

EL NUEVO RECURSO DE CASACIÓN Y LA INELUDIBLE REFORMA DE LA REVISIÓN JURISDICCIONAL DE ACTOS TRIBUTARIOS A LA LUZ DEL DERECHO COMPARADO

Estefanía Álvarez Menéndez¹
Contratada Predoctoral
Universidad de Oviedo

1. El recurso de casación contencioso-administrativo anterior a la reforma de la LJCA por la LO 7/2015: un modelo agotado

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, hasta la reforma operada por la LO 7/2015, de 21 de julio, regulaba un modelo caduco e ineficiente de casación, en sus tres modalidades, que obstaculizaba la actuación de nuestro Tribunal Supremo como verdadero órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, según el artículo 123.1 de la CE.

El recurso de casación ordinario, que servía eminentemente a la depuración de errores cometidos en la aplicación e interpretación del derecho por los órganos de instancia, había perdido las señas de identidad propias de su gestación en tiempos de la Revolución Francesa. En un afán por suplir la ausencia de una doble instancia generalizada en el contencioso-administrativo, trató el Tribunal Supremo de abarcar el control de legalidad que interesaba tanto a la comunidad jurídica en general, como a los propios litigantes, convirtiéndose *de facto* en un órgano de instancia² y el recurso de casación «*en una segunda instancia de acceso restringido*», en palabras de Santamaría Pastor³.

Las consecuencias de este intento de depuración de todo error de derecho no se hicieron esperar, y se tradujeron en un importante colapso de la Sala Tercera de nuestro órgano Supremo, al que se intentó dar solución con fórmulas insatisfactorias, articuladas por el propio legislador e interpretadas aún más restrictivamente por la jurisprudencia. Así, cabe destacar, por la implicación que tuvo en los asuntos tributarios, el requisito de

¹ Este trabajo ha sido subvencionado por el Gobierno del Principado de Asturias a través del Programa «Severo Ochoa» de Ayudas Predoctorales para la investigación y docencia del Principado de Asturias. Asimismo, se enmarca dentro del Proyecto de Investigación «La conflictividad tributaria: causas y soluciones en un contexto de reformas» (DER 2014-59268-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, y del Proyecto de Investigación «Derecho Público: Administrativo-Financiero» (FC-15-GRUPIN14-039), financiado por el Gobierno del Principado de Asturias.

² Advertía R. C. Cancio Fernández que «*el mayor peligro al que se enfrenta una Corte Suprema en general y el Tribunal Supremo de España en particular, es la expansión incontrolada del mecanismo de casación. Si ello se verifica, la labor nomofiláctica de las Cortes Supremas sencillamente se volatiliza, convirtiéndose en una tercera instancia alejada por tanto de la naturaleza extraordinaria que la casación representa*», vid. «El escaso interés por el interés casacional o cómo renunciar a la excelencia de nuestro Tribunal Supremo», *Revista Aranzadi Doctrinal [en línea]*, Núm. 4, Aranzadi, 2012, pág.6. Por su parte, D. Córdoba Castroverde constata igualmente el papel que *de facto* había asumido el Tribunal Supremo, al señalar que este «*se trataba en realidad de una última instancia en la que poder obtener satisfacción de una pretensión subjetiva*», vid. «El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo», *El Derecho [en línea]*, Lefebvre, 2015, pág.1.

³ Al respecto, vid. J.A. Santamaría Pastor, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *Revista de Administración Pública [en línea]*, Núm.198, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015, pág. 41.

una cuantía de 600.000 euros para el acceso a la casación ordinaria y la exigencia jurisprudencial de que aquella se alcanzase en cada período de liquidación⁴.

Como era de prever, el criterio de cuantía resultó eficaz, en cierto modo, como medio para restringir los asuntos que accedían al Tribunal Supremo por la modalidad ordinaria de casación, pero totalmente ineficiente a la hora de filtrar los asuntos que merecían ser objeto de enjuiciamiento por dicho órgano ante las dudas que suscitaba su regulación en la interpretación por los tribunales inferiores. Así, asuntos que presentaban interés para la comunidad jurídica tenían vedado el acceso por la exigencia de cuantía y, en ocasiones, como más adelante se examinará, por la imposibilidad de impugnar por este recurso determinadas sentencias. Mientras, otros asuntos, que habían sido ya resueltos por nuestro Alto Tribunal, seguían accediendo sin presentar más interés que el que pudiesen tener para las partes en conflicto⁵, a menudo personas jurídicas, que terminarían por convertir a nuestro órgano supremo en un Tribunal confiado a la tutela de dichos entes⁶.

