

MINISTERIO DE JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA  
DE JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA  
RIO DE JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA  
TICIA MINISTERIO DE JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA  
DE JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA  
JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA  
JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA

JOSE MANUEL NÚÑEZ JIMÉNEZ  
MANUEL LUIS PÉREZ GARCÍA

Estudio sobre el recurso  
de casación  
contencioso-administrativo

2017



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE JUSTICIA



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE JUSTICIA

**Enlaces**

[Boletín del Ministerio de Justicia](#)

[Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado](#)

[Catálogo de publicaciones del Ministerio de Justicia](#)

**NIPO:**

051-17-007-7

**Edita:**

Ministerio de Justicia  
Secretaría General Técnica

**Maquetación:**

Subdirección General de Documentación y Publicaciones

**ESTUDIO SOBRE EL RECURSO DE CASACIÓN  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

José Manuel Núñez Jiménez  
Manuel Luis Pérez García



*El contenido de este trabajo es responsabilidad exclusiva de sus autores, por lo que no refleja la opinión o posición oficial del Ministerio de Justicia.*



## ÍNDICE

PRÓLOGO

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS, SIGLAS Y SIGNOS

PRESENTACIÓN

### **PARTE PRIMERA: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y REGULACIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO HASTA LA LO 7/2015**

1. RECURSO DE CASACIÓN EN FRANCIA, EVOLUCIÓN HISTÓRICA
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN ESPAÑA
3. LA LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 27 DE DICIEMBRE DE 1956
4. LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE 1 DE JULIO DE 1985
5. LA LEY DE DEMARCACIÓN Y DE PLANTA JUDICIAL DE 28 DE DICIEMBRE DE 1988
6. AUTO DE 20 DE MARZO DE 1990 DEL PLENO DE LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO
7. LEY 10/1992 DE 30 DE ABRIL, DE MEDIDAS URGENTES DE REFORMA PROCESAL
8. LEY 29/1988, DE 13 DE JULIO, DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: RECURSO DE CASACIÓN COMÚN: REGISTROS, PROCEDIMIENTOS Y EFECTOS. RECURSO DE CASACIÓN PARA LA UNIFICACIÓN DE DOCTRINA Y RECURSO DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LA LEY
  - 8.1. Introducción
  - 8.2. Recurso de casación común: requisitos, procedimiento y efectos
    - 8.2.1. Cuestiones generales
    - 8.2.2. Presupuestos de este recurso
      - 8.2.2.1. Presupuestos Subjetivos
      - 8.2.2.2. Presupuestos Objetivos
    - 8.2.3. Resoluciones recurribles
      - 8.2.3.1. Sentencias
      - 8.2.3.2. Autos (artículo 87.1.c)
        - 8.2.3.2.1. Los que declaran la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su estimación
        - 8.2.3.2.2. Los que pongan término a la pieza separada de suspensión o de otras medidas cautelares



8.2.3.2.3. Los recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta

8.2.3.2.4. Los dictados en el caso de ejecución provisional de la sentencia recurrida en casación (art. 91.1)

#### 8.2.4. Motivos del recurso

8.2.4.1. Abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción

8.2.4.2. Incompetencia o inadecuación del procedimiento

8.2.4.3. Quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión para la parte

8.2.4.4. Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate

#### 8.2.5. Procedimiento

8.2.5.1. Preparación

8.2.5.2. Interposición

8.2.5.3. Admisión

8.2.5.4. Sustanciación

8.2.5.5. Sentencia

8.3. Recurso de casación para la unificación de doctrina

8.4. Recurso de casación para la unificación de doctrina en materia autonómica

8.5. Recurso de casación en interés de la ley

8.6. Recurso de casación autonómico en interés de la ley

## 9. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA(S) SALA(S) DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO

### **PARTE SEGUNDA: LA CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA TRAS LA LEY ORGÁNICA 7/2015, DE 21 DE JUNIO**

#### 1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA CASACIONAL

1.1. Libro Blanco de la Justicia de 1997

1.2. «Informe 2000» de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo

1.3. Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 2001

1.4. Proyecto malogrado de Ley de la jurisdicción de 2006

1.5. Exposición razonada de 21 magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo relativa al Proyecto de Ley Orgánica que modifica la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y reforma del recurso de casación de 31 de octubre de 2006

- 1.6. La «especial trascendencia constitucional» como causa de admisibilidad del recurso de amparo y claro referente del interés casacional (Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo)
- 1.7. Proyecto de Ley de Medidas de Agilización Procesal de 18 de marzo de 2011
- 1.8. Propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (marzo de 2013)
- 1.9. Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de 4 de abril de 2014
  - 1.9.1. Pleno no jurisdiccional de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2014
  - 1.9.2. Informe de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2014 sobre el anteproyecto de LOPJ
  - 1.9.3. Informe del Consejo Fiscal de 25 de junio de 2014 sobre el texto del anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial
  - 1.9.4. Informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) de 27 de junio de 2014 sobre el anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial
  - 1.9.5. Informe de 15 de octubre de 2014 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)
- 1.10. Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y su aprobación

## 2. CLAVES DE LA NUEVA CASACIÓN

- 2.1. No es una modificación o mera actualización sino una verdadera metamorfosis del recurso de casación
- 2.2. La simplificación de las modalidades del recurso de casación. Un recurso único con dos variantes: estatal y autonómica
- 2.3. El acrecentamiento del ámbito objetivo del recurso: las sentencias recurribles ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo
- 2.4. Los autos casacionables siguen siendo los del régimen anterior (con alguna ligera modificación)
- 2.5. El «interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia» (ICO) como basamento de la reforma
- 2.6. La casación sigue sin ser una instancia
- 2.7. La casación bascula de la defensa del ius litigatoris (art. 24 CE) a la del ius constitutionis (art. 9.3 CE)
- 2.8. Técnica casacional: la subsistencia y perfeccionamiento de los requisitos formales del recurso de casación
- 2.9. Decidiendo qué decidir: la importancia de la fase de admisión
- 2.10. La desaparición de la cuantía como barrera en el nuevo modelo casacional
- 2.11. La reforma casacional no desplaza la competencia en única instancia de la Sala Tercera
- 2.12. Modificación organizativa de la estructura y reparto de asuntos de la Sala de lo C-A



- 2.13. Derecho de la Unión Europea y casación contencioso-administrativa
  - 2.14. Potenciación del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo
  - 2.15. Tutela judicial efectiva, doctrina constitucional y recurso de casación
  - 2.16. La compatibilidad del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia estrasburguesa con el recurso de casación contencioso-administrativo
  - 2.17. Análisis Económico del Derecho (AED) y recurso de casación contencioso-administrativo
- 3. NATURALEZA JURÍDICA DEL RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**
- 3.1. Carácter jurisdiccional
  - 3.2. ¿«Recurso» extraordinario?
  - 3.3. Está limitado a las cuestiones de derecho
  - 3.4. Es un recurso devolutivo
- 4. RÉGIMEN JURÍDICO DEL RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**
- 4.1. Presupuestos subjetivos
    - 4.1.1. Competencia
    - 4.1.2. Legitimación
      - 4.1.2.1. Activa
      - 4.1.2.2. Pasiva
    - 4.1.3. Postulación procesal
  - 4.2. Presupuestos objetivos
    - 4.2.1. Resoluciones recurribles
      - 4.2.1.1. Resoluciones de los órganos jurisdiccionales unipersonales
        - 4.2.1.1.1. Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo
        - 4.2.1.1.2. Sentencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo
      - 4.2.1.2. Resoluciones de los órganos jurisdiccionales colegiados
        - 4.2.1.2.1. Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia
        - 4.2.1.2.2. Sentencias de la Audiencia Nacional
        - 4.2.1.2.3. Autos de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional
        - 4.2.1.2.4. Sentencias del Tribunal Supremo
        - 4.2.1.2.5. Resoluciones del Tribunal de Cuentas
    - 4.2.1.3. Excepciones a la recurribilidad en casación
      - 4.2.1.3.1. La protección del derecho fundamental de reunión y/en los procesos contenciosos-electorales
      - 4.2.1.3.2. Infracción de derecho local



## 5. PROCEDIMIENTO DEL RECURSO DE CASACIÓN

- 5.1. El escrito de preparación del recurso de casación
  - 5.1.1. Requisitos del escrito de preparación
  - 5.1.2. El interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia
    - 5.1.2.1. Supuestos en los que el Tribunal de casación podrá apreciar la existencia de interés casacional objetivo
    - 5.1.2.2. Supuestos en los que se presume la existencia de interés casacional objetivo
- 5.2. La admisión del recurso de casación
- 5.3. La interposición del recurso de casación
- 5.4. La oposición al recurso de casación
- 5.5. Vista pública
- 5.6. Sentencia
- 5.7. Costas procesales

## 6. EL RECURSO DE CASACIÓN POR INFRACCIÓN DE NORMAS AUTONÓMICAS

- 6.1. Antecedentes
- 6.2. Las resoluciones recurribles a través del recurso de casación autonómico
- 6.3. El criterio de admisión: el interés casacional autonómico
- 6.4. El órgano jurisdiccional competente para tramitar y resolver el recurso de casación autonómico

## 7. LA CASACIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

### **PARTE TERCERA: DERECHO COMPARADO**

- 1. INTRODUCCIÓN
- 2. FRANCIA
- 3. ALEMANIA
- 4. REINO UNIDO
- 5. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
- 6. BRASIL



## **BIBLIOGRAFÍA**

**ANEXO I.** Cuadro comparativo del recurso de casación contencioso-administrativo:  
Redacción anterior/redacción vigente

**ANEXO II.** Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo



A nuestras familias

\*\*\*\*\*

Y a todos los que desde la asediada ciudad de Cádiz alumbraron un Tribunal Supremo  
y a quienes durante más de dos siglos han perseverado en su mejora y progreso



*«Delegada por la Constitución a los tribunales la potestad de aplicar las leyes, es indispensable establecer, para que haya sistema, un centro de autoridad en que vengan a reunirse todas las ramificaciones de la potestad judicial. Por lo mismo se establece en la Corte un supremo tribunal de justicia, que constituirá este centro común. Su principal atributo debe ser el de la inspección suprema sobre todos los jueces y tribunales encargados de la administración de justicia. Al paso que sus facultades no deben estorbar el libre desempeño de las funciones de aquellos, ha de estar autorizado para vigilar la escrupulosa observancia que hagan de las leyes, como también juzgar por sí mismo las causas que versen sobre hacer efectiva la responsabilidad de los jueces y magistrados superiores en los casos determinados por la ley. El principio que ha guiado a la Comisión a establecer este sistema exige que el Tribunal supremo de justicia conozca de los juicios y causas instauradas en las provincias en el solo caso de nulidad cometida en la tercera instancia. Su conocimiento ha de limitarse a si se han observado o no las leyes que arreglan el proceso, debiendo abstenerse de intervenir en lo sustancial de la causa, que habrá de remitirse al tribunal competente para que ejecute lo que haya lugar. El recurso de nulidad y el juicio de responsabilidad que en su consecuencia puede originarse en el Tribunal supremo de justicia asegurará el celo y justificación de los tribunales superiores de provincia, que no podrán menos de mirar con respeto una autoridad suprema, ante la cual habrán de responder de las faltas o delitos que cometieren. La inmediatez al Gobierno del supremo tribunal de justicia, la dignidad y circunstancias de los principales empleados persuaden la necesidad de que entienda en las causas criminales que se promovieren contra ellos, como asimismo de la residencia de los demás empleados públicos que estuvieren sujetos a ella por las leyes de los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos superiores de la Corte, e igualmente de todo lo relativo al real patronato siempre que sea de naturaleza contenciosa. Las demás facultades que se le señalan deben considerarse como atributo propio de un tribunal supremo y centro de la autoridad judicial»<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Agustín de ARGÜELLES (1776-1844), *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, parte II: «La libertad y la justicia». La negrita es nuestra.



## **SOBRE LOS AUTORES**

**JOSÉ MANUEL NÚÑEZ JIMÉNEZ.** Doctor en Derecho. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Ex-Letrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Letrado consistorial del Excmo. Ayuntamiento de Ávila. Profesor de la Universidad Católica de Ávila (UCAV).

**MANUEL LUIS PÉREZ GARCÍA.** Doctor en Derecho. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Ex-Letrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Letrado consistorial del Excmo. Ayuntamiento de Barcelona (en s. e). Asesor Técnico del Tribunal de Cuentas.



## PRÓLOGO

### «El Derecho aborrece el desorden»

Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer

Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

(Conclusiones en el asunto C-310/97P, punto 55)

I. La jurisdicción contencioso-administrativa, cuya actual configuración vio la luz con la Ley de 27 de diciembre de 1956, se estructuró hasta 1998 en dos escalones jurisdiccionales: el primero constituido por las salas de lo contencioso-administrativo de las audiencias territoriales —después tribunales superiores de justicia— y, a partir de 1977, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, y el segundo formado por las Salas Tercera, Cuarta y Quinta del Tribunal Supremo —unificadas en una única Sala Tercera en 1989—.

Durante sus primeros treinta y seis años (hasta 1992), amén de los asuntos en los que el Tribunal Supremo actuaba como órgano jurisdiccional de única instancia, dichos dos niveles se articularon a través de una doble instancia, limitada por razón de la materia y de la cuantía: un recurso ordinario de apelación y otro extraordinario en interés de la ley, además de un cauce de revisión de sentencias firmes por causas legalmente previstas.

En el año 1992, mediante la Ley 10/1992 (que modificó la de 1956), la apelación contencioso-administrativa fue sustituida por el recurso de casación, configurándose un remedio extraordinario, en cuanto se sustentaba en motivos tasados, del que en principio quedaba excluida la reconsideración de los hechos, y limitado, en la medida en que no alcanzaba a determinadas sentencias, tanto por razón la cuantía como de la materia. También se preveía un recurso de casación en interés de la ley (cuya legitimación quedaba muy restringida) y otro para la unificación de doctrina (cuando, no cabiendo casación en atención a la cuantía, existiesen pronunciamientos contradictorios ante situaciones sustancialmente iguales).

Así pues, entre 1992 y 1998, año de entrada en vigor de la nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998), que derogó la de 1956, dicha jurisdicción pivotó sobre una única instancia colegiada (los tribunales superiores de justicia y la Audiencia Nacional), con posibilidad de recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

En 1998, con la Ley 29/1998, se dio carta de naturaleza a la previsión de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 relativa a la creación de órganos unipersonales (juzgados, provinciales y centrales) para controlar los actos de las administraciones locales, así como algunos de las autonómicas y de la Administración del Estado. Contra sus sentencias, siempre que el interés en litigio superara determinado montante —actualmente, 30.000 euros— o fuese indeterminado, se previó un recurso de apelación ante los tribunales superiores de justicia (sentencias de los juzgados provinciales) y la Audiencia Nacional (sentencias de los juzgados centrales).

Así pues, a partir de 1998 la jurisdicción contencioso-administrativa quedó diseñada del siguiente modo:

a) Una primera instancia ante los juzgados, con posibilidad (si se alcanzaba determinada cuantía) de apelación ante los tribunales superiores de justicia y la Audiencia Nacional, cuyas sentencias en apelación ponían fin a la vía jurisdiccional. Las sentencias de los juzgados que no eran susceptibles de apelación podían excepcionalmente ser objeto de un recurso de casación en interés de la ley, para la fijación de doctrina legal frente a pronunciamientos erróneos que contuviesen criterios gravemente dañosos para el interés general.

b) Una única instancia ante los tribunales superiores de justicia y la Audiencia Nacional, con posibilidad de casación (común: si el interés económico en litigio era indeterminado o superaba cierta suma —en los últimos tiempos 600.000 euros—; o para la unificación de doctrina) ante el Tribunal Supremo. Las sentencias de los tribunales superiores de justicia contra las que no cabía ninguna de las dos citadas modalidades podían ser objeto de recurso de casación en interés de la ley, con los mismos condicionamientos ya expuestos para las sentencias de los juzgados. Frente a las sentencias de los tribunales superiores de justicia que interpretaban y aplicaban Derecho autonómico se preveía un recurso de casación para la unificación de doctrina ante una sección especial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del correspondiente Tribunal Superior de Justicia.

c) Una única instancia ante el Tribunal Supremo (en esencia, control del Gobierno y de los órganos constitucionales del Estado), sin posibilidad de recurso alguno, salvo el de unificación de doctrina cuando existiese contradicción entre sentencias de las distintas secciones de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

El resultado de esta evolución y de la alambicada construcción en la que desembocó, que perduró durante dieciocho años, ha sido desalentador: amplísimos sectores del ordenamiento administrativo y fiscal español no han tenido acceso al Tribunal Supremo, con el efecto de que sobre los mismos no exista pronunciamientos del más alto órgano jurisdiccional de nuestra sistema ni, por ende, labor jurisprudencial uniformadora alguna. Respecto de ellos, la llamada “jurisprudencia menor” de los tribunales superiores de justicia y de la Audiencia Nacional es variopinta, con el déficit de seguridad jurídica que comporta.

En los ámbitos a los que alcanza la jurisprudencia, la propia mecánica del recurso de casación diseñado inicialmente en la Ley 10/1992, y prolongado por la Ley 29/1998, muy apegada a las circunstancias del caso, dificultaba la creación de jurisprudencia. No resulta extravagante (aunque no sea común) encontrar respuestas exegéticas distintas del propio Tribunal Supremo para resolver iguales cuestiones, en interpretación del mismo precepto legal y ante situaciones semejantes.

Y aun no siendo así, dado el diseño de nuestro ordenamiento para la revisión de los actos y disposiciones de la Administración, la intervención del Tribunal Supremo se producía tarde, en ocasiones respecto de preceptos que habían perdido vigencia hace tiempo. ¿Pará qué fijar criterios de interpretación sobre normas que ya no se aplican? ¿Para qué iluminar un camino que nadie transita? Tanto esfuerzo para nada, salvo



para que algunos litigantes (pocos: aquellos cuya pretensión fuese susceptible de revisión en casación) pudiesen disfrutar de una segunda oportunidad.

Se hacía necesario cambiar de paradigma, abrir un cauce que permitiese al tribunal que se sitúa en la cúspide de la pirámide jurisdiccional llegar allí donde resultase menester para preservar la unidad del sistema jurídico y la igualdad en su aplicación, de modo que, cumpliendo el papel que le asigna el artículo 123.1 de la Constitución Española, diese satisfacción a los designios a los que responden los artículos 9.3 y 14 de la propia Normal Fundamental.

Aquel sombrío panorama y estas anheladas metas impulsaron a veintiún magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo a elevar, en el año 2006, una “exposición razonada” con el fin de proponer una reforma de la casación contencioso-administrativa que potenciara el empleo del “interés casacional”, convirtiéndolo en razón única para la admisión del recurso de casación. Al mismo espíritu respondía la propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, elaborado por la Sección especial de la Comisión General de Codificación para la reforma de la Ley de dicho orden jurisdiccional, integrada por miembros de las distintas categorías de la Carrera Judicial (magistrados del Tribunal Supremo, magistrados y jueces), catedráticos y profesores de Derecho administrativo y abogados del Estado. Esta propuesta fue el sustrato sobre el que actuó la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que, en un pleno no jurisdiccional celebrado el 5 de mayo de 2014, elaboró un proyecto articulado de nuevo recurso de casación en el orden contencioso-administrativo, pivotando sobre la idea del “interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia” como criterio determinante para la admisión de un recurso de casación. La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, en su informe de 3 de junio siguiente, dio alas a la propuesta emanada de la Sala Tercera. Tras su consideración por el Ministerio de Justicia, que la hizo suya con alguna modificación, se convirtió en proyecto de ley y, una vez tramitado en las cámaras legislativas, en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015.

Esta disposición dio nueva redacción a los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, cuyo texto responde al espíritu que inspiró en el año 2006 a un número muy significativo de magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

**II.** La reforma supone un cambio de paradigma. Su objetivo consiste en reforzar el recurso de casación para asegurar la homogeneidad en la aplicación judicial del Derecho, por considerar que la tarea central del Tribunal Supremo es sembrar seguridad jurídica, fijando criterios uniformes en la interpretación del ordenamiento jurídico. Dicho Tribunal está llamado a prestar tutela judicial, pero también —y preferentemente— a promover la seguridad jurídica. Dicho de otro modo, tienen derecho al recurso de casación y pueden acceder al Tribunal Supremo, que ha de suministrarles una respuesta razonada y fundada en Derecho (*ius litigatoris*), quienes, al ejercitar sus pretensiones, facilitan la labor nomofiláctica y unificadora de la jurisprudencia (*ius constitutionis*).

Por ello, el recurso de casación es admisible cuando, invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico (estatal o de la Unión Europea —si la infracción es del Derecho autonómico la Ley prevé, sin desarrollarlo, un recurso de casación específico

ante el correspondiente Tribunal Superior de Justicia—) o de la jurisprudencia, el Tribunal Supremo aprecia que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de esta última. Es decir, el recurso sólo es admisible si, al hilo de la infracción que afecta a los derechos e intereses legítimos del recurrente, el Tribunal Supremo considera que debe pronunciarse con el fin de sentar jurisprudencia.

De este modo, el Tribunal Supremo presta “tutela inmediata” al recurrente, resolviendo sus pretensiones, tras interpretar las normas aplicables para la resolución del debate, al tiempo que suministra una “tutela mediata” a los demás justiciables, fijando criterios claros y definidos y marcando la senda a seguir por los demás jueces y tribunales.

Con tales designios, la nueva casación pivota sobre dos ideas centrales: ampliación del catálogo de resoluciones susceptibles del recurso de casación y reducción a una de las razones que justifican la admisión del recurso.

Conforme a la primera, son susceptibles de recurso de casación todas las sentencias, cualquiera que sea el órgano que las haya dictado y el grado en que lo haya sido (si proceden de los juzgados, la doctrina que contengan debe ser gravemente dañosa para los intereses generales y afectar a materias sobre las que quepa la extensión de efectos de las sentencias —tributos, personal, unidad de mercado, pleitos testigo—). Sólo quedan excluidas las sentencias dictadas en los procedimientos contencioso-electorales y en el procedimiento especial en materia de derechos de reunión y manifestación. También cabe impugnar algunos autos (artículos 86 y 87).

Con arreglo a la segunda idea, únicamente es admisible el recurso cuando la cuestión que suscite presente “interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia” (artículo 88.1). No basta, pues, con que el asunto presente “interés casacional objetivo”, sino que ese interés ha de serlo “para la formación de la jurisprudencia”. Por ello, la Ley exige del recurrente que, en el escrito de preparación del recurso, además de fundamentar con singular referencia al caso que concurre alguno o alguno de los supuestos que, conforme a la propia Ley, permiten apreciar (artículo 88.2) u obligan a presumir (artículo 88.3) el interés casacional objetivo, razone sobre la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo. Se trata de dos conceptos jurídicos indeterminados cuyo *halo de incertidumbre* es bien diferente. El primero (“interés casacional”) ha sido delimitado con mayor o menor precisión por el legislador en los apartados 2 y 3 del artículo 88. El segundo (“para la formación de la jurisprudencia”), sólo enunciado en el apartado 1 del mismo precepto. Consecuentemente, la posición del Tribunal Supremo frente a uno y otro es distinta.

El artículo 88.2 dice que el Tribunal Supremo “podrá” apreciar la existencia de interés casacional objetivo, suministrando, a través de una lista abierta (“entre otras circunstancias”, dice el precepto), nueve “criterios delimitadores” del concepto jurídico indeterminado. Por su parte, el artículo 88.3 obliga al Tribunal Supremo a “presumir” que existe interés casacional en los cinco supuestos que enumera —se trata de una lista cerrada—, los cuales se erigen en otros tantos “criterios prefiguradores” del concepto jurídico indeterminado.

En la definición del “interés casacional objetivo” la tarea del Tribunal Supremo se acerca mucho a un juicio de subsunción: ha de comprobar si la cuestión que se suscita



es encuadrable en alguna de las nueve letras del artículo 88.2 (o en otro supuesto de parecido alcance: *numerus apertus*) o en alguna de las cinco del artículo 88.3. Una vez realizada tal operación, “puede” considerar o “debe” presumir, salvo que razone en contrario [con exclusión de los supuestos del artículo 88.3, letras b) y c), que establecen presunciones *iuris et de iure*, si bien la de la segunda admite una excepción], que la cuestión suscitada tiene interés casacional objetivo.

Pero tal constatación no determina automáticamente la admisión del recurso de casación. Resulta menester que el Tribunal Supremo considere necesario formar jurisprudencia sobre tal cuestión. Es posible que el precepto sobre el que no exista jurisprudencia sea de tal factura que no pida ser interpretado, que pese al silencio jurisprudencial no haya controversia acerca de su exégesis entre los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que el Tribunal Supremo encuentre razones para discrepar, o que la divergencia interpretativa en las instancias inferiores tenga lugar en relación con una norma que ya no se encuentra en vigor o con nula o escasa proyección general. En estos casos, pese a estar presente en abstracto el interés casacional objetivo, según ha sido definido por el legislador, no lo es para la formación de la jurisprudencia. En el particular controvertido, el ordenamiento jurídico no necesita ser esclarecido, no demanda el establecimiento de criterios firmes y uniformes. Aquí la tarea del Tribunal Supremo no es de subsunción, sino de elección. Su margen de maniobra es de gran amplitud.

Ese margen de maniobra, ciertamente amplio, es distinto en los supuestos del artículo 88.2 y del artículo 88.3. En estos segundos, si bien la presunción legal no alcanza a la necesidad de formar jurisprudencia (se limita a la presencia del interés casacional objetivo), comunica a esa necesidad una mayor intensidad, lo que obliga a una justificación explícita por parte del Tribunal Supremo. Por ello, en estos casos la inadmisión se acuerda por auto motivado.

III. Al servicio de los objetivos expuestos, la Ley diseña un curso procedimental con ciertas peculiaridades, alguna de las cuales conviene resaltar.

En primer lugar, intensifica las exigencias formales que debe cumplir el recurrente. En el escrito de preparación, además de justificar que se cumplen los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución recurrida, debe identificar con precisión las normas o la jurisprudencia que estima infringidas, que forman parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea, que la infracción ha sido determinante y relevante del fallo y, especialmente, fundamentar, con singular referencia al caso, que concurre alguno o algunos de los supuestos de los apartados 2 y 3 del artículo 88, así como la conveniencia de un pronunciamiento por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Se le aconseja que lo haga en un escrito cuya extensión no exceda de los límites señalados por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo en uso de la facultad que le otorga el artículo 87 *bis*. Respecto del escrito de interposición, así como el de oposición, las determinaciones de la Sala de Gobierno al respecto no son meras recomendaciones, alcanzando carácter vinculante..

En segundo término, la decisión sobre la admisión del recurso se acuerda por una sección de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (la Primera), integrada por el Presidente de la Sala y por al menos un magistrado de cada una de sus restantes

secciones (en la actualidad, cuatro), que se renovará por mitad cada seis meses, salvo la constituida tras la entrada en vigor de la reforma, cuyo cambio parcial se efectuó transcurrido un año. Se trata de que todos los miembros de la Sala participen en las decisiones que han de prefigurar el futuro acervo jurisprudencial del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa, dando contenido a los preceptos legales que disciplinan, delimitan y condicionan el nuevo recurso de casación.

De otro lado, las decisiones de admisión adoptan la forma de auto y han de precisar la cuestión o cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo e identificarán la norma o las normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación. Estos autos son objeto de una publicidad íntegra e inmediata en la página web del Tribunal Supremo, y semestralmente en el Boletín Oficial del Estado, limitada en este segundo caso la publicidad a la mención sucinta de las normas que serán objeto de interpretación y a la programación para la resolución de los recursos de casación. La comunidad jurídica tendrá así conocimiento las normas cuya exégesis va a establecer el Tribunal Supremo y los plazos en que lo hará. De esta manera se facilita que los demás órganos jurisdiccionales puedan suspender los procesos en los que las normas en cuestión sean la *ratio decidendi*, decisión que también pueden adoptar las administraciones públicas, con apoyo en el artículo 22.1.g) de la Ley 39/2015. Una vez establecida la exégesis por el Tribunal Supremo, unos y otras podrán resolver en consecuencia, aplicando el criterio jurisprudencial, sin pronunciamientos “a ciegas” que dejen la puerta abierta a un *kafkiano* peregrinaje jurisdiccional. Así es como el Tribunal Supremo presta tutela judicial a través del recurso de casación: directamente al recurrente, resolviendo sus pretensiones tras fijar la interpretación del ordenamiento jurídico, indirectamente a los demás, suministrando pautas claras y uniformes.

Finalmente, el legislador ha diseñado un trámite muy sencillo para la sustanciación de los recursos de casación admitidos: interposición, oposición y sentencia. Entre el cruce de alegaciones escritas y la decisión inserta una vista pública, obligatoria, salvo que la Sección de enjuiciamiento entienda que la índole del asunto la hace innecesaria. La regla general es, pues, la celebración de esa vista, que, a la luz de los escritos de interposición y oposición, permitirá concretar y precisar los términos del debate y, por ello, la cuestión jurídica necesitada de esclarecimiento jurisprudencial.

IV. Las anteriores reflexiones, y otras muchas, se desarrollan con amplitud y gran riqueza de fuentes documentales y bibliográficas en la monografía que tengo el honor y el gusto de prologar. Sus autores, José Manuel Núñez Jiménez y Manuel Luis Pérez García, ambos doctores en Derecho, son buenos conocedores de la técnica casacional en el ámbito contencioso-administrativo. No en vano, los dos han prestado sus servicios como letrados en el Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, “sala de máquinas” sin cuyo concurso el alto Tribunal funcionaría peor, como una vieja locomotora renqueante, en lugar de como lo que debe ser: un ágil y sólido instrumento propulsor de certezas jurídicas.

Su trabajo es ciertamente encomiable. Ofrecen un amplio panorama, en el que analizan el origen, la evolución y la regulación del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo hasta la reforma de 2015, dando cuenta de la razón de ser de esta última. A continuación estudian en profundidad el nuevo régimen, para concluir



con una descripción de otros modelos de casación en el Derecho comparado, sobre los que de alguna manera han puesto la mirada los inspiradores y los autores de la reforma.

No tengo la menor duda de que la obra de Núñez y Pérez será de enorme utilidad para quienes tenemos la responsabilidad (jueces y abogados) de poner en marcha el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo y de convertirlo en un instrumento útil al servicio de la seguridad jurídica y, por ello, de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

Navas de Riofrío (Segovia), febrero de 2018

Joaquín Huelin Martínez de Velasco

Magistrado del Tribunal Supremo

## ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS, SIGLAS Y SIGNOS

**AA.VV.** autores varios

**ampl.** ampliado/ampliada

**ap.** apartado

**aps.** apartados

**Ar.** Aranzadi

**art.** artículo

**ATC** Auto del Tribunal Constitucional

**AQ** Auto de Queja

**BOCG** Boletín Oficial de las Cortes Generales

**BOE** Boletín Oficial del Estado

**Cap.** Capítulo

**Caps.** Capítulos

**C-A** Contencioso-administrativo

**CE** Constitución Española

**CEDH** Convención Europea de Derechos Humanos. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950

**cfr.** confrontar

**CGPJ** Consejo General del Poder Judicial

**cit.** citado/citada

**codir.** codirector

**colab.** colaboración

**coord.** coordinador

**DA** disposición adicional

**dir.** director

**DOCE** Diario Oficial de las Comunidades Europeas

**DOUE** Diario Oficial de la Unión Europea

**DT** disposición transitoria

**ed.** edición

**Edit.** editorial/editor



**et al./et alii.** Y otros.

**FD/FFDD** Fundamento de Derecho/Fundamentos de Derecho

**FJ/FFJ** Fundamento Jurídico/Fundamentos Jurídicos

**Ibídem** En el mismo lugar

**ICO** Interés casacional objetivo

**LDPJ** Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y planta judicial

**LFTCu** Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

**LJCA** Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

**LO** Ley Orgánica

**LOPJ** Ley Orgánica del Poder Judicial

**LOTG** Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

**LOTCu** Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas

**nº número**

**pág./págs.** página/páginas.

**RAP** Revista de Administración Pública

**RC** Recurso de casación

**RCIL** Recurso de casación en interés de ley

**RCUD** Recurso de casación en unificación de doctrina

**REDA** Revista Española de Derecho Administrativo

**REDC** Revista Española de Derecho Constitucional

**RGDA** Revista General de Derecho Administrativo

**RGDC** Revista General de Derecho Constitucional

**RQ** Recurso de queja

**RVAP** Revista Vasca de Administración Pública

**s.** siglo

**ss.** siguientes

**SSTC** Sentencias del Tribunal Constitucional

**SSTS** Sentencias del Tribunal Supremo

**SSTSJ** Sentencias del Tribunal Superior de Justicia

**STC** Sentencia del Tribunal Constitucional



**STS** Sentencia del Tribunal Supremo  
**STSJ** Sentencia del Tribunal Superior de Justicia  
**TC** Tribunal Constitucional  
**TCE** Tratado de la Comunidad Europea  
**TdA** Traducción de los autores  
**TFUE** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  
**Tom.** Tomo  
**Trad.** Traducción  
**TS** Tribunal Supremo  
**TSJ** Tribunal Superior de Justicia  
**TUE** Tratado de la Unión Europea  
**UE** Unión Europea  
**UNED** Universidad Nacional de Educación a Distancia  
v.g. verbigracia  
**VP** voto particular  
vs. versus

## **SIGNOS**

[...] Indica, en una cita, que se ha suprimido un fragmento del texto original.

§ párrafo.



## PRESENTACIÓN: «EL GRANDE Y DONOSO ESCRUTINIO»<sup>2</sup>

El artículo 123.1 de la Constitución Española (CE) de 1978 consagra al Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (civil, penal, contencioso-administrativo<sup>3</sup>, social y militar), salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales. Este precepto constitucional contiene dos normas diferenciadas: la primera, una garantía institucional de la necesaria existencia del Tribunal Supremo, la segunda, un mandato al Poder legislativo para preservar la superioridad o supremacía jurisdiccional del TS. El recurso de casación quintaesencia del TS, a pesar de no aparecer de manera expresa en la CE<sup>4</sup>, por su especial naturaleza y función<sup>5</sup>, salvo que se desnaturalice histórica y conceptualmente, ha de ser residenciado en el Tribunal que tiene asignada la labor de crear o formar la jurisprudencia ordinaria. El único órgano judicial en el ordenamiento jurídico español que crea jurisprudencia, con un valor normativo complementario, al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho es el Tribunal Supremo (artículo 1.6 del Código Civil)<sup>6</sup>.

El artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 atribuía a la Sala de lo Contencioso<sup>7</sup> el recurso de casación, pero su disposición trigésimo cuarta difería su entrada en vigor a la aprobación de la Ley de Demarcación y Planta y a la reforma de la

---

<sup>2</sup> Capítulo sexto de la primera parte de *El ingenioso hidalgo don Quijote de la Mancha*: «Del donoso y grande escrutinio que el cura y el barbero hicieron en la librería de nuestro ingenioso hidalgo». Sirva esta imagen de homenaje a la vida y obra de Miguel de CERVANTES SAAVEDRA tras el IV centenario de su muerte.

<sup>3</sup> Una obra colectiva, dividida en 11 capítulos por materias, resultado de la colaboración entre magistrados de la Sala Contenciosa del Tribunal Supremo y profesores de Derecho administrativo de distintas Universidades españolas con una amplia selección y comentario crítico de sentencias relevantes dictadas desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 por la Sala Tercera en AA.VV. (2017): *Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa*, BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel y PAREJO ALFONSO, Luciano (coords.), Madrid, Lustel.

<sup>4</sup> A diferencia de anteriores textos constitucionales. Según el número 9º del artículo 261 de la Constitución de 1812 el Supremo Tribunal de Justicia era competente para resolver el recurso de nulidad, antecedente remoto del recurso de casación.

<sup>5</sup> Acerca de la misma véase la posición de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo: «*La jurisdicción del Tribunal Supremo, vértice del Poder Judicial, no es parangonable a la de los Tribunales de instancia o de apelación. Su función casacional, cualitativamente distinta, justifica su regulación autónoma en un libro independiente y desaconseja aplicarle de forma global y automática el régimen general de composición y funcionamiento del resto de los órganos jurisdiccionales*». En el Informe de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2014 sobre el anteproyecto de LOPJ, pág. 6.

<sup>6</sup> Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2002 (RC 3750/1997): «*No obsta al valor jurisprudencial de las decisiones de esta Sala el hecho de que puedan haber existido vacilaciones o una evolución en el criterio seguido. La adaptación y el ajuste en la aplicación de la norma son consustanciales al concepto de jurisprudencia, que no constituye fuente del Derecho propiamente dicha –y carece por lo tanto de la rigidez formal de los productos normativos–, sino medio complementario para integrar el ordenamiento en el momento de su aplicación*», FJ 4.

<sup>7</sup> Sala única tras la desaparición de las antiguas Salas Tercera, Cuarta y Quinta del Tribunal Supremo.

LJCA (cosa que no sucedió hasta siete años después). La casación<sup>8</sup> en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es un recurso tardío<sup>9</sup> ya que se no se incorporó hasta la Ley 10/1992, de 30 abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal modificando el articulado de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956. Pero no reguló una casación única, sino tres modalidades casacionales diferenciadas: junto al recurso de casación ordinario, los especiales para la unificación de doctrina y en interés de ley, los dos últimos divididos según se fundamenten en infracción de Derecho estatal o autonómico. La Exposición de Motivos de la Ley 10/1992 justificaba la inaplazable necesidad de incorporar el recurso de casación a los recursos contencioso-administrativos: *«Es, en efecto, necesario abordar, sin mayor dilación, la regulación del recurso de casación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Ello no obstará para que se continúen realizando cuantas actuaciones son necesarias para mejor adecuación de este procedimiento. El recurso de casación en lo contencioso-administrativo –importante novedad, en nuestro ordenamiento–, que sin duda ofrece algunas importantes peculiaridades, se mantiene, sin embargo, dentro de la línea típica de estas acciones de impugnación cuya finalidad básica es la protección de la norma y la creación de pautas interpretativas uniformes que presten la máxima seguridad jurídica conforme a las exigencias de un Estado de Derecho»*<sup>10</sup>.

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) mantiene en su casi integridad el régimen casacional existente pero elevando la *summa gravaminis* a 25 millones de pesetas (150.253 euros)<sup>11</sup>. En la Exposición de Motivos de la LJCA de 1998 aparece un diagnóstico muy apegado a la realidad de la ingente carga de asuntos que amenazaba la agenda de la Sala de lo Contencioso: *«La Ley eleva sustancialmente la cuantía de los que tienen acceso a la*

---

<sup>8</sup> «Es el recurso extraordinario del que conocerá la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo contra las sentencias de los órganos inferiores de este orden constitucional no susceptibles de recurso ordinario y una Sección especial de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia si el recurso se fundase en infracción de normas de la Comunidad Autónoma (art. 86, LJCA). Solo será admisible cuando la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional (art. 88, LJCA)». En AA.VV. (2016): *Diccionario jurídico de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, MONTOYA MELGAR, Alfredo (dir.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pág. 940.

<sup>9</sup> El *nomen iuris* recurso de casación se introduce originariamente en nuestro ordenamiento en la jurisdicción penal por el Real Decreto de 20 de junio de 1852, sobre contrabando y defraudación (arts. 96 y ss.). El recurso de casación civil con la Ley de Enjuiciamiento Civil de 5 de octubre de 1855. En el ámbito social, originalmente por el Código de Trabajo, Real Decreto-Ley de 23 de agosto de 1926 (arts. 486 y ss.).

<sup>10</sup> Así lo reconoció la Sala Tercera al poco tiempo en su Auto de 11 de enero de 1993 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª): *«El recurso de casación que se introduce, o por mejor decir, se articula por la Ley 10/1992, no es un recurso de casación distinto al de este nombre que, como medio impugnatorio de resoluciones judiciales (autos y sentencias), nuestro Ordenamiento procesal venía reconociendo en los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social. La casación contencioso-administrativa es, pues, un recurso de la misma naturaleza y regido por los mismos principios básicos que la casación en las demás jurisdicciones»*, FD 2º.

<sup>11</sup> La cuantía casacional o *summa gravaminis* inicial establecida en la Ley 10/1992 era de 6 millones de pesetas (36.060 euros).



casación ordinaria y en menor medida la de los que pueden acceder a la casación para unificación de doctrina. Aunque rigurosa, la medida es necesaria a la vista de la experiencia de los últimos años, **pues las cuantías fijadas por la Ley 10/1992 no han permitido reducir la abrumadora carga de trabajo que pesa sobre la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**. Si bien las nuevas reglas eliminan la posibilidad de doble instancia en muchos supuestos, la alternativa sería consentir el agravamiento progresivo de aquella carga, ya hoy muy superior a lo que sería razonable. Los efectos de tal situación son mucho más perniciosos, pues se corre el riesgo de alargar la resolución de los recursos pendientes ante el Tribunal Supremo hasta extremos totalmente incompatibles con el derecho a una justicia efectiva. Por otro lado, no es posible aumentar sustancialmente el número de Secciones y Magistrados del Alto Tribunal, que ha de poder atender a su importantísima función objetiva de fijar la doctrina jurisprudencial». La Ley 37/2011, de 10 de octubre, fijó la cuantía mínima de acceso a casación en 600.000 euros.

La disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), en los siguientes términos: se da una nueva redacción a los artículos 86 a 93, y se suprimen los artículos 94 a 100. La reforma introduce un cambio trascendental en el sistema casacional del orden contencioso-administrativo<sup>12</sup>. Los cambios afectan tanto a los asuntos que podrán acceder al recurso de casación como a los criterios de admisión aplicables y a la forma de plantear la casación. El Preámbulo declara: «que con la finalidad de intensificar las garantías en la protección de los derechos de los ciudadanos, **la ley opta por reforzar el recurso de casación como instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho**. De esta forma, el recurso de casación podrá ser admitido a trámite cuando, invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia».

El legislador descarta que la casación se convierta en una tercera instancia y destaca el nuevo sistema de admisión basado en la existencia de interés casacional objetivo<sup>13</sup>:

---

<sup>12</sup> Por la *vacatio legis* de la disposición final décima la reforma es de aplicación desde el pasado 22 de julio de 2016. Se aplicará a las sentencias y autos susceptibles de recurso de casación que tengan fecha de 22 de julio de 2016 en adelante (Acuerdo de la sección de admisión de la Sala Tercera de 22 de julio de 2016).

<sup>13</sup> Definido en el nuevo diccionario jurídico de la Real Academia de la Lengua: «*Relevancia del recurso de casación contencioso-administrativo, que es una condición necesaria para su admisión a trámite. Puede consistir en la necesidad de resolver una contradicción entre sentencias sobre la interpretación de normas estatales o europeas en supuestos sustancialmente iguales, o en la de pronunciarse sobre una sentencia que siente una doctrina gravemente dañosa para los intereses generales, que afecte a un gran número de situaciones, que acuerde o deniegue la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley sin planteamiento previo de cuestión de inconstitucionalidad, que anule una disposición general, etc.*». En AA.VV. (2016): *Diccionario del español jurídico*, Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial, Madrid, Espasa. Obra colectiva dirigida por el académico y jurista D. Santiago Muñoz Machado, siguiendo criterios

«sino que cumpla estrictamente su función nomofiláctica, se diseña un mecanismo de admisión de los recursos basado en la descripción de los supuestos en los que un asunto podrá acceder al Tribunal Supremo por concurrir un interés casacional. Así, la Sala de casación podrá apreciar que en determinados casos existe interés casacional objetivo, motivándolo expresamente en el auto de admisión. El recurso deberá ser admitido en determinados supuestos, en los que existe la presunción de que existe interés casacional objetivo».

Como ha declarado en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional, en la jurisdicción contenciosa el artículo 24.1 de la CE no garantiza un derecho a los recursos y el recurso de casación es de configuración legal. Por ello, y en principio, la admisión semidiscrecional por el Tribunal Supremo no vulnera ninguna garantía constitucional. También, cabe reseñar que junto a las misiones arquetípicas casacionales, la reforma de la casación lejos de atenuarlo parece potenciar el papel del Tribunal Supremo en la defensa y preservación de los derechos fundamentales en la jurisdicción ordinaria.

El propósito de este trabajo es llevar a cabo un estudio jurídico<sup>14</sup> integral de la casación<sup>15</sup> contencioso-administrativa. La obra se estructura en tres partes diferenciadas.

En la primera se abordan los orígenes de la casación, circunscribiendo nuestro análisis de manera fundamental a España y al ámbito contencioso-administrativo, aunque sin desconocer de manera obligada, su génesis en Francia y su pedigrí eminentemente civil. A continuación, se analiza su evolución histórica, legislativa, jurisprudencial y doctrinal hasta alcanzar el sistema casacional previo a la reforma. También dedicamos un apartado específico a la Sala o Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a lo largo de la historia.

La parte segunda está dedicada al nuevo instituto casacional hoy ya vigente. Con carácter preliminar se hace un *excursus* sobre los diferentes informes, estudios y documentos, que de uno u otro modo han preconizado arribar a la regulación actual. Ya en el denominado «Informe 2000» del Tribunal Supremo se abordaba, con alcance

---

lexicográficos de la Academia, con definiciones breves e informaciones complementarias que orientan sobre el uso correcto de cada vocablo.

<sup>14</sup> Jurídico, ya que voluntariamente no se utilizan otros enfoques posibles: de ciencia política, sociología, etc. Dos interesantes artículos doctrinales en relación con la Sala Tercera usando aproximaciones no exclusivamente jurídicas en: DALLA PELLEGRINA, Lucia, GAROUPA, Nuno M. y GÓMEZ POMAR, Fernando (2014): «Estimating Judicial Ideal Points in the Spanish Supreme Court: The Case of Administrative Review». Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2469883> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2469883>; y GAROUPA, Nuno, GILI, Marian y GÓMEZ POMAR, Fernando (2012): «Political Influence and Career Judges: An Empirical Analysis of Administrative Review by the Spanish Supreme Court», *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 9, nº 4, págs. 795-826.

<sup>15</sup> «Es posible que en el Derecho procesal no exista una institución más proteica que el recurso a un juez supremo. Haciendo un repaso brevísimo por la historia, en un origen el recurso al juez supremo no era más que el recurso al soberano, que acumulaba a sus poderes ejecutivos y legislativos, también la función de ser una última instancia de recurso». Cfr. NIEVA FENOLL, Jordi (2016): «¿Un juez supremo o un legislador «supremo»?», en AA.VV., *La misión de los tribunales supremos*, TARUFFO, Michele, MARINONI, Luiz Guilherme y MITIDIERO, Daniel (coords.), Madrid, Marcial Pons, pág. 157.



general, la importancia del interés casacional: «[...] las funciones que constitucionalmente han de corresponder a ese órgano jurisdiccional único y en posición de superioridad que es el Tribunal Supremo: le corresponde la garantía última del imperio de la ley que, con su correcta interpretación, hará posible la igualdad en su aplicación judicial, con una razonable previsibilidad del contenido de las resoluciones judiciales. Esto es lo que deriva de nuestra Constitución; a partir de aquí es el legislador el que ha de establecer los cauces procesales que permitan la efectividad de aquellos principios. Y, naturalmente, será en este momento cuando surjan las dificultades, pues si, por un lado, ninguna materia, en principio, debe estar excluida de la casación, por otro, no pueden ser excesivos los casos que tengan acceso al Tribunal, so pena de sumirlo en la ineficacia. **En este sentido, aparece el concepto jurídico indeterminado que es el interés casacional, es decir, el interés del ordenamiento jurídico en que exista una doctrina jurisprudencial que le dé expresión correcta.** Así las cosas, el supuesto más claro de interés casacional será el de la contradicción de doctrina que se produce con resoluciones judiciales que, en casos sustancialmente iguales llegan a pronunciamientos distintos, lo que evidencia la necesidad de una correcta interpretación de la norma que haga efectiva la igualdad en su aplicación judicial y que permita con algún fundamento predecir el sentido de futuras resoluciones judiciales»<sup>16</sup>.

Uno de los antecedentes directos del nuevo régimen casacional se encuentra en la actuación propugnada por una parte importante de los componentes de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (21 magistrados), que en fecha 31 de octubre de 2006 rubricaron un documento intitulado «Exposición razonada, relativa al proyecto de Ley Orgánica que modifica la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y reforma el recurso de casación, del parecer de los Magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que la suscriben». En dicha Exposición se proponía de manera expresa la incorporación del interés casacional: «como razón única para que la Sala Tercera de dicho Tribunal conozca de las impugnaciones de sentencias pronunciadas por cualquier órgano jurisdiccional del orden contencioso-administrativo, cuya definición o concreción puede reservarse al legislador o ser encomendada al propio Tribunal como en otros sistemas judiciales de comprobada eficacia y prestigio».

También nos ocupamos de la modificación del recurso de amparo constitucional operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, que reforma la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y que introdujo la «especial trascendencia constitucional» como causa de admisibilidad del recurso de amparo y es un referente mediato del interés casacional objetivo.

La Sección especial<sup>17</sup> para la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de la Comisión General de Codificación, en su «Informe explicativo y

---

<sup>16</sup> AA.VV. (2001): *Del modo de arreglar la Justicia. Informes y propuestas para la mejora de la justicia elaborados por el Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, discurso leído por el Presidente del Tribunal Supremo y Presidente del Consejo General del Poder Judicial Excmo. Sr. D. Javier Delgado Barrio, en el solemne acto inaugural del año judicial celebrado el día 15 de setiembre de 2000*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. XXXIX y XL.

<sup>17</sup> La Comisión estaba presidida por el catedrático de Derecho administrativo de la Universidad

propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», de marzo de 2013, abogó por una reforma sustancial del recurso de casación en el que se incluyese como elemento el interés casacional: «de la efectiva regulación procesal de los recursos depende que un sistema jurídico cuente o no con jurisprudencia. A la vista del artículo 123.1 CE se podría pensar que, dada la condición del Tribunal Supremo como “superior en todos los órdenes”, su Sala de lo Contencioso-Administrativo efectivamente orienta o disciplina la aplicación del ordenamiento jurídico público. Pero no es así. [...] **Se puede afirmar, en este sentido, que la función jurisprudencial o de dirección judicial en la aplicación administrativa del Derecho – fundamentalmente por el Tribunal Supremo y en segundo lugar por los Tribunales Superiores de Justicia– se encuentra actualmente muy debilitada.** Y es que el recurso de casación, en la suma de sus modalidades, no es –en la actualidad– un instrumento procesal idóneo para la formación de jurisprudencia. Dos son, a juicio de esta Sección especial, las razones: primero, que son muchas las materias o asuntos que –fundamentalmente por las reglas de cuantía– no tienen acceso a la casación; y segundo, que el recurso de casación no está hoy primariamente dirigido a la creación de jurisprudencia, sino a la tutela judicial de intereses, derechos o competencias (por lo demás, de alto nivel económico)»<sup>18</sup>. Y a continuación se abogaba por la extensión objetiva del recurso de casación y con la facultad de la Sala de decidir qué recursos ha de conocer: «La Sección ha concluido que la configuración legal actual de la casación es ineficiente: destina recursos económicos a litigios que ya han obtenido una primera resolución judicial por parte de un órgano judicial colegiado y, en cambio, carece de verdadera eficacia para evitar o disuadir de nuevos procesos sobre las materias ya enjuiciadas por el Tribunal. **A partir de aquí, la Sección propone la ampliación material y la objetivación de la casación. Se trata de permitir que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (y por extensión, las correspondientes Salas de los Tribunales Superiores de Justicia en relación con el Derecho autonómico) gocen de la facultad de seleccionar los asuntos admisibles, en virtud de su interés casacional objetivo.** Esto es, en función de la conveniencia para la comunidad jurídica de que el Tribunal se pronuncie de forma temprana sobre la interpretación de una norma»<sup>19</sup>.

A los que hay que añadir los diferentes informes a lo largo de la tramitación prelegislativa y parlamentaria: entre otros, Informe del Ministerio Fiscal sobre el texto del Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de 25 de junio de 2014; Informe definitivo del Consejo General del Poder Judicial del texto del Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial; Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 15 de octubre de 2014.

---

Autónoma de Madrid, D. Francisco Velasco Caballero, y la integraban varios Catedráticos, magistrados del Tribunal Supremo, abogados del Estado, magistrados y jueces, un Administrador Civil del Estado (D. Julio Fuentes Gómez, secretario de la Comisión y ex secretario general técnico del Ministerio de Justicia), y profesores de Derecho administrativo expertos en derecho comparado como grupo de apoyo.

<sup>18</sup> AA.VV. (2013): *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, Ministerio de Justicia, pág. 63.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pág. 68.



Tras lo cual se analizan algunas de las claves del nuevo régimen casacional, su naturaleza, régimen jurídico y procedimiento: preparación, admisión, interposición y sentencia. Y por su singularidad, se realiza de manera separada una aproximación al recurso de casación por infracción del Derecho autonómico.

La reforma casacional puede mejorar la capacidad de la Sala Tercera para controlar la aplicación del Derecho de la Unión Europea<sup>20</sup>, especialmente en tres supuestos diferenciados: a) resoluciones judiciales que sienten una doctrina sobre las normas de Derecho de la Unión que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales [art. 88.2 b) LJCA] o las que interpreten y apliquen erróneamente y como fundamento de su decisión una doctrina constitucional acerca de la relevancia del Derecho de la Unión [art. 88.2 e) LJCA]; b) resoluciones judiciales que interpreten o apliquen normas de Derecho de la Unión en contradicción aparente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [art. 88.2 f) LJCA]. Por este cauce no tendría acceso a la casación cualquier aplicación incorrecta de normas de Derecho de la Unión, solo aquéllas que se aparten de la interpretación que de esas normas haya realizado previamente el Tribunal de Justicia de Luxemburgo; y c) resoluciones dictadas sin haber planteado una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: «*en supuestos en que aún pueda ser exigible la intervención de este a título prejudicial*» [art. 88.2 e) LJCA].

En la tercera y última parte se estudian, de manera sucinta, los Tribunales Supremos de otros países y sus respectivos sistemas de admisión casacional. En concreto, los siguientes: Francia, República Federal de Alemania, Reino Unido, Estados Unidos de América y Brasil. Como se puede observar la comparativa comprende a Tribunales tanto de nuestra órbita jurídica: Francia o Alemania, como Tribunales pertenecientes a sistemas de *common law*: Reino Unido y EE.UU. El caso de Brasil es de sumo interés ya que tras la enmienda constitucional nº 45 de diciembre de 2004, introdujo el *requisito da repercussão geral*, un trasunto del *certiorari* estadounidense.

La reforma del recurso de casación objetivizado en la existencia de interés casacional supondrá un desafío para la Sala Tercera y para su Gabinete Técnico por la ingente cantidad de recursos que se avecina<sup>21</sup>, que tendrán que afrontar mediante un *donoso*

---

<sup>20</sup> MARTÍN REBOLLO, Luis (2016): «Sobre el papel del juez nacional en la aplicación del derecho europeo y su control», *Revista de Administración Pública*, nº 200, págs. 189 y ss.

<sup>21</sup> «La actividad jurisdiccional de la Sala Tercera durante 2015 se ha mantenido en un nivel resolutivo similar al del año anterior, en parámetros semejantes a los de años anteriores, si bien conviene destacar que la cifra de entrada de asuntos no ha disminuido, antes al contrario, ha aumentado. Si durante 2014 ingresaron en la Sala Tercera 5.475 asuntos, en 2015 fueron 8.803 asuntos, es decir, un 49 % más. Es necesario, inmediatamente, hacer mención a que ese aumento se ha debido, muy señaladamente, a los asuntos referentes a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado legislador con sustento en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2014 por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en relación al Impuesto sobre ventas Minoristas de determinados hidrocarburos (asuntos comúnmente llamados del céntimo sanitario) y cuyo volumen de entrada está desbordando todas las previsiones y que, si bien a final del año 2015 rozaba los 4.000 asuntos, a la fecha de redactar esta Memoria, supera ampliamente ya los 8.000 asuntos. [...] La Sala Tercera (Secciones 1ª a 7ª) comenzó el año 2015 con 6.465 asuntos pendientes habiéndose dictado un total de 3.171 sentencias y 2.716 autos; a pesar de ello, y por ese importante volumen de entrada de asuntos quedan pendientes un total de 9.381 asuntos a fecha 31 de diciembre de 2015. De este modo, si bien la estadística refleja un importante aumento en

y *grande*<sup>22</sup> *escrutinio*. También para la abogacía y letrados públicos: abogados del Estado, letrados de comunidades autónomas y de entes locales, que habrán de hacer frente a una técnica casacional renovada y compleja, tanto por los nuevos criterios de admisión aplicables como por la forma de franquear el trámite de admisión. Como claro exponente véase el Acuerdo de la Sala de Gobierno de 20 de abril de 2016<sup>23</sup>, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Parecido reto deberán asumir el resto de operadores jurídicos: Ministerio Fiscal, letrados de la Administración de justicia, procuradores, etc. También hay que subrayar los efectos a nivel orgánico<sup>24</sup> que han supuesto una nueva organización interna de la Sala con una necesaria reorganización de sus secciones y una potenciación de la competente para la admisión (sección primera)<sup>25</sup>.

Esta obra es el resultado de un hecho común a la biografía de los autores: nos une haber coincidido en el pasado trabajando como Letrados en el Gabinete Técnico del

---

*el volumen de asuntos pendientes, a fin de año sin embargo, no puede desconocerse que dicho aumento procede del volumen de asuntos ingresados y que se refieren al céntimo sanitario al que ya hemos hecho referencia. Por otra parte, la Sección Primera de la Sala Tercera, encargada de decidir la admisión de los recursos tramita con notable agilidad estos asuntos de modo que se debe afirmar que se encuentra plenamente al día, tardando menos de tres meses en decidir sobre la admisión del recurso de casación interpuesto, mientras que la progresiva reducción de asuntos pendientes ha permitido que los plazos de resolución de los recursos en las distintas Secciones se hayan ido reduciendo notablemente de forma progresiva, hasta la casi completa actualización de la Sala a día de hoy. La Sala Tercera se enfrenta, de este modo, al cambio del recurso de casación impuesto por la Ley Orgánica 7/2015 con unas buenas perspectivas y con posibilidad de afrontar con éxito los cambios que, forzosamente, se deben producir. Sería importante, antes de la entrada en funcionamiento del nuevo sistema del recurso de casación, reducir los cerca de dos mil asuntos que se encuentran actualmente pendientes de votación y fallo para evitar la superposición de ambos sistemas del recurso de casación».* En AA.VV. (2016): *Memoria Anual 2015*, Madrid, Tribunal Supremo del Reino de España, págs. 92 y 93.

<sup>22</sup> Cuantitativa y cualitativamente.

<sup>23</sup> Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. *BOE* n° 162, de 6 de julio de 2016, págs. 47539-47543.

<sup>24</sup> Acuerdo de 30 de junio de 2016, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 14 de junio de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo que aprueba la composición de la Sección Primera de Admisiones de la Sala Tercera. *BOE* n° 163, de 7 de julio de 2016, pág. 47746; y Acuerdo de 30 de junio de 2016, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 14 de junio de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo que aprueba las normas de reparto, composición, funcionamiento y asignación de ponencias de la Sala Tercera para su adecuación a la nueva regulación del recurso de casación en lo contencioso-administrativo. *BOE* n° 163, de 7 de julio de 2016, págs. 47747-47755.

<sup>25</sup> Sobre la triple incidencia: material, formal y organizativa, por la pluma del actual Director del Gabinete Técnico del TS. En BERBEROFF AYUDA, Dmitry (2017): «El Tribunal Supremo y la nueva casación contencioso-administrativa: desafíos y retos ante el nuevo escenario legal, procesal y gubernativo», en AA.VV., *Estudios sobre el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*, CAZORLA PRIETO, Luis María y CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (coords.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, págs. 325-349.



Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). En el desarrollo de nuestras funciones como Letrados del Alto Tribunal profundizamos en la naturaleza y funciones de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, los vericuetos del recurso de casación y su depurada técnica. Nuestro interés por la casación nos ha acompañado desde entonces, y desde mucho tiempo atrás, y este trabajo no es más que nuestra modesta contribución a un mejor entendimiento del recurso de casación y a su reforma en el Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo.

La nueva casación es un modelo por armar y la Sala Tercera<sup>26</sup>, con el apoyo de su Gabinete Técnico<sup>27</sup>, será la responsable de interpretar el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia<sup>28</sup>. Todos los juristas y profesionales concernidos han de afrontar un desafío superior al que supuso la introducción del recurso de casación en 1992. Acometer el filtrado del magma casacionable y decidir qué (y cómo) será el verdadero test de estrés de la estrenada casación<sup>29</sup>. Esperamos, como ciudadanos y juristas, que salgan airoso<sup>30</sup>.

## LOS COAUTORES

José Manuel Núñez Jiménez  
Manuel Luis Pérez García

---

<sup>26</sup> Sobre la reforma del recurso desde la perspectiva de los poderes de la Sala en VELASCO CABALLERO, Francisco (2017): «Poderes del Tribunal Supremo en la casación contencioso-administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 182, págs. 135-180.

<sup>27</sup> También cabe destacar el papel de los órganos jurisdiccionales de instancia en el trámite de admisión.

<sup>28</sup> Aunque no cabe olvidar, que el TS es una pieza nuclear pero no la única del sistema: «Ningún sistema jurisdiccional puede hacerse depender exclusivamente de las funciones de un único tribunal, aunque se trate del Tribunal Supremo. En la jurisdicción contencioso-administrativa no existe un órgano judicial y exclusiva y preponderantemente de instancia, dado que las funciones de enjuiciamiento en única instancia (o en primera instancia, por lo que se refiere a los juzgados unipersonales) son compartidas por estos últimos, y pos las salas de lo Contencioso-administrativo de los TSJ, de la AN y del TS». BERBEROFF AYUDA, Dmitry (2017): «La admisión del recurso de casación por el Tribunal Supremo», en AA.VV., *Recientes reformas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: El recurso de casación y la ejecución de las sentencias de derribo. XV Curso sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, NAVARRO VEGA, M. Belén (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 169.

<sup>29</sup> Una clarificadora explicación de las razones de la reforma, analizando el régimen legal y dando cuenta de los primeros criterios del Tribunal Supremo en la puesta en marcha del nuevo recurso de casación por uno de sus mejores conocedores en HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín (2017): «La nueva casación contencioso-administrativa (primeros pasos)», *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 24, págs. 1-41.

<sup>30</sup> En fecha 7 de julio de 2017 se ha hecho pública la sentencia del primer caso resuelto que ha sido tramitado íntegramente de acuerdo a la nueva regulación. La STS 1199/2017 de la Sección Tercera de la Sala III (RC 161/2016, ponente: José María del Riego Valledor) estima el recurso de una empresa en materia de inscripción de instalaciones fotovoltaicas. En contra de lo acordado en octubre de 2015 por el Ministerio de Industria, la Sala reconoce a la sociedad recurrente el derecho a la inscripción definitiva de la instalación, ubicada en Abanilla (Murcia), en el Registro Administrativo de Instalaciones en Producción de Régimen Especial (RAIPRE). Se celebró vista pública en fecha 4 de julio de 2017.

## PARTE PRIMERA: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y REGULACIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO HASTA LA LO 7/2015

No es fácil referirse al recurso de casación, por cuanto el mismo constituye una institución que si bien con carácter general no es discutida en su esencia y existencia, sí está en el momento presente sometida a un profundo debate en lo relativo a su conformación, a los fines generales y específicos que ha de cumplir y, consecuentemente, a los criterios a que ha de sujetarse en orden a su interposición, admisión y decisión<sup>31</sup>.

Hablar de casación, es apasionante por estar de plena actualidad, pero también complejo por la trascendencia adquirida por este recurso en este momento, por lo que con carácter previo, se hace necesario por razones expositivas, que abordemos el análisis de su origen y fundamento, su evolución y la realidad actual, pues esta última es la que debe primar a la hora de optar por una naturaleza determinada, aunque ello suponga abandonar una tradición que si bien cumplió un papel trascendental en épocas pasadas, hoy puede ser anacrónica en el marco de los sistemas jurídicos procesales vigentes.

Realizando una mera aproximación lingüística, el término «casar» proviene del latín «casare» que significa abrogar o denegar. Por otro lado «casación» proviene del vocablo francés «*cassation*» derivada de «*casser*» que significa anular, romper o quebrantar. De ahí que ese sentido literal del vocablo tenga su correlato en el propio significado del recurso: cuando se materializa un recurso de casación contra una sentencia fundada en una interpretación errónea de algún precepto legal, su prosperabilidad supone la anulación de aquella.

Desentrañar el surgimiento de este recurso objeto de estudio en la historia jurídico-administrativa española, obliga a realizar alguna consideración previa acerca del origen francés de esta figura. En este esfuerzo es en el que nos detendremos a continuación.

---

<sup>31</sup> Sobre el papel de los respectivos Tribunales Supremos en general y el recurso de casación véanse: AA.VV. (2007): *El Tribunal Supremo, su doctrina legal y el recurso de casación. Homenaje al prof. Almagro Nosete*, GIMENO SENDRA, Vicente (dir.), Madrid, Iustel; AA.VV. (2016): *La misión de los tribunales supremos*, TARUFFO, Michele, MARINONI, Luiz Guilherme y MITIDIERO, Daniel (coords.), Madrid, Marcial Pons; NIEVA FENOLL, Jordi (2016): «¿Un juez supremo o un legislador «supremo»?», en AA.VV., *La misión de los tribunales supremos*, TARUFFO, Michele, MARINONI, Luiz Guilherme y MITIDIERO, Daniel (coords.), Madrid, Marcial Pons, págs. 157-174; TARUFFO, Michele (2006): *El vértice ambiguo: ensayos sobre la casación civil*, Madrid, Communitas.



## 1. RECURSO DE CASACIÓN EN FRANCIA. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El origen del recurso de casación se sitúa sin ningún género de duda, en la Francia<sup>32</sup> de finales del siglo XVIII, existiendo un unánime consenso en la doctrina más autorizada, al señalar que el surgimiento del recurso de casación hay que situarlo en la Revolución francesa de 1789. Surgió como un efecto de las corrientes filosóficas del momento: por un lado, el pensamiento de Rousseau<sup>33</sup>, que planteaba una visión del individuo integrado en sociedad, para lo que necesita de la Ley para asegurar sus derechos, y ordenar sus relaciones; y por otro, la teoría de la división de poderes expuesta por Montesquieu<sup>34</sup>. Lógicamente, en ese período revolucionario, la soberanía residenciada en el pueblo, suscitó que se alterase sustancialmente el modelo anterior que pivotaba en torno al monarca, a favor de un nuevo poder legislativo que va a tener mayor importancia que los otros dos poderes.

El impacto de esta teoría supuso una revisión no solo del absolutismo monárquico, obligado a virar hacia una soberanía ejercida desde el pueblo, sino un vuelco en el modelo jurisdiccional, despreciando la influencia regia en la toma de decisiones.

Hay autores, que sin embargo atribuyen a la casación española antecedentes históricos en la *supplicatio* del Derecho romano<sup>35</sup> de la época del Imperio o, especialmente, en la *querella nullitatis*<sup>36</sup> del Derecho común y del Derecho estatutario italiano, cuya estructura procesal era muy similar a la del recurso de casación; no creyendo útil en nuestro estudio abordar esta discusión, es necesario aceptar que la casación tiene un origen totalmente francés<sup>37</sup>, pudiendo afirmar que su origen tiene causa en el seno de la Francia revolucionaria.

Como se señaló al inicio de este apartado, derivado del principio de separación de poderes, los ciudadanos van a encontrar en la Ley uno de los pilares sobre los que se asentará la idea de Revolución<sup>38</sup>. Se someterán a ella voluntariamente, puesto que es el producto de la voluntad popular. Por lo tanto, el correlato lógico de esta veneración y respeto a la ley, es que su cumplimiento deba ser vigilado por operadores neutrales, de manera que se asegure que se aplicará por igual a todos, velando porque los jueces actuasen sometidos a la misma, sin injerencias reales, motivo por el cual surgió el

---

<sup>32</sup> IGLESIAS CANLE, Inés Celia, FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, Javier y ARDURA PÉREZ, Ángel (2014): *Los recursos contencioso-administrativos: doctrina, jurisprudencia y formularios*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 106.

<sup>33</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques (1994): *El Contrato social* (trad. de Jorge Carrier), Barcelona, Edicomunicación, pág. 63.

<sup>34</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat (1984): *Del espíritu de las leyes* (trad. de M. Blázquez y P. de Vega), Madrid, Sarpe, I, pág. 169.

<sup>35</sup> VÁZQUEZ SOTELO, José Luis (1993): «El modelo español de casación (Configuración histórica y evolución legislativa)», en AA.VV., *Scritti in onore di Elio Fazzalari*, Milán, Giuffrè, pág. 357.

<sup>36</sup> Es la postura mantenida por CHIOVENDA, Giuseppe (1925): *Principios del Derecho procesal civil*, trad. de J. Casáis Santaló, Madrid, Reus, pág. 533.

<sup>37</sup> NIEVA FENOLL, Jordi (2003): *El recurso de casación civil*, Barcelona, Ariel, pág. 24.

<sup>38</sup> Rousseau, figura clave de la Ilustración, frente al modelo anterior donde la norma se justificaba por la voluntad del monarca, propugna, como razón legitimadora de la ley, la de la voluntad general.

denominado *Tribunal de cassation*<sup>39</sup>. La creación de este órgano, sin duda, constituye una de las principales y más valiosas aportaciones hechas al mundo jurídico por la Revolución francesa<sup>40</sup>.

Para llegar a este momento, se tuvieron que suceder diferentes hitos históricos que nos condujesen a un cambio de modelo. En el Antiguo Régimen, las normas atraían hacia el monarca el conocimiento de las resoluciones de las controversias entre los particulares, desoyendo las pertinaces quejas de los parlamentos locales que entendían que se limitaba su autonomía de actuación. El rey podía decretar la nulidad de todas aquellas sentencias que a juicio de su Consejo Privado, denominado Consejo del Rey (existía una sección dedicada exclusivamente a la resolución de asuntos judiciales, denominada *Conseil de parties*<sup>41</sup>, al que correspondía anular aquellas decisiones de los Parlamentos o Tribunales de soberanía que contradijesen las disposiciones del rey), avocando el fondo de la causa.

Hasta la revolución de 1789 en el rey confluían todos los poderes del Estado, ejerciéndolos a su antojo según los exclusivos intereses de la corte. El rey<sup>42</sup> «absoluto» representaba y ejercía todos los poderes, siendo su persona la destinataria de esa vis atractiva que hacía que el monarca pudiese impartir justicia, a través de un Consejo privado, «interpretando» una norma por él creada, y por su autoridad exigida, incluso por la fuerza. Desde luego, el rey escapaba al cumplimiento de esas leyes, que no le eran de aplicación.

En la persona del rey residía la facultad de crear los denominados Tribunales y Cortes soberanas para que, en su nombre, pero de forma delegada, dictasen Justicia. Esta facultad se transmitía a esos jueces, si bien, como depositante de ese poder absoluto, lo podía ejercer él mismo. Se trataba de un sistema judicial constituido por una pluralidad de jurisdicciones administrativas y judiciales en cuya cúspide se situaba el Consejo del Rey, órgano privado del monarca, compuesto por un conjunto de personas que gozaban de su confianza.

---

<sup>39</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, Miguel Ángel (1995): *Derecho procesal civil*, (con DE LA OLIVA SANTOS, Andrés), Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, II, pág. 559.

<sup>40</sup> CALAMANDREI, Piero (1945): *La casación*, trad. de Santiago Sentís Melendo, prólogo de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 3 volúmenes, Tomos I: «Historia y Legislación» y II: «Diseño de la Institución», pág. 15, estudia el origen y evolución del recurso de casación civil, por lo que solo puede tenerse en cuenta mientras su regulación sea idéntica para ambos órdenes jurisdiccionales.

<sup>41</sup> El *Conseil des parties* era incompatible con el cambio de ideología. No obstante ello, la Asamblea Constituyente, el 15 de octubre de 1789, acuerda su mantenimiento con carácter provisional. Y es que, desde la óptica puramente técnica, la normativa resultaba aprovechable para la defensa de la nueva legalidad. MORÓN PALOMINO, Manuel (1997): «Ensayo sobre el origen y evolución del Recurso de Casación en Francia», *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna*, nº 15, pág. 77.

<sup>42</sup> ORTELLS RAMOS, Manuel Pascual (2000): *Derecho Procesal Civil*, Navarra, pág. 558, sitúa como antecedente en Francia, anterior a su Revolución, el derecho francés del Antiguo Régimen, en el cual el rey, para proteger su potestad legislativa, dispuso la nulidad de las sentencias contrarias a las ordenanzas reales. Esa función anulatoria correspondía al *Conseil des parties*. Ya quedó evidenciado el carácter político del recurso.



Por debajo de este órgano existían toda una suerte de parlamentos o tribunales superiores que podían manifestar al rey su disconformidad con el articulado de alguna ley, para que antes de entrar en vigor, se corrigiesen los defectos que pudiese contener. Las personas que integraban ese aparato judicial, pertenecían a la nobleza francesa, cada vez más preocupada por controlar al rey, buscando un contrapeso en sus privilegios.

