

El Recurso de Casación en el ámbito Contencioso-Administrativo.

MARISA DE MEER

(IberForo-Madrid)

1. INTRODUCCIÓN

De todos es conocida la tremenda saturación que sufren las distintas Salas del Tribunal Supremo por la acumulación de Recursos de Casación que penden ante ellas. Mayor todavía es dicha saturación si nos fijamos en la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, debido al volumen de recursos que los administrados plantean contra actos y disposiciones de todo tipo de las Administraciones Públicas.

Centrándonos en la Sala Tercera podemos afirmar, tras la experiencia vivida desde que en 1992 entrara en vigor la Reforma Procesal que introdujo el Recurso de Casación en el ámbito Contencioso-administrativo, que dicha saturación ha llevado incluso a modificar doctrinas jurisprudenciales atinentes a la interpretación del cumplimiento de los requisitos formales en los escritos de preparación y formalización posterior del recurso que incumben al abogado que dirige los asuntos.

En relación con los requisitos formales del Recurso de Casación, y a los momentos en que los mismos son analizados por los Tribunales hemos de distinguir dos regulaciones:

- A) La Ley de la Jurisdicción de 1956, aplicable todavía a Recursos de Casación interpuestos contra Sentencias recaídas antes de la entrada en vigor de la Ley 29/98, de 13 de julio y que todavía no han sido resueltos; y
- B) El nuevo texto legal (la citada Ley 29/98, de 13 de julio) que entró en vigor el 14 de diciembre de 1998 y es aplicable a las sentencias recaídas con fecha posterior al 14 de diciembre de 1998, y a las de fecha anterior cuando al producirse aquella entrada en vigor no hubieran transcurrido los plazos para preparar o interponer el Recurso de Casación que procediera.

2. REQUISITOS FORMALES EN LA LEY DE LA JURISDICCIÓN DE 1956

Los requisitos formales se contenían en los artículos 93.2 y 96.2 de la Ley en su redacción antigua.

2.1 El desarrollo del procedimiento.

El procedimiento desde la preparación del recurso, por medio de escrito ante el órgano judicial que dictó la Sentencia que se recurre, se contenía en los artículos 97 a 102. Pues bien, dentro del procedimiento a seguir se preveían **varios momentos** en los que los distintos órganos judiciales apreciaban la concurrencia de los requisitos formales:

a) *Primero.*

Al presentarse el escrito de *preparación* del Recurso de Casación (escrito breve que expone la Resolución que se recurre, el cumplimiento de los requisitos formales y una exposición sucinta, a modo de anuncio, de los motivos de fondo que se desarrollarán), en el que se aprecia la concurrencia de los requisitos formales por parte del Tribunal que dicta la Sentencia recurrida (el denominado Tribunal "de instancia").

Caso de darse una inadmisión del recurso preparado por parte del Tribunal de instancia era posible presentar Recurso de Queja ante el Tribunal Supremo, que, en ese caso, analizaría la concurrencia de los requisitos formales para la admisión.

b) *Segundo.*

Tras la admisión del Recurso de Casación por el Tribunal de instancia y emplazadas las partes ante el Tribunal Supremo, al presentarse el escrito de *interposición* del Recurso de Casación .

2.2 El vacío normativo de la Ley de 1956.

Transcurridos dichos momentos, la antigua Ley no preveía incidente alguno para analizar los requisitos formales de admisibilidad, pasando a la regulación del contenido de la Sentencia (artículos 101 y 102 de la Ley de 1956).

2.3 Jurisprudencia.

No obstante lo que parece una regulación rígida, lógica y ordenada de los momentos procesales en los que procedía apreciar el cumplimiento de los requisitos formales, el Tribunal Supremo desarrolló una jurisprudencia en la que se afirmaba que el Acuerdo de admisión de un Recurso de Casación no impedía que las causas de inadmisibilidad pudieran ser examinadas de nuevo en la sentencia. Afirmando que la causa de inadmisibilidad se convertía en el momento procesal de dictado de sentencia en causa desestimatoria del Recurso.

Lo que el cliente no podía, ni puede todavía, comprender es cómo tras admitirse la preparación del Recurso de Casación por Tribunal que dictó la Resolución recurrida, presentarse un escrito extensísimo (el de *interposición*) que parece admitir el propio Tribunal Supremo en un incidente previsto "ad hoc" en la Ley procedimental para analizar la concurrencia de los requisitos formales, pasan los seis o siete años de rigor, a los que el famoso atasco nos tiene acostumbrados, para terminar en una INADMISIÓN por razones formales que, teóricamente, fueron analizadas por DOS TRIBUNALES DISTINTOS en momentos procesales establecidos al efecto.

Algo que tampoco los abogados entendemos.

2. REQUISITOS FORMALES EN LA NUEVA LEY 29/98, DE 13 DE JULIO.

La esperanza de que la nueva regulación que entró en vigor el 14 de diciembre de 1998 solventase estos problemas se desvaneció al promulgarse la Ley.

Para empezar, los requisitos formales generales del artículo 86 LJCA (Ley 29/98) se han endurecido; el que más lo denota es el de la cuantía, que se ha elevado de los 6 millones de pesetas de la Ley de 1956 a los 25 millones de pesetas actuales. Se establece, además, (art. 86.4 LJCA) en relación a las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia que puedan acceder a casación por cumplir los requisitos formales que éstas sólo serán susceptibles de Recurso de Casación si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora; Y, por si hay pocas trabas para el acceso a casación, el artículo 89.2 LJCA exige que en este supuesto que en el escrito de preparación se justifique que la infracción de la norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia.

El acceso a casación es cada vez más difícil.

