



Roj: **STS 881/2022 - ECLI:ES:TS:2022:881**

Id Cendoj: **28079130012022100003**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **03/03/2022**

Nº de Recurso: **15/2021**

Nº de Resolución: **273/2022**

Procedimiento: **Recurso de revisión**

Ponente: **CESAR TOLOSA TRIBIÑO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **ATS 2095/2012,**
ATS 10240/2012,
STS 881/2022

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Primera

Sentencia núm. 273/2022

Fecha de sentencia: 03/03/2022

Tipo de procedimiento: REC.REVISION

Número del procedimiento: 15/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 02/03/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. César Tolosa Tribiño

Procedencia: T.SUPREMO SALA 3A. SECCION 1A.SEC.3

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. M. Concepción Riaño Valentín

Transcrito por: CBFDP

Nota:

REC.REVISION núm.: 15/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. César Tolosa Tribiño

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. M. Concepción Riaño Valentín

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Primera

Sentencia núm. 273/2022

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. César Tolosa Tribiño, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas



D. Rafael Toledano Cantero

D.^a Ángeles Huet De Sande

D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 3 de marzo de 2022.

Esta Sala ha visto la presente demanda de revisión de sentencia firme núm. 15/2021, promovida por D.^a Emma, representada por el procurador de los Tribunales D. Federico Ortiz-Cañavate Levenfeld, contra el auto de 9 de febrero de 2012, dictado por esta Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección 1^a) en el recurso de casación núm. 6918/20210, por el que se inadmitió el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 1^a) de 8 de octubre de 2010, dictada en el procedimiento ordinario núm. 606/2007; y contra el auto de la misma Sección 1^a de esta Sala Tercera de 13 de septiembre de 2012, que desestimó la nulidad de actuaciones promovida frente a aquel auto de 9 de febrero anterior.

Ha informado el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. César Tolosa Tribiño.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso extraordinario de revisión se interpone contra los autos de la Sección Primera de esta Sala Tercera de 9 de febrero y 13 de septiembre de 2012, recaídos en el recurso de casación 6918/2010, por lo que, respectivamente, se acordó la inadmisión del recurso de casación, y se rechazó la nulidad de actuaciones promovida frente a ese primer auto.

El demandante invoca el artículo 102.2 de la Ley Jurisdiccional 29/1998 - LJCA-, que establece: "Asimismo se podrá interponer recurso de revisión contra una resolución judicial firme cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya declarado que dicha resolución ha sido dictada en violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus Protocolos, siempre que la violación, por su naturaleza y gravedad, entrañe efectos que persistan y no puedan cesar de ningún otro modo que no sea mediante esta revisión, sin que la misma pueda perjudicar los derechos adquiridos de buena fe por terceras personas".

Invoca, a estos efectos, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 26 de mayo de 2020, recaída en el asunto Gil Sanjuan c. España (demanda núm. 48297/15).

SEGUNDO.- Como antecedentes de necesaria toma en consideración para el estudio y resolución de la presente demanda de revisión hay que tener en cuenta los siguientes, tal como se reseñan en la propia sentencia del TEDH que se ha invocado como presupuesto de la revisión solicitada:

1º) La Sra. Emma era propietaria de un terreno afectado por una Orden Ministerial por la que se aprobaba la delimitación de la zona marítimo-terrestre de conformidad con la Ley de Costas, e interpuso ante la Audiencia Nacional un recurso contencioso-administrativo contra el trazado resultante de dicha Orden Ministerial.

2º) La Audiencia Nacional resolvió en contra de la demandante mediante sentencia de 8 de octubre de 2010.

3º) El 4 de enero de 2011 la demandante interpuso recurso de casación contra esa sentencia ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, cuya Sección Primera acordó su inadmisión mediante auto de 9 de febrero de 2012, considerando que el recurso había sido incorrectamente preparado, por no haberse indicado ya en el escrito de preparación el concreto o concretos motivos en que se fundaría el recurso, con indicación de los concretos preceptos o jurisprudencia que se reputaban infringidos o del contenido de las infracciones normativas o jurisprudenciales que se pretendían denunciar y desarrollar en el escrito de interposición del recurso de casación.

