadmisión del recurso.

En los escritos de interposición del recurso o de oposición, mediante otrosí, podrá solicitarse la celebración de vista pública. El Tribunal acordará la celebración de vista a petición de cualquiera de las partes (en el sistema casacional actual se exige que la pidan todas las partes personadas), salvo que entienda que la índole del asunto la haga innecesaria, en cuyo caso declarará que el recurso queda concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo. Como es sabido, la celebración de vistas en el marco de los recursos de casación es real-

mente excepcional, y no parece que en este punto la reforma vaya a suponer la superación de esa excepcionalidad tanto en el trámite de admisión como en el de la sustanciación del propio recurso de casación.

CONCLUSIÓN

El recurso de casación contencioso-administrativo ha sufrido una importante transformación que obligará a partir del 22 de julio de 2016 a modificar los hábitos más o menos consolidados en nuestra técnica casacional.

El contenido del escrito de preparación y el nuevo trámite de admisión son elementos esenciales a cuyas novedades deberá prestarse especial atención. Lo previsible es que el Tribunal Supremo interprete de forma restrictiva el concepto de interés casacional y limite con ello de forma relevante el número de recursos admisibles.

Sería deseable que la Sala Tercera adoptase un acuerdo sobre los criterios de admisión del recurso, como ya hizo en su momento la Sala Primera, para facilitar la labor de los operadores jurídicos al enfrentarse al primer (y se antoja que ahora difícilmente salvable) obstáculo del recurso de casación: su admisión.

Jesús Andrés Sedano Lorenzo*

* Abogado del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid).