

PRENDES VALLE, M. (2026). *ATLAS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL INTERÉS CASACIONAL OBJETIVO*. MADRID: IUSTEL PUBLICACIONES

Covadonga Isabel BALLESTEROS PANIZO  
Profesora Permanente de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

La reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/2015 de 21 de julio que modificó la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, supuso una transformación profunda del recurso de casación contencioso-administrativo. Una década después de la entrada en vigor de la norma, la casación contencioso-administrativa sigue siendo objeto de atención constante —y no exenta de debate— por parte de la comunidad jurídica, que sigue examinando sus efectos, su alcance y su consolidación práctica.

El recurso de casación fue concebido por el legislador, a propuesta de los propios magistrados de la Sala Tercera, como un recurso extraordinario. La idea era que el recurso de casación cumpliera su función nomofiláctica. De modo que para que un recurso de casación pudiera ser objeto de examen por el Tribunal Supremo debía este de presentar un interés más allá del interés particular de las partes, siendo necesario que las partes acreditaran lo que se dio en llamar un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Que tuviera, en suma, una proyección general. Se trataba de un mecanismo concebido para que el Tribunal Supremo unificara la interpretación del ordenamiento jurídico-público y, con ello, proporcionara seguridad jurídica, contribuyendo así a la efectividad principio de igualdad en la aplicación de la ley y al reforzamiento de las garantías de los derechos de las personas físicas y jurídicas.

El ya no tan nuevo recurso de casación ha sido objeto de estudio y comentario por un buen número de juristas teóricos y prácticos. Son de sobra conocidas las ventajas del sistema y, también, sus carencias o defectos. Si bien las primeras inclinan claramente la balanza a su favor, los inconvenientes del modelo, aunque menos numerosos, distan de ser menores y siguen planteando importantes problemas prácticos.

No es este el lugar para una reflexión detenida sobre la cuestión. Sin embargo, sí conviene insistir en lo que constituye el principal déficit o, si se prefiere, la más relevante omisión del sistema, pues de su corrección dependería en buena medida un funcionamiento más satisfactorio del régimen casacional y, con ello, una mejora sustancial de la seguridad jurídica. La pieza que falta es la de la generalización de la doble instancia jurisdiccional. Se trata, además, de una reforma que la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo propuso en su momento al legislador al presentar el nuevo modelo de recurso de casación, consciente de la estrecha relación existente entre ambos elementos del sistema. Son muchos también los juristas los que se han pronunciado en ese sentido. La generalización de la doble instancia permitiría el buen funcionamiento del régimen casacional, evitando que muchos asuntos acabaran llegando a la casación contencioso-administrativa. La insatisfacción de una de las partes en los procesos de una única instancia la empuja con frecuencia a tratar por todos los medios de que una instancia superior se pronuncie de nuevo corrigiendo o revisando lo que considera una decisión injusta. Ello conduce a los

abogados a hacer auténticos malabares argumentativos para justificar que el interés particular de sus clientes trasciende el caso concreto, tratando de demostrar que la cuestión reviste un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, cuando en la mayor parte de los supuestos no responde realmente a la naturaleza del litigio. Esta circunstancia explica que más del 80% de los escritos de preparación del recurso de casación sean inadmitidos, con los consiguientes efectos indeseables tanto para las partes como para la jurisdicción contencioso-administrativa y, en términos más generales, para la percepción y el prestigio de la justicia contencioso-administrativa y del propio Tribunal Supremo.

En efecto, por un lado, las partes recurrentes se encuentran frustradas porque su decisión solo ha sido objeto de enjuiciamiento por un único tribunal, llegando en ocasiones a tener la impresión de que la decisión del Tribunal Supremo de inadmitir responde a un ejercicio de discrecionalidad difícilmente conciliable con las exigencias del Derecho. Pero la realidad es que la mayor parte de los escritos de preparación del recurso de casación no presentan un interés casacional objetivo que justifique la admisión, pues el interés subyacente en el litigio no trasciende del ámbito estrictamente particular.

Por otro lado, esta situación genera una indeseable congestión en el Tribunal Supremo y provoca demoras poco razonables en la tramitación y resolución de aquellas cuestiones que sí presentan interés casacional objetivo. Ello se debe a que la Sección de Admisión de la Sala Tercera debe dedicar excesivo tiempo y recursos a fundamentar sus autos de inadmisión. Es cierto que tras diez años de vigencia del nuevo recurso de casación los abogados han ido paulatinamente comprendiendo, y haciendo comprender a sus clientes, que el recurso de casación no equivale a una segunda instancia. De este modo, tratan, de desincentivar la interposición del recurso, mediante la explicación de sus reducidas, cuando no inexistentes, probabilidades de éxito.

Con todo, las carencias señaladas no deben hacer perder de vista el balance general de la reforma. Las ventajas del régimen casacional son evidentes, y cabe señalar que está alcanzando con creces los objetivos que con él se había propuesto el legislador, singularmente en lo referente a su función nomofiláctica. Le debemos a este recurso de casación la creación de un colosal corpus jurisprudencial que han ido conformando durante la última década, con aparente naturalidad y con enorme maestría, los magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Conviene señalar que esta labor ha coincidido, además, con una situación especialmente difícil los últimos años en términos de cobertura de vacantes por jubilación en el Alto Tribunal, lo que la hace todavía más meritoria.

