

INTRODUCCIÓN

«Hic Sunt Dracones»

Aquí hay dragones

Inscripción en el Globo de Hunt-Lenox

Calímaco de Cirene, un poeta nacido en territorio libio en siglo III a.C fue el primer cartógrafo de la literatura. Su ardua tarea consistió en sistematizar todos los escritores y todas las obras que estaban depositadas en la gran Biblioteca de Alejandría, la mayor recopilación de textos antiguos de la Antigüedad, obra del empeño de Ptolomeo, general de Alejandro Magno.

Para conseguir su propósito, Calímaco tuvo que resolver el desafío de organizar tan inmensa acumulación de escritos, enfrentándose a numerosas dificultades tales como problemas de autenticidad, falsas atribuciones, textos sin título, duplicidades...

De cada autor redactó una breve biografía, investigó los datos más significativos (lugar de nacimiento, apodo, nombre del padre) y elaboró una lista completa de las obras por orden alfabético. Pero como todo este esfuerzo podía no ser suficiente para evitar las confusiones, acompañó el título de cada libro de una cita con la primera frase del texto.

Además, la utilización del alfabeto para ordenar y archivar los libros fue en su momento una gran contribución que ha sido fruto precisamente del ingenio de los sabios alejandrinos. En otra de las decisiones relevantes de Calímaco en su objetivo de ordenar su biblioteca, decidió organizar la literatura por géneros, lo que significó otro avance en la clasificación bibliográfica.

El Catálogo de Calímaco o «los Píakes» se convirtió en una herramienta de búsqueda esencial. De hecho, se actualizaba constantemente, pues tuvo un enorme éxito y repercusión durante toda la Antigüedad.

Este Atlas nace con un propósito mucho menos pretencioso, no en vano está acotado estrictamente a una rama de nuestro ordenamiento jurídico, el derecho administrativo. Pero esta falta de ambición no es incompatible con la ansiada utilidad que persigue, ni le han resultado ajenas las múltiples dificultades que ha encontrado en su configuración.

La consulta de esta obra permite visualizar el derecho administrativo trazando su propio mapa, de modo que localiza fácilmente toda la doctrina que ha ido dictando la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Se trata de una nueva metodología que sistematiza el derecho de otro modo.

De la misma forma que los mapas a escala permiten identificar los detalles de cualquier orografía, nuestro Atlas nos muestra el interés casacional objetivo que se ha fijado al respecto con una simple búsqueda de preceptos entre las más variadas normas.

Aunque, quizás, lo más importante es que permite localizar de una forma sencilla cuáles son las zonas por las que se extiende el más inhóspito desierto sin ningún pronunciamiento jurisprudencial.

dencial de relevancia; qué territorios disponen ya de un terreno perfectamente cultivado que ya no requiere matizar, profundizar o desarrollar el interés casacional objetivo o esas otras regiones donde han crecido selvas inhóspitas que requieren una poda significativa que clarifique las decisiones judiciales anteriores más allá de una simple topiaria.

Curiosamente, el mayor logro del Atlas es que consigue perfilar y detallar todo aquello en lo que aún no ha podido pronunciarse la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, lo que puede resultar especialmente de utilidad para todos los profesionales que trabajamos valiéndonos del concepto del interés casacional objetivo. Se confirma así uno de los lemas que acogió hace unos años una exposición en la Biblioteca Nacional dedicada a lo desconocido de la cartografía, donde se aseguraba que lo más importante de un mapa no es lo que muestra, sino lo que esconde. No obstante, no tenemos que preocuparnos porque este Atlas no incorpora pinturas de dragones malvados, serpientes marinas, monstruos alados o figuras mitológicas aterradoras.

Desde el año 2017, momento en el que se dictan las primeras sentencias con el nuevo sistema casacional, las columnas de Hércules que marcaban en los mapas antiguos la frontera entre lo desconocido y lo conquistado, se han ido trasladando progresivamente hacia otros océanos más alejados. Del mismo modo, la técnica de fijar la pregunta en la que se ciñe el interés casacional objetivo y la configuración de su respuesta, valiéndose de unos hechos concretos, ha ido evolucionando y mejorando hasta 2025. No obstante, queda aún mucha tarea pendiente.

Ya han transcurrido diez años desde aquella disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio que modificó la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo introduciendo como novedad el ya envejecido «nuevo recurso de casación» y este Atlas brinda un homenaje a aquellos magistrados que idearon y organizaron este golpe de timón que consiguió ampliar a nuevas materias el acceso a este recurso extraordinario.

A expensas de efectuar actualizaciones continuas de la presente obra, la razón por la que la primera edición finaliza en diciembre de 2025 es precisamente para cerrar una etapa en el Tribunal Supremo. Las enormes bajas en el número de magistrados del Tribunal Supremo obligó a un esfuerzo inusitado a este cuerpo de juristas que resultó todo un ejemplo de sacrificio y tesón para las personas que hemos tenido la suerte de colaborar con ellos.

