

Nota relativa a la reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa: nueva regulación del recurso de casación.

Yasmina Ruiz Gimeno

La regulación del recurso de casación, contenida en los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa han sido objeto de reforma por mor de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial.

A pesar de que la reforma amplía el ámbito de resoluciones recurribles, eliminando los requisitos previos por razón de la cuantía y la rígida enumeración de motivos tasados, así como el plazo para la presentación del recurso, no minora los criterios de admisión del mismo, debiendo acreditarse de forma exhaustiva en el escrito de presentación la existencia de interés casacional, todo ello con el fin de asegurar su función nomofiláctica.

I. Introducción

La Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada en el BOE de 22 de julio de 2015, ha venido a reformar en su Disposición Final Tercera los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Tal reforma, según reza la Exposición de Motivos, tiene por finalidad reforzar el recurso de casación como instrumento para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho. Con tal propósito, se diseña un mecanismo de admisión de los recursos basado en la descripción de los supuestos en los que el asunto podrá acceder al Tribunal Supremo por concurrir interés casacional, concepto jurídico indeterminado sobre el que gravita la reforma.

La citada norma goza de un período de *vacatio legis* de un año desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado, lo que dará un margen razonable para que se arbitren los mecanismos precisos que permitan la implementación de esta reforma.

Analizaremos a continuación los principales aspectos de la citada modificación legislativa.

II. Ámbito objetivo

Se amplía el espectro de resoluciones susceptibles de ser recurridas en casación, de manera que, junto a las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, a partir de la entrada en vigor de la reforma, serán susceptibles de ser recurridas en casación, también, las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y en apelación por las Salas de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia.

No obstante, se imponen límites a la casación respecto de las Sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; así, sólo serán recurribles en casación aquellas sentencias que contengan doctrina que se repute gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos.

III. Eliminación de la *summa gravaminis*

Esta es una de las principales novedades de la reforma. Con ello se pretende permitir el acceso a la casación de cualesquiera asuntos que, no obstante su reducida cuantía, puedan tener, sin embargo, interés a efectos de la doctrina legal.

Sin perjuicio de lo anterior, como veremos, tal eliminación de la *summa gravaminis* no lleva aparejada una suerte de relajación en los criterios de admisión del recurso de casación, sino que, antes bien, se ha perfilado con esta nueva reforma un recurso que requerirá una preparación laboriosa a fin de acreditar la concurrencia del interés casacional, como ocurre con el recurso de amparo constitucional.

IV. Preparación del recurso de casación

1. Como novedad cabe destacar la ampliación del plazo para su presentación, pues siendo el plazo actual de 10 días se ampliará a 30 días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se pretende recurrir, probablemente, dada la mayor complejidad que entrañará el escrito de preparación.

Pues bien, el citado escrito de preparación deberá reunir una serie de requisitos para que sea admitido a trámite. Tales requisitos son:

- 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 hubiere 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.
2. Novedosa resulta también la posibilidad de que, en caso de que el órgano jurisdiccional de instancia lo estime oportuno, emita opinión sucinta y fundada sobre el interés objetivo del recurso para la formación de la jurisprudencia, que unirá al oficio de remisión.

Se erige así el escrito de preparación del recurso de casación en piedra angular sobre el que gravita su admisión o inadmisión, razón por la cual la norma regula de forma detallada la forma en que deberá estructurarse el escrito y la necesaria fundamentación que permitirá su admisión.

V. Interés casacional

1. La Ley Orgánica 7/2015 establece una serie de criterios de admisión del recurso de casación entorno al denominado “*interés casacional*”. En este sentido, la norma establece que el recurso podrá ser admitido cuando, invocada una infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva o de la jurisprudencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

En esta línea, la norma distingue dos supuestos distintos (i) aquellos en que se presume, con carácter *iuris tantum*, que existe interés casacional, (ii) de

aquellos otros en que, atendiendo a una serie de criterios, podrían permitir al Tribunal apreciar ese interés casacional.

Pues bien, se presumirá que existe interés casacional objetivo en los siguientes casos:

- 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 ésta, 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.