Lógicamente estos parlamentos quisieron ir ganando autonomía e independencia, motivo por el cual, buscando no perder ese poder y salvar esas resistencias, el Consejo del Rey creó la figura del recurso de casación, como instrumento para que el monarca a través suyo, controlara y corrijiere las decisiones y sentencias de aquellos, evitando que su criterio se impusiese al del rey. Esta finalidad de controlar obsesivamente el derecho regio a través de las decisiones de los jueces, determinó el nacimiento del recurso de casación, configurado inicialmente como un mecanismo de control regio.

No se trataba de un recurso que buscara aplicar justicia a los conflictos ciudadanos, frente a la labor normativa del rey, por tratarse de una decisión errónea de esos tribunales superiores, permitiendo una segunda instancia, sino que servía para mantener el criterio real por encima del de sus jueces, de manera que sus opiniones jamás cuestionasen las Ordenanzas Reales. De producirse desacuerdo entre la decisión de los parlamentos y el rey, a través de su Consejo privado, se casaban dichas resoluciones judiciales.

En resumen, en esta etapa absolutista, el recurso de casación supuso una construcción jurídica que salvaguardaba el poder creador del rey, garantizando que esas resistencias o amonestaciones de los parlamentos locales, no pudiesen cuestionar e incumplir las Ordenanzas Reales; de ser así, serían anuladas.

Llegados los nuevos tiempos revolucionarios, la teoría expuesta por Montesquieu, caló en el pueblo de manera inmediata, al presentar un modelo de Estado donde los tres poderes tradicionales, no sufrirían injerencias unos de otros. En este caso, se quería preservar al poder legislativo de las conductas invasivas del poder judicial. Esa deificación de la ley, que ya no va a depender de la voluntad del rey como en el Antiguo Régimen, sino de la expresión de la voluntad popular, facilitará el surgimiento de una convicción por la cual los tribunales no podían interpretar la ley, pues ello era tanto como legislar, facultad que les estaba vedada. Solo debían analizar si aquella se había cumplido o no.

El cometido del órgano jurisdiccional, exclusivamente, era buscar las consecuencias que la ley preveía aplicables al caso particular de una forma automática, sin entrar en interpretaciones o precisiones doctrinales<sup>43</sup>. Tanto fue así que se consideraba que si en algún caso había que interpretar la ley, ello era labor propia del poder legislativo<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> DELGADO CASTRO, Jordi (2009): «La historia de la casación civil española: una experiencia que aconseja no avanzar en el modelo de unificación de la doctrina», *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, pág. 348.

<sup>44</sup> El 25 de mayo de 1790, Robespierre pronuncia un discurso memorable en el que advierte del peligro de posibles connivencias reprobables entre los tribunales inferiores y el de casación y propone, para reafirmar la supremacía del Legislativo, dos medidas importantes: una, prohibitiva

La prohibición de «interpretar» impuesta a los diferentes órganos jurisdiccionales pretendía, a su vez, evitar las injusticias que se habían sucedido mediante las disquisiciones hechas por los jueces del *Ancien Régime*<sup>45</sup>.

En definitiva, el recurso de casación obtendrá en su «*versión revolucionaria*» un nuevo significado. Mientras que en el denominado Antiguo Régimen, el monarca absoluto podía anular las sentencias de los parlamentos y avocar el fondo de la causa cuando violaba las ordenanzas reales, lo que hacía a través del Consejo del Rey, y en ocasiones, por una de sus secciones, el Consejo de las Partes, desde la Revolución, desaparece ese modelo simplista donde las decisiones de las instancias judiciales, eran sometidas al control del Consejo del Rey, que actuaba como único juez de casación.

En definitiva, lo que se pretendía era supervisar que los poderes del Estado funcionaran sin injerencias entre ellos, sin que el recurso de casación operase como un mecanismo de control sobre las resoluciones judiciales dictadas, siendo el objetivo de justicia material de este recurso, un desiderátum de efectos retardados.

Por lo tanto, la primera decisión que se adoptó fue instaurar un órgano político, el *Tribunal de cassation*<sup>46</sup>, de naturaleza no jurisdiccional, que evitase que los Jueces absolutistas, dependientes del poder real, pudieran oponerse a la actividad normativa del poder legislativo, elegido por el pueblo soberano. De esta manera, se proscribía la tentación recurrente hasta ese momento, de incumplir dichas normas. Nos seguiremos refiriendo a él más adelante.

Como acabamos de indicar, la Constitución de 15 de diciembre de 1799, contempló la creación de un Tribunal de casación en materia administrativa, el denominado *Tribunal de cassation*. Este texto diseña una serie de tribunales, al margen de la propia Administración, atribuyendo al Consejo de Estado el conocimiento de los conflictos que pudiesen surgir entre la Administración y los Tribunales. Es decir, es en este momento, cuando podemos hablar del surgimiento del recurso de casación que conocemos en

---

de la interpretación judicial de las leyes, y otra, relativa a la ubicación institucional del tribunal no en el marco de la Jurisdicción sino en el seno del Poder Legislativo. En MORÓN PALOMINO, Manuel (1997): «Ensayo sobre el origen y evolución del Recurso de Casación en Francia», op. cit., pág. 77.

<sup>45</sup> MORELLO, Augusto Mario (2000): *La casación. Un modelo eficiente*, Buenos Aires, Librería Editora Platense, pág. 7.

<sup>46</sup> El sistema de la casación se mantiene y precisa con la Ley de 27 de noviembre y 1 de diciembre de 1790 que en su artículo 1 estableció un Tribunal de Casación, órgano político encargado de la defensa de la ley, en cuanto manifestación del poder legislativo, frente a los desconocimientos que de ella pudieran hacer los tribunales. Cuando la Asamblea Nacional decidió crear este *Tribunal de cassation* al margen de la organización jurisdiccional, su objeto fue controlar los posibles procedimientos en los que existiesen vulneraciones a las leyes. El poder de casación atribuido al rey en el Antiguo Régimen fue utilizado en muchas ocasiones cuando los particulares solicitaban la anulación de sentencias contrarias a las ordenanzas reales. Esta anulación en defensa del interés del soberano se denominó inicialmente casación, con el único objeto de reafirmar la autoridad regia. Como respuesta a este modelo, el período revolucionario trajo consigo que esta autoridad del rey se sustituyese por la autoridad de la ley. Su única misión era la de tutelar el ordenamiento jurídico del Estado, especialmente concretada en la defensa de la ley o derecho escrito (nomofilaxis).



Montesquieu rehuyera de los tribunales profesionales y permanentes, de ascendencia aristocrática y prerrevolucionaria, y apostara por un poder judicial neutro y por el Jurado.

Se trataba de controlar la adecuación de las decisiones judiciales a la ley y, más concretamente, la contravención expresa de su texto, sin examen del fondo de los asuntos, que tras la casación de la sentencia y la devolución de las actuaciones, debía corresponder a la autoridad judicial de procedencia. Por ello, en sus comienzos el Tribunal de Casación no era un órgano jurisdiccional sino político, encargado de procurar la separación de poderes legislativo y judicial, y de vigilar constitucionalmente a este segundo, incumbiéndole solo la anulación o rescisión de las sentencias contrarias a las leyes, reenviando a los tribunales la resolución sobre el fondo del asunto<sup>50</sup>.

No se pretendía, pues, función alguna unificadora de la ley porque la función política excluía pretender conseguir otros fines como la igualdad ante la ley o la seguridad jurídica. Su único objetivo era garantizar la vinculación del poder judicial a lo dispuesto por el legislativo. El *Tribunal de cassation* no resolvía sobre el fondo del asunto, sino solo y exclusivamente sobre el interés en preservar el sentido de las leyes<sup>51</sup>.

Es a partir de este hito histórico, con la creación de dicho tribunal, cuando el pueblo soberano, actuando como legislador, establecerá una distinción entre el Derecho administrativo y el Derecho civil y penal, surgiendo en este momento la separación entre la casación civil y la casación contencioso-administrativa.

Este recurso adquiere una nueva dimensión, siendo los propios órganos de la administración los encargados de tramitar y resolver todas las reclamaciones o solicitudes de índole administrativa, desapareciendo todos esos tribunales superiores que integraron esa incipiente jurisdicción, laminando la actuación del Consejo del Rey en esta materia. Se llegó a prohibir que los órganos judiciales pudiesen conocer sobre la impugnación de actos administrativos. En los años posteriores a la Revolución, existía la apariencia de que el recurso de casación había desaparecido.

El recurso de casación contencioso-administrativo francés apareció por vez primera con autonomía y denominación propia en la Ley de 16 de septiembre de 1807, cuyo artículo 17 establecía también la posibilidad de interponer ante el Consejo de Estado un recurso de casación frente a las decisiones del Tribunal de Cuentas que hubiesen incurrido en violación de las formas o de la ley. De igual forma que en el orden

---

<sup>50</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo (2015): *El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*, Barcelona, Editorial Bosch, pág. 264.

<sup>51</sup> En el Código Napoleónico de 1804 este tribunal podía anular una sentencia por contravenir la ley, remitiendo las actuaciones a otro tribunal distinto que volvía a dictar sentencia; si el *Tribunal de cassation* denegaba la sentencia dictada por el nuevo tribunal, se volvían a remitir las actuaciones a otro juzgado distinto y si el *Tribunal de cassation* desestimaba ya esta sentencia, se enviaba todo a la asamblea que dictaba un decreto legislativo. Era el procedimiento denominado *référé obligatorie*. En ocasiones era el tribunal de instancia quien la remitía (*référé volontarie*). En 1837 se suprime el *référé obligatorie* y se obliga a que una vez anulada la sentencia por el *Tribunal de cassation*, el tribunal de instancia se ajustase al criterio casacional, convirtiéndose este tribunal en un verdadero órgano jurisdiccional y no político.



contencioso-administrativo español, la primera experiencia en materia casacional lo fue en el control contable de la administración.

Como acertadamente señala ASENCIO MELLADO<sup>52</sup>: *«la característica de la casación francesa originaria, que tanto ha influido posteriormente provocando errores que no estaban en su esencia cuando el recurso se atribuye a un órgano jurisdiccional y cumple funciones diferentes, es que es un tercero el que dirime la discordia entre un Poder Judicial del que se desconfía y que puede manipular la voluntad popular asamblearia y un Poder legislativo que no puede entrar en el ámbito del Judicial, pues ello supondría vulnerar la división de poderes. Esta cualidad constituye la razón de ser de la función rescindente que, bien entendida, no es de aplicación a los tribunales supremos que hoy conocen del recurso, cuya jurisdiccionalidad es evidente».*

Como venimos señalando de forma reiterada, el recurso de casación carecía en este momento de esa pretensión unificadora de la ley que hoy conocemos, y por lo tanto, mediante esta figura, los principios de igualdad, justicia o seguridad jurídica, no formaban parte de su objetivo último, sino que muy al contrario, en su sustanciación solo se vigilaba la vinculación del poder judicial a lo dispuesto por el legislativo.

Lógicamente, este papel de «estado vigilante», se enriqueció al atribuir legitimación para recurrir, a las partes en conflicto, no solo pudiendo plantear cuestiones de fondo, sino cuestiones referidas al incumplimiento de requisitos y exigencias procesales. Es a partir de esta novedad, cuando la actuación de los tribunales «inferiores» pasa a ser revisada y juzgada.

Por el contrario, en materia penal, se admitió la revisión en casación de la aplicación errónea de la ley, así como la revisión de las infracciones procesales producidas con vulneración de las formas esenciales en el curso de la investigación y en el juicio. Con ello, la Corte al entrar en la *ratio decidendi*, cumplía una función jurisdiccional diferente a la de la casación originaria.

Ya no solo se preocupa la casación de velar por ese equilibrio entre poder legislativo y judicial, sino que pasa a revisar la actividad judicial en la aplicación e interpretación de la ley, tanto las infracciones que atentaran a esta última, así como su equivocada interpretación. De esta forma, el tribunal de casación no se limitaba a casar la sentencia, sino que había de motivar su decisión. Esta nueva función abría las puertas a una casación jurisdiccional una vez que, más adelante, se atribuyó a un órgano de esta naturaleza. Una evolución lenta pero que llevaba indefectiblemente a una modificación sustancial del recurso de casación que se aproximaba a una impugnación extraordinaria.

La modificación más importante se produjo a lo largo de todo el siglo XIX, cuando el recurso de casación tiene que buscar un equilibrio entre la decisión final que haya que tomar y la interpretación de las leyes que deban aplicarse. Este nuevo cometido interpretativo, fuerza un proceso de adaptación, donde el recurso ya no va a tener un efecto negativo, de vigilancia de la actuación de un poder judicial sometido al poder

---

<sup>52</sup> ASENCIO MELLADO, José María (2015): «El recurso de casación. Una reflexión sobre sus funciones», *Revista General de Derecho Procesal*, n° 37, pág. 19.

político, sino que se constituye en una herramienta revisora capaz de valorar si la ley se ha aplicado correctamente, o por el contrario, la decisión se soporta en una interpretación errónea.

Al realizar esta labor de interpretación, lógicamente la Corte estaba obligada a motivar sus decisiones. El efecto inevitable resultó ser que la casación superaba la resolución del caso concreto, obligándose los tribunales inferiores a seguir el criterio del Tribunal de Casación, surgiendo en este momento la unificación de doctrina, como función de la que no pueden separarse los tribunales inferiores. De esta forma, surgirá una doctrina jurisprudencial unificada, de manera que no existan contradicciones entre las sentencias que dicten los tribunales de justicia.

Como variación del recurso de casación francés, y por lo tanto como precedente de nuestro modelo, encontramos el recurso de casación contencioso-administrativo en interés de ley que es una creación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, reconocido por vez primera en el artículo 44 de la Ley de 3 de marzo de 1849 que extendía esta institución a las decisiones dictadas por la Sección del Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado. El recurso debía interponerse por el ministro dentro del interés de la ley y ante la Asamblea General del Consejo de Estado.

A pesar de ciertos vaivenes legislativos, el recurso continuó funcionando sobre las bases de la antigua jurisprudencia del Consejo de Estado. A día de hoy este recurso se mantiene jurisprudencialmente, sin que el legislador francés en la Ley de 31 de diciembre de 1987 lo recoja expresamente en su articulado. Este recurso de casación, así configurado, traspasa las fronteras, llegando a España<sup>53</sup>.

Ello es así porque la casación europea moderna y desde luego la española no nace *ex lege* de una vez por todas, antes al contrario, trae causa de un desarrollo cuyo punto de arranque se sitúa en las leyes de 27 de noviembre y 1 de diciembre de 1789 de la Asamblea Constituyente francesa, antes mencionadas, normas decididamente inspiradas no en el fundamento ideológico pero sí en la técnica del sistema de impugnación propio del *Conseil de parties* del Antiguo Régimen, y cuya culminación se alcanza en la Ley, también francesa, de 1 de abril de 1837<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> FAIRÉN GUILLÉN, Víctor (1957): «Sobre la recepción en España del recurso de casación francés», *Anuario de derecho civil*, julio-septiembre, Tomo X, n° 3, págs. 661-692. Resulta muy interesante el análisis que el autor realiza sobre la conexión entre lo jurídico y lo político, en lo atinente a este recurso, al igual que ocurrió en Francia. Llega a hablar de «bandos» en la discusión sobre la casación.

<sup>54</sup> MORÓN PALOMINO, Manuel (1997): «Ensayo sobre el origen y evolución del Recurso de Casación en Francia», *Anales de la Facultad de Derecho*. Universidad de La Laguna, n° 15, pág. 75.



## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN ESPAÑA

En nuestro país, el artículo 259 de la Constitución de 1812 contemplaba la existencia en la Corte, de un Tribunal: «[...] que se llamará Supremo Tribunal de Justicia<sup>55</sup>[...]», y al que se le atribuirían entre otras funciones la de conocer de los: «[...] recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo [...]», así como: «[...] oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes [...]»<sup>56</sup>. El orden jurisdiccional contencioso administrativo se introduce en España a través de la Ley de 2 de abril de 1845, de los Consejos Provinciales, y 6 de julio de 1845, del Consejo Real<sup>57</sup>. Ambas leyes, abrieron un sistema de carácter centralizador que respondía al principio de que la Administración no debía ser enjuiciada por los Tribunales<sup>58</sup>.

Este modelo pervivió hasta la Ley Santamaría de Paredes, de 13 de septiembre de 1888, que instauró el denominado sistema llamado «armónico», o un sistema mixto, basado en órganos integrados por jueces y representantes de la Administración que no funcionó debido, entre otras cosas, a que cada uno de estos grupos actuaba según sus intereses. Con posterioridad la Ley (identificada como Ley Maura) de 5 de abril de 1904, reforzó el carácter judicial del modelo<sup>59</sup>.

Esta norma y otras posteriores que la desarrollaron fueron refundidas en un Decreto Legislativo, de 8 de febrero de 1952, merced a la autorización contenida en la Ley de 18 de marzo de 1944. Pero este decreto legislativo evidenció la necesidad de un nuevo texto legal que reformase plenamente el sistema y que provocó la aprobación de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), que constituye la disposición fundamental del proceso contencioso-administrativo y que abordaremos en el siguiente apartado.

---

<sup>55</sup> MORENO PASTOR, Luis (1989): *Los orígenes del Tribunal Supremo, 1812-1838*, op. cit., págs. 232 y ss.

<sup>56</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo (2015): *El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*, op. cit., pág. 265.

<sup>57</sup> Una visión integral de la evolución histórica del Contencioso-administrativo, desde su arranque en 1845 hasta nuestros días, ahondando en los entresijos de sus principales normas que integran sus hitos más destacados (1845, 1868, 1888 y 1956) en la que se examinan antecedentes legislativos, debates parlamentarios, fallos jurisprudenciales y aportaciones doctrinales, entre otras fuentes documentales en FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón (2007): *Historia legal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1845-1998)*, Madrid, lustel.

<sup>58</sup> El Consejo Real, compuesto por treinta consejeros ordinarios nombrados por el rey a propuesta del Consejo de Ministros, y por lo tanto, con una participación embrionaria del gobierno, asumió la decisión de todos los asuntos contencioso-administrativos en ese momento, tal como hemos apuntado en la revisión histórica del surgimiento de la sala de lo contencioso administrativo en el Tribunal Supremo.

<sup>59</sup> FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón (2007): *Historia legal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1845-1998)*, Madrid, lustel, págs. 653 y ss.

Así expuesta una breve síntesis del origen de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de la que por cierto existe una numerosa bibliografía<sup>60</sup>, sumada a los apuntes históricos de nuestro inicio, nos aproximaremos a continuación a desentrañar el origen del recurso de casación, que toma toda su influencia de su homónimo francés y su traslación a los ámbitos civil y penal en España.

Podemos afirmar que el surgimiento del recurso de casación en nuestro país llegó con la impugnación de los actos contables del Tribunal de Cuentas del Reino de España y Ultramar.

La Ley de 25 de agosto de 1851, probablemente constituyó el primer antecedente del recurso de casación contencioso-administrativo español. Este recurso podía interponerse contra los fallos del Tribunal de Cuentas del Reino de España y los de Ultramar, de acuerdo con las Leyes Especiales de estos órganos.

Esta norma, establecía un sistema de recursos frente a las resoluciones de dicho Tribunal en el que se contemplaba la posibilidad de interponer el recurso de casación cuando en la decisión definitiva hubiere infracción manifiesta de disposiciones legales, o cuando en la tramitación del juicio se hubiesen violado las formas esenciales del juicio establecidas por esta ley (artículo 50).

El trámite a seguir en la interposición de este recurso era el siguiente<sup>61</sup>:

- De este recurso conocía la Sala que había dictado la resolución en el plazo de diez días cuando las partes hubieren comparecido ante el Tribunal, y de treinta, en caso contrario, acreditando haber depositado 5.000 reales metálicos en el Banco Español de San Fernando o en cualquier otro establecimiento autorizado al efecto, sin cuyo requisito no tendría efecto el recurso. Por el contrario, el fiscal no estaba obligado a constituir depósito alguno (artículo 51).
- El Tribunal remitía el expediente al Consejo Real, a fin de que conociese de dicho recurso, consultando al rey por la vía contenciosa la decisión que correspondiese y cuidaba al propio tiempo de dar conocimiento a las partes del día en que esta revisión tuviese lugar (artículo 52).
- Para la sustanciación de este recurso observaba el Consejo Real lo establecido en su Reglamento de 30 de diciembre de 1846 para el recurso de revisión de sus providencias y, finalmente, el rey, oído el Consejo de Estado, resolvía el recurso (artículo 53).
- Si el rey declaraba la nulidad del fallo por haberse violado las formas sustanciales de la actuación, la cuenta, objeto del fallo, sería de nuevo examinada y juzgada por otra Sección y Sala distinta del mismo Tribunal de Cuentas, subsanándose los vicios del anterior procedimiento (artículo 54.1).

<sup>60</sup> Representativa de todas ellas es el estudio realizado por FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón (2007): *Historia legal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1845-1998)*, Madrid, Iustel.

<sup>61</sup> IGLESIAS CANLE, Inés Celia, FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, Javier y ARDURA PÉREZ, Ángel (2014): *Los recursos contencioso-administrativos: doctrina, jurisprudencia y formularios*, op. cit, pág. 138.



- Pero, si el rey estimaba el recurso, porque considerase que en la decisión hubiere infracción manifiesta de disposiciones legales, sería juzgada la cuenta por el Consejo Real, asistiendo únicamente los consejeros ordinarios (artículo 54.2).
- Si, por el contrario, se declaraba que no había lugar al recurso de casación, se condenaba al recurrente en los gastos causados por dicho recurso y a la pérdida de la cantidad depositada, con aplicación al Erario Público (artículo 55).
- La interposición del recurso casación, no suspendía la decisión adoptada por el Tribunal, excepto cuando se consignare en el Banco Español de San Fernando la cantidad en metálico que fuere materia del recurso (artículo 56).

A dicha ley, los cambios políticos en España y los territorios de Ultramar siguió otra norma, la Ley Provisional de Organización del Tribunal de Cuentas del Reino de 25 de junio de 1870, que vuelve a recoger el recurso de casación, esta vez junto a los recursos de aclaración y revisión, como instrumentos impugnatorios contra las resoluciones definitivas de dicho Tribunal.

Su tramitación era la siguiente:

- Debía interponerse ante la Sala que dictó la resolución, que se podía recurrir en el término y con prácticamente idénticas condiciones que en la legislación anterior, con la variación accidental de que el depósito ascendía a la cuantía de 1.250 pesetas y, sustancial, de que se consideraba competente para resolverlo al Tribunal de Cuentas en Pleno, formado al menos por seis ministros y el presidente y con exclusión, en todo caso, de los que hubieren dictado el fallo recurrido (artículo 50).
- Al fundamentar el recurso, debía citarse el texto legal o el trámite omitido, exigiéndose además que, siempre y cuando hubiere sido posible, se hubiese solicitado la subsanación de la falta durante el juicio.
- Serán fallos definitivos a los efectos de la interposición del recurso de casación contencioso-administrativo:
  - los fallos dictados sobre recursos de aclaración y de revisión,
  - aquellos en que la Sala hubiese declarado inadmisibles dichos recursos
  - aquellos en que se hubiese denegado la audiencia a un responsable condenado en rebeldía.
- Una vez admitido el recurso de casación, la Sala pasaba inmediatamente el expediente a la Secretaría para que se señalase el día de la vista ante el Pleno, de cuyo señalamiento se daba traslado a las partes.
- La vista era pública y a lo largo de la misma el secretario leía los reparos concernientes y sus contestaciones, los documentos relativos al caso, el fallo reclamado, el recurso y las demás piezas que los interesados pidieran y procedieran a juicio del presidente.

- Hecha la lectura, él mismo declaraba visto el recurso, a no ser que las partes y el fiscal, si hubiese concurrido, pidiesen la palabra. En este caso, harían uso de la misma, actuando, en primer lugar, el recurrente, admitiéndose también las réplicas que se solicitasen, sobre todo, aquellas conducentes a rectificar hechos o citas legales que inexactamente se hubiesen alegado.
- Concluido el debate hacía el presidente la declaración de «visto». A continuación se pasaban los antecedentes al ministro ponente por el término que el Tribunal estimase pertinente, que no podía exceder de ocho días. En uno de los doce días inmediatos siguientes dictaba el Tribunal su sentencia para cuya validez era necesaria la mayoría absoluta de los votos (artículo 51).
- Si se declaraba la nulidad del fallo, se determinaría también la Sala y Sección del Tribunal que habría de conocer y fallar de nuevo el asunto, mandando devolver el depósito constituido por el recurrente. Si este se separaba o se desistía del recurso antes de la vista se remitía el expediente a la Sala de procedencia para la ejecución de lo fallado, sin que se devolviese el depósito en este caso (artículo 52).
- Cuando el Tribunal decidía que no había lugar al recurso de casación, condenaba al recurrente a la pérdida de la cantidad depositada, con aplicación al Erario Público (artículo 53)<sup>62</sup>.

Ya en esta primera configuración del recurso de casación (en materia de enjuiciamiento contable), se intuyen características del recurso actual, intentando velar dicha institución por la correcta aplicación de la normativa contable, en sus vertientes de derecho material y formal. El hecho de que solo procediese contra aquellos fallos que fuesen definitivos, anticipan la existencia de las resoluciones y motivos por los que cabe la interposición del recurso de casación.

El recurso de casación contencioso-administrativo se prevé por vez primera como un medio de revisar las sentencias del Tribunal de Cuentas que incurriesen en una infracción de las formas o de la ley. Es significativo el hecho de que el Tribunal Supremo quedaba al margen de este procedimiento<sup>63</sup>.

Teniendo en cuenta esta aproximación al recurso de casación frente a los fallos de los Tribunales de Cuentas de Ultramar, se llega a la conclusión de que no existían variaciones destacables en la regulación de nuestro recurso en la Península y en ultramar hasta 1870. En la regulación de 1851 llama la atención la exigencia de una cuantía distinta en concepto de depósito si el recurso se interponía ante los Tribunales de Cuentas de Cuba y Puerto Rico o de Filipinas, mientras, que por el contrario, con la Ley de junio de 1870, al disponer en su artículo 22 que los Tribunales Territoriales de Cuentas de Ultramar se encontraban bajo la vigilancia e inspección del Tribunal de

---

<sup>62</sup> PASO Y DELGADO, Nicolás de (1889): *Exposición Histórico-Exegética de la Teoría de los Procedimientos Contencioso-Administrativos de España y sus posesiones de Ultramar*, Madrid, El Progreso Editorial, págs. 345-348.

<sup>63</sup> GARCÍA-GOYENA, Francisco: (1929): *Tribunal Supremo de España: Noticias sobre su historia, organización y funcionamiento*, Madrid, Editorial Reus, págs. 45 y ss. Al Tribunal Supremo se le atribuyeron constitucionalmente once funciones, entre las que no se encontraba la de conocer los recursos de casación, pero sí, por el contrario, el recurso de nulidad de actuaciones.



Cuentas del Reino, parece probable que el recurso de casación habría de resolverse por el Pleno del Tribunal de Cuentas del Reino. Posteriormente, por Real Decreto de 12 de agosto de 1887, se suprimió el Tribunal de Cuba, creándose en el de Cuentas del Reino una Sala Especial de Cuba y Puerto Rico. Más tarde se sustituyó, por otro real decreto, el Tribunal de Cuentas de Filipinas, haciéndose cargo de su servicio el Superior del Reino<sup>64</sup>.

A diferencia del recurso de casación contencioso-administrativo francés donde el recurso va adquiriendo cada vez mayor importancia, en nuestro país, el recurso carece de sustantividad sin que alcance en modo alguno, la repercusión que tuvo su homónimo francés<sup>65</sup>.

Esta es la razón por la que en este estudio de los orígenes casacionales, demos un salto hasta 1956<sup>66</sup>, año en el que se aprueba la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que estuvo vigente durante cuarenta y dos años. Durante este tiempo, el recurso de casación administrativo careció de toda relevancia jurisdiccional, no ocurriendo lo mismo en el ámbito jurisdiccional civil<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> ALFARO Y LAFUENTE, Santos (1875): «Tratado completo de lo Contencioso-administrativo: o sea Lecciones dadas sobre los principios generales, legislación, jurisprudencia y procedimientos de esta materia en la Academia Matritense de Jurisprudencia y Legislación durante el curso de 1873 a 1874», Madrid, Editor Imp. y Lit. de Nicolás González, págs. 561 a 563 y PASO Y DELGADO, Nicolás de (1889): *Exposición Histórico-Exegética de la Teoría de los Procedimientos Contencioso-Administrativos de España y sus posesiones de Ultramar*, Madrid, El Progreso Editorial, págs. 319 y ss.

<sup>65</sup> ALFARO Y LAFUENTE, Santos (1875): *op. cit.*, pág. 50.

<sup>66</sup> ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto (1934): «Los recursos en nuestras leyes procesales», en *Estudios de Derecho Procesal*, Madrid, págs. 60 y ss.

<sup>67</sup> RUIZ Y GARCÍA DE HITTA, Eduardo (1921): Conferencias del Excmo. Señor D. Eduardo Ruiz y García de Hita. «Reorganización y competencia del Tribunal Supremo» (sesión del día 13 de abril), «La Jurisprudencia» (sesión del día 20 de abril), «La casación civil» (sesión del día 27 de abril), Madrid, Reus.

### 3. LA LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 27 DE DICIEMBRE DE 1956<sup>68</sup>

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa es una pieza capital de nuestro Estado de Derecho, por cuanto somete la actuación de los poderes públicos al imperio de la Ley. Desde que fue instaurada por las ya mencionadas Leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845, y habiendo pasado por múltiples episodios de pretendida influencia política, ha dado sobrada muestra de sus virtudes.

Pero desde luego, ha sido la Ley de 27 de diciembre de 1956<sup>69</sup> la que dotó a esta jurisdicción de las características y configuración organizativa que hoy tiene, asumiendo de forma efectiva durante cuarenta y dos años, el control de legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las potenciales enervaciones de la Administración<sup>70</sup>.

La Ley de 13 de septiembre de 1888, reformada en 1894, fue la disposición básica de las refundidas en el texto vigente de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952, que se dictó en consonancia con la autorización

---

<sup>68</sup> BOE nº 363 de 28 de diciembre de 1956.

<sup>69</sup> ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto (1958): «Nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España», *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, nº 31, págs. 83-106.

<sup>70</sup> BOE nº 363 de 28 de diciembre de 1956: «La Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. II. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. 1.) La Jurisdicción Contencioso-Administrativa no debe entenderse ni desarrollarse como si estuviera instituida para establecer las garantías de los derechos e intereses de los administrados, pero con menos grado de intensidad que cuando los derechos e intereses individuales son de naturaleza distinta y están bajo la tutela de otras Jurisdicciones. Si la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tiene razón de ser, lo es precisamente en cuanto, por su organización, sus decisiones ofrecen unas probabilidades de acierto, de ser eficaz garantía de las situaciones jurídicas, de encarnar la justicia, superiores a las que ofrecerían si las mismas cuestiones se sometieran a otra Jurisdicción.

*En verdad, únicamente a través de la Justicia, a través de la observancia de las normas, y principios del Derecho, es posible organizar la Sociedad y llevar a cabo la empresa de la administración del Estado moderno.*

*En la complejidad y extensión de este, las normas, subordinadas entre sí jerárquicamente, proclaman y definen cuál es el contenido del interés público en todas y cada una de sus manifestaciones.*

*El acatamiento y cumplimiento de las normas se impone, por ende, cualquiera que sea el criterio subjetivo de las autoridades y funcionarios, como base de la existencia de un orden social y de la unidad de la acción administrativa.*

*Los principios de unidad y de orden quiebran, ciertamente; cuando, bajo pretexto de interés público, se pretende sustituir lo dispuesto por el ordenamiento jurídico por el sentimiento que del bien común tenga en cada caso el titular de la función, el imperio del Derecho por la arbitrariedad. Y así la necesidad de una Jurisdicción Contencioso-Administrativa eficaz trasciende de la órbita de lo individual y alcanza al ámbito colectivo. Porque las infracciones administrativas se muestran realmente no tan solo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimiento a la buena y recta administración.*

*Y de ahí la certeza del aserto de que cuando la Jurisdicción Contencioso-Administrativa anula los actos ilegítimos de la Administración, no tan solo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino que por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y cimienta la autoridad pública».*



otorgada al Gobierno en el artículo 14 de la Ley de 18 de marzo de 1944, siendo el ministro de Justicia quien encargó a la Comisión General de Codificación la redacción del Texto Refundido que, básicamente, mantuvo la estructura del de 1888-1894<sup>71</sup>. El Texto Refundido reemplazó a todos los textos legales anteriores que regulaban el «recurso contencioso-administrativo», tomando como base el de 22 de junio de 1894, y derogando, en su artículo 111, a todas aquellas disposiciones legales que se opusieron a lo establecido en esa norma<sup>72</sup>.

Como acertadamente reconoce la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley Jurisdiccional de 1956: *«en efecto, universalmente apreciada por los principios en los que se inspira y por la excelencia de su técnica, que combina a la perfección rigor y sencillez, acertó a generalizar el control judicial de la actuación administrativa, aunque con algunas excepciones notorias que imponía el régimen político bajo el que fue aprobada. Ratificó con énfasis el carácter judicial del orden contencioso-administrativo, ya establecido por la legislación precedente, preocupándose por la especialización de sus Magistrados. Y dio luz a un procedimiento simple y en teoría ágil, coherente con su propósito de lograr una justicia eficaz y ajena a interpretaciones y prácticas formalistas que pudieran enervar su buen fin. De esta manera, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 abrió una vía necesaria, aunque no suficiente, para colmar las numerosas lagunas y limitaciones históricas de nuestro Estado de Derecho, oportunidad que fue adecuadamente aprovechada por una jurisprudencia innovadora, alentada por el espectacular desarrollo que ha experimentado la doctrina española del Derecho administrativo»*.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956<sup>73</sup> establecía, antes de la reforma emprendida por la Ley 10/1992, una ordenación del sistema de recursos que, en líneas generales, era idéntico al de la Ley de 1952, pues, según su propia Exposición de Motivos: *«se ha creído prudente conservar el sistema actual de doble instancia para los asuntos dimanantes de los órganos locales del Estado y de la Administración Local, y de una instancia única para los dimanantes de la Administración Central»*.

Concretamente la Ley de 1956<sup>74</sup> establecía en su articulado, la regulación de los recursos, donde no figuraba recogido el recurso de casación.

Lógicamente esta concepción impugnatoria obedecía a un modelo de Administración Pública centralizada, en la que además de los órganos de la Administración central, existía una administración periférica y una Administración local muy desiguales.

---

<sup>71</sup> BOE nº 363 de 28 de diciembre de 1956: *«La Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. I. Justificación de la Reforma»*.

<sup>72</sup> IGLESIAS CANLE, Inés Celia (2000): *El recurso de casación contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 142.

<sup>73</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1955): *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, Tomo I, págs. 455 a 467.

<sup>74</sup> ALVAREZ-GENDÍN BLANCO, Sabino (1957): *«Problemas jurisdiccionales que suscita y resuelve la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa»*, *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 92, págs. 161-198.

En la ley, si bien se establecía la posibilidad de recurrir en apelación determinadas resoluciones, no se contemplaba, cuando menos de forma expresa el recurso de casación, supliendo con el primero, la función uniformadora en la aplicación e interpretación de la ley que en los restantes órdenes jurisdiccionales correspondía al recurso de casación.

XIOL RÍOS<sup>75</sup> mantiene que: *«en la actitud de la Ley de 1956 influyeron varias razones. Por una parte, la de que en el Derecho administrativo, como consecuencia del delicado proceso de organización de la fiscalización judicial de las Administraciones públicas superando el dogma de la división de poderes, se había construido dando una gran importancia a las técnicas de interpretación de las normas jurídicas como integradas en un sistema, el ordenamiento jurídico, en el que desempeñaban un papel de gran relieve los principios generales del derecho, los cuales no podían ser invocados directamente en casación, sino solo en la medida en que habían sido incorporados por la jurisprudencia y, por ende, podían fundamentar el recurso de casación por infracción de doctrina legal. La segunda razón poderosa que disuadió al legislador de introducir el recurso de casación en el ámbito contencioso-administrativo es la importancia que en el ámbito del Derecho administrativo tienen las normas de categoría inferior a la ley (básicamente, los reglamentos), cuya infracción no podía ser invocada en casación, pues ésta se organizaba estrictamente en torno a la infracción de ley o de doctrina legal. A la sazón, el recurso de casación, de acuerdo con su carácter histórico, se concebía como un recurso estrictamente orientado a la defensa de la ley».*

Todas las lagunas legales en sede de medios de impugnación había que suplirlas acudiendo a la regulación de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en virtud de lo que disponía la disposición adicional sexta de esta Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Por ello, resultaba admisible el recurso de queja frente a las resoluciones que inadmitiesen el recurso de apelación, con la única diferencia respecto del régimen procesal civil, de sustituir la referencia a la Audiencia por la del Tribunal Supremo a quien correspondía en este orden jurisdiccional resolver el recurso de queja<sup>76</sup>.

