

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4508 *Sala Primera. Sentencia 53/2015, de 16 de marzo de 2015. Recurso de amparo 6372-2012. Promovido por doña María Gil Sanjuán en relación con el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que inadmitió su recurso de casación frente a la Sentencia de la Audiencia Nacional sobre deslinde de costas. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): inadmisión de un recurso de casación basada en la omisión, en el escrito de preparación, de la cita de las normas y jurisprudencia que el recurrente consideraba infringidas (STC 7/2015). Voto particular.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6372-2012, promovido por doña María Gil Sanjuán, representada por el Procurador de los Tribunales don Jorge Deleito García y defendida por el Letrado don Antonio García Montes, contra el Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 9 de febrero de 2012, por el que se inadmite el recurso de casación núm. 6918-2010, deducido contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de octubre de 2010, así como contra el Auto de la misma Sala y Sección, de 13 de septiembre de 2012, por el que se desestima el incidente de nulidad promovido contra aquel Auto. Ha intervenido el Abogado del Estado, así como el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 13 de noviembre de 2012, el Procurador de los Tribunales don Jorge Deleito García, en nombre y representación de doña María Gil Sanjuán, formuló demanda de amparo contra las resoluciones judiciales reseñadas en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos relevantes para la resolución del presente recurso de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictó Sentencia de 8 de octubre de 2010 en el procedimiento ordinario núm. 606-2007, por la que desestimó el recurso deducido por la demandante de amparo contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 27 de septiembre de 2007, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 3.487 metros de longitud, que comprende desde el extremo oriental de la playa del Cabezo del Mojón hasta el extremo occidental de la playa de la Calera, en el término municipal de Cartagena (Murcia).

b) Contra la anterior Sentencia preparó recurso de casación la ahora demandante de amparo, que lo hizo mediante escrito registrado en la Audiencia Nacional el 4 de noviembre de 2010. En él, puso de manifiesto la intención de interponer recurso de casación, el carácter recurrible de la resolución impugnada, la condición de la recurrente como parte en el juicio de que trae causa, y el cumplimiento del plazo para la presentación del escrito; a ello añadió la precisión de que el recurso iba a fundarse en los motivos c) y d) del art. 88.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). El recurso fue tenido por preparado por diligencia de ordenación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 11 de noviembre de 2010.

c) Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Supremo el día 4 de enero de 2011, la demandante de amparo formalizó el escrito de interposición del recurso de casación. Por diligencia de ordenación de 10 de enero de 2011, la Sala Tercera del Tribunal Supremo tuvo por presentado dicho escrito.

d) Por providencia de 28 de octubre de 2011, el órgano judicial acordó poner de manifiesto a las partes, para alegaciones por plazo común de diez días, la posible causa de inadmisión del recurso consistente en «[N]o haberse hecho indicación en el escrito de preparación del recurso de los motivos de casación y las correspondientes infracciones normativas o jurisprudenciales que se desarrollarán en el escrito de interposición (artículo 88.1, 89.1 y 93.2.a) de la Ley Jurisdiccional) en este sentido, Auto de 10 de febrero de 2011 inadmitiendo el RC 2927/10». Cumpliendo el trámite conferido, el Abogado del Estado solicitó se declarara la inadmisión por la causa indicada, y por su parte, la demandante de amparo interesó la admisión del recurso de casación interpuesto.

e) Seguidamente, el Tribunal Supremo dictó el Auto de 9 de febrero de 2012 frente al que se demanda amparo, por el que inadmitió el recurso de casación deducido por la demandante. Entre otras consideraciones, expuso el siguiente razonamiento:

«Segundo. Este recurso de casación es inadmisibile, por su defectuosa preparación.

En efecto, como ha señalado esta Sala en numerosas resoluciones, cuando el artículo 89.1 de la Ley Jurisdiccional 29/1998 establece que el escrito de preparación debe contener una sucinta exposición de los requisitos de forma exigidos, se está refiriendo a los requisitos expresados en los artículos anteriores, y entre ellos figura de forma primordial la tajante regla procesal del artículo 88.1, que exige que el recurso se funde, exclusivamente, en alguno o algunos de los cuatro motivos que ahí se perfilan; de manera que es carga del recurrente en casación indicar ya en la fase de preparación el concreto o concretos motivos en que se fundará el recurso, con indicación de los concretos preceptos o jurisprudencia que se reputan infringidos o del contenido de las infracciones normativas o jurisprudenciales que se pretendan denunciar y desarrollar en el escrito de interposición del recurso de casación, aunque fuere de forma sucinta. Si así no se exigiera, es decir, si se estimara innecesario anticipar el motivo o motivos al que se acogerá el escrito de interposición, en los términos expresados, el trámite de preparación quedaría privado de su sentido y finalidad característicos, desde el momento que el Tribunal *a quo* quedaría desprovisto de elementos de juicio para verificar que el recurso de casación cumple el más primario requisito de procedibilidad, cual es que se funda formalmente en uno de esos cuatro motivos, con indicación de las infracciones normativas o jurisprudenciales denunciadas, y no en otro tipo de consideraciones ajenas al sistema de la Ley procesal; y la parte recurrida carecería de la información necesaria al respecto para adoptar la posición procesal que estimara pertinente.