4º) El 11 de abril de 2012 la demandante interpuso un incidente de nulidad, alegando que se había producido una **aplicación retroactiva** de una **interpretación ex novo** de un requisito procedimental no previsto en la ley, sino establecido mediante una sentencia del Tribunal Supremo dictada tras la interposición de su recurso, sin haberle ofrecido la oportunidad de subsanar los posibles defectos surgidos como resultado de la **nueva interpretación**.

5º) El Tribunal Supremo desestimó dicho incidente de nulidad por auto de 13 de septiembre de 2012, señalando lo siguiente:



"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.

[...] 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-).

6º) A continuación, la demandante recurrió en amparo ante el Tribunal Constitucional, alegando que el escrito de preparación cumplía los requisitos establecidos en la Ley 29/1998 de acuerdo con la **interpretación** jurisprudencial en el momento de la interposición (4 de noviembre de 2010). La demandante alegó que la **aplicación retroactiva** de un requisito *ex novo* no establecido legalmente sino mediante la sentencia de 10 de febrero de 2011 -tras la interposición del recurso y sin haberle ofrecido la oportunidad de subsanar los posibles defectos surgidos como resultado de la **nueva interpretación** - vulneraba el artículo 24 de la Constitución española (derecho a un juicio justo) y el artículo 6 del Convenio.



7º) El Tribunal Constitucional desestimó el recurso de amparo interpuesto por la demandante mediante sentencia de 16 de marzo de 2015.

8º) Presentó entonces una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha sido resuelta en sentido estimatorio mediante la sentencia de 26 de mayo de 2020, en la que se sostiene la presente demanda de revisión.

La sentencia del TEDH tan citada, tras analizar las circunstancias concurrentes en el asunto examinado, señala que el problema sobre el que hay resolver es "la **aplicación retroactiva** de una **nueva interpretación** de los requisitos de forma que no existían cuando la demandante presentó su recurso de casación" (pár. 40). Centrado así el asunto, concluye lo siguiente (pár. 42): "este Tribunal considera que el Tribunal Supremo aplicó la **nueva interpretación** de los requisitos formales de un escrito de preparación con carácter retroactivo y automático, sin ofrecer a la demandante la posibilidad de subsanar ningún nuevo defecto, independientemente de las consecuencias de su derecho a obtener una resolución en cuanto al fondo"; añadiendo (pár. 44) que "la incertidumbre en el requisito procedimental aplicado con carácter retroactivo en el procedimiento pendiente de la demandante, sin que se le ofreciera la posibilidad de subsanar cualquier nuevo defecto surgido en su escrito de preparación del recurso de casación, limitó su derecho a la tutela judicial efectiva hasta tal punto que se vio afectada la esencia misma de ese derecho".

Señala a continuación la sentencia (pár. 45) que:

"Por último, teniendo en cuenta las conclusiones mencionadas, el Tribunal considera oportuno señalar igualmente que la causa de la demandante sólo fue oída por un órgano judicial a nivel nacional (la Audiencia Nacional) con plenas competencias en la materia, y que planteó cuestiones relativas a la equidad del procedimiento llevado a cabo ante la Audiencia Nacional -en relación con la motivación y valoración de las pruebas de la sentencia impugnada- en su recurso de casación ante el Tribunal Supremo. Cabe asimismo destacar que el recurso de casación de la demandante fue inadmitido porque en el escrito de preparación no se hacía referencia a las normas o la jurisprudencia supuestamente infringida por la sentencia impugnada ni al fondo de las infracciones del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que debían denunciarse en el recurso de casación. No obstante, dicha información debía incluirse en el escrito de interposición del recurso, según lo dispuesto en el artículo 92.1 de la Ley 29/1998. Por ello, aunque no se hubiera indicado debidamente en el escrito de preparación, cuando el Tribunal Supremo requirió a la demandante que formulara alegaciones sobre la posible existencia de motivos de inadmisión del escrito de preparación, ya había recibido su recurso de casación, lo que, teniendo en cuenta los requisitos legales mencionados y el hecho de que los tribunales internos no determinaron lo contrario, puede presumirse que había cumplido los requisitos establecidos en la normativa pertinente. A la vista de todo ello, junto a la conclusión anterior respecto a la **aplicación retroactiva** de una **nueva interpretación** de los requisitos formales para la presentación de un escrito de preparación del recurso de casación y sin que se diera a la demandante la posibilidad de subsanar los defectos en dicha presentación, este Tribunal estima que la decisión del Tribunal Supremo de inadmitir el recurso de casación de la demandante equivalía a un excesivo formalismo que implicaba una **aplicación** poco razonable y particularmente exigente de las normas procedimentales que restringía injustificadamente su derecho a la tutela judicial efectiva."