A pesar de este silencio sobre la figura casacional, una parte de la doctrina ha venido manteniendo que de facto la regulación existente permitía sin embargo, sostener la existencia de este recurso extraordinario. Así, algunos autores han querido ver en las resoluciones del Tribunal Supremo (SSTS de 27 de mayo de 1959, Ar. 2350, de 16 de junio de 1959, Ar. 2419, y de 26 de septiembre de 1959, Ar. 3525) una semejanza con el funcionamiento del recurso de casación, ya que en estos tres asuntos, la doctrina expuesta en sus sentencias por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Alto Tribunal, fueron de obligada observancia por las Audiencias Territoriales. De esta

---

<sup>75</sup> SALA SÁNCHEZ, Pascual, XIOL RÍOS, Juan Antonio y FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael (2013): *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, Bosch, pág. 47.

<sup>76</sup> GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (1991): *Estudio comentario jurisprudencial de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Análisis de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional con Formularios*, Granada, Comares, pág. 172.



forma, un solo fallo al resolver un recurso extraordinario de apelación<sup>77</sup> era suficiente para constituir doctrina legal.

La jurisdicción estaba organizada, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, en dos niveles únicamente (el de las Audiencias Territoriales y el del Tribunal Supremo), cosa que, de implantarse la casación, hubiese supuesto la introducción de un principio de instancia única para todos los casos. Es cierto que el propio legislador induce a error al mencionar en la propia Exposición de Motivos la casación como posibilidad procesal. Así señala textualmente que «*el proceso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no es una casación, sino, propiamente, una primera instancia jurisdiccional*<sup>78</sup>». Sin embargo, entender la pervivencia del recurso de casación, cuando no lo reconoce la Ley, ni es adecuado, ni suma en el estudio de esta figura.

Pero el análisis no es tan sencillo, por la regulación difusa de la Ley en cuanto al contorno de dos figuras impugnatorias afines: el recurso de apelación extraordinario o en interés de la ley, y el recurso de revisión.

La primera modalidad se regulaba en el artículo 101 de la Ley Jurisdiccional (texto anterior a la LMURP), el cual decía que: «*Las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales que no sean susceptibles de apelación ordinaria podrán, sin embargo, ser impugnadas, en interés de la ley, por la Abogacía del Estado, aunque no hubiera intervenido en el procedimiento, mediante un recurso de apelación extraordinario, cuando estime gravemente dañosa y errónea la resolución dictada*». Se limita el ámbito objetivo del recurso al permitir solo su interposición en el caso de que la resolución dictada fuera gravemente dañosa y errónea, existiendo un requisito más que, según el propio artículo, consistía en que: «*la sentencia que se dicte respetará la situación jurídica particular derivada del fallo que se recurre y fijará la doctrina legal*».

Esto era así, pese a que el legislador de 1956, a diferencia de las Leyes de 1944 y 1952, no lo había reconocido expresamente, lo que motivó que un sector de la doctrina y el propio Tribunal Supremo rechazasen cualquier aproximación al recurso de casación en interés de la ley, asimilándolo por el contrario al régimen del recurso de apelación.

Sí que es cierto, que conocidas las características actuales de ambos recursos, el de apelación extraordinario o en interés de ley, y el recurso de casación, es fácil concluir que el primero encubría los perfiles del recurso de casación en interés de la ley, regulado en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ya que tiene la misma pretensión: dotar de uniformidad a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, fijando la doctrina legal a aplicar en futuras controversias.

---

<sup>77</sup> Artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956: «4) *La sentencia que se dicte respetará la situación Jurídica particular derivada del fallo que se recurre y fijará la doctrina legal*».

<sup>78</sup> BOE nº 363, de 28 de diciembre de 1956: « *La Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. II. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. 2)*».

De igual forma, si analizamos el supuesto contemplado en el artículo 102 apartado g) de la ley, referido al recurso de revisión, algunos autores han querido ver en su redacción («*que la sentencia no resolviese alguna de las cuestiones planteadas en la demanda y contestación*»), un atisbo del recurso de casación civil regulado en el apartado 3 del artículo 1692 de la LEC («*cuando el fallo otorgue más de lo pedido o no contenga declaración sobre alguna de las pretensiones oportunamente deducidas en el pleito*»). Alguno de los motivos del recurso de revisión, tenían naturaleza casacional o, como la propia jurisprudencia gustaba decir, un talante casacional. Así, el artículo 102, al recoger que: «*contra las sentencias firmes de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de las Audiencias Territoriales podrá utilizarse el recurso extraordinario de revisión*», incluía, entre los «casos» en los que se podía admitir el expresado recurso, los siguientes:

- «*Si la parte dispositiva de la sentencia contuviera contradicción en sus decisiones*» (artículo 102.1. a).
- «*Si las Salas de lo Contencioso-Administrativo hubieran dictado resoluciones contrarias entre sí, respecto de los mismos litigantes u otros distintos en igual situación, acerca del propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos*» (artículo 102.1.b).
- «*Si la sentencia se hubiera dictado con infracción de lo dispuesto en el artículo cuarenta y tres, o si en ella no se resolviese alguna de las cuestiones planteadas en la demanda y contestación*» (artículo 102.1.g)<sup>79</sup>.

Todas estas razones, apoyarían la existencia de un recurso de casación encubierto<sup>80</sup>, si bien es el recurso de apelación el medio de impugnación protagonista en la Ley de 1956, en sus modalidades ordinaria y extraordinaria o en interés de la ley, por lo que resulta comprensible que muchos autores defendieran su existencia a pesar de no ser recogido expresamente. Será a partir de la década de los setenta cuando se reclame la introducción de la casación en el sistema de recursos contencioso-administrativo, con el fin de dotar al ordenamiento jurídico administrativo de un cauce que garantizase la uniformidad de la jurisprudencia, reintegrando al mismo tiempo al Tribunal Supremo en su genuina función de creación de jurisprudencia, evitando la desnaturalización de otros recursos utilizados como sustitutivos de la misma, cuando por su esencia y finalidad difieren de ella<sup>81</sup>.

Lo que es incuestionable es que el objeto de nuestro estudio, no es recogido por esta Ley de 1956.

---

<sup>79</sup> SALA SÁNCHEZ, Pascual, XIOL RÍOS, Juan Antonio y FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael (2013): *Derecho Procesal Administrativo*, op. cit., pág. 49.

<sup>80</sup> SÁINZ MORENO, Fernando (1980): «El recurso de casación y el control de los Reglamentos ilegales y de los Decretos legislativos», *Revista de Administración Pública*, nº 93, págs. 213-229.

<sup>81</sup> GORDILLO GARCÍA, Manuel (1979): «La casación en el proceso contencioso-administrativo», en *Escritos en homenaje al profesor Prieto Castro*, vol. II, Madrid, Editorial Nacional, págs. 7-33.



#### 4. LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE 1 DE JULIO DE 1985<sup>82</sup>

La promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, supuso un importante cambio en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, introduciendo la figura del recurso de casación en su articulado. Si bien, desde este punto de vista conllevó una modificación sustancial del modelo de recursos hasta este momento vigente, el establecimiento de una nueva planta judicial y la correlativa distribución de competencias<sup>83</sup>, fueron a su vez el cometido principal de esta norma, y la precuela necesaria para su implantación.

Junto a la proyección de los Juzgados unipersonales, asegurando un sistema de doble instancia ante los Tribunales Superiores de Justicia de la Ley de 1956, esta ley orgánica creó a la par, un sistema de instancia única para todas aquellas materias no comprendidas en el supuesto anterior, o excluidas del recurso de apelación ante los Tribunales Superiores de Justicia. De esta forma se introducía por vez primera, de forma expresa, el recurso de casación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Con esta nueva figura del recurso de casación contencioso-administrativo, se reducía el recurso de revisión a los supuestos típicos del mismo y se suprimía el recurso de apelación extraordinario o en interés de ley de la Ley del 56<sup>84</sup>.

Este nuevo recurso<sup>85</sup> se recogía en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 58 LOPJ en los cuales se indicaba el órgano jurisdiccional que había de conocer del mismo y las resoluciones susceptibles de ser recurridas, dotando de uniformidad al derecho estatal, tanto al que era competencia normativa del estado (competencia normativa plena y competencia normativa básica), como al que se insertaba en el derecho autonómico como derecho supletorio según la regla del artículo 149.3 CE<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> BOE, nº 157, de 2 de julio de 1985.

<sup>83</sup> Las innovaciones más importantes en este ámbito fueron:

a) La previsión de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (artículos 90-91 LOPJ), órganos unipersonales que abrían la posibilidad de instaurar un sistema de doble instancia en base a lo establecido en el artículo 74.2 LOPJ.

b) La integración de las tres Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en una única Sala, en consonancia con las reiteradas peticiones de la doctrina administrativista en tal sentido.

c) La atribución de la competencia para conocer de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas en única instancia por la Sala Tercera del Tribunal Supremo a una Sala especial compuesta por el Presidente del Tribunal Supremo, los Presidentes de Sala y el magistrado más antiguo y más moderno de cada una de ellas (artículo 61.1.1 LOPJ).

d) La creación de una Sala de lo Contencioso-Administrativo en cada Tribunal Superior de Justicia, incluyendo la posibilidad de la existencia de las denominadas «Salas desplazadas» (artículos. 72.1, 74 y 78 LOPJ).

<sup>84</sup> CARRETERO PÉREZ, Adolfo (1986): «Los recursos en el Anteproyecto de Ley reguladora del Proceso Contencioso-administrativo», *Documentación Jurídica*, nº 51, págs. 861-900.

<sup>85</sup> GORDILLO GARCÍA, Manuel (1988): «La casación implantada en el proceso contencioso-administrativo (Notas críticas a la nueva Ley orgánica del Poder Judicial de julio de 1985)», en *Problemas actuales de la Justicia: homenaje al Prof. Gutiérrez-Alvz y Armario*, MORENO CATENA, Víctor Manuel (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 809-818.

<sup>86</sup> AROZAMENA SIERRA, Jerónimo (1989): «Perspectivas de futuro de la Justicia Administrativa», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 24, págs. 9-20.

El tenor literal del meritado artículo 58 de la LOPJ es el siguiente: «*La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá: 1.º En única instancia, de los recursos Contencioso-Administrativos que se promuevan contra actos y disposiciones emanadas del Consejo de Ministros, o de sus Comisiones Delegadas del Gobierno de los recursos contra los actos y disposiciones procedentes del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en materia de personal y actos de administración. 2.º De los recursos de casación que se interpongan contra las sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. 3.º De los recursos de casación que establezca la ley contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en recursos, contra actos y disposiciones procedentes de órganos de la Administración del Estado. 4.º De los recursos de casación que establezca la ley contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, en relación con actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas y siempre que dicho recurso se funde en infracción de normas no emanadas de los órganos de aquéllas. 5.º De los recursos que establezca la ley contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas. 6.º De los recursos de revisión que establezca la ley y que no estén atribuidos a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia*».

A la LOPJ hay que reconocerle su intención de anticipar una profunda renovación del proceso contencioso-administrativo fundado en la implantación de una nueva estructura orgánica. Sin ánimo reiterativo, pero por su importancia, entre las novedades que propone, conviene destacar, la creación, por el momento teórica en ese momento, de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, que tiene importancia como paso previo a la introducción de la casación, por cuanto supone la opción del legislador en favor de la aproximación al esquema orgánico del resto de los órdenes jurisdiccionales, en los que la primera instancia o grado jurisdiccional se atribuye a órganos unipersonales y por encima de él, existen dos grados o niveles.

De esta regulación también resultó que se ubicasen en una única Sala de lo Contencioso-Administrativo las tres salas hasta este momento existentes en el Tribunal Supremo, sobre la materia administrativa y la atribución del recurso de casación a la misma, con lo que el objetivo de uniformización de la interpretación y aplicación del Derecho administrativo<sup>87</sup>, estaba más cerca; y por otro, este precepto abría la posibilidad de interponer este recurso ante el Tribunal Supremo en estos únicos tres supuestos:

- Contra las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

---

<sup>87</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1986): «La unidad del Ordenamiento estatal en el Anteproyecto de Ley del proceso contencioso-administrativo», *Documentación Jurídica*, nº 51, págs. 739-748.



- Contra las dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en recursos contra actos y disposiciones procedentes de órganos del Estado.
- Contra sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores en relación con actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas, siempre que se fundaran en infracción de normas no emanadas de los órganos de la propia Comunidad<sup>88</sup>.

La disposición final de la LOPJ establecía que «esta ley orgánica entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado», y a su vez su disposición transitoria trigésimo cuarta disponía que: «mientras no se apruebe la Ley de Planta, los órganos jurisdiccionales existentes continuarán con la organización y competencias que tienen a la fecha de entrada en vigor de esta ley». Por todo ello, estas «innovaciones casacionales» requerían de la aprobación de otras leyes que configuraran al recurso de casación, con la naturaleza que le define, es decir, la aprobación de la Ley de Demarcación y de Planta Judicial, así como de la necesaria Ley del Proceso Contencioso-Administrativo (llegaría en 1998) manteniéndose hasta ese momento la anterior organización y sistema de competencias definidas en la Ley de 1956.

Era necesario determinar, para que se contuviesen en una ley posterior, las modalidades de casación, concretar los motivos y el procedimiento casacional, modificar la regulación del recurso de revisión, ciñéndose a los motivos contenidos en el artículo 102 c), d), e) y f) de la LJCA de 1956 y suprimir el recurso extraordinario de apelación en interés de la ley, como recurso fundamental hasta este momento. Entretanto se aprobaban las referidas modificaciones legislativas, se mantenía la anterior organización y sistema de competencias<sup>89</sup>.

Concretamente XIOL RÍOS, afirmaba que la única garantía jurídica del desarrollo de la LOPJ la constituían los preceptos contenidos en la disposición adicional primera, en la que se concedía al Gobierno el plazo de un año para presentar los proyectos de ley a los que se supeditaba la efectividad de la misma. Sin embargo, estos preceptos carecieron de eficacia real en el terreno jurídico ya que su incumplimiento no acarreo responsabilidad alguna<sup>90</sup>.

En definitiva, esta ley tuvo un marcado carácter programático. Habría que esperar aún, para que se instaurase en nuestro sistema jurisdiccional, el recurso de casación contencioso-administrativo.

---

<sup>88</sup> LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando (1994): *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Civitas, pág. 93 y ss.

<sup>89</sup> DELGADO BARRIO, Jesús (1990): «Los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y su competencia», *RAP*, n 121. págs. 370 y ss.

<sup>90</sup> XIOL RÍOS, Juan Antonio (1992): *Comentario a la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal*, Tomo III, Valencia, págs. 44 y 45.

## 5. LA LEY DE DEMARCACIÓN Y DE PLANTA JUDICIAL DE 28 DE DICIEMBRE DE 1988<sup>91</sup>

El artículo 53.1 establecía que: «los órganos judiciales se atenderán a las normas orgánicas, procesales y de funcionamiento establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en las disposiciones actualmente en vigor, salvo las modificaciones de estas últimas que resulten de la presente ley».

Por lo tanto eran los preceptos de la LOPJ en materia contencioso-administrativa los que había que aplicar, con los condicionantes antes referidos de que se promulgase una nueva ley jurisdiccional que recogiese la figura del recurso de casación, y estableciese una nueva organización judicial, con la incorporación de los Juzgados Unipersonales de lo Contencioso-Administrativo<sup>92</sup>.

Para facilitar la comprensión de este apartado, reflejaremos los preceptos de la LDPJ referidos a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: «Artículo 57. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia tendrán la competencia que a la entrada en vigor de esta Ley corresponde a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales, en tanto no se pongan en funcionamiento los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; y artículo 58. 1. No procederá el recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en los recursos de que conozcan las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia contra actos o disposiciones provenientes de los Órganos de la Comunidad Autónoma, salvo si el escrito de interposición del recurso se fundase en la infracción de normas no emanadas de los Órganos de aquélla. 2. Lo establecido en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sobre el recurso de revisión. 3. Las dudas sobre competencia que pudieran suscitarse entre la atribuida al Tribunal Supremo y al Tribunal Superior de Justicia se resolverán de conformidad con lo dispuesto en el apartado d) del artículo 54.1».

Por lo tanto, hasta la efectiva constitución de los nuevos órganos jurisdiccionales unipersonales había que entender que las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia<sup>93</sup> conocerían, además de las competencias que les atribuía expresamente la LOPJ, de aquellas que al entrar en vigor la LDPJ eran de la competencia de las Audiencias Territoriales<sup>94</sup>.

En definitiva, puede señalarse que la LDPJ no introdujo ningún precepto que complementase lo previsto en la LOPJ para articular procesalmente el recurso de

<sup>91</sup> BOE nº 313, de 30 de diciembre de 1988.

<sup>92</sup> VACAS GARCÍA-ALOS, Luis (1990): «La casación en lo contencioso-administrativo y su atinencia con la jurisdicción contable», *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, nº 4, págs. 31-46.

<sup>93</sup> GONZÁLEZ POVEDA, Pedro (1990): «Los Tribunales Superiores de Justicia y los recursos de casación y revisión», *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, nº 6, págs. 19-32.

<sup>94</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1989): «La Ley de Planta y el proceso administrativo», *REDA*, nº 61, págs. 19 y ss.



casación ante el Tribunal Supremo. Por el contrario estableció en su artículo 58.1<sup>95</sup> una norma provisional al disponer un recurso de apelación frente a las resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia susceptibles de casación (infracción de normas estatales), según el artículo 58.4 de la LOPJ, hasta tanto se aprobase la nueva Ley Jurisdiccional<sup>96</sup>. La STC 62/1990 admitió la constitucionalidad de la apelación en función de su carácter provisional. Solo cabía, eso sí, en los casos de resoluciones dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia en recursos contra actos emanados de los órganos de la Comunidad Autónoma, la necesidad, impropia de un recurso de carácter ordinario, de justificar la fundamentación del recurso en la infracción de normas concretas no emanadas de la Comunidad Autónoma.

---

<sup>95</sup> LAZCANO BROTONS, Íñigo (1990): «El recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo: en torno a la interpretación del artículo 58.1 LDPJ», *RVAP*, nº 26, págs. 177 y ss.

<sup>96</sup> MEDRANO IRAZOLA, Sabiniano (1989): «La nueva organización competencial del orden jurisdiccional: b) contencioso-administrativo», *Boletín Informativo del Ministerio de Justicia*, nº 1546, págs. 1466 y 1467.

## 6. AUTO DE 20 DE MARZO DE 1990 DEL PLENO DE LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO

La entrada en vigor de la Ley Orgánica del Poder Judicial sin haber recibido el complemento de la correspondiente ley procesal, planteó en la práctica no pocos problemas. La imperfección técnica legislativa de que hacen gala los cuerpos legislativos, la elaboración de los textos legales al margen de quienes han de aplicarlos diariamente y la precipitación de los políticos a la hora de la reforma de instituciones básicas, dan lugar a situaciones como las que surgieron con la entrada en vigor de la Ley de Planta, y, con ella, de la LOPJ.

La disposición transitoria trigésimo cuarta de la LOPJ disponía que: «*hasta la entrada en vigor de la Ley de Planta, los órganos jurisdiccionales existentes continuarán con la organización y competencias que tienen a la fecha de entrada en vigor de esta ley*». La Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial entró en vigor a los veinte días de su publicación, si bien esta vigencia no fue plena, ya que en la ley se preveía la elaboración de los programas para la determinación de los créditos necesarios en el período comprendido entre 1989 y 1992<sup>97</sup>.

Con este confuso panorama legislativo expuesto anteriormente, el principio de seguridad jurídica no estaba garantizado, ya que los operadores jurídicos se sometían a criterios dispares, en lo que se refiere al régimen de recursos aplicable, procediesen de una instancia judicial u otra. Así, mientras la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional defendía la vigencia del recurso de casación en el proceso contencioso-administrativo, las Salas de los Tribunales Superiores admitían la apelación en unos casos, mientras la denegaban en otros, cumpliendo así el mandato del artículo 248.4 de la LOPJ.

Esta falta de normativa procesal necesaria impedía la efectiva instauración del recurso de casación, pese a que algún autor como GONZÁLEZ PÉREZ<sup>98</sup> sostuvo la aplicación de la casación civil<sup>99</sup>, al amparo de la remisión supletoria prevista en la disposición adicional sexta de la LJCA, hasta que se dictó este Auto del Pleno del Tribunal Supremo<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1990): *Manual de práctica forense administrativa*, 2ª ed., Madrid, Editorial Civitas, pág. 150 y sigs.

<sup>98</sup> Ibídem, pág. 153

<sup>99</sup> TOVAR MORAIS, Antonio (1993): *El recurso de casación civil y el contencioso-administrativo*, Pamplona, Aranzadi, págs. 463 y ss. En esta obra mantiene el autor que nos encontramos ante un recurso *sui generis*, orientado a examinar la legalidad, en garantía de la pureza en la aplicación del derecho.

<sup>100</sup> Frente a tal tesis, Paulino Martín, magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, estimaba que la institución civil no se ajustaba enteramente a las exigencias del orden contencioso, afirmando que «*ha de ser la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo quien resuelva este tema litigioso, que no admite demora y que incide de una manera directa y grave en el propio funcionamiento del Tribunal Supremo, pues no puede olvidarse la masificación que sufre la Sala de lo Contencioso-Administrativo*».



En su reflexión<sup>101</sup> este autor partía del hecho de que las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores conocerían en única instancia de los recursos contencioso-administrativos cuyo conocimiento les atribuye el artículo 74.1 de la LOPJ, y en primera instancia de los recursos contencioso-administrativos de que hubieran conocido en primera instancia los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Por otro lado, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional conocerá en única instancia de los recursos contencioso-administrativos que determina el artículo 66 LOPJ.

Señala GONZÁLEZ PÉREZ que: «es cierto que el artículo 58 LDPJ parece conducir a conclusión contraria, al establecer en su apartado 1 que «no procederá el recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en los recursos de que conozcan las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia contra actos o disposiciones provenientes de los Órganos de la Comunidad Autónoma, salvo si el escrito de interposición del recurso se fundase en la infracción de normas no emanadas de los Órganos de aquélla», lo que contraviene frontalmente las normas sobre competencia de la LOPJ. Por lo que consideré que esta contradicción solo podía explicarse estimando que los redactores de la LDPJ—o las impresiones ulteriores— incurrieron en un error hablando de apelación cuando en realidad se referían al recurso de casación»<sup>102</sup>.

En conclusión, salvo los recursos contencioso-administrativos de que conocen en la primera instancia las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia al ejercer transitoriamente la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo todavía no creados, en todos los demás supuestos, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional no conocerán recursos contencioso-administrativos en primera instancia. Lo que conduce a la conclusión de que las resoluciones por ellas dictadas no serán apelables<sup>103</sup>.

Al conocer las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional en única instancia y no ser admisible el recurso de apelación contra sus resoluciones, el problema se traducía en decidir si, al no ser admisible el recurso de apelación, lo es el de casación contra las resoluciones no susceptibles de apelación en los términos que establece la LEC como supletoria<sup>104</sup>. Y esta parece ser la solución a que conduce la entrada en vigor de la LOPJ, en la que el artículo 58, apartados 2º, 3º y 4º, atribuye a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el conocimiento de los recursos de casación contra sentencias

---

<sup>101</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1990): «La casación en el proceso administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 66, págs. 173-186.

<sup>102</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1990): *Manual de práctica forense administrativa*, 2ª ed., op. cit., págs. 150 y ss.

<sup>103</sup> PULIDO QUECEDO, Manuel (1990): «¿Existe el recurso de casación en materia contencioso-administrativa?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 66, págs. 313-322.

<sup>104</sup> MARTÍN MARTÍN, Paulino (1990): «Los recursos contra las Sentencias dictadas en los procesos contencioso-administrativos: Especial referencia a la Casación», *Poder Judicial*, nº Extra 15, págs. 115-130.

de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia. No cabe apelación, pero sí casación<sup>105</sup>. Prosigamos en la reflexión.

La consecuencia lógica de la inexistencia de apelación, a priori aconsejaba la admisibilidad el recurso de casación, en los casos que la LOPJ señalaba para los supuestos previstos en los apartados 2º, 3º y 4º del artículo 58 LOPJ, con la salvedad ya señalada de los recursos de apelación contra resoluciones que dicten las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en ejercicio de la competencia que la LOPJ atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (artículo 91) y que asumirían transitoriamente en tanto no hayan sido creados estos (artículo 57 LDPJ)<sup>106</sup>.

Ahora bien, la LOPJ, al referirse a la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para conocer de los recursos de casación, en su artículo 58, en sus apartados 3º y 4º, a diferencia del 2º, lo hace en los siguientes términos: «La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá... de los recursos de casación que establezca la Ley». Lo que ha planteado el problema de hasta qué punto la existencia del recurso de casación en el proceso administrativo quedó demorada hasta que se regule el recurso de casación en la Ley procesal administrativa.

Lo que sucedió en la práctica fue que las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia siguieron criterios y soluciones distintos, al cumplir la norma del artículo 248.2 LOPJ: mientras unas indicaban al hacer la notificación de las sentencias y de algunos autos, como los dictados en incidentes de suspensión, que era admisible recurso de casación, otras indicaban que el recurso admisible era el de apelación. Lo mismo ocurrió en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional admitiendo inicialmente que el recurso admisible era el de casación; más tarde cambió de criterio.

En esta situación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo tuvo el buen criterio de reunirse en pleno al plantearse el tema de la admisión de recursos de casación interpuestos contra autos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que habían sido notificados con la indicación de que contra ellos era admisible el recurso de casación.

El artículo 2 de la Ley de Demarcación y de Planta Judicial salva la vigencia de la regulación del recurso de revisión contenida en el artículo 102 de la Ley jurisdiccional sin excepción alguna. Y esta subsistencia de los motivos tradicionales de la revisión, incluidos los casacionales, impide la aplicabilidad de la casación prevista en el Ley de

---

<sup>105</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, Ángel (1997): «Recursos de apelación y casación», en *Tribuna sobre la reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (dir.), Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Fundación Ramón Areces, Fundación de Cajas de Ahorros Confederadas y Fundación BBV, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

<sup>106</sup> FUERTES LÓPEZ, Mercedes (1990): «Sobre la incorporación del recurso de casación al ámbito contencioso-administrativo: (Auto del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1990)», *Poder Judicial*, nº 19, págs. 303-308.



Enjuiciamiento Civil dado que el silencio de la Ley jurisdiccional sigue siendo de exclusión.

El auto al que vamos a referirnos, cambiando el criterio que anteriormente mantuvo este Tribunal en Auto de 15 de diciembre de 1986<sup>107</sup>, niega la posibilidad de invocar la casación civil en el ámbito de lo contencioso-administrativo, pues la supletoriedad debe excluirse cuando conduce a consecuencias contradictorias o conflictuales no queridas por el legislador.

Se afirma en dicho auto que: «[...] *la efectividad de la competencia funcional atribuida a esta Sala por el artículo 58.1º de la LOPJ para conocer de los recursos de casación [...] se encuentra condicionada a la previa regulación de este recurso extraordinario en el orden contencioso-administrativo, que contemple las especialidades propias del mismo*».

La referencia al recurso de apelación contenida en el artículo 58 de la LPDJ, sustituyendo el de casación previsto en el artículo 58.4.º de la LOPJ, evidenciaba: «... *la subsistencia del sistema de recursos diseñado en la Ley de esta Jurisdicción hasta que tenga lugar la regulación del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo y se complete la planta judicial con la constitución de los Juzgados competentes en este orden jurisdiccional [...]*». Señalar que a pesar de todo, el auto cuenta con un sólido voto particular del magistrado Mendizábal, al que se adhirieron otros Magistrados<sup>108</sup>. Posteriormente, dicho criterio mayoritario fue reiterado por Sentencia del Pleno de la Sala Tercera de 22 de marzo de 1990 (ponente: Sr. Rodríguez García).

Pues bien, como se puede intuir, esa situación temporal de inseguridad fue paliada por este Auto del Tribunal Supremo (Sala Tercera en Pleno) de 20 de marzo de 1990 (ponente: Sr. Delgado Barrio), que haciendo uso de sus facultades otorgadas por el artículo 264.4 LOPJ, negó la existencia del recurso de casación en tanto no se aprobase la nueva Ley del proceso contencioso-administrativo. Por la trascendencia que tuvo en ese momento, conviene que nos detengamos en los hechos que sirven de base al mismo. Son los siguientes:

a) La Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorro de Cataluña (La Caixa) interpuso recurso contencioso-administrativo el 20 de abril de 1989 contra la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 14 de abril del mismo año, sobre requerimiento para presentar relación de suscriptores de Seguros de Capital Diferido (PRIMAS UNICAS) y en el mismo escrito solicitó la suspensión de la efectividad del acto administrativo impugnado. La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) de la Audiencia Nacional dictó auto acordando la suspensión parcial y en la notificación se indicó a las partes que contra el

---

<sup>107</sup> En dicho auto, cuyo ponente fue José Luis Martín Herrero, se admitió el recurso de casación frente a una sentencia del Tribunal de Cuentas, aplicando supletoriamente la LEC, al amparo de la disposición adicional sexta de la LJCA y argumentando que: «*la inactividad de cualquier poder del Estado no puede servir para ignorar el mandato imperativo del artículo 24 de la Constitución*».

<sup>108</sup> Se reproduce al final del análisis de este apartado, por su interés.

mismo procedía el recurso de casación conforme a los artículos 1686 y ss. LEC, ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. La Caixa preparó tal recurso y la Sala *ad quem* lo declara inadmisibile.

b) Preparado el recurso ante la Audiencia Nacional fue interpuesto y tenido por tal ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Oídos el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado solicitaron que se declarase mal admitido el recurso de casación formulado.

Hasta aquí los hechos que plantean al Tribunal Supremo (Sala Tercera) la exigencia de pronunciamiento sobre si existe el recurso de casación en el proceso contencioso-administrativo.

La respuesta de la Sala fue la siguiente. En primer lugar, la Sala niega que sea posible integrar en el proceso contencioso-administrativo el recurso de casación a través de la cláusula de supletoriedad de la Ley de Enjuiciamiento Civil contenida en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Lo expresa de la forma siguiente: *«Al redactar la Ley reguladora de nuestra jurisdicción en 1956, en lugar de recoger toda la normativa del proceso Contencioso-Administrativo se optó por incluir en ella lo que implicaba una peculiaridad con remisión en cuanto al resto a la Ley de Enjuiciamiento Civil. Se trataba, pues, de una técnica de economía normativa tendente a evitar la repetición innecesaria de preceptos. Pero no todo silencio de la Ley jurisdiccional determinaba la entrada de la Ley de Enjuiciamiento Civil: hubo silencios de «remisión» que daban lugar a la plena aplicabilidad de la Ley de Enjuiciamiento y también silencios de «exclusión» que derivaban de la incompatibilidad de determinadas figuras de la Ley procesal civil con el sistema de la Ley jurisdiccional. Este último era el caso del recurso de casación: La Ley jurisdiccional no lo recogió y ello no porque pensara que podía aplicarse por la vía de su disposición adicional sexta, sino porque no lo entendía procedente y justamente por ello incluye dentro del recurso de revisión algunos motivos que tengan naturaleza casacional. La regulación del recurso de revisión tal como aparece en la Ley jurisdiccional excluye la aplicación del recurso de casación: en realidad la casación que la Ley jurisdiccional quería estaba ya dentro del recurso de revisión. Ello implica, pues, que no resulta posible traer la casación a lo contencioso con el puro texto de la Ley jurisdiccional de 1956: la virtualidad de su disposición adicional sexta quedaba cerrada por la regulación del recurso de revisión (F.J. 3. °)».*

Por otro lado, este auto aborda el análisis necesario que conjuga los artículos 58.1 de la LDPJ y 58 de la LOPJ. Así el artículo 58 de la LOPJ ha de interpretarse de forma inescindible junto a los artículos de la LDPJ, norma que no contiene regla alguna sobre la casación y que además establece una normativa específica para el recurso de apelación ante el Tribunal Supremo. Sobre la interpretación del artículo 58.1 de la LDPJ el auto declara: *«Aunque este precepto ha suscitado serias dudas respecto de su campo de aplicación, resulta, sin embargo, perfectamente viable darle una trascendencia general atendiendo a su sedes materiales: figura en el Título IV de la Ley de Demarcación cuya rúbrica es “De las Disposiciones de orden procesal para la efectividad de la planta judicial” y así las cosas cabe pensar que implica una regulación ordinaria para surtir efectos en tanto se dicte la nueva Ley procesal. Más concretamente “este artículo 58.1 de la Ley de Demarcación se refiere expresamente al recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo” para*



*concretar ciertos supuestos en los que no procede y, por tanto, a sensu contraria implica la subsistencia con carácter general del “recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo”. Y esta subsistencia de la apelación, recurso este no mencionado entre las competencias del Tribunal Supremo definidas en el artículo 58 de la ley orgánica, es un claro síntoma de la inexistencia – todavía – del recurso de casación que es la figura llamada a sustituir a la apelación [F.J. 5.º-B)]».*

Por lo que se refiere al artículo 58.2 LOPJ, señala textualmente: *«Ciertamente en el apartado 2.º del citado artículo 58 –sentencias de la Audiencia Nacional– se alude a la casación sin incluir la expresión que acaba de destacarse, pero de ello no cabe derivar sin más que para las sentencias de la Nacional hay ya casación y que en cambio no existe para las de los Tribunales Superiores. No resulta imaginable que el artículo 5.8 de la ley orgánica haya pensado en dos casaciones distintas –una, la de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para las sentencias de la Nacional, y otra diferente, la de la futura Ley procesal, para las de las Salas de los Tribunales Superiores–: si la dificultad en ambos casos es la misma –falta de regulación procesal–, no puede admitirse que la solución del problema haya de ser diferente en uno y otro supuesto» (F.J. 4.º)».*

De manera contundente, el auto señala que no puede verse reflejado el recurso de casación, cuando es la propia LDPJ la que salva en su artículo 58.2 la vigencia del recurso de revisión contemplado, por otro lado, en el artículo 102 LJCA.

Seguidamente, la Sala hace mención a la intensa litigiosidad que muestra la realidad social de nuestros días reflejando una estadística de la Sala Tercera, que habla de una pendencia inasumible para que la Sala pueda aceptar la supletoriedad de la casación civil. Este argumento (existencia de elevado número de asuntos pendientes) es determinante para la Sala, ya que la aplicación de las disposiciones de la LEC sin modulación alguna del proceso contencioso-administrativo produciría una situación de retraso incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 CE.