Esta exigencia de expresión de las concretas infracciones normativas o jurisprudenciales en el escrito de preparación existe tanto cuando la resolución impugnada procede de los Tribunales Superiores de Justicia como de la Audiencia Nacional y cualquiera que sea el motivo del artículo 88.1 que se utilice, doctrina que ha venido siendo recogida por esta Sala Tercera del Tribunal Supremo en

numerosos pronunciamientos, del que es fiel exponente el ya citado Auto de 10 de febrero de 2011 (RC 2927/2010), seguido de otros posteriores, entre los que puede citarse el Auto de 26 de mayo de 2011 (RC 7033/2010).»

En aplicación de esta doctrina, y tras señalar que la recurrente se había limitado a anunciar en el escrito de preparación del recurso de casación que su interposición se ampararía en los motivos contemplados en los subapartados c) y d) del art. 88.1 LJCA, sin hacer indicación de los preceptos o jurisprudencia que se reputan infringidos o del contenido de las infracciones normativas o jurisprudenciales que se pretendan denunciar y desarrollar en el escrito de interposición, el Auto concluye que procedía la inadmisión del citado recurso de casación. Según precisa, a esta conclusión no obsta la alegación de la recurrente de que la inadmisión del recurso implicaría una vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues el derecho a los recursos es de configuración legal, siendo preceptivo observar los requisitos legales que condicionan el acceso al mismo.

f) Mediante escrito registrado el 11 de abril de 2012, la demandante de amparo dedujo incidente de nulidad de actuaciones, en el que argumentó que la inadmisión del recurso de casación provocaba la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), en relación con los arts. 9 y 117 CE y el art. 6.1 del Convenio de Roma para la protección de los derechos humanos y libertades públicas (sic), que también consideraba infringidos. A tal efecto razonó que la defectuosa preparación imputada venía referida a un requisito limitativo del acceso al recurso que no está previsto por el legislador y que deriva de una interpretación judicial contraria a la literalidad y finalidad expresas de la norma, procediéndose a su aplicación sin posibilidad de subsanación y con efecto retroactivo sobre actos realizados bajo un criterio interpretativo distinto.

g) Mediante Auto de 13 de septiembre de 2012, frente al que también se demanda amparo, se acordó desestimar el incidente de nulidad promovido por la demandante. Entre otras consideraciones, el Auto fundamentó su respuesta en los siguientes razonamientos:

«[C]onviene ahora insistir que la doctrina relativa a las exigencias predicables del escrito de preparación del recurso de casación, en lo que atañe a la cita de las infracciones normativas o jurisprudenciales que se pretendan denunciar y desarrollar en el escrito de interposición, aunque fuere de forma sucinta, se sustenta en una concepción que enfatiza la relevancia de la fase de preparación como un trámite con sustantividad propia que no constituye un mero formalismo carente de trascendencia y persigue garantizar que la parte recurrida cuente con la información necesaria desde aquella fase para adoptar la posición procesal que estime pertinente.

Ciertamente, la doctrina reiterada por esta Sala desde el Auto de 10 de febrero de 2011 (rec. 2927/2010) incorpora nuevas exigencias al escrito de preparación del recurso de casación, respecto de las comprendidas en los criterios expuestos sistemáticamente en precedentes de la Sala, tal y como se ha declarado en los razonamientos del Auto cuya nulidad se insta, culminando así la evolución jurisprudencial que ya apuntaba el Auto de esta Sala de 14 de octubre de 2010 –recurso núm. 951/2010–. A este respecto, ha de ponerse de manifiesto que es reiterada la doctrina constitucional que admite sin reservas el cambio de criterio jurisprudencial, siempre que éste no sea arbitrario y esté motivado, sin que quepa pretender de la jurisprudencia un carácter monolítico y estático, puesto que su valor reside precisamente en su dinámica adaptativa y motivada a las nuevas realidades en que se desenvuelven las relaciones jurídicas, teniendo en cuenta la libertad de apreciación de todo órgano jurisdiccional en el ejercicio de su función juzgadora (de conformidad con el artículo 117.3 de la Constitución Española) y la consecuencia de una diferente concepción jurídica igualmente razonable y fundada en Derecho de los supuestos sometidos a su decisión.