• **Análisis de los requisitos formales**

Se mantiene el mismo esquema de análisis de los requisitos formales que existía en la antigua ley, esto es:

- a) El primer momento, al presentarse el escrito de *preparación* del Recurso de Casación en el que se aprecia la concurrencia de los requisitos formales por parte del Tribunal que dicta la Sentencia recurrida (artículo 90 LJCA). Continúa existiendo la posibilidad del Recurso de Queja ante el Tribunal Supremo frente a una primera inadmisión.
- b) El segundo momento, tras la admisión por el Tribunal de instancia y emplazamiento ante el Tribunal Supremo, al presentarse el escrito de *interposición* del Recurso de Casación ante el Supremo, que pasa las actuaciones al Magistrado Ponente (artículo 93 LJCA) para que se instruya y dé cuenta a la Sala, sometiendo a su deliberación lo que haya de resolverse sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso interpuesto. Mantiene idéntico esquema al de la Ley anterior

Entre los supuestos en los que se dictará Auto de inadmisión en este incidente la LJCA vigente mantiene la revisión de los requisitos formales, separa dos motivos contemplados conjuntamente en la antigua, a saber: que se hubieran desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales y que el recurso carezca manifiestamente de fundamento y extiende el trámite de oír a la parte recurrente sobre la posible causa de inadmisión a todos supuestos de posible inadmisión. Sigue sin existir recurso alguno contra el Auto que declare la inadmisión.

• **Novedades que introduce la vigente LJCA**

La novedad que ha introducido la nueva LJCA es contemplar en el artículo referido a la Sentencia, el art. 95, como primer contenido posible de la misma la declaración de inadmisibilidad por alguno de los motivos previstos en el artículo 93.2.

Con esta previsión desaparece el inconveniente que existía con la anterior legislación de contener la sentencia un pronunciamiento no contemplado en la Ley, como ya hemos señalado, incorporando la doctrina jurisprudencial que había surgido.

Pero no se elimina la situación incongruente a la que nos referimos y que continuamos sufriendo: Los requisitos formales continúan siendo analizados por dos Tribunales distintos en momentos procesales establecidos al efecto:

- c) El que dictó la sentencia que se recurre (el Tribunal "de instancia"), a quien se le entrega el escrito de preparación. Dicho escrito es examinado y, en su caso, admitido y sólo con esa admisión se emplaza a las partes por término de treinta días para que comparezcan ante el Tribunal Supremo, por medio del escrito de "interposición".
- d) El Tribunal Supremo, que recibe el escrito de interposición (ya hemos dicho que con toda la batería argumental de la parte recurrente) y que en un incidente "ad hoc" de admisibilidad analiza, de nuevo, los requisitos formales que se señalan tanto en los artículos 86 y 89 de la LJCA, como los casos de inadmisión que contempla en el artículo 93.2 de la LJCA, pudiendo, caso de apreciar la concurrencia de alguna causa de inadmisión, ponerlo de manifiesto a la parte recurrente para que alegue lo que le interese.

• **Defectos del nuevo sistema**

A pesar de pasar este doble filtro, en Sentencia se puede apreciar la concurrencia de cualesquiera motivos de inadmisión de los que se señalan en el artículo 93.2 LJCA.

Si bien la declaración en Sentencia de inadmisibilidad del Recurso de Casación por carecer manifiestamente de fundamento o por haberse desestimado otros recursos sobre el fondo sustancialmente iguales manifiesta un estudio de la cuestión de fondo, aunque sea somero, duele haber pasado el incidente del artículo 93 LJCA ante el propio Tribunal Supremo y que toda la espera de años sea para terminar con un pronunciamiento que se podía y debía haber hecho antes; pero lo que más duele es una declaración en Sentencia de inadmisibilidad del Recurso de Casación por incumplimiento de los requisitos formales de los artículos 86 y 89 al considerar que estos requisitos han sido estudiados en dos ocasiones distintas por dos Tribunales distintos, uno de ellos el que resuelve definitivamente la Casación.

3. CRÍTICA Y PROPOSICIÓN DE ESQUEMA CON REQUISITOS FORMALES LÓGICOS.

Ya que el Recurso de Casación es considerado como "extraordinario" (y cada vez lo es más) y los formalismos que lo acompañan son tan rígidos, parecería más lógico un esquema como el que sigue:

- e) Mantener el escrito de preparación presentado ante el Tribunal de instancia (con la posibilidad de recurrir en queja ante el Tribunal Supremo si el de instancia no admite la Casación).
- f) Admitido el Recurso de Casación por el Tribunal de instancia, emplazar a las partes ante el Tribunal Supremo pero con el mismo escrito de preparación.
- g) Que el Tribunal Supremo estudie los requisitos meramente formales de los artículos 86 y 89 de la LJCA, y su concurrencia, y, sólo si se cumplen, dé plazo para la formalización del escrito de interposición (el de fondo). Sin que en ningún caso pueda volverse a examinar la concurrencia de los requisitos formales.

De esta manera la no concurrencia de los requisitos formales queda despachada en los primeros momentos del procedimiento de Recurso de Casación y, caso de producirse una inadmisión por cuestiones de forma el cliente abonaría una minuta más baja a su abogado al no haberse formalizado por completo el escrito de fondo del asunto, que quedaría para un momento posterior.

Las posibles costas a que hubiese lugar, además, serían más bajas pues el trabajo del Abogado del Estado y de las partes recurridas es también menor.

No obstante nuestros deseos, esta situación no parece que sea una preocupación de nuestros legisladores, ni del Tribunal Supremo, por lo que de momento no hay visos de cambio alguno en la regulación actual.