Seguidamente señala el Tribunal que las actuaciones practicadas con ocasión del recurso de casación interpuesto, les atribuye los efectos propios del recurso de apelación. El auto concluye de una forma contundente, no dejando lugar a duda alguna: *«No existe, pues, el recurso de casación en el campo de lo contencioso (F.J. 7.º, in fine)».*

Por su interés, reproducimos extractos del voto particular al que nos hemos referido anteriormente formulado D. Rafael de Mendizábal Allende al que se adhirieron 11 magistrados más, que considera al Tribunal Supremo como un Tribunal de casación en todos los órdenes jurisdiccionales, aunque en algunos casos juzgue solo en única instancia, y por lo tanto, desde la entrada en vigor de la LDPJ el único medio de impugnación de las sentencias y autos de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia era el recurso contencioso-administrativo, sin que la ausencia de regulación de este permitiese negar su efectividad: *«La promulgación de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y planta judicial, cuya vigencia se produjo a los veinte días de su publicación (efectuado dos después) significó por tanto la plena efectividad de la Ley Orgánica 6/1985 en todos los órdenes jurisdiccionales y, por tanto, en el contencioso-administrativo. Desaparecieron así, por ejemplo, el*

Pleno del Tribunal Supremo, como Sala de Justicia, encargada del enjuiciamiento de los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial, la Sala Especial de Revisión y las tres Salas (3ª, 4ª y 5ª) otrora actuantes y, a la par, se refundieron esta en una, la Tercera, entró en funcionamiento la configurada en el artículo 61 (2ª) de la propia Ley para conocer—en este sector procesal de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, cuya competencia ha extendido la Sala de Gobierno, por acuerdo que lleva fecha 13 de abril de 1989, a los supuestos de las sentencias dictadas en apelación. Es por tanto evidente que la Ley Orgánica rige con plenitud el orden jurisdiccional contencioso-administrativo a partir del día 19 de enero de 1989. Desde esa fecha, el único medio de impugnación utilizable contra las sentencias y ciertos autos de las Sala de los Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia es el recurso de casación, en los procesos iniciados después de ese día, como ocurre en el presente caso. No puede impedir tal efectividad la circunstancia de que no se haya regulado aún dicho recurso extraordinario para este sector jurisdiccional, ya que el ordenamiento jurídico ofrece siempre y en todo caso mecanismos de integración para obviar las lagunas, utilizando las metáforas hidráulicas a que tan proclive es la jerga jurídica. En efecto, la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa contiene en la sexta de sus disposiciones adicionales una remisión en bloque a la Ley de Enjuiciamiento civil, con carácter supletorio. En consecuencia, a falta de una regulación propia, habrá que estarse a la contenida en los arts. 1686 al 1673 (Título XXI) de la antedicha norma procesal, que fue modificada en este aspecto precisamente por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, para su adaptación a los principios constitucionales. Esta es la solución correcta, que permite así cumplir el mandato de la Constitución y de la Ley Orgánica, sin más demoras y en tal sentido se pronunció la vieja Sala Tercera, hace ya más de tres años, para un supuesto esencialmente idéntico (aun cuando procedente del Tribunal de Cuentas) en el Auto de 15 de diciembre de 1986. [...] En definitiva, la solución adoptada por la Ley Orgánica del Poder Judicial es la única que hace coherente la lectura de los artículos 123 y 152 de la Constitución, permitiendo el engranaje del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores en un esquema procesal perfectamente diseñado. Lo contrario, en cambio, no es sino una muestra de voluntarismo, con el más puro estilo de un decisionismo judicial que, en virtud de preferencias subjetivas, desconoce la voluntad objetiva de la Ley así como la del legislador e invade el ámbito que este tiene reservado constitucionalmente. Tercero. Una vez establecida la procedencia del recurso de casación para todos los procesos Contencioso-administrativos iniciados a partir del día 19 de enero de 1989, queda una última cuestión por aclarar. Me refiero al objeto de este recurso extraordinario, constituido en principio por las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, pero también por determinados autos. Es aquí precisamente, donde la supletoriedad de la Ley de Enjuiciamiento Civil resulta insuficiente y necesita de otros apoyos que permitan resolver el problema. En efecto, el artículo 1687 establece el recurso de casación contra los autos en los procedimientos para la ejecución de las sentencias recaídas en los procesos declarativos ordinarios, dentro de los límites objetivos y cuantitativos que señala. Por otra parte, el artículo 1690 considera definitivas para abrir esta vía de impugnación, las resoluciones que,



*recayendo sobre un incidente, hagan imposible la continuación del juicio principal y las que declaren haber lugar o no a oír aun litigante condenado en rebeldía. En el primero de esos dos supuestos cabría encajar, dentro del proceso Contencioso-administrativo, los autos estimatorios de las alegaciones previas planteadas antes de la contestación a la demanda (artículo 72.4 de la Ley Reguladora de la jurisdicción) que pone fin al procedimiento e impide el enjuiciamiento de las cuestiones sustantivas. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los autos que conceden o niegan la suspensión de la efectividad del acto o disposición impugnados, cuya tramitación tiene como cauce independiente la pieza separada «ad hoc», por tratarse de una cuestión incidental, sin que la decisión, cualquiera que fuere su sentido, afecte al curso del pleito principal. Sin embargo, la respuesta ha de ser favorable a la apertura de esta vía de impugnación para tales autos, no solo porque en la actualidad son ya susceptibles de apelación autónoma, sino además por exigencia del derecho a la tutela judicial efectiva, donde late el llamado principio «pro actione». Es fácilmente previsible, como consecuencia de ambas consideraciones, que la futura regulación de este recurso extraordinario en lo Contencioso-administrativo incluya estos autos entre aquellos contra los cuales se permita la casación, si por otra parte se recuerda su transcendencia por incidir en el ejercicio de la potestad ejecutiva de las Administraciones públicas y, a la vez, configurar una medida cautelar como garantía preventiva de que la decisión judicial última no será una declaración desprovista de contenido real [...]».*

## 7. LEY 10/1992, DE 30 DE ABRIL, DE MEDIDAS URGENTES DE REFORMA PROCESAL (LMURP)<sup>109</sup>

La conclusión que se puede extraer del examen de lo analizado hasta este momento es que tanto las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Demarcación y Planta Judicial en el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo, no eran suficientes para que pudiese operar el recurso de casación, emplazando al legislador a promover una nueva regulación que recogiese el recurso de casación como una realidad procesal, excluyente del antiguo recurso extraordinario de apelación<sup>110</sup>.

Por esta razón, con anterioridad a la aprobación de la nueva Ley Jurisdiccional, y debido al progresivo aumento de la litigiosidad, se vio la necesidad de modernizar las normas procesales existentes hasta el momento. De este esfuerzo, surge la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, una regulación pormenorizada del recurso de casación, resultando el proceso Contencioso-Administrativo profundamente afectado por la presente ley. De igual forma, a través de esta ley se introdujeron importantes modificaciones en los órdenes jurisdiccionales penal y civil<sup>111</sup>.

Esta ley es criticada desde sus orígenes por no haber resuelto los problemas de seguridad jurídica existentes hasta este momento en materia de casación. No solo introduce modificaciones legislativas en tres órdenes jurisdiccionales, sino que además no introduce cautelarmente un plazo de *vacatio* lo suficientemente amplio, como para estudiar minuciosamente las reformas introducidas. Su entrada en vigor al día siguiente de su publicación causó bastante desconcierto en todos los operadores jurídicos<sup>112</sup>.

En la Exposición de Motivos de esta ley se justificaba la modificación de la Ley jurisdiccional de 1956 de la siguiente forma: «*El recurso de casación en lo Contencioso-Administrativo importante novedad en nuestro ordenamiento, que sin duda ofrece algunas importantes peculiaridades, se mantiene, sin embargo, dentro de la línea típica de estas acciones de impugnación cuya finalidad básica es la protección de la norma y la creación de pautas interpretativas uniformes que presten la máxima seguridad jurídica conforme a las exigencias de un Estado de Derecho*»<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> BOE nº 108, de 5 de mayo de 1992.

<sup>110</sup> MANZANA LAGUARDA, Rafael (1992): «La casación contencioso-administrativa: una urgencia injustificada», *Jueces para la democracia*, nº 15, págs. 18-20.

<sup>111</sup> Se reformó el recurso de casación civil en el sentido de reducir los motivos de casación a los cuatro que actualmente contempla el artículo 1692 LEC, suprimiéndose el tradicional motivo de error en la apreciación de la prueba, y de permitir la inadmisión del recurso que careciere manifiestamente de fundamento o cuando en el fondo se hubieren desestimado otros recursos sustancialmente iguales, requiriéndose en este último caso que la decisión de inadmisión se acordase por unanimidad y previa audiencia de la parte recurrente (artículo 1710.3 LEC).

<sup>112</sup> HERNÁNDEZ LÓPEZ, Vidal (1992): «La reforma procesal administrativa», *Actualidad Administrativa*, nº 35, pág. 396.

<sup>113</sup> NABAL RECIO, Antonio (1994): «Curso sobre el recurso de casación en vía contencioso-administrativa», *Cuadernos de Derecho Judicial*, nº 14, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.



*Junto al recurso de casación ordinario<sup>114</sup>, de acceso limitado, se crea un recurso de casación para unificación de doctrina inspirado en el actual artículo 102.1.b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y se mantiene la posibilidad impugnatoria ante el Tribunal Supremo hasta ahora vigente en interés de ley, si bien en forma casacional. Del recurso de casación ordinario merece destacarse su exclusión en los casos de aplicación o interpretación del Derecho autonómico. La posible concurrencia de Derecho estatal y autonómico en una sentencia obliga a sentar el criterio de la relevancia e influencia de aquél en el fallo de la sentencia cuando su infracción se invoca como motivo de casación. En el aspecto procedimental se regula el trámite de admisión<sup>115</sup>, de particular importancia en un orden jurisdiccional en que son frecuentes las impugnaciones masivas que tienen identidad de soluciones, sin perjuicio de las demás finalidades que persigue este instrumento de depuración que libera al Tribunal de toda la tramitación de un procedimiento cuando carezca, «ab initio», de sentido, en detrimento de su dedicación a aquellos que, sea cual sea su destino final, merezcan la atención del Tribunal. El recurso de casación para unificación de doctrina se prevé para aquellos supuestos en que, no siendo posible el recurso de casación ordinario, exista contradicción entre sentencias de los Tribunales o con la doctrina del propio Tribunal Supremo. En ambos casos el recurso es más exigente en cuanto a su procedencia, al exigirse la identidad de litigantes o situaciones y de hechos, fundamentos y pretensiones que establece el actual artículo 102.1.b) de la Ley vigente. El recurso de casación en interés de la Ley introduce la importante novedad de abrir su utilización a entidades que ostenten la representación de intereses generales afectados por la resolución que se impugna, únicos interesados en una depuración de doctrina, carente, sin embargo, de relevancia práctica para el caso concreto que se enjuicia».*

El legislador desprecia llevar a cabo en este momento una reforma en profundidad de la materia procesal contenciosa, optando una vez más por realizar aquellas reformas parciales absolutamente necesarias, tendentes a adaptar paulatinamente las normas procesales a las necesidades que se muestran ineludibles. Las medidas adoptadas fueron del todo insuficientes<sup>116</sup>.

En todo caso, la reforma tenía un hilo conductor común: implementar nuevos cauces, como la casación contenciosa, que hiciese que la justicia se impartiese en la forma más rápida y eficaz posible, de acuerdo con las exigencias del artículo 24 de la Constitución<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (1996): *El recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Pamplona, Aranzadi, págs. 223-262.

<sup>115</sup> MONTOYA MARTÍN, Encarnación (1997): *El recurso de casación contencioso-administrativo: en especial, las causas de inadmisibilidad*, Madrid, MacGraw Hill, pág. 129 y ss.

<sup>116</sup> GARBERÍ LLOBREGAT, José (1992): «La reforma del proceso administrativo» (Comentario parcial y urgente a la Ley 10/1992 de 30 de abril), *Revista Jurídica de Castilla La Mancha*, nº 15, págs. 39 y 40.

<sup>117</sup> ESCUSOL BARRA, Eladio y RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge (1995): *Derecho procesal administrativo*, Madrid, Tecnos, pág. 92.

La regulación del recurso de casación<sup>118</sup> contenida en la LMURP (dando nueva redacción a los artículos 93 a 102 de la Ley de 1956, que constituían el contenido de la Sección segunda del Capítulo II del Título IV) era análoga a la de la casación civil.

Además se contienen reformas en su disposición transitoria tercera, la disposición derogatoria segunda, la disposición derogatoria tercera y la disposición final quinta.

Concretamente, esta última disposición establecía la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Sin embargo, la amplitud de la reforma de incidencia en tres órdenes jurisdiccionales puso de relieve la inconsciencia del legislador que dejó en entredicho el principio de seguridad jurídica.

Si la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal había pretendido completar las previsiones de LOPJ (fundamentalmente la constitución de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y la regulación procesal del recurso de casación), el resultado fue que el legislador, como casi siempre, desaprovechó una oportunidad única para acometer dichos cambios, al no contemplar la regulación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

GONZÁLEZ PÉREZ señaló que: *«nada tiene de extraño, que al inaugurarse el año judicial, el Presidente del TS, en su discurso, calificara de máxima urgencia la introducción del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo, ya que el mantenimiento en este orden del TS como Tribunal de apelación es la causa del más que considerable número de asuntos pendientes de resolución ante su Sala 3.»*<sup>119</sup>

*He de reconocer que, al oír este argumento, y confiarse en el establecimiento de la casación, en lugar de la apelación, como recurso ante el TS, con un trámite de admisión, enseguida pensé en aquella vieja casación formalista, en los hábitos tradicionales de nuestros Tribunales Contencioso-Administrativos anteriores a la LJ y en el no menos formalista criterio para decidir los trámites previos de admisión del recurso.*

*La Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, al eliminar el recurso de apelación y establecer en su lugar una casación regulada con criterios rígidamente formalistas, reducirá drásticamente el número de recursos que llegarán a la Sala 3.<sup>a</sup> del TS. Pero, a costa de una considerable merma de garantías, tendentes a disuadir al justiciable de todo intento de recurso. Por lo que, con el nuevo sistema de recursos, la decisión definitiva de los litigios administrativos va a quedar en manos de unos Tribunales inferiores en los que el nivel de preparación de los Magistrados es cada día menor.»*<sup>120</sup>

La LMURP tiene notable importancia en la historia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ya que los rasgos fundamentales del recurso de casación que configura a imagen y semejanza del civil entonces vigente, pasaron a la nueva LJCA, la cual se ha

<sup>118</sup> LÓPEZ BUSTOS, Francisco Luis (1993): «La obligada incorporación del recurso de casación al ámbito contencioso-administrativo y otras cuestiones competenciales de este caótico orden jurisdiccional», *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, nº 13, págs. 11-78.

<sup>119</sup> La negrita es nuestra.

<sup>120</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1992): «La situación actual de la justicia administrativa», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 69, pág. 279.



limitado a depurar el texto de errores o imprecisiones de tipo técnico, y a elevar una vez más la cuantía necesaria para recurrir.

Esta ley restituye a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, el papel que le corresponde como órgano de casación encargado de la unificación de la aplicación del ordenamiento administrativo, y, al propio tiempo, contribuye a evitar definitivamente que la Sala deba ocuparse en ocasiones, como ocurre en el presente con más frecuencia de la que sería de desear, de asuntos nimios o sin ningún interés casacional<sup>121</sup>.

Ahora bien, resulta incuestionable que la situación de incertidumbre creada desde la publicación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Planta y Demarcación Judicial exigía un pronunciamiento del legislador que clarificase el panorama del sistema de recursos contencioso-administrativos.

Asimismo, se modificó el recurso de revisión<sup>122</sup> convirtiéndolo en un medio de impugnación excepcional que únicamente se podría interponer por motivos propiamente revisionales, y desaparecía el recurso de apelación, quedando pendiente su regulación, la cual se abordaría una vez se constituyesen los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Los términos de la disposición derogatoria segunda de la Ley 10/1992 suprimían el recurso de apelación regulado en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, al derogar expresamente «*las normas reguladoras del recurso de apelación en materia contencioso-administrativa previstas en cualquier disposición legal, sin perjuicio de la procedencia del recurso de casación, en su caso, y en los términos previstos en la presente ley*»<sup>123</sup>.

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, esta fue la regulación del recurso de casación hasta la entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> SALA SÁNCHEZ, Pascual, XIOL RÍOS, Juan Antonio y FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael (2013): *Derecho Procesal Administrativo*, op. cit., pág. 55

<sup>122</sup> MARTÍN REBOLLO, Luis (1992): «Los recursos de casación y revisión en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tras la Ley 10/1992, de medidas urgentes de reforma procesal», *REDA*, nº 75, págs. 533-556.

<sup>123</sup> XIOL RÍOS, Juan Antonio (1994): «La difícil introducción del recurso de casación en el proceso contencioso administrativo», en *El Recurso de casación*, GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (dir.), *Cuadernos de derecho judicial*, nº 14, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

<sup>124</sup> AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio (1996): «*El recurso de casación contencioso-administrativo*», Granada, Comares. En sus 178 páginas se analiza el recurso de casación común, desde su preparación a su interposición o formalización, como lo denomina el autor, estudiando la problemática de su admisión y los supuestos en los que cabe oponerse al mismo. Pormenorizadas las resoluciones susceptibles de recurso, dependiendo del Tribunal del que proceden, se analizan en profundidad las otras modalidades del recurso de casación, como son el recurso de casación para la unificación de doctrina y el recurso de casación en interés de la ley.

**8. LEY 29/1998, DE 13 JULIO, DE LA JURISDICCIÓN  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA<sup>125</sup>: RECURSO DE CASACIÓN  
COMÚN: REQUISITOS, PROCEDIMIENTO Y EFECTOS. RECURSO  
DE CASACIÓN PARA LA UNIFICACIÓN DE DOCTRINA.  
RECURSO DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LA LEY<sup>126</sup>**

**8.1 Introducción**

Las cuatro décadas transcurridas desde la entrada en vigor de la Ley Jurisdiccional de 1956, trajeron consigo numerosos y trascendentales cambios en el ordenamiento jurídico, en las instituciones político-administrativas y en la sociedad. Estos cambios exigían, para alcanzar los mismos fines institucionales, soluciones necesariamente nuevas, pues, no obstante la versatilidad de buena parte de su articulado, la Ley de 1956 no estaba ajustada a la evolución del ordenamiento y a las demandas que la sociedad dirige a la Administración de Justicia.

La reforma introducida en 1998 pretendió completar la adecuación del régimen jurídico del recurso contencioso-administrativo a los valores y principios constitucionales<sup>127</sup>, tomando en consideración las aportaciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, la nueva organización del Estado y la evolución de la doctrina jurídica, dotando a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de los instrumentos necesarios para el ejercicio de su función, a la vista de las circunstancias del momento.

Como ya avanzaron la LOPJ y la LDPJ, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se venía enfrentando a un gravísimo problema por la avalancha creciente de recursos, por lo que la reforma de sus aspectos organizativos debía considerarse prioritaria. La novedad más importante en este capítulo la supuso la regulación de las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Sin entrar en el análisis de la ley, puesto que no es el objeto de esta obra, en lo que afectaba a los recursos contra las resoluciones judiciales, la ley se atuvo en general a los existentes y que ya dispuso la mencionada Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, introduciendo cambios necesarios, motivados por la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, lo que condujo a reimplantar los recursos de apelación contra sus resoluciones, así como otras propuestas procesales no merecedoras de nuestro estudio en este momento.

El nuevo recurso de apelación ordinario contra las sentencias de los Juzgados no tuvo carácter universal, ya que pareció conveniente descargar a los Tribunales Superiores de Justicia de conocer también en segunda instancia de los asuntos de menor entidad, para resolver el agobio que tanto ayer, como hoy, padecen. Sin embargo, la apelación procedía siempre que el asunto no hubiese sido resuelto en cuanto al fondo, en

<sup>125</sup> BOE nº 167, de 14 de julio de 1998.

<sup>126</sup> SALA SÁNCHEZ, Pascual, XIOL RÍOS, Juan Antonio y FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael (2013): *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, Bosch, Tomo V.

<sup>127</sup> MORÓN PALOMINO, Manuel (2004): «Precisiones y significación constitucional del recurso de casación», *Diario la Ley*, nº 6129, Sección Doctrina, 17 de noviembre de 2004.



garantía del contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva, así como en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales, en los litigios entre Administraciones y cuando se resolviese la impugnación indirecta de disposiciones generales, por la mayor trascendencia que *a priori* tenían todos estos asuntos<sup>128</sup>.

Esta nueva ley elevó sustancialmente la cuantía de los que tienen acceso a la casación ordinaria (150.000 €) y en menor medida la de los que pueden acceder a la casación para unificación de doctrina. Aunque rigurosa, la medida fue necesaria a la vista de la experiencia de los últimos años, pues las cuantías fijadas por la Ley 10/1992 no permitieron reducir la abrumadora carga de trabajo que pesaba sobre la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Si bien las nuevas reglas eliminaron la posibilidad de doble instancia en muchos supuestos, la alternativa consintió el agravamiento progresivo de aquella carga, ya hoy muy superior a lo que sería razonable.

La intervención del Tribunal Supremo respecto de cada sentencia contra la que las partes decidan recurrir, tuvo el inconveniente de la gran cantidad de casos en los que el Tribunal Supremo se tenía que pronunciar. Ello generaba dos peligros: el primero era el de la posible contradicción de los pronunciamientos; el segundo se relacionaba con la posibilidad material de elaborar en profundidad la doctrina aplicada en cada caso, que era consecuencia del tiempo que insumen las múltiples sentencias, frecuentemente repetitivas, que se debían dictar. Todo ello repercutía, como es claro, en la duración de los procedimientos ante el Tribunal Supremo, afectando el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable.

Los efectos de tal situación resultaron mucho más perniciosos, pues se alargó en exceso la resolución de los recursos pendientes ante el Tribunal Supremo hasta extremos totalmente incompatibles con el derecho a una justicia efectiva<sup>129</sup>. Por otro

---

<sup>128</sup> AA.VV. (2001): *Del modo de arreglar la Justicia. Informes y propuestas para la mejora de la justicia elaborados por el Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, discurso leído por el Presidente del Tribunal Supremo y Presidente del Consejo General del Poder Judicial Excmo. Sr. D. Javier Delgado Barrio, en el solemne acto inaugural del año judicial celebrado el día 15 de setiembre de 2000*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial: «Se impone la necesidad de no identificar los Tribunales Superiores de Justicia con la idea de Tribunales Autonómicos como si constituyeran un Poder Judicial autónomo paralelo al Poder Judicial del Estado. En consecuencia, la referencia que a ellos afecta la Constitución, en el sentido de que los Tribunales Superiores de Justicia culminan la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no puede entenderse limitada en relación con los Tribunales Superiores a una concreta esfera, la autonómica, del ordenamiento jurídico, sino que, en lo posible, ha de entenderse extensible también al Derecho estatal, siempre que se salvaguarde la esencia de la supremacía que la Constitución otorga al Tribunal Supremo».

<sup>129</sup> AA.VV. (2001): *Del modo de arreglar la Justicia. Informes y propuestas para la mejora de la justicia*, op. cit.: «Y en la búsqueda del remedio, extensible a todo el Tribunal Supremo, recordaré que, en 1862, la Sala Primera tenía 468 recursos, que Manresa entendía trabara «más que suficiente» para, dos años. La solución que se arbitró en la Ley de 30 de abril de 1864 fue la de aumentar el número de magistrados, componiendo la Sala con dos Secciones, dotadas cada una de un presidente y ocho ministros. El propio Manresa advierte que «esta medida era contraria al principio capital de la casación, puesto que destruía la base de la unidad de la jurisprudencia.» El remedio, así, no es tanto el aumento del número de magistrados, como el de una cuidadosa regulación del acceso de los asuntos al Tribunal Supremo, a la vista de las funciones que vienen exigidas por los principios constitucionales ya mencionados, sin olvidar otra medida que es la

lado, no es posible aumentar sustancialmente el número de secciones y magistrados del Alto Tribunal, que ha de poder atender a su importantísima función objetiva de fijar la doctrina jurisprudencial.

Esta ley, junto con el recurso ordinario heredado de la Ley 10/1992, regulaba dos modalidades de recurso para la unificación de doctrina, cuyo conocimiento corresponderá, respectivamente, al Tribunal Supremo<sup>130</sup> y a los Tribunales Superiores de Justicia.

A su vez, la ley mantuvo el recurso de casación en interés de la ley, que se adaptó a la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y que, junto al tradicional recurso de revisión, constituyó el cierre del sistema de impugnaciones en este orden jurisdiccional.

Atendiendo al objeto de este estudio, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>131</sup> introdujo el sistema vigente en materia de recursos en el orden contencioso-administrativo, hasta la entrada en vigor del nuevo régimen, analizado posteriormente en esta obra.<sup>132</sup>

Si se analiza la concreta regulación de la LJCA de 1998<sup>133</sup> se puede comprobar cómo la expresión «recurso de casación»<sup>134</sup> aparece en la rúbrica de tres de las secciones del

---

*de la exigencia de un cierto nivel de experiencia de los letrados que actúen ante el Tribunal Supremo, punto este en el que coinciden las observaciones de su Sala de Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial. Pero no puede desconocerse que el número de asuntos que lleguen al Tribunal Supremo será siempre superior en mucho al de los realmente admisibles: ello conduce directamente a un aumento de la plantilla de su Gabinete Técnico, para que los letrados puedan desarrollar las tareas de estudio previo de la admisibilidad y, también, la de apoyo a los magistrados en el trabajo relativo al fondo de los asuntos, línea esta en la que también se pronuncian los dos dictámenes que acabo de mencionar».*

<sup>130</sup> *Ibidem*: «Ahora bien, el Tribunal Supremo ha cumplido su misión, como hemos dicho, tiene una triple función que cumplir en atención a su condición de Órgano de relevancia Constitucional, Tribunal Superior en todos los órdenes y Tribunal Superior en un sistema de Estado Compuesto. Ello hace que, junto a la función efectiva de orientación en la aplicación del derecho mediante una labor unificadora, el Tribunal Supremo debe desarrollar la función protectora de los derechos constitucionales, la de enjuiciamiento de los altos órganos constitucionales y la de armonización de los distintos subsistemas que integran el ordenamiento jurídico en el Estado Autonómico. Estas funciones, sin perjuicio de la jurisdicción que en alguno de estos aspectos corresponde también al Tribunal Constitucional, son inherentes a la condición de órgano jurisdiccional superior y de relevancia constitucional».

<sup>131</sup> Lo novedoso y realmente válido de esta obra, es el estudio de la ley desde un punto de vista eminentemente práctico, con la aportación de abundantísima jurisprudencia por los autores. AA.VV. (2013): *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (dir.), Valladolid, Lex Nova Thomson Reuters.

<sup>132</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1998): «La Constitución y la reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 75, págs. 309-366

<sup>133</sup> AA.VV. (2012): «*Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*», PALOMAR OLMEDA, Alberto (dir.), 2.ª edic., Cizur Menor, Aranzadi, págs. 369 y ss.

<sup>134</sup> Bajo la coordinación de quien fuese Magistrado Jefe del Gabinete Técnico de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, esta obra, en la que intervinieron letrados de la Sala Tercera, aporta una abundantísima jurisprudencia del Alto Tribunal de gran utilidad para los operadores jurídicos AA.VV. (2012): *El Recurso de Casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, SIEIRA MÍGUEZ, JOSÉ MANUEL (dir.) y QUINTANA CARRETERO, JUAN



Capítulo III «Recursos contra resoluciones procesales» del Título IV. En concreto, nos referimos a la Sección 3ª: «Recurso de Casación» que engloba la regulación contenida en los artículos 86 a 95 LJCA de 1998<sup>135</sup>; a la Sección 4ª: «Recurso de Casación para la Unificación de Doctrina» regulado en los artículos 96, 97, 98 y 99<sup>136</sup>; y por último, la Sección 6ª: «Recurso de Casación en interés de la ley» recogido en los artículos 100 y 101 LJCA de 1998<sup>137</sup>.

Se contemplaban tres modalidades o tipos de casación<sup>138</sup>, que son excluyentes entre sí<sup>139</sup>.

Las modificaciones legales más importantes que reformaron el funcionamiento del recurso de casación han sido: la Ley 13/2009<sup>140</sup>, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial y la Ley 37/2011<sup>141</sup>, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.

Por un lado, la Ley 13/2009 atribuyó al secretario la decisión inicial sobre la preparación del recurso (artículo 90<sup>142</sup>). De modo que corresponderá solo al órgano a quo, es decir a la sala, decidir sobre si se tiene que tener por preparado el recurso, cuando previamente el secretario hubiese apreciado alguna circunstancia que no permitiera en principio considerar adecuadamente preparada la casación planteada.

---

PEDRO (coord.), Cizur Menor, Aranzadi.

<sup>135</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2010): *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Comentario, Madrid, Lustel, pág. 866-987.

<sup>136</sup> *Ibidem*, págs. 989-1030.

<sup>137</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2010): *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Comentario, *op. cit.*, págs. 1031-1058.

<sup>138</sup> Excelente trabajo de la Magistrada del Tribunal Supremo, PICO LORENZO, Celsa (2014): «Los recursos de casación», en AA.VV., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, EZQUERRA HUERVA, Antonio y OLIVÁN DEL CACHO, Javier (dirs.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 741-902.

<sup>139</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2013): *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (Ley 29/1998, de 13 de julio), 7ª edic., Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters.

<sup>140</sup> BOE nº 266 de 4 de noviembre de 2009.

<sup>141</sup> BOE nº 245 de 11 de octubre de 2011.

<sup>142</sup> Artículo 90 de la Ley 29/1998, según redacción dada por el artículo treinta y cuatro de la Ley 13/2009: «1. Si el escrito de preparación cumple los requisitos previstos en el artículo anterior, y se refiere a una resolución susceptible de casación, el Secretario judicial tendrá por preparado el recurso. En otro caso, dará cuenta a la Sala para que resuelva lo que proceda.

Si se tuviere por preparado el recurso, el Secretario judicial emplazará a las partes para su comparecencia e interposición del recurso dentro del plazo de treinta días ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Practicados los emplazamientos, remitirá los autos originales y el expediente administrativo dentro de los cinco días siguientes.

2. Si no se tuviese por preparado, la Sala dictará auto motivado denegando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones al Tribunal Supremo. Contra este auto únicamente podrá interponerse recurso de queja, que se sustanciará en la forma establecida por la Ley de Enjuiciamiento Civil.

3. Contra la resolución en la que se tenga por preparado el recurso de casación, la parte recurrida no podrá interponer recurso alguno, pero podrá oponerse a su admisión al tiempo de comparecer ante el Tribunal Supremo, si lo hiciere dentro del término del emplazamiento».

Al tiempo, se ha reservado al secretario la competencia para declarar desierto el recurso de casación cuando la parte recurrente no se persone y presente el escrito de interposición dentro de los treinta días del emplazamiento (artículo 92<sup>143</sup>).

A su vez, la Ley 37/2011<sup>144</sup>, de medidas de agilización procesal, con la intención de ir minorando la pendencia de los procedimientos, incrementó la cuantía mínima para recurrir en casación hasta los seiscientos mil euros (600.000 euros) [artículo 86.2.b) LJCA/1998], con la clara finalidad de reducir el número absoluto de recursos de casación que se interpongán ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo<sup>145</sup>.

El objeto de la ley fue incorporar determinadas medidas de agilización procesal en los órdenes civil, penal y contencioso-administrativo que obedecieron al propósito común de suministrar a nuestros tribunales instrumentos procesales óptimos para la gestión procesal. Tales medidas fueron de distinto signo. Unas estaban encaminadas a garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos, otras a optimizar los procedimientos, a suprimir trámites procesales innecesarios o a sustituirlos por otros más breves, y otras, en cambio, estaban orientadas a limitar el uso abusivo de instancias judiciales.

En el orden contencioso-administrativo se modificaron determinados preceptos relativos a la prueba para reducir trámites y dotar de mayor agilidad a esta fase del proceso. Por otra parte, se introdujo en el procedimiento ordinario la posibilidad de evitar la celebración de vista en aquellos recursos en los que no se fuese a pedir el recibimiento a prueba y la Administración demandada no solicitase la celebración de la misma. De esta forma se evitaba que aquellos recursos que quedaran conclusos en el acto de la vista después de la contestación a la demanda, tuviesen que esperar en algunos casos más de dos años hasta que se celebrase la misma, a los solos efectos de que la Administración demandada contestase.

La elevación de la *summa gravaminis* a 600.000 euros en la casación ordinaria sirvió, desde luego, para disminuir la carga de trabajo del Tribunal Supremo. Pero no fue una medida suficiente, ni seguramente la más adecuada (para la casación para unificar doctrina, la *summa gravaminis* siguió siendo baja, ascendiendo a 30.000 euros) y

---

<sup>143</sup> «1. De admitirse el recurso por todos o alguno de sus motivos, el secretario judicial entregará copia del mismo a la parte o partes recurridas y personadas para que formalicen por escrito su oposición en el plazo común de treinta días. Durante dicho plazo estarán de manifiesto las actuaciones en la Oficina judicial.

En el escrito de oposición se podrán alegar causas de inadmisibilidad del recurso, siempre que no hayan sido rechazadas por el Tribunal en el trámite establecido en el artículo 93.

2. Transcurrido el plazo, háyanse o no presentado escritos de oposición, el secretario judicial señalará día y hora para celebración de la vista de acordarlo así la Sala o, de no ser así, declarará que el pleito está concluso para sentencia».

<sup>144</sup> El artículo seis de la Ley 37/2011 dio una nueva redacción al apartado 2.b) del artículo 86 de la Ley jurisdiccional, en los siguientes términos: «b) Las recaídas, cualquiera que fuere la materia, en asuntos cuya cuantía no exceda de 600.000 euros, excepto cuando se trate del procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales, en cuyo caso procederá el recurso cualquiera que sea la cuantía del asunto litigioso».

<sup>145</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2011): «La intensificación de las exigencias formales del recurso de casación», REDA, nº 150, págs. 469-484.



aunque era elevado el porcentaje de estos recursos que se inadmitían por falta de identidad con la sentencia de contraste, ello exigía ya al Tribunal Supremo un análisis que prácticamente era de fondo.

Junto a esta limitación de cuantía convivieron asuntos, que sin embargo, podrían haber tenido un elevado interés casacional, o haber sido vitales para los recurrentes, que careciendo de medios, un pronunciamiento del Tribunal Supremo hubiese zanjado si sus pretensiones eran justas o no. Así, el sistema ni sirvió para proteger los derechos e intereses de las partes<sup>146</sup>, salvo casos de muy elevada capacidad económica, ni sirvió para preservar la función de unificación y de defensa objetiva del ordenamiento que correspondía al Tribunal Supremo<sup>147</sup>.

## 8.2 Recurso de casación común: requisitos, procedimiento y efectos

### 8.2.1 Cuestiones generales

El ejercicio de la función nomofiláctica asignada al Tribunal Supremo requirió la armonización y unificación de la jurisprudencia<sup>148</sup>.

El recurso de casación<sup>149</sup> común<sup>150</sup>, regulado en los artículos 86 a 95 de la LJCA, tuvo como función primordial revisar que la ley se había aplicado correctamente al caso concreto, revisando la interpretación y la aplicación que se había hecho en la resolución judicial recurrida de las normas sustantivas y procesales, y su doctrina jurisprudencial, resolviendo el supuesto específico controvertido.

---

<sup>146</sup> ALONSO MÁS, María José (2015): «El acceso al recurso de casación en el orden contencioso-administrativo: una oportunidad perdida», *Revista de Administración Pública*, págs. 241 y ss.

<sup>147</sup> AA.VV. (2001): *Del modo de arreglar la Justicia. Informes y propuestas para la mejora de la justicia*, op. cit., pág. 104: «La función armonizadora de los distintos subsistemas que conviven en el Ordenamiento del Estado Autonomo debe llevarse a cabo mediante la atribución excepcional de competencias al Tribunal Supremo en materia de Derecho autonómico, como medio de salvaguardar la unidad en la interpretación de esta esfera del ordenamiento jurídico, cuando deba ser aplicado por razones de extraterritorialidad por un Tribunal Superior distinto del de la Comunidad Autónoma de la que emana el derecho aplicado, garantizando que la interpretación prevalente sea, en principio, la del Tribunal Superior que tiene su sede en esta y también en aquellos otros supuestos en que se produzcan invasiones de competencia sin que se haya planteado la cuestión de competencia, o bien, existen interpretaciones contrarias entre distintos Tribunales Superiores sobre preceptos idénticos contenidos en normas de idéntico contenido. Del mismo modo, en atención a la superior función unificadora del ordenamiento jurídico que corresponda al Tribunal Supremo, se establece un procedimiento para armonización del ordenamiento jurídico por la vía de la cuestión prejudicial o del recurso de casación para la creación de jurisprudencia según los casos».

<sup>148</sup> ESCUSOL BARRA, Eladio (2003): «La casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en *La justicia administrativa: libro homenaje al prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta*, Montoro Chiner, María Jesús (coord.), Barcelona, Atelier, págs. 771-791.

<sup>149</sup> ASENSIO MELLADO, José María (2015): «El recurso de casación. Una reflexión sobre sus funciones», *Revista General de Derecho Procesal*, nº 37, págs. 1-34.

<sup>150</sup> BOUZZA ARIÑO, Omar (2013): *El recurso de casación contencioso-administrativo Común*, Madrid, Aranzadi. En los cuatro capítulos de esta obra el autor desmenuza el recurso de casación.

Para ello la sala de casación no podía adentrarse en la valoración de la prueba<sup>151</sup> realizada en la instancia ni la revisión de los hechos fijados en esta<sup>152</sup>, excepto si se hubiesen infringido normas procesales que regulaban la valoración tasada de determinados medios de prueba, o cuando las conclusiones alcanzadas por el tribunal de instancia resultaren ilógicas, irracionales, arbitrarias o carentes de fundamento, en cuyo caso se hubiese podido, incluso, integrar los hechos declarados probados en la instancia con otros que hubieran sido omitidos por este tribunal y se hallaren suficientemente justificados (artículo 88.3 LJCA).

Consecuencia directa de estas características extraordinarias del recurso fue que su objeto no era propiamente la pretensión accionada en la instancia, no eran las cuestiones que se habían suscitado en la demanda o en la contestación, sino que el objeto del recurso era la propia sentencia que había puesto fin al proceso en la instancia<sup>153</sup>. Su finalidad consistiría en analizar si la sentencia de instancia había aplicado correctamente la ley, tanto material como procesalmente, satisfaciendo los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación del ordenamiento, mediante la doctrina que de modo reiterado estableciese el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho<sup>154</sup>.