Cuarto. El Tribunal Constitucional viene entendiendo (entre otras, STC 76/2005, de 4 de abril, recurso de amparo número 2.182/2002) que los cambios jurisprudenciales han de ser conscientes y justificados, con vocación de generalidad suficiente como para impedir su calificación como irreflexivo, arbitrario, ocasional e inesperado, de modo que, cumpliéndose esos requisitos, no podría estimarse vulnerado el principio de igualdad en su vertiente de aplicación judicial de la Ley. Efectivamente, el Alto Tribunal considera que los cambios de criterio jurisprudenciales son legítimos cuando son razonados y razonables (STC 29/2005, de 14 de febrero, recurso de amparo número 6.002 /2002). En definitiva, lo que prohíbe el principio de igualdad en aplicación de la Ley es el cambio irreflexivo o arbitrario, lo que equivale a sostener que el cambio es legítimo, cuando es razonado, razonable y con vocación de futuro, esto es, destinado a ser mantenido con cierta continuidad con fundamento en razones jurídicas objetivas, que excluyan todo significado de resolución *ad personam* (por todas, STC 176/2000, de 26 de junio, recurso de amparo número 6.604 /1997). De este modo, los cambios de criterio jurisprudenciales no erosionan los principios constitucionales de igualdad ni de seguridad jurídica. En los mismos términos se ha pronunciado esta Sala Tercera del Tribunal Supremo en numerosas sentencias, por todas ellas, STS de 5 de julio de 2002, recurso de casación número 5.552/1997 y STS de 22 de diciembre de 2003, recurso de casación número 5.455/1998.

En consecuencia, esta Sala habrá de aplicar el nuevo criterio jurisprudencial a todo supuesto o situación jurídica que tenga ante sí para resolver, con independencia del momento temporal en que se interpuso el recurso. Es lo que el Tribunal Constitucional ha entendido como el "mínimo efecto retroactivo". En caso contrario, quedaría petrificada la nueva interpretación jurisprudencial a aquellos escritos de interposición de recursos que fueran presentados debidamente ante los Tribunales de Justicia a partir del momento del "anuncio" del cambio de criterio, "anuncio" a que no están obligados los órganos jurisdiccionales, tal y como tiene asentada la doctrina constitucional referida. Asimismo, hay que tener en cuenta que una resolución judicial que incorpora un cambio de criterio jurisprudencial y cuya eficacia fuese meramente prospectiva sería un mero *obiter dictum*, amén de que se frustraría la finalidad del proceso porque la resolución no afectaría a las partes. El único límite temporal a que se limitan los cambios de criterio jurisprudenciales, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, es a las situaciones jurídicas que gozan de la protección de la cosa juzgada, como no podía ser menos como garantía de salvaguardia de la tutela judicial efectiva proclamada en el artículo 24 de la Constitución Española.

En este sentido, la doctrina expuesta no es contraria a los principios constitucionales que deben regir el proceso y, en concreto, con el artículo 24.1 CE, pues conviene recordar que, según el Tribunal Constitucional, el derecho a la tutela judicial efectiva es "un derecho prestacional de configuración legal" cuyo ejercicio y prestación "están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que en cada caso, haya establecido el legislador", de tal modo que ese derecho "también se satisface con la obtención de una resolución de inadmisión, que impide entrar en el fondo de la cuestión planteada, si esta decisión se funda en la existencia de una causa legal que así lo justifique" (Sentencia 26/2003, de 10 de febrero, y las que en ella se citan), siendo esto último lo que aquí ocurre, debiendo tenerse presente, además, que resulta doctrina reiterada de esta Sala la de que no se quebranta dicho derecho porque un proceso contencioso-administrativo quede resuelto en única instancia (por todos, AATS de 10 de enero de 2008 –recurso de casación 4884/2006– y de 14 de julio de 2011 –recurso de queja 26/2011–).

...

Quinto. Además, la inadmisión del recurso de casación, no lesiona el derecho de acceso a los recursos, que se integra en el contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución porque,

como observa el Tribunal Constitucional en las Sentencias 105/2006, de 3 de abril, 265/2006; de 11 de septiembre, 22/2007; de 12 de febrero, 246/2007; de 10 de diciembre, y 27/2009, de 26 de enero, el derecho a la revisión de las resoluciones judiciales, dejando a salvo el ámbito del orden jurisdiccional penal, en que se garantiza el derecho a la doble instancia, es un derecho de configuración legal en el que no resulta aplicable con la misma intensidad el principio *pro actione*, por lo que la inadmisión de los recursos de forma motivada, en base a la aplicación de una causa legal y la interpretación de las normas procesales que las regulan, constituye una función jurisdiccional de exclusiva competencia de los Jueces y Tribunales, que sólo trasciende al plano constitucional cuando el Tribunal incurra en error patente, arbitrariedad o en manifiesta irracionalidad.

La declaración de inadmisibilidad tampoco contradice el derecho a un proceso equitativo, que garantiza el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que constituye para los órganos judiciales una fuente interpretativa prevalente del derecho a la tutela judicial efectiva de conformidad con el artículo 10.2 de la Constitución, ya que no se interpreta de forma rigorista el artículo 86 LJCA, al respetarse el principio de proporcionalidad entre las limitaciones impuestas al derecho de acceso a un tribunal para que examine el recurso y las consecuencias de su aplicación. (Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de noviembre de 2004 [Caso *Sáez Maeso*] y de 7 de junio de 2007 [Caso *Salt Hiper*].»