Somos muchos los juristas (profesores, jueces, abogados, fiscales, Abogados del Estado, letrados) los que en los últimos diez años hemos sido testigos de la gran obra jurisprudencial de la Sala Tercera del Tribunal Supremo para dar respuesta a las cuestiones que se le planteaban sobre el interés casacional objetivo. Es encomiable la labor de los magistrados, una labor que casi puede calificarse de artesanal y que ha tratado y sigue tratando cada día de dibujar los mares, ríos, costas, montañas, archipiélagos, penínsulas y continentes que conforman los mapas de la casación contencioso-administrativa. Ahora bien, es tan inmensa la jurisprudencia casacional de la Sala Tercera que resulta cada día más complicado, incluso disponiendo de los mejores instrumentos de búsqueda, determinar si existe o no un pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre un determinado asunto. Y, cuando tal pronunciamiento existe, no siempre resulta sencillo identificarlo, reconstruir la evolución de la doctrina jurisprudencial o conocer con

precisión el sentido en que el Alto Tribunal se ha pronunciado sobre una materia concreta. La constante producción de resoluciones, la diversidad de cuestiones abordadas y la progresiva especialización de los litigios contencioso-administrativos contribuyen a generar un panorama jurisprudencial de extraordinaria riqueza, pero también de creciente complejidad para operadores jurídicos, académicos y tribunales.

En este contexto, resulta especialmente oportuno dar cuenta del libro de María Prendes Valle: *El Son de sobras conocidas*. La simple pronunciación de la palabra «Atlas», nos trae a muchos a la memoria esos largos ratos que dedicábamos en las tardes de estudio, y también de juego, a conocer el mundo, viajando por los mapas de la geografía mundial. Ese libro grande que nos descubría la inmensidad de nuestro planeta y que nos hacía soñar. Ese bonito libro que estaba siempre en un lugar destacado de la casa y que cuidábamos con esmero, pues era evidente su belleza, una belleza que hablaba de lo que escondía dentro.

«Atlas», proviene del latín *Atlas*, y este del griego ἄτλας *Átlas*. 'Atlas', y significa «el portador» o «el que soporta» y se refiere al gigante de la mitología grecolatina que sostenía con sus hombros la bóveda celeste, motivo por el cual solía dibujársele en la portada de las colecciones de mapas. Pues bien, nos encontramos frente a ese portador, a ese gigante que viene a soportar en cuatro tomos de un millar de páginas cada uno el mundo creado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Diez años después de la puesta en marcha del recurso de casación contencioso-administrativo, María Prendes Valle aporta al panorama jurídico un Atlas que recoge el ingente corpus jurisprudencial de la casación contencioso-administrativa, algo más de 9.000 resoluciones sistematizadas por el método de pregunta y respuesta, siguiendo el orden de las normas y sus preceptos sobre los que se ha pronunciado el Tribunal Supremo.

Se trata de un libro grande y bonito, como lo son los Atlas, por fuera pero también por dentro. En efecto estamos ante una obra de indudable factura y calidad, que no es sino fruto del trabajo minucioso y artesanal de la autora que durante cuatro largos años ha dedicado sus noches a dibujar y sistematizar estos mapas de manera que puedan, podamos, los juristas, movernos con cierta seguridad en este ámbito de la casación. La doble condición profesional de la autora, Magistrada del Tribunal de Justicia de Madrid y Letrada de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, hacen que el enfoque del libro sea de lo más adecuado y riguroso.

La obra cubre un vacío muy claro y evidente, no existía nada parecido en la literatura jurídica española, estamos frente a una herramienta útil, de verdad. Y como ocurre con toda herramienta conviene saber para qué sirve exactamente. Pues bien, la obra sirve, fundamentalmente, para conocer la doctrina sobre el interés casacional objetivo, la existente y la inexistente. Y es que, en efecto, dar a conocer si el Tribunal Supremo se ha pronunciado ya o no sobre una determinada cuestión, puede decirse que es uno de los mayores aportes de este libro. Además, la obra proporciona una serie de claves que permiten a los juristas, sobre todo, prácticos, saber cómo tienen que construir sus escritos de preparación para que estos sean admitidos. Como se señalaba anteriormente, se admiten pocos recursos, alrededor del 18%, por lo que resulta de suma importancia para los abogados delimitar con precisión sus escritos de preparación en concordancia con los criterios que establece el legislador para la apreciación del interés casacional objetivo.