El recurso de casación para la unificación de doctrina y el recurso de casación en interés de ley, dada su escasa prosperabilidad, tampoco cumplían adecuadamente las funciones encomendadas. En el primer caso, por la exigencia de triple identidad que fue examinada de manera inflexible por nuestro Tribunal Supremo, y en el caso del recurso de casación en interés de ley, porque dicho medio de impugnación no terminaba de encontrar su sitio en la jurisdicción contencioso-administrativa. A pesar de que este último constituía el único modo de conocimiento por el Tribunal Supremo de determinados asuntos que tenían imposibilitado el acceso a la casación ordinaria y a la casación para la unificación de doctrina, esta modalidad fue objeto de innumerables

⁴Para un estudio detallado de la interpretación del requisito de cuantía por nuestro Tribunal Supremo, en la medida en que sigue siendo exigible en la admisión del recurso de apelación y tiene cierta incidencia, como más adelante veremos, en el acceso a casación por la especificidad que se da en el supuesto de impugnación de sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo en única instancia, vid. E. Álvarez Menéndez, «La interpretación jurisprudencial del artículo 41.3 LJCA: un obstáculo en el acceso a la casación y apelación tributaria», *Revista Técnica Tributaria*, Núm. 110, AEDAF, 2015, y «El tratamiento de la conexión entre obligaciones tributarias en el acceso a los recursos jurisdiccionales limitados por razón de cuantía», *Quincena Fiscal*, Núm.1-2, Aranzadi, 2016. Asimismo, remitimos a la crítica efectuada por I. Merino Jara sobre la interpretación jurisprudencial de dicha exigencia, vid. «La cuantía en el recurso de casación sobre materia tributaria», *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, Núm.16, Aranzadi, 2007.

⁵Sobre la ineficiencia del requisito de cuantía, J.A. Santamaría Pastor sostuvo que «*el empleo de la cuantía del litigio como instrumento básico de ordenación procesal (del juez competente, del tipo de procesos y de los recursos que caben contra las resoluciones) es un sistema rudimentario que más pronto o más tarde deberá ser objeto de sustitución*», vid. *La ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Iustel, Madrid, 2010, págs.412 y 413.

Destacan, asimismo, la ineficiencia del modelo de casación anterior, a efectos de filtrar los asuntos que resultasen de interés para la comunidad jurídica, entre otros: D. Córdoba Castroverde, «El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo», op.cit., pág.7 y J.R. Chaves García, el cual, de modo gráfico, advirtió que «*el problema radicaba en que ni todos los recursos admitidos tenían relevancia o interés jurídico o social real, ni todos los que eran inadmitidos carecían de ella*», vid. «Tiempos nuevos para el recurso de casación contencioso-administrativo», *Actualidad Jurídica Aranzadi [en línea]*, Núm.911, Aranzadi, 2015, pág.1.

⁶Dicha afirmación es corroborada por C. Martínez Sánchez, vid. «Análisis de la vía económico-administrativa y contencioso-administrativa en materia tributaria», *Informe sobre Justicia Administrativa 2016*, (Dir. S. Díez Sastre), Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa, Madrid, 2016, pág.102. En dicho informe y, en concreto, en la figura 51, se pone de manifiesto que en 2015 el 76% de los recurrentes en casación fueron personas jurídicas, una cifra prácticamente idéntica a la que resultó de analizar el período 2003-2014.

críticas, desde la misma aprobación de la LJCA, dada la configuración de su legitimación activa y su posible contrariedad con el principio de dualidad de partes⁷.

⁷Así lo advirtió M. V. Garzón Herrero, al afirmar que el recurso de casación en interés de ley «*está sometido a severas críticas dada su estructura procesal, al ser dudoso que en él se cumpla el principio de dualidad de partes, básico en todo proceso*», vid. «La insuficiencia del recurso de casación en unificación de doctrina para que el Tribunal Supremo unifique con su jurisprudencia el ordenamiento jurídico», *Estudios jurídicos en memoria de D. César Albiñana García-Quintana*, (Dir. M. Villar Ezcurra), Volumen II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009, pág. 1758.