3. Para la resolución del presente recurso de amparo ha de tenerse igualmente presente lo siguiente:

a) El artículo 89.1 LJCA dispone que en el escrito de preparación del recurso de casación deberá manifestarse «la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos de forma exigidos». El artículo 89.2 LJCA dispone que «en el supuesto previsto en el artículo 86.4 [sentencias dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, contra las que solo cabe recurso si este puede fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo], habrá de justificarse que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia».

b) Inicialmente el Tribunal Supremo circunscribió los requisitos de forma que deben expresarse en el escrito de preparación a la necesidad de hacer constar el carácter susceptible de recurso de la resolución impugnada, la legitimación de la parte recurrente, el cumplimiento del plazo legalmente fijado para presentar el escrito de preparación, y la intención de interponer el recurso de casación. En el caso de resoluciones procedentes de los Tribunales Superiores de Justicia, por disponerlo así el art. 89.2 en relación con el art. 86.4 LJCA, se entendía exigible también la anticipación o anuncio en el escrito de preparación de los motivos que iban a desarrollarse en la interposición y la expresión de las concretas infracciones denunciadas de la ley y de la jurisprudencia aplicables, con la finalidad de determinar si se trataba de normas estatales o de Derecho europeo relevantes para el fallo.

c) Más adelante, algunas resoluciones del Tribunal Supremo (AATS de 3 de diciembre de 2009, recurso de casación 577-2009; 4 de marzo de 2010, recurso de casación 4416-2009, y 6 de mayo de 2010, recurso de casación 6228-2009) comenzaron a entender exigible con carácter general en los escritos de preparación del recurso de casación la expresión de los motivos de casación que iban a desarrollarse en el escrito de interposición. Tal exigencia no era general, pues, como declaran los AATS de 14 de octubre de 2010, recursos de casación 951-2010 y 573-2010; 18 de noviembre de 2010, recurso de casación 3461-2010; 25 de noviembre de 2010, recursos de casación 1886-2010. y 2738-2010; y 2 de diciembre de 2010, recursos de casación 3852-2010 y 5030-2010, «debe reconocerse que en ocasiones tal exigencia se ha predicado tan solo respecto de los recursos de casación preparados frente a sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, excluyéndose expresamente esta exigencia respecto de las sentencias de lo Contencioso-administrativo

de la Audiencia Nacional (en este sentido, Autos de esta Sala y Sección de 23 abril 2009, recurso de casación 3146-2008, 9 julio de 2009, recurso de casación 5647-2008 y 6 abril 2010, recurso de casación 1368-2009, entre otros)».

d) En los AATS 951/2010 y 573/2010, de 14 de octubre de 2010, y 3461/2010, de 18 de noviembre de 2010, al objeto de «clarificar» la jurisprudencia, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo precisó que la exigencia de «anticipar» en el escrito de preparación los motivos de casación era aplicable también a las Sentencias y Autos dictados por la Audiencia Nacional, como extensión de las exigencias de forma impuestas para el escrito de preparación del recurso de casación por el artículo 89.1 LJCA. Según estos Autos, en el escrito de preparación «es carga del recurrente en casación indicar ya en la fase de preparación el concreto o los concretos motivos en que se fundará el recurso», con referencia a los «cuatro motivos que ahí se perfilan [se refiere al art. 88.1 LJCA]» (ATS 3461/2010, de 18 de noviembre de 2010, FJ 6).

e) El ATS de 10 de febrero de 2011 (recurso de casación 2927-2010), también de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, a la que corresponde por reparto decidir sobre la admisibilidad de los recursos de casación, dictado asimismo con la finalidad de «clarificar» la doctrina jurisprudencial, especificó que el escrito de preparación, con carácter general, debe contener no solo la invocación de los motivos, sino también la indicación de «los concretos preceptos o jurisprudencia que se reputan infringidos o del contenido de las infracciones normativas o jurisprudenciales que se pretenda denunciar y desarrollar en el escrito de interposición del recurso de casación, aunque fuera de forma sucinta», añadiendo que tal exigencia «existe tanto cuando la resolución impugnada procede de los Tribunales Superiores de Justicia como de la Audiencia Nacional y cualquiera que sea el motivo del artículo 88.1 que se utilice» (FJ 4).

El citado Auto expone las razones por las cuales se introdujo esta especificación. En concreto señala que si así no se exigiera, el trámite de preparación quedaría privado de su sentido y finalidad, dado que «el tribunal a *quo* quedaría desprovisto de elementos de juicio para verificar que el recurso de casación cumple el más primario requisito de procedibilidad, cuando este se funda formalmente en uno de sus cuatro motivos, con indicación de las infracciones normativas o jurisprudenciales denunciadas, y no en otro tipo de consideraciones ajenas al sistema de la Ley procesal, y la parte recurrida carecería de la información necesaria al respecto para adoptar la posición procesal que estimara pertinente» (FJ 4).

4. Con apoyo en la argumentación que a continuación se expone de manera sintetizada, la recurrente reprocha a los Autos frente a los que se demanda amparo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24 CE), en su dimensión de acceso a los recursos.