Consecuentemente, el recurso de casación común<sup>155</sup> se articuló como un recurso extraordinario<sup>156</sup>, amparado en alguno de los motivos comprendidos en el artículo 88.1 LJCA, orientado a cumplir una función nomofiláctica, unificando los criterios interpretativos y aplicativos del ordenamiento jurídico, garantizando el principio de igualdad en la aplicación de la ley, sin que ello supusiese la apertura de una nueva

---

<sup>151</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2012): *La Revisión Casacional de la Prueba en el contencioso-administrativo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas. Una de las conclusiones a las que llega este autor es que en el 95 % de los casos el Tribunal resuelve no volver a valorar la prueba ya valorada en la sentencia de instancia, siendo su revisión casacional absolutamente excepcional.

<sup>152</sup> SÁINZ DE ROBLES Y RODRÍGUEZ, Federico Carlos (2003): «La justicia del caso y los hechos en el recurso de casación (el art. 88.3 de la Ley 29/1998)», en *Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, COSCULLUELA MONTANER, Luis (coord.), págs. 1367-1387.

<sup>153</sup> OLEA GODOY, Wenceslao Francisco (2015): «El recurso de casación ordinario», en *Estudios sobre el proceso contencioso-administrativo en materia tributaria*, MERINO JARA, Isaac, LUCAS DURÁN, Manuel y ALONSO MURILLO, Felipe (coords.), Barcelona, Bosch, págs. 579-615.

<sup>154</sup> GÓMEZ-FERRER RINCÓN, Rafael (2007): «Recurso de casación y unidad del ordenamiento jurídico», *Revista de Administración Pública*, nº 174, págs. 599-637.

<sup>155</sup> AA.VV. (2014): *Memento Recurso de Casación 2014-2015*, Madrid, Francis Lefebvre, Parte 3, marginal 4010-6400.

<sup>156</sup> «[...] Tanto desde la perspectiva de la limitación de las resoluciones contra las que cabe su interposición, como respecto del carácter tasado de los motivos que cabe alegar y el ámbito restringido de las potestades jurisdiccionales de revisión, se trata de un recurso eminentemente formal, como instrumento procesal encaminado a la corrección de las infracciones jurídicas, sustantivas y procesales, en que puedan incurrir las resoluciones de instancia; esta naturaleza conduce a entender que no es un recurso, como el de apelación, que permita reproducir el debate y examinarlo de nuevo en todos sus aspectos fácticos y jurídicos, sino un recurso que solo indirectamente, a través del control de la aplicación del derecho que haya realizado el Tribunal a quo, resuelve el caso concreto controvertido [...]» (STS de 19 de julio de 2011, RC 353/2010).



instancia en la que se reprodujese el debate que tuvo lugar en el proceso que dio lugar a la resolución recurrida en casación<sup>157</sup>.

## 8.2.2 Presupuestos de este recurso

### 8.2.2.1 Presupuestos subjetivos

La cualidad para ser parte había de estar vinculada a quienes lo hubieran sido en primera instancia, de tal forma que serían las que se hubiesen determinado desde el inicio del proceso las que deberían regir en la casación, si bien cabía la posibilidad de que se alterara la cualidad con que lo fueron, pudiendo ser el demandado en la instancia el recurrente en casación y viceversa, incluso pudiendo ser ambas partes recurrentes. Era uno de los efectos del proceso, que mantenía invariable las cualidades de las partes, sin perjuicio de la posibilidad de las sustituciones que pudiesen originarse en función de las propias circunstancias sobrevenidas de las mismas partes o incluso del objeto del proceso.

Según la STS de 1 de octubre de 2011 (RC 3512/2009), resultan susceptibles de distinguir, en relación con las partes, los siguientes conceptos: *«capacidad para ser parte, que equivale a la capacidad jurídica o personalidad; capacidad procesal («legitimatio ad processum») o aptitud para actuar válidamente en juicio, sinónimo de capacidad de obrar, que se suple por los legítimos representantes de las personas que carezcan de esa capacidad –regulada en el artículo 18 de la LJCA–; legitimación propiamente dicha («legitimatio ad causam») que implica una relación especial entre la persona y la situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que, según la Ley, debe actuar como actor o demandado en el pleito (artículos 19 a 22 LJCA); y postulación o necesidad de actuar por medio de procurador, representante en juicio, y de Letrado, director técnico del proceso, a la que se refieren los artículos 23 y 24 de la LJCA».*

El recurso de casación<sup>158</sup> debía prepararse por quienes hubieran sido parte en el procedimiento a que se contrajese la sentencia o resolución recurrida (artículo 89.3 de la LJCA) ante el mismo órgano que la hubiese dictado (artículo 89.1 de la LJCA), que podía ser la Sala de lo Contencioso-Administrativo de un Tribunal Superior de Justicia o de la Audiencia Nacional, si bien la competencia para admitir la interposición y para la sustanciación y decisión del recurso de casación correspondía a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (artículo 12.2 de la LJCA).

---

<sup>157</sup> GARCÍA RUIZ, María del Pilar (2008): «El Tribunal Supremo como mero órgano unificador de doctrina: la posible afectación de su garantía institucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 82, págs. 119-179.

<sup>158</sup> BOUAZZA ARIÑO, Omar (2012): «Recurso de casación contencioso-administrativo común y derecho a la tutela judicial efectiva (estudio de las SSTEDH Sáez Maeso c. España, de 9 de noviembre de 2004, Salt Hiper S.A. c. España, de 7 de junio de 2007 y Llavador Carretero c. España, de 15 de diciembre de 2009)», en *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coords.), Vol. II, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, págs. 2735-2756.

De forma complementaria, la jurisprudencia vino ampliando esa legitimación a quienes, sin haber sido parte en el procedimiento en la instancia, debieron haber sido parte y no lo fueron por no haberseles dado la oportunidad de intervenir en el mismo o no haber ejercitado su derecho en la instancia. En efecto, como se declara en la STS de 31 de enero de 2012 (RC 878/2008), cuando existan demandados a quienes se debió emplazar y darles oportunidad para haber intervenido en el procedimiento como demandados, y no hubieran sido debidamente emplazados, si llegan a tener conocimiento de las actuaciones, si se encontraban en plazo para poder interponer el recurso de casación podrán interponer el recurso (STS de 7 de marzo de 2012, RC 1830/2008).

Por esta razón, debía reconocerse legitimación para interponer el recurso a aquellos demandados que, habiendo sido emplazados en debida forma, no comparecieron en tiempo en el procedimiento. El artículo 50 de la LJCA les autorizaba para tenerlos por parte «*en los trámites no precluidos*». Si se personaban en debida forma, en plazo para interponer el recurso de casación, debería ser admitido de concurrir los restantes presupuestos para ello, en concreto, el plazo para su interposición.

Como señala la STS de 25 de octubre de 2012 (RC 5686/2010), en el caso de los coadyuvantes del demandado, no se les reconocía legitimación para interponer el recurso de casación con independencia de quienes hubieran intervenido como demandados.

La personación, aun posterior a la sentencia, era necesario que se hubiese verificado antes de que esta ganase firmeza (ATS de 21 de marzo de 2002, RC 4778/2000, y de 21 de julio de 2005, RC 6835/2004). La legitimación para recurrir estaba reservada a quienes resultaren afectados desfavorablemente por la resolución recurrida (STS de 24 de julio de 2012, RC 2040/2011), en el bien entendido de que el perjuicio solo lo ocasionaba la parte dispositiva y no los meros razonamientos de las resoluciones (ATS de 5 de mayo de 2011, RC 29/2011).

Reconocida la cualidad para ser parte en la instancia, no podría volver a cuestionarse en el recurso de casación (en este sentido STS de 28 de febrero de 2012, RC 1189/2010, y 9 de marzo de 2011, RC 3411/2009).

Entendemos que el Ministerio Fiscal, debía intervenir en la casación contencioso-administrativa, ya que en los procesos Contencioso-Administrativos, se revisa el hacer de la Administración concretado en un acto o en una disposición, que constituyen la expresión del ejercicio de potestades administrativas. En ese ejercicio siempre está presente el interés público o interés general. Pues bien, el principio de legalidad y el interés público tutelado por la Ley son dos conceptos jurídicos que la Constitución manda que sean defendidos por el Ministerio Fiscal, y por lo tanto, la defensa de la legalidad y del interés público, debe realizarse en el ámbito de la jurisdicción, y para ello, el último inciso del artículo 124.1 de la Constitución, precisa que el Ministerio Fiscal debe procurar ante los Tribunales que el interés social sea satisfecho<sup>159</sup>. Tanto

---

<sup>159</sup> ESCUSOL BARRA, Eladio (1995): «El Ministerio Fiscal y el recurso de casación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo», *Estudios del Ministerio Fiscal*, nº II, pág. 765.



los artículos 100 como 101, referidos al recurso de casación en interés de la ley, reconocían expresamente su legitimación para interponerlos.

### 8.2.2.2 Presupuestos objetivos

Como se ha señalado anteriormente, el objeto del recurso de casación no era la pretensión defendida en la demanda, sino la misma sentencia, o el acto, que se dictó en la instancia pronunciándose sobre dicha pretensión o, en su caso, declarando la inadmisibilidad del recurso.

Debido a la naturaleza del recurso, como recurso extraordinario, la casación no permitía una revisión *in totum* de lo suscitado en la instancia, sino que se sustanciaría conforme a unos motivos concretos y determinados establecidos específicamente por el legislador. Ambos elementos, resolución impugnada, junto a los motivos de la ley sobre los que se sustenta la casación, constituyeron el objeto del recurso.

### 8.2.3 Resoluciones recurribles

Siguiendo el orden numérico del articulado contenido en la Ley jurisdiccional, abordaremos el estudio de los autos y de las sentencias, como resoluciones recurribles en casación, de conformidad a lo señalado en los artículos 86 y 87 de la LJCA.<sup>160</sup>

#### 8.2.3.1 Sentencias

La finalidad de la casación de controlar la aplicación de la ley y la jurisprudencia por los tribunales, hizo que el objeto genuino del recurso fuesen las sentencias<sup>161</sup>, que era la resolución en que se decidía la pretensión conforme a la norma o jurisprudencia que consideraba aplicable el juzgador, de tal forma que cuando se autorizaba el recurso contra autos, lo era en función de la misma sentencia, impidiendo que se dictase o alterando su contenido o sus efectos.

Como regla general, eran susceptibles de recurso de casación las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (artículo 86.1 de la LJCA en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre), quedando excluidas, por tanto, las sentencias dictadas en recursos de apelación<sup>162</sup>.

Se exceptuaban como materias susceptibles de recurso de casación las sentencias siguientes (artículo 86.2 LJCA):

---

<sup>160</sup> SÁINZ MORENO, Fernando (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-Administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 86 y 87», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, págs. 622-633.

<sup>161</sup> GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago (1998): «El recurso de casación contra sentencias en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998», *Revista Jurídica de Navarra*, nº 26, págs. 123-157.

<sup>162</sup> SÁINZ MORENO, Fernando (1998): «Título IV. Procedimiento contencioso-administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 86 y 87», *op. cit.*, pág. 623.

- a) Las que se referían a cuestiones de personal al servicio de las Administraciones públicas salvo que afectasen al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera.
- b) Las recaídas, cualquiera que fuere la materia, en asuntos cuya cuantía no exceda de 600.000 euros, excepto cuando se tratase del procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales, en cuyo caso procedería el recurso cualquiera que fuese la cuantía del asunto litigioso (artículo 86.2.b según redacción dada por la Ley 37/2011).
- c) Las dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión.
- d) Las dictadas en materia electoral.

Por tanto, tan solo las sentencias dictadas por Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia para conocer de recursos contencioso-administrativos en única instancia, fueron susceptibles de recurso de casación ordinario, distinguiéndose claramente de las sentencias dictadas en segunda instancia (AATS de 12 y 14 de septiembre de 2005, recursos de queja 161/2005 y 377/2004, de 22 de mayo de 2008, RC 6623/2005, y de 31 de mayo de 2012, RC 449/2012).

En consecuencia quedaron también excluidos de casación los supuestos en que siendo competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, la sentencia era dictada por el Tribunal Superior de Justicia, o siendo competencia de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, la sentencia era dictada por la Audiencia Nacional. La sentencia de la Sala había de entenderse dictada como si de segunda instancia se tratara, quedando excluida del recurso de casación, pues este solo procedía contra las sentencias dictadas en única instancia (AATS 22 de noviembre de 2011, RC. 6834/2010, y de 9 de enero de 2012, RC 1854/2011, y SSTS de 28 de enero de 2010, RC 5575/2008, y de 8 de noviembre de 2012, RC 3769/2010). En definitiva, no cabía recurso de casación frente a las sentencias del Tribunal Superior de Justicia dictadas en asuntos cuya competencia debió corresponder a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. STS de 30 de octubre de 2012 (RCUD 200/2011).

En estos casos en los que la impugnación de determinadas sentencias no llegaba a sede casacional, el Tribunal Constitucional tiene dicho, en sus sentencias STC 37/1995, de 7 de febrero, y 26/2003, de 10 de febrero, que en este orden jurisdiccional el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no comporta que una determinada materia litigiosa deba tener necesariamente acceso a la casación. Ese derecho impugnatorio se satisface también 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 (AATS de 17 de junio de 2004, RC 5346/2000, y de 4 de noviembre de 2004, RC 4465/2002).

Por la importancia que han tenido las excepciones derivadas de las cuestiones de personal, tanto como aquellas que provienen de la cuantía del recurso, señalaremos alguna pincelada que por su interés deba tenerse en cuenta.



El término «cuestión de personal» acuñado por la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se refería a toda controversia que afectase al régimen jurídico y contenido de los derechos y obligaciones inherentes a la relación de función pública, en el desempeño de su actividad como funcionario, lo que nunca tuvo acceso a la vía casacional, excepto en todo aquello que tuviese que ver con el nacimiento, desarrollo o extinción de esa relación pública (AATS de 17 de febrero de 2005, RC 5363/2003, de 30 de junio de 2005, RC 8516/2002, y de 18 de octubre de 2012, RC 1431/2012).

La expresión «nacimiento de la relación de servicio» comprendía todos y cada uno de los actos que conformaban el proceso selectivo de ingreso para los funcionarios de carrera, y no solo el acto de nombramiento conferido por la autoridad competente (AATS de 17 de febrero de 2005, RC 5830/2002, y de 19 de mayo de 2005, RC 4925/2003, referidos específicamente a convocatorias, y de 30 de septiembre de 2002, RC 2694/2000, y de 14 de octubre de 2002, recurso de queja 539/2001, en relación con relaciones definitivas de admitidos y excluidos en procesos selectivos).

Sin embargo, no podía reputarse como nacimiento de la relación de servicios, los procesos selectivos seguidos para la provisión de plazas vacantes entre quienes ya ostentan la condición de funcionarios, dada la preexistencia del vínculo funcional (AATS de 18 de noviembre de 2004, RC 6352/2001, de 22 de diciembre de 2004, RC 3326/2001, de 11 de diciembre de 2008, RC 3433/2008, de 7 de abril de 2011, RC 5597/2010, y STS de 16 de marzo de 2012, RC 4212/2011) o las discrepancias sobre meras consecuencias económicas del nacimiento de la relación de servicio (ATS de 20 de mayo de 2010, RC 4235/2009).

Por lo que se refería a la extinción de la relación de servicio de los funcionarios de carrera se requería que la Administración impusiese al funcionario mediante el acto administrativo impugnado la extinción de la relación de servicio, configurando la extinción de la relación el propio contenido del acto. Sin embargo, debía negarse tal consideración a los supuestos en que era el propio funcionario el causante de dicha exclusión del servicio (AATS de 14 de abril de 2005, RC 7616/2002, de 6 de noviembre de 2008, RC 3095/2007, de 3 de diciembre de 2009, RC 2924/2009, y de 4 de enero de 2010, RC 1569/2009).

Exigía el artículo 86.2.a) de la LJCA que se tratase de funcionarios de carrera, tal y como se señala en el artículo 9 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, que aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, lo que excluye a los funcionarios de empleo, ya sean eventuales o interinos (AATS de 17 de febrero de 2005, RC 7916/2002, y de 18 de octubre de 2012, RC 1431/2012), al personal laboral (AATS de 3 de febrero de 2005, RC 8314/2003, y de 10 de enero de 2013, RC 1735/2012) y a los militares profesionales de tropa y marinería de carrera (AATS de 18 de febrero de 2010, RC 3040/2009, y de 14 de junio de 2012, RC 465/2012). La jurisprudencia asimilaba el personal estatutario fijo con el funcionario de carrera exclusivamente respecto la admisión de los recursos de casación (AATS de 22 de mayo de 2008, RC 1886/2007, y de 20 de enero de 2011, RC 6238/2010).

Por lo que se refería a la cuantía del recurso, la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la Legislación Procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial, la

fijó en 150.000 €. La Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal, fijó la cuantía en 600.000 €. Siendo por tanto esta suma el umbral del recurso de casación, debería tenerse en cuenta que dicha cuantía había de establecerse en la instancia, en concreto, conforme a lo establecido en los artículos 40 y 42 de la LJCA, por el secretario de la Sala, una vez se hubiesen evacuado los escritos de demanda y contestación.

Las reglas contenidas en los anteriores preceptos habían sido interpretadas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En este sentido podían establecerse las siguientes reglas acuñadas por la jurisprudencia:

- a) La cuantía mínima para que procediese el recurso de casación había de ser superior a 600.000 €. Aquellos procesos cuya cuantía fuese idéntica a esa cantidad no procedería el recurso de casación, sino que había de superarla, por escasa que fuese (STS de 8 de junio de 2012, RC 3452/2010).
- b) El hecho de que en la instancia se hubiese seguido el procedimiento como de cuantía indeterminada, no obstaba para que debiera inadmitirse el recurso de casación si la cuantía, aunque indeterminada, fuese manifiestamente inferior a los 600.000 € (STS de 21 de julio de 2011, RC 3974/2007; STS 8 de noviembre de 2012, RC 3264/2009). Había que tener en cuenta la recurribilidad en casación de los recursos contenciosos de cuantía indeterminada (STS de 11 de marzo de 2008, RC 2654/2005, y ATS de 12 de marzo de 2009, RC 1673/2009).
- c) En el caso de que el recurso se interpusiese por varias personas, la cuantía de la pretensión había de fraccionarse o prorratearse entre todas ellas. Así lo venía declarando para supuestos de indemnizaciones, la STS de 3 de mayo de 2011 (RC 505/2007) y para el supuesto de fijación de justiprecio impugnado por varios copropietarios, la STS de 24 de abril de 2012 (RC 1717/2009). Especial relevancia tenían a estos efectos aquellos recursos que se interpusiesen por una comunidad de propietarios, sin asignación de cuotas, o de herederos, en los que procedería dividir la cuantía por cada comunero o heredero. Sin embargo, por la regla de la *perpetuatio jurisdictione*, en el supuesto de que el objeto a que se refiere la pretensión se procediese a su división, una vez iniciado el proceso, o se abriese la sucesión del originario recurrente después de iniciado el proceso, no podría alterarse la cuantía por la división de los comuneros o coherederos resultantes después de iniciado el proceso por el único propietario. (STS de 4 de julio de 2012 (RC 3242/2009).
- d) Cuando en vía administrativa se procedía a la acumulación en un único procedimiento de actuaciones que podían constituir uno solo (actas tributarias, sanciones, etc...) y se procediese a su decisión en una única resolución administrativa, la cuantía del recurso no era la suma de todas ellas, sino que debería computarse individualmente, sin que procediese el recurso de casación respecto de aquellas que no superaran el umbral de la casación (SSTS de 5 de diciembre de 2011, RC 767/2009, de 5 de noviembre de 2012, RC 2330/2009, y STS de 13 de mayo de 2009, RC 2357/2007).
- e) Con independencia de la cuantía que se hubiese fijado en la instancia, a efectos del recurso de casación, debía referirse a la concreta cuantía de la pretensión tras la sentencia de instancia, caso de interponerse el recurso por el originario



recurrente, de tal forma que si en la sentencia se había reconocido parte de la pretensión, la cuantía debía reducirse en esa porción ya aceptada en sentencia, a los efectos de calcular la cuantía que requería el recurso de casación (STS de 24 de abril de 2012, RC 1717/2009, y de 26 de julio de 2011, RC 3032/2010).

f) Cuando se impugnaban actos tributarios de liquidación cuestionando las bases impositivas referidas a determinados tributos, la cuantía del recurso no era el importe de dicha base, sino la de la cuota que resultare sobre ella (STS 8 de noviembre de 2012, (RC 477/2010). Igual criterio había de aplicarse cuando la impugnación se refería a tributos de cobro periódico y la reclamación se dirigiese contra actuaciones tributarias referidas a varios periodos (STS de 13 de enero de 2011, RC 5524/2009).

g) Correspondía al recurrente la carga de acreditar la suficiencia de la cuantía litigiosa de su pretensión casacional, pues sobre él pesaba la carga de acreditar la concurrencia de los requisitos procesales para la válida interposición del recurso de casación (ATS de 25 de marzo de 2010, recurso de queja 12/2010, y STS de 14 de junio de 2012, RC 6525/2011).

El artículo 86 de la Ley jurisdiccional proseguía señalando, en sus apartados 3º, 4º y 5º, qué sentencias eran susceptibles de recurso de casación:

– Cabía en todo caso recurso de casación contra las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia que declarasen nula o conforme a Derecho una disposición general (artículo 86.3 de la LJCA)<sup>163</sup>.

– Las sentencias que siendo susceptibles de casación, hubiesen sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia solo fueron recurribles en casación si el recurso pretendía fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que fuese relevante<sup>164</sup> y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora (artículo 86.4 de la LJCA).

<sup>163</sup> «La interpretación de este precepto exige aclarar algunas cuestiones: El control de la potestad reglamentaria por los tribunales (artículo 106 CE) se concreta en su control directo e indirecto por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 9.4 LOPJ, artículos 1, 25, 26 y concordantes de la LJCA) y en la inaplicación de los reglamentos ilegales o contrarios al principio de jerarquía normativa por los jueces y Tribunales de los demás órdenes jurisdiccionales (artículo 6 LOPJ). Ese control se extiende a las disposiciones generales de rango inferior a la ley y a los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación (artículo 1 LJCA y artículo 9.4 de la LOPJ modificado por la LO 6/1998). La importancia que para el ordenamiento tienen las sentencias que se pronuncian sobre la validez de una disposición reglamentaria justifica que, en todo caso, quepa el recurso de casación contra ellas, igual que antes cabía el recurso de apelación». En SÁINZ MORENO, Fernando (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-Administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 86 y 87», *op. cit.*, pág. 625.

<sup>164</sup> ALONSO FURELOS, Juan Manuel (2007): «El juicio de relevancia en el recurso de casación Contencioso-Administrativo por infracción de los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas de una norma estatal o comunitaria relevante y determinante del fallo», en *El Tribunal Supremo, su doctrina legal y el recurso de casación: estudios en homenaje al profesor Almagro Nosete*, GIMENO SENDRA, José Vicente (coord.), Madrid, Iustel, págs. 161-226.

— Las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable fueron susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (artículo 86.5).

Por lo que se refería a las sentencias contempladas en el artículo 86.3 de la LJCA, al margen de los recursos directos contra disposiciones generales, el acceso al recurso de casación de las impugnaciones indirectas de disposiciones generales solo se produjo cuando la sentencia, fuese de la Audiencia Nacional o de un Tribunal Superior de Justicia, declarase nula o conforme a Derecho la disposición general indirectamente cuestionada, declaración que solo podía hacerse cuando el órgano jurisdiccional que conocía del recurso indirecto era competente también para conocer del recurso directo contra aquella (AATS de 13 de enero de 2005, RC 3687/2003, de 17 de septiembre de 2009, RC 5770/2008, y de 22 de marzo de 2012, RC 146/2011).

Se comprendían en el artículo 86.3 las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia o la Audiencia Nacional que resolvían la cuestión de ilegalidad planteada por un Juzgado<sup>165</sup>, porque no se trataba de sentencias dictadas en grado de apelación (SSTS de 20 de septiembre de 2007, RC 2160/2002, de 22 de marzo de 2012, RC 6214/2008, y STS del Pleno 26 de junio de 2012, RC 5538/2007).

Por último, esta regla no implicaba la apertura a la vía casacional de las sentencias dictadas en segunda instancia que se pronunciasen sobre la legalidad de la disposición general, impugnada indirectamente ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (ATS de 22 de abril de 2010, RC 6054/2009, y de 13 de marzo de 2003, RC 4361/2002).

No cabía recurso de casación frente a las sentencias del Tribunal Superior de Justicia dictadas en asuntos cuya competencia debió corresponder a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, STS de 30 de octubre de 2012 (RC 200/2011)<sup>166</sup>.

Por lo que se refería a las sentencias del artículo 86.4 de la LJCA se precisaba que, además de ser susceptibles de casación por razón de la materia o de la cuantía del asunto, concurriesen los siguientes requisitos (ATS de 10 de marzo de 2005, RC 7752/2003, y SSTS de 15 de noviembre de 2011, RC 1417/2009, y de 29 de marzo de 2012, RC 2517/2008):

- a) Que el recurso de casación pretendiese fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que fuese relevante y determinante del fallo recurrido.
- b) Que esas normas, que el recurrente reputaba infringidas, hubieran sido invocadas oportunamente por este o consideradas por la Sala sentenciadora.

<sup>165</sup> Sobre el particular véase CASTILLO BADAL, Ramón (2012): «Sala 3ª. La recurribilidad en casación de las sentencias dictadas por las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia resolviendo una cuestión de ilegalidad planteada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo», *Revista del Poder Judicial*, nº 94, págs. 69-75.

<sup>166</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2009): «La inadmisión del recurso de casación por competencia de los juzgados: ¿hacia una doble instancia contencioso administrativa?», *REDA*, nº 141, págs. 167-178.



- c) Que el recurrente justificase en el escrito de preparación del recurso que la infracción de las mismas había sido relevante y determinante del fallo de la sentencia.

La exigencia del artículo 86.4 debía ser examinada conjuntamente con la propia del artículo 89.2, donde se exigía para aquellos supuestos que en el escrito de preparación se justificara que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea había sido relevante y determinante del fallo de la sentencia. Recuérdese que no resultaba aplicable a las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ni a los autos.

Si bien el derecho autonómico<sup>167</sup> estaba vedado en sede casacional, no obstante, la jurisprudencia recoge algunas reglas que matizaban la exclusión del derecho autonómico del recurso de casación<sup>168</sup>, permitiendo directa o indirectamente su interpretación y aplicación:

1. Cuando el Derecho autonómico reprodujese Derecho estatal de carácter básico (STS de 13 de diciembre de 2011, RC 7454/2004).
2. Cuando se invocase la vulneración de la jurisprudencia recaída sobre un precepto de Derecho estatal, aunque no tuviese carácter básico, cuyo contenido fuese idéntico al del Derecho autonómico, pues tal jurisprudencia debía ser tenida en cuenta como criterio de interpretación de las normas autonómicas que se hubiesen limitado a recibir en su seno otras preexistentes estatales (SSTS 24 de mayo de 2004, RC 5487/2001, y de 12 de mayo de 2011, RC 2330/2008).
3. Cuando se denunciaba que la sentencia de instancia había incurrido en vulneración de los principios generales del Derecho español y de la Unión Europea relativos a la relaciones entre ambos ordenamientos jurídicos y, en particular, a las consecuencias de las sentencias del TJUE que declararan el incumplimiento por los Estados miembros de las obligaciones que les incumbían en virtud del Derecho de la Unión, y condenasen al Reino de España en un proceso por incumplimiento, por apreciar la contradicción entre la Ley autonómica y el ordenamiento comunitario (STS de 23 de mayo de 2012, RC 7113/2010).

Por último, conviene señalar que no cabía invocar genéricamente, de forma retórica los principios constitucionales, los principios generales del derecho o los del procedimiento administrativo para eludir el límite establecido por el artículo 86.4, en litigios en que la proyección al caso de dichos principios se concretase en normas autonómicas, de cuya aplicación e interpretación no podía prescindirse a los efectos de examinar tales infracciones (SSTS de 2 de noviembre de 2012, RC 3464/2009, y de 29 de noviembre de 2012, RC 6440/2010).

---

<sup>167</sup> ALONSO MAS, M<sup>a</sup> José (2013): «Recurso de casación en el orden contencioso-administrativo y Derecho autonómico», *Revista de Administración Pública*, n<sup>o</sup> 190, págs. 101-148.

<sup>168</sup> CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco (2000): «Un Derecho degradado (ordenamiento autonómico y recurso de casación)», en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, SOSA WAGNER, Francisco (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 2173-2190.

Por lo que se refería a las resoluciones del Tribunal de Cuentas según la Ley 7/1988: «son susceptibles de recurso de casación: 1º. Las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas del Tribunal en apelación o en única instancia cuando la cuantía del procedimiento exceda de 3.000.000 de pesetas (18.030,36 euros). Esta cuantía se entenderá, en su caso, elevada o disminuida, sin necesidad de precepto legal que así lo exprese, en la medida en que lo sea para el recurso de casación en el proceso civil; 2º. Los autos dictados por las Salas del Tribunal de Cuentas, en asuntos de que conozcan en única instancia, por virtud de los cuales no se dé lugar a la incoación del procedimiento jurisdiccional correspondiente; 3º. Los autos dictados por las mismas Salas en apelación, confirmatorios de los pronunciados en primera instancia por los Consejeros de Cuentas, no dando lugar a la incoación del procedimiento jurisdiccional que corresponda» (artículo 81.2). Con la entrada en vigor de la Ley 37/2011 la cuantía casacional era de 600.000 euros (STS 29 de septiembre de 2011, RC 3671/2010).

### 8.2.3.2 Autos (artículo 87.1.c)

También eran susceptibles de recurso de casación, en los mismos casos que los previstos para las sentencias, los autos siguientes:

#### 8.2.3.2.1 Los que declararan la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hiciesen imposible su continuación

La LJCA permitía que fuese el mismo tribunal el que pudiese declarar la inadmisibilidad, una vez recibido el expediente administrativo, si constaran de manera inequívoca y manifiesta las circunstancias que se establecían en el artículo 51 de la ley. Igualmente podía prosperar la inadmisión, por medio de la estimación de alguna de las alegaciones previas formuladas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 58.

También se autorizaba en el artículo 59 de la ley que, a instancias del demandado y una vez iniciado el trámite para contestar a la demanda, pudiese solicitar la inadmisión del recurso por concurrir algunos de los supuestos que se establecen en el artículo 69 de la ley. En ambos supuestos era admisible el recurso de casación, siempre que concurriesen los demás requisitos, en concreto, el de que la sentencia que debiera haberse dictado en el procedimiento tuviera abierta la vía casacional.

Como señala QUINTANA CARRETERO<sup>169</sup>, también resultaban subsumibles en este apartado los autos que declararan caducado el recurso contencioso-administrativo interpuesto (ATS de 17 de septiembre de 1997, RC 2502/1997, y de 10 de marzo de 2005, RC 5795/2003), así como cualesquiera autos que declarasen el archivo del

---

<sup>169</sup> Este autor, confecciona con sus colaboradores, una obra inédita en el panorama bibliográfico español, a instancia de la Universidad Católica de Ávila, sobre la que se sustenta todo el Grado en Derecho, el Máster de Acceso a la Abogacía, y la Escuela de Práctica Jurídica y Formación para la preparación del examen de acceso a la profesión de abogado, en un magnífico prontuario (junto con el de civil, penal, laboral y el referido a deontología profesional para el ejercicio de la abogacía). Esta obra, aporta un estudio de todo el Derecho sustantivo y procesal administrativo, desde una visión práctica y jurisprudencial. QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2014): *Prontuario de Derecho Contencioso-Administrativo para abogados*, Vol. II, Ávila, Universidad Católica de Ávila (UCAV), pág. 1365.



procedimiento a través de las llamadas formas anormales de terminación del proceso, reguladas en los artículos 74 a 77 de la Ley jurisdiccional<sup>170</sup>.

### **8.2.3.2.2 Los que ponían término a la pieza separada de suspensión o de otras medidas cautelares**

Otro de los fines de este recurso era controlar la aplicación de los artículos 129 a 136 de la LJCA por parte del tribunal de instancia, control que había de efectuar el Tribunal Supremo en función de los motivos de casación correctamente articulados. De esta forma debía apreciar que la difícil o imposible reparación de los daños y perjuicios que pudiese haber ocasionado la ejecución debería haber producido o no la suspensión de la actuación administrativa; que la ejecución, pudiese hacer perder su finalidad al recurso; que la adopción de la medida cautelar pudiese ocasionar graves daños a los intereses generales.

Los autos dictados en aplicación del artículo 135 de la Ley jurisdiccional, sin audiencia de la parte contraria a la que solicitaba la medida cautelar, no eran susceptibles de «recurso alguno», tanto si otorgaban la medida «cautelarísima» como si la denegaban (SSTS de 3 de mayo de 2011, RC 5007/2010, y de 15 de marzo de 2012, RC 2855/2011).

Cuando se interpusiese un recurso de casación para la adopción de medidas cautelares, y se dictara la sentencia de la que aquel traía causa, decaía el recurso pues sobran los pronunciamientos sobre la adopción o no de la medida cautelar, ya que nos encontrábamos en el momento procesal de ejecución del fallo de la sentencia (AATS de 21 de julio de 2005, RC 1661 y RC 3385/2004, y STS de 9 de febrero de 2009, RC 2462/2007).

### **8.2.3.2.3 Los recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resolviesen cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquella o que contradijesen los términos del fallo que se ejecutaba<sup>171</sup>**

La doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha señalado con reiteración que los autos dictados en fase de ejecución de sentencia, conforme al artículo 87.1.c) de la Ley jurisdiccional, solamente pueden ser recurridos cuando resuelven cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en la sentencia o contradigan los términos del fallo que se ejecuta. Por todas, las SSTS de 4 de marzo de 2004, de 9 de mayo y 24 de julio de 2007.

<sup>170</sup> OLEA GODOY, Wenceslao Francisco (2015): «El recurso de casación ordinario», en *Estudios sobre el proceso contencioso-administrativo en materia tributaria*, MERINO JARA, Isaac, LUCAS DURÁN, Manuel y ALONSO MURILLO, Felipe (coords.), Barcelona, Bosch, pág. 605. «En cuanto a los autos que pongan fin al procedimiento, deben estimarse comprendidos todos aquellos en los que por cualquier circunstancia se impide su continuación hasta dictar sentencia, como sería el caso de archivo de las actuaciones cuando se requiere al recurrente para que subsane las deficiencias apreciadas del escrito de interposición, conforme a lo prevenido en el artículo 45.3º de la LJCA».

<sup>171</sup> LORENZO JIMÉNEZ, José Vicente (2002): «El recurso de casación contra autos dictados en ejecución de sentencias contencioso-administrativas», *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, nº 20, págs. 307-334.

La única finalidad que perseguían este tipo de recursos de casación radicaba, estrictamente, en el aseguramiento de la inmutabilidad del contenido de la parte dispositiva del título objeto de la ejecución, evitando, de este modo, que una actividad jurisdiccional ejecutiva e inadecuada pueda adicionar, contradecir o desconocer aquello que, con carácter firme, haya sido decidido con fuerza de cosa juzgada en el proceso previo de declaración.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1995, de 20 de junio, señaló que: *«la razón de limitar de esa manera el acceso a la casación de los autos dictados en ejecución de sentencia a los dos supuestos indicados, en los que se trata de salvaguardar la integridad de la sentencia, es evitar dos riesgos evidentes: uno, que se pretenda resolver en vía de ejecución cuestiones no decididas por la sentencia (lo que implicaría que la cuestión escape de toda una fase procesal de cognición), y otro, que se pretenda contradecir lo decidido en la sentencia, porque se intente ejecutar más, o menos, o algo distinto de lo que aquella dijo»*.

Existen supuestos en que el mismo fallo imponía la necesidad de una ulterior determinación de lo declarado en él, como era el supuesto en que se dejaba para los trámites de ejecución la fijación de una indemnización que se reconociese genéricamente en la misma sentencia, al amparo de lo que autorizaba el artículo 71 de la LJCA. La determinación de la indemnización sustitutoria y de los conceptos que en ella debían incluirse no era susceptible de ser impugnada en casación, salvo que se apartase de las propias bases establecidas en la sentencia para su concreción, o salvo que la indemnización resultase desproporcionada, por exceso o por defecto, en comparación con el contenido material del derecho reconocido en la sentencia. SSTS de 6 de noviembre de 2012 (RC 83/2004) y 13 de abril de 2012 (RC 730/2011).