Con ocasión de la renovación profunda en la composición de la Sala, los nuevos magistrados dictaron las primeras sentencias en abril de 2025 y ello se refleja indudablemente y de forma inconsciente en la fórmula de trabajo.

La fijación del interés casacional objetivo desde aquellas iniciales sentencias dictadas en 2017 ha progresado considerablemente hasta las últimas analizadas en diciembre de 2025. Esta transformación ha afectado no sólo el trabajo de las distintas secciones, sino también a la labor de cada magistrado, pues no cabe duda de que cada uno de ellos se enfrenta al interés casacional objetivo a través de distintas fórmulas. No obstante, cualquiera que sea el acercamiento a este recurso casacional, es importante destacar que esta tarea no es sencilla.

Tras el trabajo de transcripción que ha requerido este Atlas durante cuatro años, se pueden extraer varios comentarios. En primer lugar, resulta sorprendente tanto la facilidad con la que rápidamente la Sala Tercera se adaptó a un sistema totalmente novedoso, como el distinto desarrollo y las peculiaridades de cada sección a la hora de enfrentarse con esta labor.

No procede efectuar aquí un análisis sobre las ventajas o inconvenientes del nuevo sistema casacional, ni procede efectuar una reflexión en voz alta sobre el concepto de jurisprudencia y el papel cuasi legislativo que puede entrañar la fijación del interés casacional objetivo.

Por el contrario, lo que se pretende en las próximas líneas es sencillamente explicar desde un aspecto didáctico qué es el Atlas y para qué sirve. Evidentemente, es solamente una opinión del autor, pues será ya cada lector quien podrá describir mejor su propio provecho a su antojo.

El Atlas nace con un aspecto de libro, pero es sobre todo una herramienta de trabajo que permite fácilmente visualizar la doctrina que el Tribunal Supremo ha ido fijando respecto a cada precepto en las distintas leyes que ha analizado.

El diseño del Atlas es sencillo, pues cada precepto incluye exclusivamente la cuestión de interés casacional objetivo, los preceptos que se refieren a dicha pregunta y la respuesta que se otorga por parte del Tribunal. Es importante indicar que tanto la pregunta como la respuesta han sido reproducidas literalmente. A lo anterior, debemos añadir que, en ocasiones, se han adicionado observaciones que persiguen constatar la existencia de votos particulares, cambios de doctrina o remarcar sentencias del TJUE o TC que haya servido de soporte a la decisión.

Por otro lado, se debe destacar que la respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo con la identificación de los autos y sentencias correspondientes se ha introducido sólo una vez y ello se ha realizado en el precepto más emblemático, de modo que, si la doctrina atañe a varias normas, se han efectuado las oportunas llamadas en el resto, pero ya sin ningún desarrollo. No obstante, este ejercicio de contención no ha evitado que el Atlas requiera cuatro tomos de un millar de páginas.

Ahora bien, únicamente se han incluido aquellos preceptos que ha estudiado el Tribunal Supremo y en los que ha decidido resolver la pregunta de interés casacional objetivo, lo que induce ya a una primera consideración. El Atlas no es un código normativo comentado.

En este sentido, los textos legales sistematizados en el Atlas son todos aquellos sobre los que ha fijado doctrina la Sala Tercera, lo que abarca no sólo nuestra Ley ritualia o la ley del sector público sino, incluso, muchas otras más alejadas *a priori* del derecho administrativo como la Ley concursal o el Código Penal. No se han incluido las órdenes salvo que la pregunta estuviera destinada ex profeso a revolver cuestiones relacionadas exclusivamente con las mismas.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que no se han incorporado deliberadamente aquellas sentencias que no fijan interés casacional objetivo alguno, aun cuando se hubiera dictado un auto previo incluyendo la pregunta pertinente. Las razones por las que finalmente no se resuelve la cuestión pueden obedecer a razones muy diversas: desistimiento, falta de identidad entre los hechos y la pregunta de interés casacional objetivo o, sencillamente, por decisión de la propia Sala que consensua no establecer doctrina.

Sobre este extremo es importante advertir que se han excluido sólo aquellas sentencias en las que expresamente la Sala ha manifestado su intención de no fijar interés casacional objetivo y así se extrae fácilmente de la lectura de la decisión judicial.

Esto implica a *sensu contrario* que forman parte del Atlas todas aquellas sentencias en las que no se responde específicamente a la cuestión, en cuyo caso se ha optado por transcribir íntegro todo el fundamento jurídico en el que se analiza la cuestión controvertida planteada en el auto. Es decir, se ha desechado la posibilidad de hacer un resumen personal que por su subjetividad podría resultar finalmente equívoco y se ha respetado la voluntad de la Corte Casacional.