Al inicio de su demanda pone de relieve que el escrito de preparación del recurso de casación presentado en el caso cumplía con lo exigido por el art. 89 LJCA y por la doctrina de la Sala imperante en aquel momento, que por entonces no requería la expresión de las normas y jurisprudencia que se entienden infringidas, exigencia que ha determinado la inadmisión de su recurso y que, según indica, constituye un requisito no previsto en la ley, que ha sido establecido *ex novo* por vía de interpretación judicial posterior a la formulación del escrito de preparación por la recurrente. Tras aludir a algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional relativos al acceso al recurso y a los límites para la configuración legal de sus presupuestos de admisibilidad (entre otras, SSTC 116/1986, 58/1987, 46/1982, 172/1987), señala que la naturaleza y requisitos del escrito de preparación del recurso de casación están perfectamente definidos en el art. 89 LJCA, sin que se pueda pretender atribuirle una finalidad distinta por vía de interpretación judicial, aprovechando para introducir requisitos que no están previstos por el legislador para dicho trámite, pues ello resulta contrario a la doctrina constitucional citada y al derecho a la tutela judicial efectiva. Afirma que no cabe intentar integrar en dicho escrito de preparación un requisito limitativo del acceso al recurso que no está previsto en el

art. 89 LJCA. Tal pretensión, indica, constituye un exceso de jurisdicción contrario no sólo al derecho fundamental invocado, sino también a los arts. 9 y 117 CE, señalando que la configuración legal del procedimiento no puede quedar al arbitrio de la interpretación judicial si la misma, como ocurre en este supuesto, es contraria a la literalidad y finalidad expresas de la norma.

Además, denuncia que ese criterio restrictivo de acceso al recurso se pretenda aplicar sin posibilidad de subsanación y con efecto retroactivo sobre actos realizados por la parte bajo un criterio interpretativo distinto. Al hilo de ello reproduce el contenido del art. 9.3 CE –con subrayado de los principios de legalidad, irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, y seguridad jurídica–, y afirma que la actuación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo contradice los principios invocados, insistiendo en que se contraviene el derecho a la tutela judicial efectiva de la demandante que, preparando un recurso de casación conforme al tenor literal y doctrina interpretativa de esa misma Sala, se ve sorprendida por una inadmisión según un criterio interpretativo posterior aplicado retroactivamente. Por ello, cuestiona la decisión del órgano judicial de aplicar el cambio de criterio aun en supuestos en que el recurrente no tenía posibilidad de conocer su vigencia.

Tal modo de proceder, añade, vulnera también el art. 6.1 del Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950, para la protección de los derechos humanos y libertades públicas (sic), haciendo alusión a la STEDH de 9 de noviembre de 2004, que, según expresa, fue dictada en un supuesto análogo al presente en que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo inadmitió un recurso de casación por no haberse especificado cuál de los motivos invocaba el recurrente, habiendo declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que los límites a la admisión de los recursos no deben restringir el acceso de los interesados a los tribunales cuando afecte al derecho a la tutela judicial. Indica que el Tribunal Constitucional ha recogido dicha doctrina en numerosas Sentencias (entre otras, SSTC 19/1983 y 117/1986), al afirmar que los órganos judiciales deben utilizar criterios interpretativos favorables al acceso a los recursos legales, evitando incurrir en el rigor formalista de limitarse a una aplicación estricta y literal de los preceptos legales que conduzca a negar un recurso por una irregularidad formal subsanable, sin dar oportunidad al interesado de proceder a su subsanación (STC 3/1987).

Considera la demandante que, en el caso, se le ha generado una manifiesta indefensión, que a mayor abundamiento queda acreditada a la vista de que esa limitación *ex novo* al recurso de casación es la vía para declarar firme e inatacable la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, a la que, además de vulnerar el derecho de propiedad, le reprocha ser irrazonada, arbitraria y no atender a todas las cuestiones suscitadas y acreditadas, resultando así contraria al art. 24 CE, interpretado conforme a la doctrina constitucional a la que hace referencia. Todo ello, entiende, la deja privada de una resolución del Tribunal Supremo sobre el fondo de su recurso y del acceso posterior a la vía constitucional.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, de 21 de noviembre de 2012, se concedió a la parte recurrente un plazo de diez días para que acreditase fehacientemente la fecha de notificación del Auto de 13 de septiembre de 2012 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Tal requerimiento fue cumplimentado mediante escrito registrado el 29 de noviembre de 2012.

6. Por providencia de 3 de junio de 2013, la Sala Primera del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la demanda de amparo. Asimismo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), acordó dirigir atenta comunicación al Tribunal Supremo y a la Audiencia Nacional a fin de que, en el plazo de diez días, remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación número 6918-2010 y al recurso número 606-2007, respectivamente, debiendo previamente emplazarse, para que pudieran comparecer en el recurso de amparo en el término de diez días, a quienes hubieran sido parte en el

procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo. Igualmente se acordó notificar la resolución con efectos de emplazamiento al Abogado del Estado, en representación de la Administración, quien mediante escrito registrado ante este Tribunal el 18 de junio de 2013 solicitó se le tuviera por personado y parte en el presente recurso de amparo.

7. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal de 10 de septiembre de 2013 se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional, así como el escrito del Abogado del Estado a quien se tuvo por personado y parte en nombre y en la representación que ostenta. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 52 LOTC, se dio vista de todas las actuaciones, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que, dentro de dicho término, pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniera.

8. El Abogado del Estado formuló alegaciones mediante escrito registrado el 11 de octubre de 2013, en el que solicita que se «dicte sentencia con arreglo a derecho». Tras recordar la doctrina constitucional sobre la inadmisión del recurso de casación contencioso-administrativo por defectos insubsanables del escrito de preparación, analiza el art. 89.1 LJCA y, en especial, el contenido de la expresión «los requisitos de forma exigidos», y concluye que la aplicación retrospectiva de las nuevas máximas jurisprudenciales contenidas en el Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2011, inexistentes cuando se presentó el escrito de preparación del recurso de casación y que determinan su inadmisión por no haberse preparado conforme a ellas, supone frustrar sorpresivamente la razonable expectativa o confianza legítima sobre la admisión de un recurso de casación preparado de acuerdo con los requisitos de forma exigidos por la jurisprudencia en el momento de presentar el escrito de preparación, sin dar oportunidad procesal ninguna de ajustar dicho escrito a las nuevas exigencias. Considera por ello que la cuestión radica en la «irrazonabilidad» de exigir, para la realización de un acto procesal agotado, el cumplimiento de unos requisitos de forma que razonablemente no se conocían en el momento en que se efectuó dicho acto procesal, provocando así una violación del derecho de acceso al recurso. En conclusión, interesa que se dicte Sentencia cuya doctrina constitucional sea que «el derecho fundamental de acceso al recurso garantiza a los justiciables que las nuevas máximas jurisprudenciales que imponen más severos requisitos de forma al escrito de preparación de un recurso de casación –cuyo incumplimiento puede determinar la inadmisión del recurso– no se aplicarán irrazonablemente contrariando las exigencias mínimas de la confianza legítima de los justiciables».

9. Mediante escrito registrado el 15 de octubre de 2013, la representación procesal de la recurrente dio por reproducida la demanda de amparo, reiterando, en síntesis, la queja y argumentación allí contenidas, en relación con la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

10. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 24 de octubre de 2013, en el que interesa que se desestime por completo el recurso de amparo, en atención a la argumentación que, en síntesis, se expone a continuación.

Tras señalar que el recurso de amparo únicamente denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su modalidad de derecho de acceso al recurso (art. 24.1 CE), el Fiscal realiza un repaso de la evolución de la doctrina del Tribunal Supremo en relación con los requisitos que debe reunir el escrito de preparación del recurso de casación contencioso-administrativo. Fija como uno de los hitos de esta evolución el ATS 14419/2010, de 14 de octubre, a cuyos requerimientos se ajustó la demandante de amparo al preparar su recurso de casación el 4 de noviembre de 2010. No obstante, señala, el posterior ATS 2371/2011, de 10 de febrero, añadió la exigencia de que en el escrito de preparación, además de especificar el concreto o concretos motivos

en que se fundará el recurso, había de hacerse indicación de los concretos preceptos o jurisprudencia que se reputan infringidos o del contenido de las infracciones normativas o jurisprudenciales que se pretendan denunciar y desarrollar en el escrito de interposición del recurso de casación, aunque sea en forma sucinta, siendo ese nuevo criterio el que fue aplicado en el caso ahora controvertido. Con relación a esta actuación, el Fiscal recoge la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho de acceso a los recursos, destacando, entre otros aspectos, que el control constitucional respecto a las resoluciones judiciales dictadas sobre los presupuestos o requisitos de admisión de los recursos debe limitarse a comprobar si tienen motivación, si han incurrido en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad, únicas circunstancias que pueden determinar la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva. Pues bien, en el caso enjuiciado considera el Fiscal que el Auto de inadmisión impugnado constituye una resolución que cuenta con la debida motivación, no estando ésta incurso ni en error patente, ni en irrazonabilidad, ni en arbitrariedad. Antes al contrario, entiende que la exigencia de especificar en la fase de preparación del recurso de casación los concretos preceptos o jurisprudencia que se reputan infringidos o el contenido de las infracciones normativas o jurisprudenciales que se pretenden desarrollar en el escrito de interposición del recurso fluye del propio tenor de los apartados c) y d) del art. 88.1 LJCA, de ahí que, tras aludir al contenido de los dos motivos de casación incluidos en estas previsiones, señala que de ninguna manera puede afirmarse que la indicada exigencia constituye un requisito no establecido por la ley. Tales razonamientos son, en definitiva, los que conducen al Fiscal a declarar la inexistencia de infracción del art. 24.1 CE.

11. Por providencia de 12 de marzo de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La parte demandante de amparo impugna el Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2012, que acordó no admitir a trámite el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de octubre de 2010, recaída en el procedimiento ordinario núm. 606-2007. También impugna el Auto de la misma Sala y Sección, de 13 de septiembre de 2012, por el que se desestima el incidente de nulidad promovido contra el Auto anterior.