Concluye, en definitiva, el TEDH que se ha producido una vulneración del artículo 6.1 del Convenio (pár. 46), y a continuación añade lo siguiente:

"50. El Tribunal reitera que la forma más adecuada de reparación por una violación del artículo 6.1 consiste en garantizar que el demandante se encuentre, en la medida de lo posible, en la situación en que se encontraría no se hubiera incumplido dicha disposición (véase *Atutxa Mendiola y otros v. España*, nº 41427/14, § 51, de 13 de junio 2017, y los precedentes allí citados). Considera que dicho principio es igualmente aplicable al presente asunto. A este respecto, el Tribunal observa que el derecho interno prevé la posibilidad de interponer un recurso de revisión contra una resolución judicial firme cuando el Tribunal haya declarado que dicha resolución ha sido dictada en violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio.

51. En consecuencia, teniendo en cuenta la naturaleza de la vulneración constatada, este Tribunal considera que en el presente caso la forma de reparación más adecuada sería la reapertura del procedimiento, si la demandante así lo solicita, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.2 de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (modificada por la Ley Orgánica 7/2015).

52. Además, el Tribunal considera que el demandante debe haber sufrido cierta angustia, que no puede ser compensada únicamente con la constatación de una violación o la reapertura del procedimiento (véase, *mutatis mutandis*, *Elisei-Uzun y Andonie c. Rumania*, nº 42447/10, § 78, de 23 de abril de 2019). Le reconoce por tanto a la demandante el importe de 9.600 euros en concepto de daños morales más cualquier impuesto que pueda ser exigible."



TERCERO.- En su demanda de revisión, la parte recurrente comienza su exposición resumiendo el contenido de la sentencia del TEDH en la que su basa su pretensión revisoria.

Sobre esta base, aduce que la única manera de reparar la vulneración apreciada por el TEDH es "rescindiendo/anulando los Autos del Tribunal Supremo de fechas 9 de febrero de 2012 y 13 de septiembre de 2012, a fin de que el recurso de Casación nº 6918/2010 pueda ser reabierto y enjuiciado en cuanto al fondo ya que de esa manera se verá restaurado el derecho de mi representada a la tutela judicial efectiva".

Pide, por ello, que, con estimación de la demanda, se dicte sentencia en la que "estimándose procedente la revisión solicitada así se declare, procediéndose a la rescisión y/o nulidad de las resoluciones impugnadas y a la reapertura del recurso de casación nº 6918/2010 reponiéndolo al momento en el que se cometió la violación".

CUARTO.- Formalizada la demanda, por diligencia de ordenación de 4 de mayo de 2021 se acordó reclamar los antecedentes del caso, y emplazar a cuantos hubieran sido parte en el procedimiento de su razón; y por diligencia de ordenación de 13 de septiembre de 2021 se acordó lo siguiente:

"Por recibidas de instancia las actuaciones (4 tomos) y el expediente administrativo y visto su contenido, constando como única personación la de la recurrente Emma representada por el Proc. Federico Ortiz Cañavate Levenfeld, entiéndanse con ella, ésta y las sucesivas diligencias. Infórmese al Ministerio Fiscal a fin de que se pronuncie sobre la estimación de la presente demanda de revisión y con su resultado se acordará".

Esta diligencia fue notificada, además de a la parte recurrente, al Sr. Abogado del Estado, quien no ha comparecido en las presentes actuaciones.

QUINTO.- El Ministerio Fiscal, en su informe fechado el día 21 de enero de 2022, comienza el examen de la demanda señalando que han quedado cumplidos los presupuestos procesales para su admisión.

En cuanto al tema de fondo, señala que: "concurren los requisitos para estimar el motivo de revisión, toda vez que no se atisba otro modo de evitar los efectos de la violación del Convenio declarada por el TEDH, que la estimación del presente recurso de revisión aquí solicitada. Y por último no se acredita que la estimación de la revisión pueda perjudicar los derechos adquiridos por terceros de buena fe".