En efecto, era doctrina consolidada del Tribunal Supremo que la determinación de las cantidades que en concepto de indemnización correspondían a las partes cuando se declarara la imposibilidad de ejecutar una sentencia, o de los conceptos que debían incluirse en ella, no era una cuestión que pudiese ser considerada como una «cuestión no decidida» en la sentencia, y su fijación, por tanto, no era susceptible de ser impugnada en casación (así, por ejemplo, Sentencias de 21 de febrero de 2011, RC 6208/2008, 15 de julio de 2009, RC 253/2006, 18 de marzo de 2009, RC 489/2007, y 26 de diciembre de 2007, RC 4365/2005).

Como se ha señalado anteriormente, solamente se habían exceptuado de esta regla general, permitiendo el acceso a la casación, aquellos recursos en los que el auto impugnado se apartaba de las propias bases establecidas en la sentencia (por ejemplo, Sentencias de 18 de julio de 2003, RC 4199/2001, y de 26 de junio de 2007, RC 10959/2004) o cuando la indemnización resultaba desproporcionada, por exceso o por defecto, en comparación con el contenido material del derecho reconocido en sentencia, pues en uno y otro caso cabía hablar de una indemnización que no daba ejecución al título que debía ser ejecutado (en este segundo sentido pueden verse, por ejemplo, las Sentencias de 26 de diciembre de 2007, ya citada, y de 22 de diciembre de 2003, RC 1862/2003).

La expresión *«cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en la sentencia»* se refería a cuestiones sustantivas distintas a las que se plantearon en el pleito y se



decidieron en la ejecutoria, pero no permitía ampliar indebidamente el recurso de casación frente a todos los autos que resolviesen una cuestión no abordada o examinada en la sentencia, que surgiese con motivo u ocasión de la ejecución, como era la indemnización de daños y perjuicios acordada en sustitución de su ejecución *in natura* (SSTS de 17 de noviembre de 2009, RC 5745/2007, de 25 de octubre de 2010, RC 3334/2209, y de 6 de noviembre de 2012, RC 83/2004).

#### **8.2.3.2.4 Los dictados en el caso de ejecución provisional de la sentencia recurrida en casación (artículo 91.1)**

Estos autos, que debieron dictarse por los tribunales de instancia cuando se hubiese tenido por preparado el recurso de casación, debieron atenerse a la exigencia del precepto y, una vez pedida la ejecución provisional por la parte favorecida por la sentencia, debió accederse a su ejecución, salvo que el tribunal que había de pronunciarse estimase que con dicha ejecución pudiesen plantearse «*situaciones irreversibles o causar perjuicios de difícil reparación*». La ejecución debía condicionarse a la preceptiva y suficiente constitución de caución por quien se beneficiara de la ejecución provisional, siempre que de la misma «*podieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza*», así como acordar «*las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios*».

En los recursos sobre la ejecución provisional no regían las limitaciones que en cuanto a los motivos casacionales se establecían para el recurso interpuesto contra los autos de ejecución de las sentencias.

Se producía la pérdida de objeto del recurso de casación cuando había recaído sentencia firme en el proceso, haciendo inútil toda discusión acerca de su ejecución provisional (AATS de 30 de abril de 2009, RC 2883/2008, y de 26 de enero de 2010, RC 3955/2008).

En todo caso, eran susceptibles de recurso de casación los autos dictados referidos a la extensión de efectos de una sentencia firme (artículo 87.2 de la LJCA), es decir, los autos dictados en aplicación de los artículos 110 y 111 LJCA.

La peculiaridad del recurso en tales supuestos era que procedería aunque en el proceso en que se dictó la sentencia o en el que se suplicaban la extensión de los efectos, no alcanzasen la cuantía para que procediese el recurso de casación; esta excepción a la exigencia de la cuantía del proceso consistía en que por la misma caracterización de la extensión de efectos, aunque cada uno de los procesos no alcanzasen las cuantías exigidas para el recurso contra la sentencias, la existencia de una pluralidad de autos podía no solo alcanzar dicha cuantía, sino incluso superarla; por más que, como veremos, la acumulación de pretensiones no habilitaba la posibilidad de alcanzar la cuantía mínima para el recurso de casación<sup>172</sup>.

La ley autorizaba este recurso no solo en los supuestos en que se decidiese sobre la extensión de efectos de una sentencia dictada en un proceso en materia tributaria, de

---

<sup>172</sup> OLEA GODOY, Wenceslao Francisco (2015): «El recurso de casación ordinario», en *Estudios sobre el proceso contencioso-administrativo en materia tributaria*, MERINO JARA, Isaac, LUCAS DURÁN, Manuel y ALONSO MURILLO, Felipe (coords.), Barcelona, Bosch, págs. 579-615.

personal al servicio de la Administración pública o de unidad de mercado (artículo 110) donde reconocida una situación jurídica individualizada en favor de una concreta persona, podían extenderse sus efectos cuando se diesen las circunstancias que el precepto establecía; sino que también se autorizaba la interposición del recurso en aquellos supuestos a que se refería el artículo 111, es decir, cuando los recurrentes en procesos que habían quedado suspendidos por la decisión del tribunal respecto de otros procesos referidos a pretensiones que podrían ser acumulables, ordenaba la continuación de uno de ellos, posibilitando que tales recurrentes pudiesen solicitar la extensión de los efectos de la sentencia que se dictare en el proceso que concluyó por sentencia o suplicar la continuación de su procedimiento, que había quedado suspendido. En el recurso contra tales autos no cabía estimar que se limitasen los motivos del recurso, al igual que sucede con el caso del recurso contra los actos de ejecución de sentencias.

Para la impugnación de estos autos era requisito imprescindible la previa interposición de recurso de reposición que para los autos exigía el artículo 87.3 de la ley (AATS de 22 de enero de 2009, RC 406/2008, y de 24 de mayo de 2012, RC 2371/2011).

Por otro lado y con carácter general debe precisarse que los autos que se relacionaban en el artículo 87.1 eran susceptibles de recurso de casación siempre que no se encontrasen comprendidos en ninguna de las excepciones establecidas en el artículo 86.2 para las sentencias y que, al igual que estas, se hubieran dictado en un recurso contencioso-administrativo del que conociese en única instancia la Audiencia Nacional o un Tribunal Superior de Justicia, tal y como preveía el artículo 86.1 (AATS de 7 de octubre de 2004, RC 6330/2002, y de 17 de septiembre de 2009, RC 3101/2008, y STS de 24 de octubre de 2011, RC 138/2010).

Ahora bien, cuando el artículo 87.1 de la mentada ley, al relacionar los autos susceptibles de recurso de casación, hacía remisión a «*los mismos supuestos previstos en el artículo anterior*» estaba refiriéndose a los contemplados en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 86, no al apartado 4, que no delimitaba el ámbito de dicho recurso (AATS de 14 de abril de 2005, RC 9247/2003, de 15 de marzo de 2007, RC 3827/2005, y de 18 de marzo de 2010, RC 4615/2009).

Por último, la preparación del recurso de casación exigía que previamente se hubiese interpuesto recurso de reposición (artículo 87.3). Por ello, la no interposición del recurso de reposición debía conducir a la denegación de preparación y, en su caso, a la inadmisión del recurso de casación, al haber ganado firmeza la resolución judicial, contra la que se dirigía este recurso (AATS de 17 de marzo de 2005, RC 2315/2003, y de 7 de julio de 2005, RC 8028/2003). Si alguien interponía recurso de reposición y a la vez formulaba escrito de preparación del recurso de casación, sin esperar a que aquel se resolviese, suponía incumplir el requisito del artículo 87.3, decayendo cualquier posibilidad de acceder a la casación (ATS de 2 de octubre de 2008, RC 861/2008).



#### 8.2.4 Motivos del recurso

El recurso de casación, como señalamos en páginas anteriores, se caracterizaba por ser un cauce procesal extraordinario, que solo se podía sostener invocando los motivos tasados en la Ley, a diferencia del tradicional recurso de apelación contenido en la Ley de 1956, mantenido hasta la introducción de este recurso por la Ley 10/1992. Esta especial naturaleza de esta modalidad impugnatoria no actuaba como una nueva instancia jurisdiccional que trasladase al TS el conocimiento del proceso resuelto en la instancia, sino que a través de ella se elevaba a dicho Tribunal un conocimiento del asunto que se circunscribía siempre dentro de la limitada perspectiva de examen que imponían esos motivos enumerados en el artículo 88, apartado 1, de la Ley de la Jurisdicción.

En el ámbito contencioso-administrativo, con la regulación del recurso de casación, se perseguía una finalidad básica que era la protección de la norma y la creación de pautas interpretativas uniformes, mediante, y esto era especialmente relevante, un instrumento de «acceso limitado», circunscrito para su formulación a su encauzamiento por unos motivos tasados que señala la Ley jurisdiccional.

No era, en definitiva, el recurso de casación una segunda edición del proceso, ni revestía la funcionalidad de un recurso de apelación, sino que se ceñía a un juicio crítico de la resolución judicial combatida que a su vez se limitaba a verificar si se habían producido las infracciones denunciadas por el estrecho cauce que marcaba cada uno de esos motivos.

Citamos por su representatividad la STS de 13 de julio de 1995 (RC 8110/1994), que realzó la verdadera naturaleza de este medio de impugnación al señalar que: *«el recurso de casación instituido en la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a través de la nueva redacción dada, parte del articulado de la misma, por la Ley 10/1992, de 30 de abril, se caracteriza porque en dicho recurso extraordinario se encuentran legalmente tasados, en su artículo 95, los "motivos de casación" que la parte recurrente, como carga procesal, puede aducir contra la sentencia de instancia que pretende recurrir, con la consecuencia de que la "oposición" a dichos motivos que, también como carga procesal, puede aducir la parte recurrida han de estar en función de aquellos; por ello, huelgan en este recurso de casación, todas aquellas alegaciones de las partes ajenas a dichos límites formales, más propias de un recurso de apelación o de una segunda instancia».*

En el mismo sentido, el ATS de 17 de noviembre de 1997 (RC 4287/1997), señalaba: *«de otro lado, por la naturaleza de recurso extraordinario se ha rodeado al de casación de unas rigurosas exigencias formales y técnicas, cuya relevancia se pone de relieve con el importante número de autos de inadmisión dictados por esta Sala en los últimos años en aplicación de aquella reforma, una vez suprimido el antiguo recurso de apelación, de carácter ordinario y típica muestra de segunda instancia».*

Por lo tanto, nos encontrábamos ante un remedio extraordinario<sup>173</sup> a través del cual se iban a impugnar los autos y las sentencias que se encuadrasen en los supuestos de los artículos 86 y 87 de la LJCA, de manera que el Tribunal Supremo, solo podría revisar la sentencia de instancia por alguno de los motivos invocados al amparo del artículo 88 mencionado, reduciéndose su cometido a comprobar si se había producido un error de derecho (*error in iudicando*) o se había vulnerado indebidamente el procedimiento de instancia provocando indefensión al recurrente (*error in procedendo*).

Al limitarse los poderes del Alto Tribunal y también la actividad de los recurrentes, no constituyó el recurso de casación una nueva instancia jurisdiccional al que trasladar el conocimiento plenario del proceso de instancia, sino únicamente iba a suponer un análisis sobre la concurrencia o no de los motivos enumerados en el artículo 88, apartado 1, de la Ley 29/1998 (STS de 1 de diciembre de 2008, RC 3910/2005).

Por consiguiente, trataba de realizar un examen crítico de la resolución que se combatía, estudiando si se habían infringido por la Sala sentenciadora las normas o la jurisprudencia aplicables para la resolución de la controversia, comprobando que no se había excedido del ámbito de su jurisdicción, ejercida conforme a sus competencias a través del procedimiento establecido, y controlando, para en su caso repararla, toda posible quiebra de las formas esenciales del juicio por haberse vulnerado las normas reguladoras de la sentencia o las que regían los actos o las garantías procesales, siempre que en este último caso se hubiese producido indefensión (artículo 88, apartado 1, de la Ley 29/1998).

Teniendo en cuenta lo manifestado hasta este momento, resulta claro que la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, insistía constantemente en la importancia de observar esta técnica procesal en la elaboración del recurso de casación. Son multitud las sentencias y autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que recuerdan que la expresión del «motivo» casacional en el escrito de interposición

---

<sup>173</sup> Señala la STS de 16 de marzo de 2009 (RC 9911/2004), lo siguiente: «Y es que el recurso de casación es un remedio extraordinario a través del cual se acude al Tribunal Supremo con la finalidad de que, con ocasión de determinadas resoluciones (relacionadas en los artículos 86 y 87 de la Ley 29/1998), revise la aplicación que se ha hecho en la instancia de la leyes sustantivas y procesales. Es extraordinario porque opera únicamente en virtud de los motivos establecidos expresamente por el legislador, reducidos a comprobar si se ha “proveído” equivocadamente (*error in iudicando*) o se ha “procedido” de forma indebida (*error in procedendo*). La naturaleza de la casación como recurso tasado limita los poderes de este Tribunal y también la actividad de los recurrentes. No es, pues, una nueva instancia jurisdiccional; no nos traslada el conocimiento plenario del proceso de instancia, sino únicamente un análisis limitado a verificar los motivos enumerados en el artículo 88, apartado 1, de la Ley 29/1998 [véase, entre las más recientes, la Sentencia de 1 de diciembre de 2008 (RC 3910/2005, FJ 2º)]. Por consiguiente, el recurso de casación no constituye una segunda edición del proceso, siendo su objeto mucho más preciso, pues trata de realizar un examen crítico de la resolución que se combate, estudiando si se han infringido por la Sala sentenciadora las normas o la jurisprudencia aplicables para la resolución de la controversia, comprobando que no se ha excedido del ámbito de su jurisdicción, ejercida conforme a sus competencias a través del procedimiento establecido, y controlando, para en su caso repararla, toda posible quiebra de las formas esenciales del juicio por haberse vulnerado las normas reguladoras de la sentencia o las que rigen los actos o las garantías procesales, siempre que en este último caso se haya producido indefensión (véase el artículo 88, apartado 1, de la Ley de esta jurisdicción)».



no era una mera exigencia ritualista desprovista de sentido, sino el nudo gordiano en torno al cual, debían enmarcarse los pronunciamientos de la sentencia.

En consonancia con lo manifestado hasta este momento, el artículo 92.1 apartado b) de la LJCA exigía la identificación de los motivos que explicitaba el artículo 88.1, ya que de no ser así, se resolvía la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto.

Antes de analizar de forma detallada los motivos casacionales, conviene hacer las siguientes consideraciones, que nos ayudarán a entender la naturaleza jurídica de aquellos:

a) Se encontraba proscrita la posibilidad de plantear en casación cuestiones nuevas no discutidas en la instancia, modificando el *petitum* o *causa petendi* (AATS de 24 de marzo de 2004, RC 6461/2001, y 13 de julio de 2005, RC 6930/2003, y STS de 25 de febrero de 2013, RC 5152/2010).

b) Los motivos por los que se podía acceder a la vía casacional, solo y exclusivamente eran los detallados en el artículo 88.1 de la LJCA, resultando inviable la articulación de motivos establecidos en leyes distintas como pudiera serlo la Ley de Enjuiciamiento Civil.

c) De igual forma, las argumentaciones *obiter dicta* no eran susceptibles de casación, ya que de lo contrario, el proceso hubiese quedado convertido en un mecanismo de resolución de consultas o de rectificación de declaraciones meramente teóricas y no de resolución de pretensiones (STS de 24 de julio de 2012, RC 2040/2011, y ATS de 26 de enero de 2012, RC 3515/2010).

d) La negativa a proponer cuestión de inconstitucionalidad o cuestión prejudicial ante el TJUE no constituía *per se* un motivo autónomo de casación, pues se trataba de decisiones que pertenecían a la soberanía del órgano jurisdiccional que, aunque fuera posible que se instase por las partes, no necesitaba fundamentación cuando se denegase, ni siquiera constituía infracción procesal la ausencia de denegación expresa (SSTS de 17 de junio de 2009, RC 6161/2006, y de 28 de junio de 2011, RC 369/2010)<sup>174</sup>.

e) Requisito imprescindible cuando se pretendiese la prosperabilidad del recurso de casación era concretar de forma pormenorizada, detallando el precepto concreto y la norma en la que se insertaba, infringidos, así como la jurisprudencia que se considerara infringida.

f) La invocación del artículo 5.4 de la LOPJ<sup>175</sup> como normativa infringida, no constituía un motivo de casación del artículo 88.1 LJCA. El hecho de que su infracción fuera suficiente para fundamentar el recurso de casación, no significaba que el recurrente quedase excusado de la carga legal de invocar la vulneración de

---

<sup>174</sup> QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2014): *Prontuario de Derecho Contencioso-Administrativo para abogados*. Universidad Católica de Ávila (UCAV), II volumen, pág. 1368. En la actualidad la obra ha sido nuevamente publicada y está actualizada a junio de 2016.

<sup>175</sup> El artículo 5.4 de la LOPJ establece que: «en todos los casos en que, según la ley, proceda recurso de casación, será suficiente para fundamentarlo la infracción de precepto constitucional».

las normas constitucionales aducidas a través de algunos de los motivos legales que configuran el recurso de casación (ATS de 10 de mayo de 2012, RC 6152/2011, y STS de 29 de abril de 2011, RC 3986/2009)<sup>176</sup>.

Realizadas estas observaciones, vamos a analizar los motivos en que podía fundarse el recurso de casación, contenidos en el artículo 88.1 de la LJCA:

#### **8.2.4.1 Abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción**

La jurisdicción es el primer presupuesto del proceso contencioso-administrativo (artículo 9.1 de la LOPJ). Su ejercicio solo es factible dentro de los procesos iniciados por las partes, conforme a las normas de competencia y procedimiento que establecen las leyes. Los Tribunales del Orden Contencioso-Administrativo conocen, así, de las pretensiones que se formulan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho administrativo (artículo 9.4 de la LOPJ y 1.1 de la LJCA), resultando que, como la jurisdicción es improrrogable, los órganos judiciales deben someter de oficio la cuestión sobre su existencia, en los términos del artículo 9.6 de la LOPJ.

Existía abuso, o mal uso de la jurisdicción cuando a quien correspondiese hacerlo, conociese de un asunto que no era de su competencia (abuso por exceso<sup>177</sup> de jurisdicción) o dejase de conocer de un asunto cuya competencia estaba atribuida por

---

<sup>176</sup> Se precisa que la cita del artículo 5.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no supe la obligada expresión del motivo o motivos de la Ley jurisdiccional, toda vez que aquel no tiene otro alcance, a los efectos que aquí interesan, que proclamar el valor normativo directo de los preceptos constitucionales. Por ende, que su infracción sea suficiente para fundamentar el recurso de casación –en los casos en que, según la ley, proceda dicho recurso–, no significa que el recurrente quede excusado de la carga legal de encajar la vulneración de las normas constitucionales aducidas en algunos de los motivos legales que configuran el recurso de casación. El rigor formal que se predica del recurso de casación y, en particular, respecto de la cita de los concretos motivos en que se funde el recurso que habrán de hallarse comprendidos en todo caso entre los previstos en el artículo 88.1 de la LJCA, no impide estimar cumplida dicha exigencia cuando, aun no habiéndose indicado expresamente en el escrito de interposición del recurso de casación el concreto apartado del artículo 88.1 de la Ley jurisdiccional en que se inculca el motivo de casación desarrollado en dicho escrito, de su contenido se desprende inequívocamente el concreto apartado del referido precepto en que se subsume.

<sup>177</sup> STS de 7 de junio de 2012 (RC 1728/2009): «*Resulta pertinente recordar que la adecuada articulación del motivo de casación previsto en el artículo 88.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, exige que se fundamente de forma precisa y convincente la concurrencia de exceso, abuso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción en que habría incurrido la Sala de instancia, como se deduce de la interpretación de este precepto con el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es decir, que se acredite que se hubiera producido el conocimiento por parte de los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de asuntos impropios de los que corresponden a su orden jurisdiccional, o el dejar de conocer de los que corresponden a él, según se sostiene en la Sentencia de esta Sala de 25 de julio de 1996 (RC 703/1993), en relación con la redacción del artículo 95.1.1 de la precedente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, debida a la Ley 10/1992, de 30 de abril.*»



turno (abuso por defecto<sup>178</sup> de jurisdicción)<sup>179</sup>. Señala LAVILLA RUBIRA que, por el contrario: «la incongruencia omisiva o ex silentio tiene lugar cuando, partiendo de la sentencia expresa o implícitamente de la competencia propia del orden jurisdiccional Contencioso-administrativo para conocer el recurso de cuya resolución se trata, no haya decidido aquélla todas las cuestiones controvertidas en el proceso»<sup>180</sup>.

En definitiva, este motivo «debe entenderse comprensivo de los supuestos de decisiones judiciales que desconozcan los límites de esta jurisdicción respecto de otros órdenes jurisdiccionales o los demás poderes del Estado» (ATS de 3 de noviembre de 2011 RC 2159/2011, de 3 de noviembre de 2011, RC 2159/2011, y SSTS de 23 de julio de 2008, RC 5211/2004, de 18 de mayo de 2009, RC 4271/2006, de 24 de enero de 2011, RC 6440/2006, y de 7 de diciembre de 2012, RC 229/2011).

El hecho de que la Sala de instancia hubiese podido resolver una controversia de forma equivocada no tenía por qué implicar un abuso, exceso o defecto de jurisdicción, que solo se producía en los limitados supuestos que antes se han explicado. Una aplicación o interpretación jurídica desacertada podía constituir un error pero no por

---

<sup>178</sup> STS de 21 de noviembre de 2012 (RC 5049/2011): «En este caso, el auto recurrido se basa únicamente en que el contrato cuestionado no fue suscrito por una Administración Pública presupuesto exigido por el artículo 9.4 de la LOPJ y 1 de la LJCA para atribuir el conocimiento del asunto a la Jurisdicción contencioso administrativa –aunque se tratase de una sociedad mercantil de capital público–. La concepción de los límites del ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa en que se sustentan los autos recurridos, fundada exclusivamente en los artículos 9.4 LOPJ y 1 LJCA, supone una concepción inaceptablemente reduccionista, en cuanto prescinde de un elemento esencial del propio artículo 9 LOPJ, en función del cual el límite de su apartado 4 puede ser ampliado. En efecto, el artículo 9 de la LOPJ, que constituye la clave de arco de la definición de los ámbitos de los distintos órdenes jurisdiccionales, precisa en su apartado 1 que «Los Juzgados y Tribunales ejercerán su jurisdicción exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuida por esta u otra Ley.» Es preciso observar que la definición de esos ámbitos de los distintos órdenes jurisdiccionales no se acota en exclusiva en el propio artículo 9, que es la tesis implícita en los autos recurridos, sino que se abre a otras leyes, como expresamente se indica en el inciso final. Al respecto debe marcarse énfasis especial en la expresión legal de «por esta u otra ley». [...] En este sentido los Autos recurridos se centran en los conceptos tradicionales de Administración, contratos y acto administrativo, artículos 1 y 2. b) de la Ley 29/1998, sin tomar en consideración que, además de a esa ley, debe atenderse a lo que resulta de lo dispuesto en la Ley 30/2007, cuyo ámbito objetivo tiene un alcance más amplio que el mero contrato administrativo, pues, como dice el art. 1 de dicha Ley, «tiene por objeto regular la contratación del sector público». Es básico, para decidir cuál sea el orden jurisdiccional al que corresponde la competencia para el conocimiento del presente recurso, lo dispuesto en los artículos 21.1 de la Ley 30/2007 y 10.2 de la LJCA, modificados por la Ley 34/2010. [...] Basta la simple lectura de estos dos preceptos para poner de manifiesto el error de los autos recurridos, que consideramos carentes por completo de fundamento adecuado, imponiéndose así la estimación del motivo analizado, y por ende la del recurso de casación sin necesidad de analizar el motivo segundo, cuya fundamentación, en realidad, está ínsita en la del primero».

<sup>179</sup> «Adviértase, en efecto, que el defecto en el ejercicio de la jurisdicción existirá cuando la sentencia de instancia haya declarado la incompetencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer de las pretensiones ejercitadas por medio del recurso no obstante ser aquel orden competente en aplicación de las reglas contenidas en los artículos 1 a 5». En LAVILLA RUBIRA, Juan José (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-Administrativo. Capítulo III Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículo 88». Revista Española de Derecho Administrativo, nº 100, pág. 639.

<sup>180</sup> Ibídem, pág. 639.

ello constituía un exceso de jurisdicción, pues de ser así todos esos desaciertos habrían de haberse canalizado por el cauce casacional de la letra a) del artículo 88.1 de la LJCA (STS de 21 de febrero de 2007, RC 6581/ 2001)<sup>181</sup>.

Con este motivo no solo se pretendía la salvaguarda del ámbito competencial del orden contencioso frente a los demás órdenes jurisdiccionales, que respondía al vicio de exceso de jurisdicción, sino también evitar que la jurisdicción, en este caso la contencioso-administrativa, asumiese competencias que venían atribuidas a otros poderes del Estado, que se correspondía con el abuso de jurisdicción. Se trataba de garantizar el principio de separación de poderes que consagra la constitución. Por ello se consideraba que se incurría en ese abuso de jurisdicción cuando los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo se arrogasen competencias atribuidas a las administraciones públicas, cuestión que aparecía en alguna ocasión cuando se revisaran disposiciones reglamentarias y procedía su anulación, ordenando el Tribunal la forma en que debiese quedar redactado el precepto o preceptos anulados, declaración que estaba proscrita en el artículo 71.2º de la LJCA (STS de 29 de abril de 2011, RC 1755/2007).

En esa misma línea se venía señalando que se incurría en ese abuso cuando los Tribunales de lo Contencioso se pronunciasen sobre cuestiones que estuviesen reservadas al Tribunal Constitucional (STS de 17 de abril de 2012, RC 61/2004).

Por el contrario, y en amparo del derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes, se incurriría en el vicio del motivo que examinamos, cuando un Tribunal dejare de conocer de un proceso que, conforme a las reglas que delimitaban el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sí le venía atribuido. Normalmente era por la vía de la inadmisibilidad (artículo 69.a de la LJCA) como se ponía de manifiesto este vicio y a su corrección obedecía el motivo de casación. Pero debe tenerse en cuenta que se pretendía salvaguardar, por exceso o por defecto, el ámbito de la jurisdicción, no de la competencia, de ahí que no pudiese tener acogida en este motivo la sentencia que rechazaba conocer de un proceso por estimar que el procedimiento que se había seguido no era el procedente, en tales supuestos el Tribunal sí ejercía su jurisdicción, precisamente para declarar improcedente la concreta vía procesal elegida (STS de 7 de diciembre de 2011, RC 88/2011).

Por último, la falta de planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad no constituía un defecto de jurisdicción, tal como señala la STS de 19 de septiembre de 2012 (RC 21/2011)<sup>182</sup>. El Tribunal Supremo, para dirimir los conflictos o

---

<sup>181</sup> En el mismo sentido, la STS de 31 de mayo de 2005 (RC 7440/2001), advierte que: *«El abuso en el ejercicio de la jurisdicción no se produce siempre o por el mero hecho de que se use mal la potestad jurisdiccional. Equivale conceptualmente a un ejercicio en el que, con ocasión de conocer de una materia que es propia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se sobrepasan los límites de esta. Lo cual no ocurre, claro es, cuando se declara la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo, FJ 3º ».*

<sup>182</sup> *«Frente a lo argumentado en el recurso de casación, la falta de planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por un Tribunal no puede dar lugar a un defecto de jurisdicción, ya que este únicamente se produce si el órgano jurisdiccional ante el cual se ha producido el litigio deja de conocer el mismo en razón de la materia, por considerar que está atribuido el conocimiento a otro*



contradicciones, que pudiesen producirse entre la legislación estatal y la de las Comunidades Autónomas, no podía inaplicar una ley autonómica por contradicción con la ley estatal, de acuerdo con la cláusula de prevalencia contemplada en el artículo 149.3 de la Constitución, ya que, en tales supuestos, había de acudir al Tribunal Constitucional planteando la cuestión de inconstitucional prevista en los artículos 163 de la Constitución y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Así lo recoge la STS de 24 de abril de 2013 (RC 5988/2005).

#### 8.2.4.2 Incompetencia o inadecuación del procedimiento

Para afrontar bien este motivo, la primera cuestión a tener en cuenta era no confundir la jurisdicción con la competencia: aquella es una potestad conferida a los tribunales para poder administrar justicia, pudiendo dictar sentencia, mientras que la competencia es la concreta asignación de un asunto a un determinado órgano jurisdiccional<sup>183</sup>.

Por lo tanto, se puede tener jurisdicción, por tener atribuida la potestad para administrar justicia, pero carecer de competencia, porque esté conociendo de un determinado asunto un Tribunal que en el reparto de la competencia entre los órganos que integran la jurisdicción, carezca de ella. En cuanto a las normas sobre la competencia en el orden contencioso, se contienen en los artículos 8 y siguientes de la LJCA. Ahora bien, no podía fundarse un recurso de casación en este motivo cuando el Tribunal había conocido y resuelto sobre una pretensión, sobre la que carecía de jurisdicción (STS de 24 de mayo de 2012, RC 4471/2010).

Se refería este motivo a los casos en que se había utilizado un procedimiento distinto del legalmente previsto para enjuiciar las pretensiones deducidas, o bien la resolución judicial impugnada había sido dictada por órgano judicial incompetente en este orden jurisdiccional por razón de la materia o del territorio<sup>184</sup>.

---

*orden jurisdiccional, cuando debió conocer de ello [Sentencias de 19 de julio de 2003, recurso de casación 5679/2000, y 19 de junio de 2000, dictada en el recurso de casación 7386/1993]. En el caso aquí enjuiciado es claro, además, que no existe un abandono del conocimiento de una materia atribuida a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, puesto que la Sala de instancia sí ha conocido la pretensión de que se formulase cuestión de inconstitucionalidad y la ha resuelto en sentido denegatorio [por considerar que los preceptos a que se refería esa pretensión no ofrecen dudas de esa índole].*

<sup>183</sup> STS de 30 de noviembre de 2011 (RC 6126/2009): «Entrando ya en el único motivo de recurso ha de recalcar que no hay que confundir la jurisdicción con la competencia. Suele calificarse a la jurisdicción cómo el género mientras la competencia es considerada la especie. Así la competencia supone la aptitud del juez como titular de un órgano jurisdiccional para conocer de un caso determinado en razón de las potestades atribuidas por las normas legales para conocer de concretos asuntos. Por su parte la jurisdicción es la potestad que otorga el Estado a un órgano jurisdiccional para administrar justicia. En tal sentido resulta clara la regulación que hace la LOPJ. Por un lado los arts. 38 a 41 se refieren a los conflictos de jurisdicción que se resuelven conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales; los arts. 42 a 50 a los conflictos de competencia entre juzgados y tribunales de distinto orden jurisdiccional, y finalmente, los arts. 51 y 52 a las cuestiones de competencia entre juzgados y tribunales del mismo orden jurisdiccional».

<sup>184</sup> En el presente motivo lo que se pretende es preservar el reparto competencial que se establece entre los distintos órganos que integran el orden Jurisdicción Contencioso-Administrativo que,

Este motivo encontraba su razón de ser en el derecho al juez predeterminado por la ley, en el que se hallaba su fundamento<sup>185</sup>.

El apartado b) del artículo 88.1 de la Ley jurisdiccional permitía fundar el recurso de casación en aquellos casos en que se hubiese producido incompetencia o inadecuación del procedimiento, circunstancias que concurrían cuando se había utilizado un procedimiento distinto del legalmente previsto para enjuiciar las pretensiones deducidas en relación con actos de la Administración, o cuando la sentencia impugnada había sido dictada por órgano judicial incompetente en este orden jurisdiccional por razón de la materia o del territorio, pero no cuando el Tribunal había conocido y resuelto sobre una pretensión sobre la que carecía de jurisdicción (SSTS de 18 de octubre de 2010, RC 3837/2006, y de 24 de mayo de 2012, RC 4471/2010).

Los acuerdos adoptados por las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia en aplicación del artículo 17 LJCA se limitan a la mera «distribución de asuntos», pero no afectan a la competencia del órgano jurisdiccional y por tanto una denuncia de esta naturaleza no resultaba incardinable en el artículo 88.1.b) de la LJCA, pues cualquiera que fuese la sección que debiese conocer del recurso la competencia del Tribunal no variaría (STS de 28 de enero de 2013, Rec. 213/2010, y AATC 652/1986 y 13/1989)<sup>186</sup>.

No cabía reprochar a la Sala de instancia, la inadecuación del procedimiento a que aludía el motivo del 88.1.b, cuando fuese el recurrente quien escogiese el procedimiento especial al que se atuvo dicho Tribunal (STS de 23 de noviembre de 2007, RC 6314/2004).

De todas formas, lo que diferenciaba a este cauce casacional de los demás motivos del artículo 88.1 LJCA, era que tenía una escasa presencia y aplicación práctica en el orden contencioso-administrativo.

---

como sabemos, lo son los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y las respectivas Salas de este orden jurisdiccional de los Tribunales Superiores de Justicia, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, sin perjuicio del régimen especial del Tribunal de Cuentas, tal como recuerda entre otras, la STS de 30 de noviembre de 2011 (RC 6126/2009).

<sup>185</sup> La incompetencia puede ser territorial, objetiva, en razón de la materia o funcional, debiendo citarse en el escrito de interposición el precepto legal de la LOPJ o LJCA en que se base la incompetencia aducida.

<sup>186</sup> Junto a esa vigilancia sobre ese reparto de la competencia entre los distintos órganos, se comprende también en el motivo los supuestos en que se haya seguido el trámite por un procedimiento inadecuado; procedimiento que, como sabemos, en el ámbito del contencioso está integrado por el abreviado, el ordinario y los especiales de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, la cuestión de ilegalidad y el de suspensión administrativa previa de acuerdos, estos dos últimos con mayores dificultades para servir de fundamento al motivo, al igual que sucede con las modalidades procesales de las vías de hecho o ejecución de actos firmes o de reglamentos que no precisan de acto de ejecución, de los artículos 29 y 30 de la LJCA.



### **8.2.4.3 Quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión para la parte**

Este cauce procesal, previsto en el artículo 88.1.c) estaba circunscrito al error *in procedendo*, es decir al error en la actividad procesal desplegada por el órgano jurisdiccional *a quo* desde la iniciación del proceso hasta la sentencia misma como acto formal, cuando en su formación se desatienden normas esenciales establecidas al efecto y siempre que tales vicios generasen indefensión al recurrente (ATS de 7 de febrero de 2013, RC 587/2012, y STS de 24 de marzo de 2009, RC 5087/2007).

El quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de las garantías procesales a que se refiere el artículo 88.1.c), inciso segundo, de la LJCA precisaba de la concurrencia de los siguientes requisitos: en primer lugar, y con carácter general, que se citase la norma que se consideraba vulnerada dando lugar a la lesión de una garantía procesal. En segundo lugar, que no se tratase de una mera irregularidad no invalidante, sino que estuviésemos ante una lesión efectiva de las normas legales que regían el proceso. En tercer lugar, no bastaba la concurrencia de la infracción normativa antes descrita, sino que era necesario, además, que tal contravención produjese indefensión de carácter material, al traducirse en una limitación del derecho de defensa<sup>187</sup>.

Dicho de otra forma, para que la infracción de la norma del proceso denunciada tuviese repercusión casacional era preciso que hubiese ocasionado indefensión a la parte que invocaba dicha motivo de casación, según nos advertía el expresado apartado c) del artículo 88.1 de la LJCA. Y, en fin, en cuarto lugar, que se hubiese pedido la subsanación de la falta o transgresión en la instancia.

El quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, previsto como motivo casacional en el artículo 88.1.c) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, conforme con una reiterada jurisprudencia (Autos de 16 de abril y 2 de julio de 2009 y Sentencia de 25 de enero de 2005), no estaba referido al «qué» del fallo sobre el que se proyectaba la infracción jurídica que se imputaba al Tribunal *a quo*, sino al «cómo» de la sentencia, cuando en la formación de esta se desatendiesen las normas esenciales establecidas al efecto en el ordenamiento jurídico. Daba cobertura al error *in procedendo*, no al error de juicio cometido al resolver una cuestión objeto de debate, es decir, al error *in iudicando*.

Por lo tanto, este motivo era inapropiado para denunciar los errores *in iudicando*, errores de juicio cometidos al resolver una cuestión objeto de debate, que debía hacerse valer, por lo general, a través del motivo previsto en la letra d) del artículo 88.1 de la LJCA (ATS de 20 de octubre de 2011, RC 2140/2011, y STS de 24 de marzo de 2009, RC 5087/2007). Lo mismo ocurría con la alegación de cosa juzgada (AATS de 22 de octubre de 2009, RC 771/2008, y de 3 de febrero de 2011, RC 3060/2010) y la

---

<sup>187</sup> STS de 27 de enero de 2012 (RC 616/2008).

inadecuación de procedimiento para cuya denuncia existía otro cauce diferente (ATS de 28 de junio de 2012, RC 141/2012)<sup>188</sup>.