La recurrente, según se expresa con más detalle en los antecedentes de hecho de esta Sentencia, imputa a las resoluciones recurridas la vulneración de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24 CE), en su dimensión de derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos. En conexión con esta queja, pero a diferencia de lo que en ella sucede, en el curso de su argumentación denuncia también la infracción de otros preceptos que, por sí mismos y en virtud de los arts. 53.2 CE y 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), no se encuentran incluidos en el ámbito de protección del recurso de amparo –en concreto, los arts. 9 y 117 CE (SSTC 237/1993, de 12 de julio, FJ 2, y 241/2000, de 16 de octubre, FJ 2), así como el art. 6.1 del Convenio de Roma de 1950, sin perjuicio de su valor interpretativo ex art. 10.2 CE (SSTC 126/2009, de 21 de mayo, FJ 3, y 62/2011, de 5 de mayo, FJ 2)–.

El objeto del presente recurso de amparo se concreta, por tanto, en el análisis de la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a los recursos, denuncia que la demandante sustenta en distintas consideraciones que pueden reconducirse y sistematizarse en los siguientes reproches: i) porque los Autos impugnados se fundan en un requisito de admisibilidad no exigido por la ley; (ii) porque la exigencia de anticipar en el escrito de preparación del recurso de casación los concretos preceptos o la jurisprudencia que se reputan infringidos se ha aplicado con carácter retroactivo, en un momento en que aquella exigencia no era conocida ni requerida en la jurisprudencia precedente.

2. Los problemas planteados en la demanda de amparo han sido ya abordados por este Tribunal en la STC 7/2015, de 22 de enero, en la que hemos tenido la oportunidad de examinar otro supuesto de inadmisión de un recurso de casación por omitirse en el escrito de preparación la cita de las normas y jurisprudencia que el recurrente reputase infringidas.

De acuerdo con la doctrina establecida en la referida Sentencia, debe descartarse, en primer lugar, que se haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por carecer la decisión judicial de la necesaria cobertura legal.

Con carácter general, este Tribunal ha declarado que «corresponde al Tribunal Supremo la última palabra sobre la admisibilidad de los recursos de casación ante él interpuestos, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123 CE)» (STC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 6), por lo que el control constitucional que este Tribunal debe realizar de las resoluciones judiciales dictadas sobre los presupuestos o requisitos de admisión de los recursos tiene carácter externo, siendo, si cabe, más limitado en lo referido al recurso de casación, pues (i) el Tribunal Supremo tiene encomendada la función de interpretar la ley con el valor complementario que atribuye a su jurisprudencia el Código civil y (ii) el recurso de casación tiene, a su vez, naturaleza extraordinaria, de donde se sigue que su régimen procesal es más estricto (SSTC 37/1995, de 17 de febrero, FJ 5; 248/2005, de 10 de octubre, FJ 2; 100/2009, de 27 de abril, FJ 4, y 35/2011, de 28 de marzo, FJ 3).

Asimismo, hemos de recordar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que la manera en la que se aplica el art. 6.1 del Convenio a este recurso extraordinario puede depender de particularidades derivadas de la apreciación de conjunto del proceso tramitado y del papel que desempeñe el tribunal de casación, pudiendo las condiciones de admisión de un recurso de casación ser más rigurosas que las propias de un recurso que haya de resolverse en grado de apelación (SSTEDH de 19 diciembre 1997, caso *Brualla Gómez de la Torre c. España*; y de 25 enero 2005, caso *Puchol Oliver c. España*).

Igualmente relevantes son las Sentencias del Tribunal de Estrasburgo recaídas en los casos *Sociedad General de Aguas de Barcelona c. España*, de 25 mayo 2000; *Llopis Ruiz c. España*, de 7 noviembre 2003; e *Ipamark c. España*, de 17 febrero 2004, que presentan en común juzgar resoluciones en las que nuestro Tribunal Supremo inadmitió recursos de casación por considerar que los recurrentes no habían justificado en sus respectivos escritos procesales que la infracción de normas estatales o comunitarias había sido relevante y determinante del fallo de la Sentencia recurrida. El Tribunal Europeo concluyó con la desestimación de las respectivas demandas, en la medida en que la interpretación que deba darse a los preceptos de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) y a las condiciones de su aplicación era una cuestión que dependía de los jueces ordinarios, sin que en estos casos su interpretación pudiera tacharse de arbitraria o irrazonable o de que dificultase la equidad del procedimiento.

Así enmarcada la cuestión, la exigencia de que el escrito de preparación del recurso de casación contenga la cita, siquiera sucinta, de las normas y jurisprudencia que se estimen infringidas, entra dentro de las facultades jurisprudenciales que corresponden al Tribunal Supremo en la interpretación de los requisitos de acceso a la casación.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en los Autos que son objeto de impugnación en el presente recurso, ha afrontado la interpretación del art. 89.1 LJCA (precepto que exige que en el escrito de preparación del recurso de casación se exprese «la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos de forma exigidos»), alcanzando la conclusión de que uno de esos requisitos ha de ser la cita, siquiera sucinta, de las normas y jurisprudencia que se estimen infringidas. Con ello se sigue la pauta de otras resoluciones del mismo órgano judicial, que ha establecido este criterio en atención a que la fase de preparación del recurso de casación tiene sustantividad propia, sin que pueda quedar reducida a un trámite carente de trascendencia. Desde esa óptica, en los Autos impugnados se razona que la exigencia de

la cita de las normas y jurisprudencia que el recurrente reputa infringidas persigue garantizar que la parte recurrida cuente desde un principio con la información necesaria para adoptar la posición procesal que estime pertinente.