Uno de los puntos más destacables de este libro es la metodología utilizada por la autora, que viene a sistematizar el Derecho de una manera nueva, muy distinta a la que está un

jurista acostumbrado. En el Atlas, como en un mapa a escala, puede uno conocer los detalles de la orografía del interés casacional objetivo con la sola búsqueda de preceptos entre las más variadas normas. La obra contiene la doctrina que el Tribunal Supremo ha ido fijando respecto a cada precepto de todas las normas del ordenamiento jurídico administrativo, y más allá. Y digo más allá, pues se encuentra sistematizada toda la doctrina sobre todas las normas sobre las que tiene competencia para pronunciarse la Sala Tercera, lo que implica pronunciamientos sobre normas que no son estrictamente administrativas.

Como digo, el libro está sistematizado siguiendo un índice de normas y cada norma está desglosada en los preceptos sobre los que ha habido un pronunciamiento sobre el interés casacional objetivo del Tribunal Supremo. Los preceptos sobre los que no existe pronunciamiento son obviados, y aquella doctrina que afecta a más de un precepto, se reproduce en el precepto más emblemático haciendo las oportunas referencias en el resto de los artículos afectados por esa concreta doctrina. La autora es prudente y evita cualquier subjetivismo que pueda oscurecer o interpretar la doctrina del Supremo, por lo que ante los pronunciamientos que no responden específicamente a una cuestión, María Prendes Valle opta por transcribir el fundamento jurídico en el que se analiza la cuestión planteada y se inclina, también, por introducir al comienzo de cada ley y antes del desarrollo del articulado, la doctrina casacional cuando no se ha podido identificar el precepto concreto. Ahora bien, la fidelidad de la obra en la transcripción literal de la doctrina casacional, no impide que esta incluya aportaciones de valor sobre la existencia de votos particulares, giros doctrinales o el impacto de jurisprudencia del Tribunal Constitucional o del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El libro ha sido publicado por la editorial Iustel, editorial que, durante los últimos veinticinco años, se ha ido abriendo camino con un encomiable sello de calidad, hasta convertirse en una de las mejores editoriales jurídicas del país. La magnitud de la obra es evidente, esta se compone de cuatro tomos, desglosados en dos volúmenes cada uno, por lo que la obra aparece en un total de ocho volúmenes, nada más y nada menos. El primer Tomo viene dedicado a la Constitución, el Derecho de la Unión Europea, a los Estatutos de Autonomía, a las leyes procesales y a la normativa básica de la Administración. El Tomo II, por su parte, aglomera la actividad administrativa, los servicios públicos y las funciones públicas y, finalmente, los sectores regulados. El tercer Tomo recoge por una parte la doctrina sobre la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente y, por otra, los medios de la Administración Pública: Bienes y Empleo Público, concluyendo con la legislación civil, penal, mercantil y laboral. Y, finalmente, el Tomo IV se refiere al Derecho tributario y presupuestario.

Resulta evidente que una obra de tal envergadura puede resultar de difícil adquisición y manejo en papel, por eso su autora junto con la editorial la han concebido desde su inicio como una obra en formato electrónico para aprovechar las enormes ventajas que presenta la consulta digital. La navegación a través de hipervínculos, pinchando directamente en los preceptos de la norma que interesen, facilita enormemente su manejo. El formato electrónico contribuye, además, de manera significativa a la actualización permanente de la obra.

Conviene señalar que se trata de un Atlas dirigido a especialistas del Derecho, a juristas con cierto dominio del ordenamiento jurídico-administrativo. En efecto, el uso de esta herramienta requiere de cierta pericia, pues los preceptos no vienen titulados, de modo que para conocer si el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre una determinada

cuestión hay que saber primero dónde viene esa institución regulada o en qué precepto se consagra ese principio, pues el índice es puramente normativo y numérico.

No quisiera terminar esta recensión, sin poner de relieve lo artesanal de la obra y aprovechar para hacer aquí un alegato a favor de la inteligencia humana. En una época en la que la Inteligencia Artificial lo está invadiendo todo, resulta especialmente esperanzadora la obra que hoy aquí comento. El *Atlas contencioso-administrativo del interés casacional objetivo* es una obra hecha a mano, fruto del tesón y la paciencia de quien dedica su vida profesional a la jurisdicción contencioso-administrativa. Es una obra hecha por quien tiene larga experiencia en la materia, por una persona que se ha planteado las preguntas que se plantea un jurista frente al recurso de casación. Es una obra que habla más allá de los datos, pues el enfoque y la selección requieren de esa experiencia que solo la autora puede aportar.

En un momento en el que la Inteligencia Artificial parece que lo puede todo y mejor, esta obra magna pone de manifiesto que hay cosas que solo puede hacer un ser humano fruto de su vivencia y desarrollo profesional. Renunciar al recurso a la Inteligencia Artificial es una forma de reafirmación de la inteligencia humana, algo que es necesario que hagamos cada vez con mayor convencimiento, y así otorgar al trabajo la humanidad que necesita para ser capaces de captar y plasmar cosas que van más allá de los datos y conseguir transmitir la verdad en su completud.

En definitiva, se trata de una obra de notable interés, llamada a convertirse en un referente ineludible en la materia y en una herramienta de consulta permanente tanto para los juristas prácticos como para los teóricos que se enfrentan al estudio del interés casacional objetivo.