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de 3 de febrero de 2022 se declararon las actuaciones conclusas y pendientes de señalamiento, y, por providencia de esta Sección de fecha 25 de febrero señaló para la votación y fallo la audiencia del día 2 de marzo de 2022, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Como proemio de cuanto se expondrá a continuación, en relación con el caso que nos ocupa, resulta pertinente recordar la especial naturaleza del procedimiento extraordinario de revisión, y las consecuencias legalmente previstas para el supuesto de que la demanda de revisión sea estimada, tal como se explican en la sentencia de esta Sala de 25 de enero de 2021 (rec. 45/2019), que seguimos a continuación.

El recurso de revisión es un medio de impugnación de sentencias firmes que, en el caso de alcanzar éxito, lleva consigo la rescisión de la sentencia impugnada y la devolución de los autos al Tribunal de que procedan *para que las partes usen de su derecho, según les convenga, en el juicio correspondiente* (artículo 516 de la Ley de Enjuiciamiento Civil -LEC-).

Por consiguiente, el resultado de la eventual estimación de la demanda de revisión es anular dicha sentencia y reanudar el procedimiento en el que fue dictada para que las partes puedan actuar de nuevo en él de la forma que consideren más conveniente a sus intereses. A esto último equivale la siguiente formula del artículo 516 LEC: "1.- Si el tribunal estimare procedente la revisión solicitada, lo declarará así, y rescindiré la sentencia impugnada. A continuación, mandará expedir certificación del fallo y devolverá los autos al tribunal del que procedan para que la partes usen de su derecho, según les convenga, en el juicio correspondiente".

Este resultado hace que, cuando es estimado el recurso de revisión, aparezcan diferenciadas estas dos fases procesales diferenciadas: la fase rescindente ante el Tribunal que conoce el recurso de revisión; y la fase rescisoria, que habrá de desarrollarse posteriormente, tras la devolución de las actuaciones, ante el Tribunal que dictó la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- En este caso, sin embargo, se da la peculiaridad de que esta Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo es la competente para conocer de las dos fases rescindente y rescisoria a que acabamos de referirnos, dado que los autos cuya revisión ahora se pide fueron dictados justamente por esta misma Sección, bien que con la composición establecida en el marco legal de la casación vigente antes de la reforma de dicho recurso por la Ley Orgánica 7/2015.



Por tanto, hemos de situarnos en ambas perspectivas a la hora de dar respuesta a la presente demanda.

TERCERO.- Situados, pues, en esta doble perspectiva, a la vista de los antecedentes cumplidamente expuestos, y atendida la fundamentación jurídica de la sentencia del TEDH en la que se basa esta demanda de revisión, cuyo pronunciamiento no deja lugar a duda sobre su contenido y alcance, es claro que la consecuencia lógica de dicha sentencia sólo puede ser la que apunta la parte demandante y asume el Ministerio Fiscal, esto es: la estimación de la presente demanda de revisión, en el doble sentido de (i) rescindir los autos de esta misma Sección de 9 de febrero y 13 de septiembre de 2012, dictados en el recurso de casación núm. 6918/2010, y (ii) acordar la admisión de dicho recurso de casación, al que deberá darse la tramitación prevista en la regulación del recurso de casación aplicable (la anterior a la reforma procesal operada por la Ley Orgánica 7/2015), con la subsiguiente remisión de las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, que resulta competente para conocer del mismo según las reglas de reparto de asuntos entre Secciones, a fin de que ante ella siga la sustanciación del recurso por sus trámites procedentes.

CUARTO.- Al estimarse la demanda de revisión, no procede hacer un especial pronunciamiento en cuanto a las costas, y ha de acordarse la devolución del correspondiente depósito.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º) Estimar la demanda de revisión promovida por la representación procesal de D.^a Emma contra los autos de esta misma Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de febrero y 13 de septiembre de 2012, dictados en el recurso de casación núm. 6918/2010; en el sentido y con el alcance indicado en el fundamento de derecho tercero de la presente sentencia.

2º) Sin costas, y con devolución del depósito.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.