Adicionalmente, el Tribunal podrá apreciar, como criterio orientativo, que existe interés casacional cuando la resolución recurrida:

- 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 lo impugnado fue un convenio celebrado entre Administraciones Públicas.
 - h) Haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales.
2. Vemos así como la nueva regulación del recurso de casación amplía el concepto de interés casacional al que ya se refiere el todavía vigente artículo 93.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En efecto, el citado artículo contempla como motivo de inadmisión del recurso de casación, en los casos en que éste se funde en la infracción de normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, el que tal recurso carezca de interés casacional. Y ello sucederá cuando aquél no afecte a un gran número de situaciones o no posea el suficiente contenido de generalidad.

Resulta así que el precepto no regula los casos en que se considera que existe interés casacional, sino que explicita los dos casos en que, en todo caso, se entiende que no concurre tal interés y el recurso debe ser inadmitido. Sobre la interpretación de tales supuestos es interesante el Auto del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2015 (RJ 2015\1516), pues viene a asimilar el mencionado interés casacional en sede de recurso de casación contencioso-administrativo con la “especial trascendencia constitucional” del recurso de amparo (STC (Pleno) 155/2009 de 25 de junio de 2009 (RTC 2009, 155).

Tal interpretación servirá de guía en la aplicación de la nueva regulación, la cual, a diferencia de la actual, sí enuncia los casos en que se presume el interés casacional, junto a otros en que podría existir, ampliando así notablemente el elenco de supuestos en que ello acaece.

VI. Interposición del recurso de casación

1. De ser acordada la admisión del recurso, la parte recurrente dispondrá de un plazo de 30 días para deducir escrito de interposición. Como novedad, la nueva redacción del artículo 92 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa explicita cómo deberá confeccionarse el citado escrito, debiendo contener en apartados separados, que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan, los siguientes extremos:
- a) Un exposición razonada de por qué se consideran 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 solo citar, las sentencias del Tribunal Supremo que a juicio de la parte son expresivas de aquella jurisprudencia, para justificar su aplicabilidad al caso; y

- b) Precisar el sentido de las pretensiones que la parte deduce y de los pronunciamientos que solicita.
2. De cumplir el escrito de interposición los requisitos previstos en la norma, se dará traslado a la parte o partes recurridas, a fin de que puedan oponerse al recurso en el plazo común de 30 días.

Trascurrido dicho plazo, de oficio o a instancia de parte, se acordará la celebración de una vista pública, salvo que la Sección competente para la decisión del asunto la entendiera innecesaria, en cuyo caso declarará que el recurso queda concluso y pendiente de votación y fallo.

El plazo para dictar sentencia será de 10 días desde que termine la deliberación para votación y fallo.

VII. La sentencia

El nuevo artículo 93 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece el contenido necesario de la sentencia que resolverá el recurso de casación. En este sentido, la sentencia fijará la interpretación de aquellas normas sobre las que se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal en el propio auto de admisión. Y, conforme a tal interpretación, resolverá las cuestiones o pretensiones deducidas en el proceso (i) bien anulando la sentencia o auto recurrido, en todo o en parte, (ii) bien confirmándolos. Además, podrá ordenar la retroacción de actuaciones a un momento determinado del procedimiento de instancia, cuando así se justifique su necesidad.

VIII. Otras novedades

1. No será competente el Tribunal Supremo para conocer del recurso de casación que pretenda fundarse en la infracción de normas emanadas de una Comunidad Autónoma, sino una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia competente, que será creada ad hoc.
2. Explicita el nuevo artículo 87 bis que el recurso de casación se limitará exclusivamente a las cuestiones de derecho, con exclusión de las cuestiones de hecho.
3. Desaparece el recurso de casación en interés de la ley y el recurso de casación para la unificación de la doctrina, de manera que la nueva

regulación del citado recurso servirá para fusionar las anteriores tres modalidades de recurso de casación en uno solo.

IX. Conclusiones

La reforma operada en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece una regulación del recurso de casación totalmente novedosa en este orden jurisdiccional, asemejándose tras la modificación legislativa, más al recurso de amparo constitucional, o a la compleja regulación del recurso de casación en sede jurisdiccional civil.

Se pretende así “abrir” el recurso de casación a cualquier asunto que tenga trascendencia o interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, eliminando para ello el límite por razón de la cuantía y la rígida enumeración de motivos tasados. No obstante, la elaboración del escrito de preparación y la justificación exhaustiva del interés casacional que se pretenda concurrente en cada caso, sin duda, supondrán, un límite a la admisión del recurso. Habrá que esperar a su entrada en vigor en julio de 2016 para ver qué beneficios para el administrado otorga de facto esta reforma legislativa.