De este modo, el Tribunal Supremo ha tenido en cuenta la finalidad particular del trámite de preparación en el marco general del recurso de casación y ha orientado la nueva exigencia a la mejor consecución de ese fin. Por ello, puede decirse que el criterio plasmado en los Autos impugnados no sólo constituye un ejercicio legítimo de las facultades interpretativas que el art. 123 CE reserva al Tribunal Supremo sino que contiene, asimismo, una ponderación suficiente de los fines propios de la norma y de las consecuencias que su aplicación genera en la esfera del recurrente.

3. Debe rechazarse, asimismo, que la exigencia del mencionado requisito viole el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), en su vertiente de acceso a los recursos, por haberse exigido al escrito de preparación del recurso de casación un contenido distinto del que el Tribunal Supremo venía contemplando en la fecha en que fue presentado.

Debemos comenzar recordando que repetidamente este Tribunal ha declarado que la selección de normas aplicables y su interpretación corresponde, en principio, a los jueces y Tribunales ordinarios en el ejercicio de la función jurisdiccional que con carácter exclusivo les atribuye el art. 117.3 CE. El control de este Tribunal sólo abarcará el examen de si se ha realizado una selección o interpretación arbitraria, manifiestamente irrazonable o fruto de un error patente.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que las exigencias de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima de los litigantes no generan un derecho adquirido a una determinada jurisprudencia, por más que hubiera sido constante (STEDH de 18 de diciembre de 2008, caso *Unédic contra Francia*, § 74), pues la evolución de la jurisprudencia no es en sí contraria a la correcta administración de justicia, ya que lo contrario impediría cualquier cambio o mejora en la interpretación de las leyes (STEDH de 14 de enero de 2010, caso *Atanasovski contra la ex República Yugoslava de Macedonia*, § 38).

A lo anterior debemos añadir que en el sistema de civil law en que se desenvuelve la labor jurisprudencial encomendada al Tribunal Supremo español, la jurisprudencia no es, propiamente, fuente del Derecho –las Sentencias no crean la norma– por lo que no son miméticamente trasladables las reglas que se proyectan sobre el régimen de aplicación de las leyes. A diferencia del sistema del *common law*, en el que el precedente actúa como una norma y el *overruling*, o cambio de precedente, innova el ordenamiento jurídico, con lo que es posible limitar la retroactividad de la decisión judicial, en el Derecho continental los tribunales no están vinculados por la regla del *prospective overruling*, rigiendo, por el contrario, el *retrospective overruling* (sin perjuicio de su excepcionamiento por disposición legal que establezca el efecto exclusivamente prospectivo de la Sentencia, como el art. 100.7 LJCA en el recurso de casación en interés de ley).

Así tuvimos ocasión de señalarlo ya en nuestra STC 95/1993, de 22 de marzo, en la que subrayamos que la Sentencia que introduce un cambio jurisprudencial hace «decir a la norma lo que la norma desde un principio decía, sin que pueda entenderse que la jurisprudencia contradictoria anterior haya alterado esa norma, o pueda imponerse como Derecho consuetudinario frente a lo que la norma correctamente entendida dice» (FJ 3).

Por lo demás, no concurren las excepcionales circunstancias apreciadas en el caso resuelto en la STC 7/2015, de 22 de enero, en el que la parte, con notoria diligencia, procedió a complementar el escrito de preparación inicialmente presentado para ajustarlo al nuevo criterio jurisprudencial tan pronto como tuvo conocimiento de ello, conducta procesal que el Tribunal Supremo no ponderó, lesionando así el derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 CE. En este caso, sin embargo, la parte no procedió del modo expuesto, ni siquiera después de que le fuera notificada la providencia mediante la que el Tribunal Supremo abría el trámite de alegaciones sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisión derivada del defecto advertido.

4. En consideración a lo argumentado en los anteriores fundamentos jurídicos, procede la desestimación del recurso de amparo interpuesto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por doña María Gil Sanjuán.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de marzo de dos mil quince.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los Magistrados don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 6372-2012

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de nuestros compañeros de Sala en la que se sustenta la Sentencia, manifestamos nuestra discrepancia con la fundamentación jurídica y el fallo de esta. Consideramos que hubiera debido ser estimatoria por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Las razones de nuestra discrepancia son coincidentes con las que ya fueron expuestas en los votos particulares formulados a la SSTC 7/2015, de 22 de enero, y 16/2015, de 16 de febrero, a los que para evitar reiteraciones innecesarias nos remitimos.

Madrid, a dieciséis de marzo de dos mil quince.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.