La identificación de los preceptos se extrae de los propios autos de interés casacional objetivo, sin perjuicio de introducir ciertas modificaciones, fruto del razonamiento de la propia sentencia. La peculiaridad radica en que en aquellos supuestos en los que no se identifica el precepto, el texto se incluirá al principio de cada ley y antes del desarrollo de su articulado.

Asimismo, se han identificado en cada apartado todas las sentencias y autos que afectan tanto a la delimitación del interés casacional objetivo como a la fijación de la doctrina. El Atlas persigue una finalidad eminentemente práctica, pero no desconoce que puede servir igualmente a la comunidad científica para facilitar el estudio de las distintas instituciones administrativas. Es decir, el Atlas ofrece muy diversas lecturas, de hecho, una de ellas permite indagar en la organización interna del trabajo del Tribunal Supremo, lo que resulta cuanto menos interesante.

El Atlas es una obra inédita en su acepción de la Real Academia de la Lengua Española equivalente a «desconocido, nuevo». Y ciertamente, no existe nada semejante en el mercado. Esta origi-

alidad ha implicado importantes complejidades especialmente en el momento de maquetación y diseño final que han sido finalmente resueltas gracias al trabajo detallista y minucioso de la editorial.

La necesidad de actualizar constantemente la obra para mantener su utilidad ha inclinado que se presente en un formato exclusivamente digital por ser más dúctil a las alteraciones y añadidos.

Como consecuencia de su extensión, se ha optado por dividir el borrador inicial en cuatro volúmenes organizados por materias y con un número equilibrado de páginas. De este modo, el Tomo I se consagra a la Constitución, el Derecho de la Unión, los Estatutos de Autonomía, las leyes procesales y la normativa básica de la Administración; el Tomo II aglomera la actividad administrativa, servicios públicos y funciones públicas y finalmente, los sectores regulados; el Tomo III concentra por una parte a la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, por otra parte, los medios de la Administración: Bienes y Empleo Público y concluye con la legislación civil, penal, mercantil y laboral. Por último, el Tomo IV se dedica al derecho tributario y presupuestario.

De todos modos, es importante indicar que el Atlas se concibe como un conjunto, de aquí que se realicen referencias entre los volúmenes, pues como hemos indicado anteriormente sólo se desarrolla una vez el contenido a través de una «entrada principal» y el resto serán remisiones a la anterior, ya sea en el mismo volumen o en los otros.

La innovación de la obra radica en que se ofrece un nuevo sistema de búsqueda, cuyo punto de partida será siempre el Índice correspondiente de cada Tomo. Esto merece una mínima explicación. Precisamente, para facilitar la búsqueda y el trabajo de investigación, se ha incluido un índice inicial con todas las leyes de los cuatro volúmenes, ya que ello nos permite tener una noción global del trabajo que está efectuando el Tribunal Supremo al responder a la cuestión de interés casacional objetivo. Aunque realmente lo más importante, será el índice del tomo correspondiente que obra a continuación del anterior y en el que ya se mencionan las entradas o títulos que identifican la doctrina que se ha dictado en cada artículo de las distintas leyes.

Para facilitar el uso de la obra y dado que en muchas ocasiones se efectúan meras referencias a través de abreviaturas, se ha optado por indicar en la relación de dichas abreviaturas el tomo en el que se desarrolla la ley al que hace referencia la entrada.

Sin mayores pretensiones, este trabajo es el fruto de un artesano que poco a poco va desbrozando con delicadeza aquello a lo que está dedicando con vocación su vida profesional, tratando de clasificar con ahínco y serenidad las sentencias que se han ido dictando en la materia de derecho administrativo por parte de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de la misma forma que actuó Calímaco con su biblioteca.

Aunque muy alejado de la realidad, el Atlas me ha permitido retornar a mi infancia en un pueblo pesquero al recordar los pescadores que sentados en el puerto tejían las redes con las que luego saldrían a faenar. Es precisamente este recuerdo el que me incita a pensar que el Atlas, como aquellas redes destinadas a la pesca, es sólo una herramienta para trabajar, por lo que ya será la mayor o menor pericia de cada uno, lo que le permitirá sacar un mejor o peor provecho de la obra.

Y para finalizar, no me queda más que disculparme, pues es obvio que se podrán encontrar errores en la transcripción u omisiones de sentencias o autos, ello no sólo se debe al cansancio, pues esta obra está escrita casi en su integridad por las noches después de la jornada de trabajo, sino al volumen de toda la información que se recopila, esto es, alrededor de 9.000 sentencias están clasificadas en esta edición.

A partir de aquí, les animo a navegar por el derecho administrativo con la ayuda de la cartografía que ofrece este Atlas.