El artículo 45.2.d)<sup>189</sup> de la Ley jurisdiccional, se refería a la aportación al recurso contencioso interpuesto, del documento que acreditara que se habían tenido en cuenta las normas reguladoras de las sesiones de la sociedad que fuese (la denominada autorización para recurrir), en lo que a la adopción y legitimación de acciones judiciales, ya que cuando esta última era rechazada en sentencia, el cauce procesal para impugnarlo no era el artículo 88.1.c, sino que debía denunciarse por la vía del artículo 88.1.d)<sup>190</sup>.

Pero si lo que se denunciaba por el recurrente era no haber dado oportunidad al recurrente para haber aportado dicha autorización a lo largo del proceso, debía considerarse que en tales supuestos se trataba de un error *in procedendo* que debía articularse por la vía casacional del motivo que examinamos (STS de 13 de julio de 2012, RC 3789/2009).

De la dicción literal del artículo 88.1.c de la LJCA se extraía una distinción:

- Por un lado, el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras que regían los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se hubiese producido indefensión para la parte.
- Por otro lado, el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia.

De esta forma, se evidenciaba la distinción en cuanto se discriminaba según que el vicio se hubiese producido en la misma sentencia de instancia o en un momento anterior, vulnerando actos y garantías procesales, produciendo indefensión a la parte. Dicha diferenciación era importante porque diferían sus presupuestos y sus efectos:

Por lo que se refería al primero de los supuestos, es decir, cuando el vicio se había cometido en un momento anterior a la sentencia era necesario que se hubiera solicitado su corrección durante la tramitación del proceso<sup>191</sup>. Como se establecía en

<sup>188</sup> QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2014): *Prontuario de Derecho Contencioso-Administrativo para abogados*, op. cit., pág. 1369.

<sup>189</sup> Artículo 45.1 LJCA: «El recurso contencioso-administrativo se iniciará por un escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso, salvo cuando esta ley disponga otra cosa. 2.A este escrito se acompañará: [...] d) El documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, salvo que se hubieran incorporado o insertado en lo pertinente dentro del cuerpo del documento mencionado en la letra a) de este mismo apartado».

<sup>190</sup> Aunque es una cuestión de índole procesal, pues se refiere a uno de los requisitos procesales legalmente previstos para comparecer ante el Tribunal, debe encauzarse por el artículo 88.1.d) LJCA (STS de 18 de noviembre de 2011, RC 5538/2008).

<sup>191</sup> STS de 20 de julio de 2011 (RC 2961/2008): «El motivo que habilita la casación por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales está condicionado por una doble exigencia: petición de subsanación en la misma instancia, de existir momento procesal oportuno para ello, y producción de indefensión a la parte, como establece el artículo 88.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, prevención que no ha sido observada, pues la recurrente



el párrafo segundo de este artículo 88, cuando el recurso se fundara en vicios anteriores a la sentencia, era necesario que la misma parte «haya pedido la subsanación de la falta o transgresión en la instancia, de existir momento procesal oportuno para ello.» Sin la petición de subsanación, era imposible acceder a la estimación del motivo, porque era motivo de inadmisión del recurso, de conformidad con lo establecido en el artículo 93.2º.b)<sup>192</sup>.

Sin embargo, cuando lo que se denunciaba era la falta de trámite para subsanar el defecto, el motivo estaba bien encauzado por el apartado c) del artículo 88.1 de la Ley jurisdiccional pues era una infracción procesal la que se alegaba (AATS de 27 de septiembre de 2012, RC 5169/2011, y de 11 de abril de 2013, RC 2732/2012, y SSTS de 19 de abril de 2012, RC 6463/2010, y de 13 de julio de 2012, RC 3789/2009).

Como recuerda la STS de 29 de octubre de 2012 (RC 1035/2011): «el derecho a utilizar los medios de prueba garantiza a quien está inmerso en un conflicto que se dilucida jurisdiccionalmente la posibilidad de impulsar una actividad probatoria acorde con sus intereses [...] el derecho a la tutela judicial efectiva impide a los órganos judiciales denegar una prueba oportunamente propuesta y fundar posteriormente su decisión en la falta de acreditación de los hechos cuya demostración se intentaba obtener mediante la actividad probatoria que no se pudo practicar [...] no cabe denegar la práctica de prueba de los hechos en que se basaba la pretensión para luego reprochar que no se ha practicado aquella o que el recurso de casación ha de ser estimado porque la sentencia se apoya en esta falta de prueba, previamente denegada por la Sala, para obtener sus conclusiones lo que evidencia, sin ningún género de dudas la efectiva indefensión. Si bien este Derecho, que no es absoluto, no se ve menoscabado por la inadmisión de una prueba en aplicación estricta de las normas legales, como es la repulsa del recibimiento del recurso a prueba, o de la inadmisión de los medios de prueba, que resulte inútil, impertinente, innecesario o inidóneo, por carecer de la posibilidad de esclarecer los hechos controvertidos y relevantes para la decisión».

La segunda condición para que procediese el motivo por vulneración de las garantías procesales anteriores a la sentencia, era que se hubiese ocasionado indefensión a la parte que la invoca<sup>193</sup>, sin la cual, tampoco era admisible el motivo, por evidente que

---

consintió el Auto de la Sala de instancia de fecha 7 de octubre de 2005 que, entre otros pronunciamientos, inadmitió la prueba testifical-pericial propuesta. Es evidente, al efecto, que si la parte recurrente discrepaba de lo expuesto en la citada resolución, pudo y debió haber interpuesto el pertinente recurso de súplica, tal y como se le indicó al ser la misma notificada, razón por la que ahora no cabe plantear dicha cuestión en casación».

<sup>192</sup> STS de 20 de julio de 2011, RC 2961/2008, referida a la prueba, la que ocasiona más frecuente invocación de este motivo, como pone de manifiesto la jurisprudencia.

<sup>193</sup> STS de 29 de marzo de 2012 (RC 4119/2009): «El motivo casacional previsto en la letra c) del artículo 88.1 LRJCA exige para casar la sentencia, una vez comprobada la existencia de un quebrantamiento de forma, que exista indefensión para la parte, y, el epígrafe 2 de ese mismo artículo dispone que “la infracción de las normas relativas a los actos y garantías procesales que produzca indefensión solo podrá alegarse cuando haya pedido la subsanación de la falta o trasgresión en la instancia de existir momento procesal oportuno para ello”, de modo que la falta de constancia de este intento de subsanación determina la inadmisión del recurso al amparo de

fuese la irregularidad procesal que pudiera apreciarse en la tramitación del procedimiento. Evidentemente que la indefensión que podía legitimar el motivo era la que se ocasionaba al propio recurrente, sin que se pretendiese aducir la indefensión que se le hubiera podido ocasionar a un tercero (STS de 28 de enero de 2013, RC 213/2010).

En ocasiones era posible que por el contenido de la sentencia, tales vicios tuviesen una naturaleza de error *in iudicando* y debiesen hacerse valer por la vía del párrafo d) del artículo 88.1º. Tal era el supuesto en que se oponía por la parte demandada a una persona jurídica recurrente la falta de autorización para recurrir que se exigía en el artículo 45.2º.d) de la LJCA. Si la sentencia apreciaba la inadmisibilidad por ausencia de dicha autorización y el recurso se fundaba en la ausencia de dicha autorización, debería haberse fundado el recurso por la vía del párrafo d), como infracción de norma material.

Cuando la sentencia de instancia acogía un motivo no aducido por las partes sin haber suscitado el trámite de planteamiento de la tesis que ofrecía el artículo 33.2 de la LJCA, se consideraba que procedía la retroacción de las actuaciones a la instancia para que fuese el Tribunal *a quo* el que, tras la subsanación del trámite, procediese a dictar nueva sentencia (STS de 25 de enero de 2013, RC 4366/2009).

Algunas de estas infracciones podían ser la ausencia de trámite de alegaciones en un incidente, la ausencia de traslado del expediente administrativo para presentar la demanda, la denegación del recibimiento del pleito a prueba, la denegación de pruebas o la ausencia de práctica de pruebas declaradas pertinentes.

Por lo que se refería a los vicios que se hubiesen cometido en la sentencia, había una serie de matizaciones respecto al supuesto anterior: que no se requería la exigencia de haber pedido la subsanación y que como el vicio se imputaba al acto final del proceso en la instancia, el contenido de la sentencia no podía ser, como en el supuesto anterior, la retroacción de las actuaciones en la instancia, siendo el Tribunal *ad quem* el que debería haber dictado la nueva sentencia, corrigiendo los defectos que se apreciaren, no exigiéndose la producción de indefensión en este supuesto.

---

*lo dispuesto en el artículo 93.2.b) de la LRJCA .*

*Por ello, la infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales precisa de la concurrencia de dos exigencias básicas, a saber, 1) que se haya pedido la subsanación de la falta o transgresión en la instancia de existir momento procesal oportuno y 2) que se haya ocasionado indefensión a la parte que lo invoca (artículos 88.1.c y 88.2 LRJCA).*

*La jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene exigiendo a este respecto que la prueba no admitida o no practicada hubiera podido tener una influencia decisiva en la resolución del procedimiento. En efecto, no toda irregularidad u omisión procesal en materia de prueba causa por sí misma indefensión material, toda vez que el elemento esencial para que pueda considerarse vulnerado este derecho fundamental, en tanto que queda condicionado por su carácter de derecho constitucional de carácter procesal, reside en la necesidad de demostrar que la actividad probatoria era decisiva en términos de defensa, esto es, que de haberse practicado la prueba omitida, la resolución final del proceso hubiera podido ser distinta en el sentido de ser favorable a quien denuncia la infracción del derecho fundamental (por todas, SSTC 14/2011, de 28 de febrero, FJ 2 y 89/2010, de 15 de noviembre, FJ 2)».*



Para determinar el alcance del motivo que se refería a la omisión de las normas reguladoras de las sentencias, debía estarse a las exigencias que se recogían en dichas normas que, en concreto, se contenían en los artículos 67 y siguientes de la LJCA, fundamentalmente, a los efectos ahora interesados en el primero de ellos; así como en el artículo 218 de la LEC. Pero de las exigencias que se plasman en ambos preceptos, más detallado el de la Ley procesal general, dos cuestiones eran las que casi monopolizan los recursos de casación que se acogían a este motivo casacional, a saber, la incongruencia y la falta de motivación.

Por lo que se refiere a la incongruencia, como se declara reiteradamente por la jurisprudencia (STS de 7 de febrero de 2006, RC 7100/2002), constituye un vicio de la sentencia porque o bien no se pronuncia sobre alguna de las pretensiones oportunamente deducida por partes, en cuyo supuesto nos encontramos con la incongruencia omisiva o por defecto, porque la sentencia conceda menos de lo solicitado por las partes, o bien se incurre en este vicio cuando la sentencia resuelve concediendo más de lo solicitado por las partes, en cuyo supuesto se trata de la incongruencia *ultra petita*.

Incluso puede darse la incongruencia cuando la sentencia se pronuncia sobre cuestiones diferentes de las planteadas por las partes, sin dar oportunidad de ser oídas, en cuyo caso nos encontramos con la incongruencia mixta o por desviación.

Por último, cabe apreciar una cuarta modalidad de la incongruencia, la incongruencia interna, cuando en los razonamientos de la sentencia se incurre en una contradicción entre los argumentos en que se pretende fundar el fallo y el contenido de este<sup>194</sup>.

La STS de la Sala Tercera de fecha 5 de noviembre de 1992, ya señaló los criterios para apreciar la congruencia de las sentencias, advirtiendo que en la demanda contencioso-administrativa se albergan pretensiones de índole varia, de anulación, de condena, etc., que las pretensiones se fundamentan a través de concretos motivos de impugnación o cuestiones, y, que las cuestiones o motivos de invalidez aducidos se hacen patentes al Tribunal mediante la indispensable argumentación jurídica. En consecuencia, se decía: *«argumentos, cuestiones y pretensiones son, por tanto, discernibles en el proceso administrativo, y la congruencia exige del Tribunal que este no solamente se pronuncie sobre las pretensiones, sino que requiere que lo haga sobre la base de los motivos de impugnación y de las correlativas excepciones u oposición que se han planteado ante el órgano jurisdiccional. No así sucede con los argumentos jurídicos, que no integran la pretensión ni constituyen, en rigor, cuestiones, sino el discurrir lógico-jurídico de las partes, que el Tribunal no viene imperativamente obligado a seguir en un iter paralelo a aquel discurso»*.

Una clasificación detallada de la incongruencia se contiene en la STS de 10 de octubre de 2003 (RC 1216/2003), que merece la pena reseñar, en la que se declara: *«La incongruencia jurisdiccional, puede ser positiva cuando otorga más de lo pedido, negativa cuando se concede menos de lo solicitado y aceptado por el demandado, e*

---

<sup>194</sup> Se requiere que en los fundamentos de la sentencia se incurra en una manifiesta contradicción, de tal forma que de dichos razonamientos no pueda aventurarse cuál de ellos ha servido para el rechazo o no de la pretensión (STS de 29 de enero de 2013, RC 3801/2010).

*interna, cuando los razonamientos que en ella se vierten resultan contradichos unos respecto de otros o con lo resuelto, a las que hay que añadir la incongruencia «extra petita» –si se pronuncia sobre determinados extremos al margen de lo suplicado por las partes– y la «citra petita», –si dejan incontestadas y sin resolver algunas de las pretensiones sostenidas por las partes, siempre y cuando el silencio judicial no pueda razonablemente interpretarse como una desestimación tácita (Sentencias de este Tribunal Supremo –Sala Primera de 18 de noviembre de 1.996, 5 de noviembre de 1.997 y 17 y 31 de marzo de 1.998, entre otras muchas), exigiéndose para ello según la Jurisprudencia de este Tribunal (Sentencia de 6 de junio de 1.998, entre otras) «la confrontación entre los pronunciamientos de su parte dispositiva y el objeto del proceso, de la que se deducirá la adecuación, o no, entre el resultado que pretenden obtener los litigantes, los hechos que sustentan sus pretensiones y las razones jurídicas en que se basan», toda vez que el vicio de incongruencia, entendido como un desajuste entre el fallo y los términos en que las partes formulan sus pretensiones puede entrañar una vulneración del principio de contradicción constitutivo de una efectiva denegación de la tutela judicial siempre y cuando la desviación sea de tal naturaleza que suponga una completa modificación de los términos en que discurrió la controversia judicial, como se indica en la sentencia de esta Sala y Sección de 7 de mayo de 1.998».*

Será con relación a las pretensiones que se contienen en sus respectivos escritos como deberá examinarse si concurre el vicio de incongruencia, porque la sentencia ha de dar respuesta a todas las pretensiones que se accionan en el proceso, de conformidad con lo establecido en las normas que la rigen, como ya se ha dicho.

Ahora bien, es muy frecuente que las partes planteen que las sentencias han de dar respuesta no solo a las pretensiones que se contienen en el suplico de las demandas y de las contestaciones de las partes, sino también a los fundamentos que se contienen en los respectivos escritos. No ofrece ninguna duda que respecto de las pretensiones el juzgador está vinculado por lo suplicado por las partes y cuando se concede más, cosa distinta o menos de lo pretendido si hay aceptación de contrario, la sentencia incurre en incongruencia (STS de 19 de junio de 2012, RC 3934/2010, que cita la STC 51/2010, de 4 de octubre).

Siguiendo lo señalado en la antigua STS de 5 de noviembre de 1992, por lo que se refiere a los argumentos o fundamentos de las partes, siguiendo los postulados de la STS de 27 de julio de 2012 (RC 405/2010), con cita de la STC de 17 de julio de 2003: *«el principio de congruencia no se vulnera por el hecho de que los Tribunales basen sus fallos en fundamentos jurídicos distintos de los aducidos por las partes... En consecuencia el principio «iura novit curia» faculta al órgano jurisdiccional a eludir los razonamientos jurídicos de las partes siempre que no altera la pretensión ni el objeto de discusión».*

En relación con este debate es esclarecedora la STS de 19 de junio de 2012 (RC 3934/2010) que, con abundante cita jurisprudencial, viene a distinguir, siguiendo lo declarado por el Tribunal constitucional entre argumentos, cuestiones y pretensiones. Aquellas, las pretensiones y cuestiones: *«están constituidas por las decisiones que la parte pide, y tienen tras de sí: primero, el motivo o motivos de impugnación (o de*



*oposición), que expresan el vicio o vicios o las infracciones jurídicas que se imputan a la actuación administrativa impugnada (o el obstáculo que impide acogerlas), que constituyen o pasan a ser las cuestiones planteadas». Por lo que se refiere a las argumentaciones, se considera por el TS, «que las constituyen «las razones que a juicio de la parte determinan el vicio o lo contrario». Conforme a esa delimitación, se termina concluyendo que: «el deber de congruencia exige del juzgador que se pronuncie sobre las pretensiones y que analice las cuestiones, pero en cambio no sucede lo mismo con los argumentos, que solo constituyen el discurrir lógico-jurídico de la parte y no imponen al juzgador el deber de responder a través de un discurso propio necesariamente paralelo, bastando con que el suyo sea adecuado y suficiente para resolver las cuestiones y decidir sobre las pretensiones». En esa misma línea se declara por la Sentencia de 7 de febrero de 2006 (RC 7100/2002) que: «la falta de consideración, expresa o tácita, en la sentencia, de alguno de los motivos de nulidad –de suficiente entidad y sustantividad– esgrimidos por la parte recurrente puede ser también determinante en este orden jurisdiccional de la incongruencia de la sentencia. Con arreglo a esta doctrina, para apreciar lesión constitucional por incongruencia, que consiste en la ausencia de respuesta a las pretensiones de las partes, debe distinguirse, en primer lugar, entre lo que son meras alegaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones y estas últimas en sí mismas consideradas. Con respecto a las primeras puede no ser necesaria una respuesta explícita y pormenorizada a todas ellas. Respecto de las segundas la exigencia de respuesta congruente se muestra con todo rigor».*

En la Sentencia de 31 de mayo de 2012, RC 2367/2011, recordó el Tribunal Supremo que «la necesidad de preservar la correlación entre las pretensiones deducidas por las partes y el pronunciamiento judicial conlleva la proscripción de la incongruencia por desviación o extra petita partium, e impone al Tribunal el deber de juzgar dentro de los límites de las pretensiones ejercitadas por los contendientes y los motivos invocados como fundamento de las mismas (Sentencias de 11 de abril de 2003, RC 2438/1998, 21 de julio de 2003, RC 4597/1999, 11 de mayo de 2006, RC 1415/2003, 14 de febrero de 2007, RC 2621/2004, 1 de octubre de 2009, RC 1190/2006, 23 de octubre de 2009, RC 3026/2005, 25 de octubre de 2010, RC 4021/2006, 16 de diciembre de 2010, RC 5746/2006, 15 de marzo de 2011, RC 4294/2008, 10 de junio de 2011, RC 4500/2007, 15 de marzo de 2012, RC 3016/2009, y otras)». No se trata de una mera formalidad procesal, la incongruencia extra petita dispone de radicales efectos en la esfera de los derechos de los litigantes. En tal sentido se manifiesta la Sentencia del Tribunal Constitucional 200/1992, de 19 noviembre, al declarar: «El artículo 24 de la Constitución conlleva el derecho a acceder al proceso y a obtener en él una resolución fundada en Derecho que se atenga, en lo esencial, a los términos del debate y resuelva, si entra en el fondo del asunto como aquí sucede, las pretensiones deducidas por las partes sin alterar las mismas en términos que se modifique lo consentido por ellas». Existe cuando se estima un motivo de impugnación no invocado por la recurrente en el proceso sin sometimiento previo de la cuestión a la consideración de las partes procesales. Retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al que se incurrió en la falta advertida. Sentencia de 25 de enero de 2013 (RC 4366/2009).

Como hemos anunciado al inicio de este apartado, dentro de la incongruencia hemos venido distinguiendo, de una parte, la incongruencia *extra petitum*, y la omisiva o *ex silentio*. Esta se produce cuando el órgano judicial deja sin respuesta alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita, cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución, pues la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva no exige una respuesta explícita o pormenorizada de todas y cada una de las alegaciones que se aducen como fundamento de la pretensión, pudiendo ser suficiente a los fines del derecho fundamental invocado, en atención a las circunstancias particulares del caso, una respuesta global o genérica a las alegaciones formuladas por las partes que fundamenten la respuesta a la pretensión deducida, aun cuando se omita una respuesta singular a cada una de las alegaciones concretas no sustanciales. Así lo recoge la STS de 26 de mayo de 2014 (RC 2058/2013).

No obstante, como hemos señalado anteriormente, resulta preciso distinguir entre las meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones y estas últimas en sí mismas consideradas, pues si con respecto a las primeras puede no ser necesaria una respuesta explícita y pormenorizada de todas ellas y, además, la eventual lesión del derecho fundamental deberá enfocarse desde el prisma del derecho a la motivación de toda resolución judicial, respecto de las segundas la exigencia de respuesta congruente se muestra con todo rigor siempre y cuando la pretensión omitida haya sido llevada al juicio en el momento procesal oportuno. La anterior reflexión cobra especial relevancia en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la que el artículo 33 LJCA, ordena que el enjuiciamiento de los órganos de este orden jurisdiccional se produzca *«dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición»*.

Pues bien, dado que en el proceso Contencioso-Administrativo se ejercita necesariamente una pretensión de declaración de disconformidad del acto o resolución recurrida con el ordenamiento jurídico (a lo que puede añadirse la pretensión del reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para su pleno restablecimiento, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios), adquieren especial relevancia los motivos aducidos en defensa de la ilegalidad de la actuación administrativa, si bien ello no enerva la distinción entre motivos sustanciales y no sustanciales susceptibles de ser resueltos tácitamente (SSTC 91/2003, de 19 de mayo; 83/2004, de 10 de mayo; 146/2004, de 13 de septiembre; 174/2004, de 18 de octubre; 250/2004, de 20 de diciembre).

Por el contrario, la incongruencia interna de las sentencias, como señalan las SSTS de 29 de marzo y 22 de junio de 2012, consiste *«en que la conclusión que se expresa en el fallo ha de sustentarse, de modo armónico y en sintonía con los motivos y razones expuestos en los fundamentos, cuya falta comporta una falta de coherencia interna en su contenido, incurriéndose en tal defecto cuando la parte dispositiva resulta sorprendente, inexplicable, incompatible o contradictoria en relación con los fundamentos que le anteceden, de forma que lo decidido en el fallo no es explicado en los fundamentos que le preceden»*.



2. Por lo que se refiere a la motivación de las sentencias debe señalarse que es una exigencia que se impone en el artículo 218.2 de la LEC: *«las sentencias se motivarán expresando los razonamientos fácticos y jurídicos que conducen a la apreciación y valoración de las pruebas, así como a la aplicación e interpretación del derecho. La motivación deberá incidir en los distintos elementos fácticos y jurídicos del pleito, considerados individualmente y en conjunto, ajustándose siempre a las reglas de la lógica y de la razón»* y en el artículo 67 de la Ley jurisdiccional. Por ende, la omisión de la motivación habilita el motivo de casación que se contiene en el artículo 88.1º.c) de la LJCA. La motivación de las sentencias constituye una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 24.1º de la constitución y se reitera en su artículo 120.3º. Así lo recoge la STS de 10 de febrero de 2013 (RC 2014/2010).

La doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, sostiene que el derecho a la tutela judicial efectiva, aunque no garantiza el acierto judicial en la interpretación y aplicación del derecho, sí exige, sin embargo, que la respuesta judicial a las pretensiones planteadas por las partes esté motivada con un razonamiento congruente fundado en derecho (STC 224/2003, 15 de diciembre) para evidenciar que el fallo de la resolución no es un simple y arbitrario acto de voluntad del juzgador (STC 24/1990, de 15 de febrero). Motivación a la que expresamente se refiere el artículo 120 CE, cuya infracción ahora se invoca. No obstante es significativo que en ninguna norma, ni en la interpretación que del artículo 24 CE ha efectuado el Tribunal Constitucional, se ha declarado la existencia de una determinada extensión de la motivación judicial. Cabe, pues, una motivación breve y sintética que contenga los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión (SSTC 58/1997, de 18 de marzo, 25/2000, de 31 de enero) e incluso se ha reputado como constitucionalmente aceptable desde las exigencias de la motivación del artículo 24.1. CE la que tiene lugar por remisión o motivación *in aliunde* (SSTC 108/2001, de 23 de abril, y 171/2002, de 30 de septiembre).

No se puede olvidar que para entender que una resolución judicial está razonada es preciso que el razonamiento que en ella se contiene no sea arbitrario, ni irrazonable, ni incurra en un error patente (STC 214/1999, de 29 de noviembre). Interpretación, la anterior, plenamente asumida por este Tribunal en múltiples resoluciones (27 de mayo, 31 de octubre y 25 de noviembre 2003, 28 y 29 de septiembre 2004, 15 de noviembre de 2004).

Es necesario que los Tribunales expresen las razones que les han llevado a la declaración que se contiene en el fallo de las Sentencias. Se consigue con ello una doble finalidad: por un lado, que se les proporcione a las partes del proceso la posibilidad de poder combatir la decisión, precisamente argumentando en contra de los fundamentos de la decisión que se pronuncia sobre su pretensión, y por otro lado, que en el supuesto de poder ser revisada la decisión por el sistema de recursos, el Tribunal *ad quem* tenga constancia de las razones que han justificado la decisión de instancia sobre la que han de pronunciarse (STS de 10 de febrero de 2013, RC 2014/2010).

Ahora bien, esta obligación no implica que los tribunales hayan de dar respuesta pormenorizada a todas las cuestiones que se suscitan por las partes. Esta configuración

del proceso ha sido utilizada por la jurisprudencia para establecer que ni el derecho a la tutela judicial ni la exigencia que la motiva comportan una determinada extensión de las sentencias, de tal forma que cuando exista una motivación razonable sobre la decisión adoptada, aunque sea breve y concisa, cumple los parámetros de la motivación (STC 58/1997, de 18 de marzo). Y, en efecto, habida cuenta de que rige en el proceso el principio del *iura novit curia*, es incluso admisible que los Tribunales, al motivar sus sentencias, puedan incluso apartarse de las alegaciones de las partes, siempre que las reseñadas en la sentencia justifiquen la decisión adoptada. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2013 (RC 2014/2010): «para entender que una resolución judicial está razonada es preciso que el razonamiento que en ella se contiene no sea arbitrario, ni irrazonable, ni incurra en un error patente (STC 214/1999, de 29 de noviembre). Interpretación, la anterior, plenamente asumida por este Tribunal en múltiples resoluciones (27 de mayo, 31 de octubre y 25 de noviembre 2003, 28 y 29 de septiembre 2004, 15 de noviembre de 2004)».

#### **8.2.4.4 Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate<sup>195</sup>**

El último de los motivos de la casación ordinaria de la Ley jurisdiccional era el reproche que se hacía a la sentencia de instancia por entender que se habían vulnerado las normas o jurisprudencia aplicable<sup>196</sup> al supuesto enjuiciado. Precisamente si lo que se pretendía con la casación era la unidad en la aplicación de esas normas y jurisprudencia, ha de ser el desconocimiento de ese deber por los Tribunales de instancia el que justificara el conocimiento a un Tribunal que unificase dicha intervención, el tradicional error *in iudicando*.

El motivo del artículo 88.1.d) LJCA era, junto con el del apartado c) el más frecuentemente invocado en los recursos de casación, y sin duda el de mayor trascendencia, en tanto en cuanto a través del mismo se planteaban los temas de fondo debatidos en cada proceso.

Del precepto en cuestión merecen comentario dos aspectos fundamentales, uno relativo a lo que había de entenderse por normas del ordenamiento jurídico y otro referente a lo que había de entenderse por jurisprudencia<sup>197</sup>.

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones, no existe duda en este momento que el concepto «norma del ordenamiento jurídico» alcanzaba tanto las normas administrativas, como a las leyes, tanto ordinarias como orgánicas y a los propios

<sup>195</sup> LORENZO JIMÉNEZ, José Vicente (1998): «El motivo 4º del recurso de casación en lo contencioso-administrativo», *Revista de Derecho Procesal*, nº 2, págs. 367-414.

<sup>196</sup> DAMIÁN MORENO, Juan (2005): «La reforma de la casación en torno al carácter vinculante de la jurisprudencia», *Diario la Ley*, nº 6344, Sección Doctrina, 21 de octubre de 2005.

<sup>197</sup> LÓPEZ VILAS, Ramón (2002): *La jurisprudencia y su función complementaria del ordenamiento jurídico*, Madrid, Civitas, págs. 155-173. En esta obra el autor analiza tras la promulgación de la Constitución, la función complementaria de la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico.



preceptos constitucionales<sup>198</sup>, al igual que a los principios generales del Derecho y la costumbre, como fuentes de Derecho que son, sin perjuicio de las limitaciones que imponía el artículo 86.4 en relación con el artículo 89.2 LJCA<sup>199</sup>. Ahora bien, no cabía la cita en casación de textos normativos completos, sin precisar qué preceptos concretos se estimaban infringidos, pues al no justificarse la lesión de los mismos ni relacionarse con lo razonado en la sentencia impugnada, se desdibujaba la propia caracterización del recurso de casación, y se impedía, o dificultaba, según el caso, que cumpliera la función a que está llamado (SSTS de 2 de julio de 2008, RC 6256/2003, y de 19 de julio de 2012 RC 4234/2010), ni tampoco cabía la cita de principios rectores de la política social y económica como motivo de casación, porque, como era sabido, la invocación de tales principios ante los Tribunales estaba condicionada a «*lo que dispongan las leyes que los desarrollen*», tal como recogía expresamente el artículo 53.3 de la Constitución (STS de 6 de octubre de 2011, RC 3342/2009)<sup>200</sup>.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia<sup>201</sup>, esta había de entenderse como la doctrina reiterada emanada de las sentencias del Tribunal Supremo<sup>202</sup>. Lo que supone la existencia de al menos dos resoluciones judiciales<sup>203</sup>, de acuerdo con el artículo 1.6 del Código Civil, quedando excluidas las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia o la Audiencia Nacional.

Las resoluciones del Tribunal Constitucional debían ser traídas a la casación especificando los preceptos constitucionales que se consideraran infringidos según la interpretación de dicho Tribunal, pues la vinculación para los tribunales ordinarios, y, por ende, la posibilidad de que las resoluciones del Tribunal Constitucional fuesen invocadas en casación, derivaba de la obligación de aquellos de atenerse a la interpretación del Tribunal Constitucional de los preceptos y principios constitucionales (artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) (SSTS de 24 de febrero de 2004, RC 667/2001, y de 20 de mayo de 2010, RC 1046/2007).

Este motivo de casación solo podía fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea, nunca de Derecho autonómico. La fundamentación jurídica de esta exclusión se explicaba en una relevante Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 30 de noviembre de 2007 (RC 7638/2002), en los siguientes términos: «*De lo expuesto en los artículos 86.4 y 89.2 de la LJ se desprende que las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los*

---

<sup>198</sup> CANCER LALANNE, Enrique (1999): «La Constitución como motivo del recurso de casación», *Cuadernos de derecho público*, nº 7, págs. 111-138.

<sup>199</sup> LAVILLA RUBIRA, Juan José (1998): *op. cit.*, pág. 640.

<sup>200</sup> QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2014): *Prontuario de Derecho Contencioso-Administrativo para abogados*, Vol. II, Ávila, Universidad Católica de Ávila (UCAV), pág. 1370.

<sup>201</sup> Díez-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis (2004): «Reflexiones sobre el concepto y el valor de la jurisprudencia en el Derecho español» en AA.VV., *El Tribunal Supremo en el ordenamiento constitucional. Jornadas en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución Española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 393-408.

<sup>202</sup> FERRERES COMELLA, Víctor y XIOL RÍOS, Juan Antonio (2009): *Carácter vinculante de la jurisprudencia*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, pág. 83.

<sup>203</sup> LAVILLA RUBIRA, Juan José (1998): *op. cit.*, pág. 640.

*Tribunales Superiores de Justicia solo son recurribles en casación cuando el recurso pretende fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubiesen sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Luego a sensu contrario, cuando el recurso se funde en infracción de normas de Derecho autonómico, la sentencia no será susceptible de recurso de casación, que es, justamente, lo que aquí acontece. Ambos preceptos tienen inmediato antecedente en los artículos 93.4 y 96.2 de la LJ de 1956, modificada por Ley 10/ 1992, de 30 de abril, que a su vez venían precedidos por lo que, antes de la introducción del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo, disponía respecto de los recursos de apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo el artículo 58 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial. De estos preceptos, interpretados en conexión con lo establecido en los artículos 152.1 párrafo segundo y tercero de la CE y 70 de la LOPJ se desprende el propósito legislativo de encomendar, en el orden contencioso-administrativo, a las Salas correspondientes de los Tribunales Superiores de Justicia de las respectivas CCAA la determinación de la interpretación última del derecho de procedencia autonómica. En coherencia con tal planteamiento, los artículos 99.1 y 101.2 de la LJ atribuyen el conocimiento de los recursos de casación para unificación de doctrina fundados en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma y del recurso de casación en interés de la ley en que se enjuicie la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas de las CCAA que hayan sido determinantes del fallo recurrido, a órganos jurisdiccionales que no son la Sala Tercera del Tribunal Supremo sino las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia constituidas con la composición prevista, respectivamente, en los artículos 99.3 y 101.3».*

Lo que determinaba que una sentencia fuese recurrible en casación no era tanto, o no solo, el hecho de que las normas aplicadas en la sentencia fueran de procedencia estatal o comunitaria europea sino que, en relación con la fundamentación jurídica de la resolución judicial, el recurrente fundase su recurso en la infracción de normas de ese carácter, a las cuales había de referirse el escrito de preparación justificando que su vulneración (que podía haber consistido en su inaplicación) había sido relevante para el fallo que se recurría.

Como hemos señalado anteriormente, no cabe la cita en casación de textos normativos completos. STS de 21 de octubre de 2011 (RC 5076/2007). Respecto de la cita de textos normativos completos, la Sala Tercera ha declarado en Sentencia de 5 de julio de 2010 (RC 1891/2006) que ya en Sentencia de 2 de julio de 2008 (RC 6256/2003) sobre la inadecuación o incompatibilidad con el recurso de casación cuando se hace una cita de textos normativos completos como norma infringida, que esta Sala ha calificado como anomalía, en Sentencia de 15 de julio de 2002, la cita de un texto normativo completo, al señalar que: «no deja de suponer una anomalía en un recurso extraordinario como es este de casación la cita indiscriminada de preceptos, incluso de leyes completas, sin precisar qué preceptos, de los múltiples que contienen pueden ser los infringidos».

De igual forma a lo comentado al inicio de este apartado, la cita de principios rectores de la política social y económica (comprendidos en el Capítulo III del Título I del texto constitucional) era insuficiente para construir sobre ella un motivo de casación,



porque, como es sabido, la invocación de tales principios ante los Tribunales estaba condicionada a: *«lo que dispongan las leyes que los desarrollen, tal como recoge expresamente el artículo 53.3 de la Constitución»*.

La invocación instrumental de principios constitucionales y de procedimiento administrativo en materia regida por el ordenamiento autonómico no servía para determinar la admisión del recurso de casación. En palabras de la STS de 14 de mayo de 2010 (RC 2187/2006): *«Debemos reparar que si bien los principios constitucionales, principios generales del derecho, y los del procedimiento administrativo, resultan de aplicación a todos los ordenamientos jurídicos, tanto el estatal como los autonómicos, y con carácter general a todos los ámbitos sectoriales, sin embargo, su proyección, según el caso, se concreta en las diferentes normas autonómicas, de cuya aplicación e interpretación no puede prescindirse a los efectos de examinar tales infracciones, ya sea la jerarquía normativa o la seguridad jurídica. De modo que es la norma autonómica quien concreta y define, ahora en el ámbito urbanístico, la plasmación de un determinado principio constitucional como es el caso de la jerarquía normativa. Máxime cuando, como en este caso, tales cuestiones no estaban en el debate procesal que tuvo lugar en la instancia. La solución contraria a la que exponemos supondría vaciar de contenido el artículo 86.4 de la LJCA, pues los principios constitucionales y de procedimiento administrativo proporcionan el sustrato común y laten en todos los ordenamientos jurídicos, por lo que bastaría su mera invocación, retórica para desbordar los límites que la LJCA ha trazado para acceder a la casación»*.

Conviene recalcar que tampoco era admitida en casación la invocación del derecho autonómico, en los casos de competencias transferidas a las Comunidades Autónomas, cuando se producía una coincidencia entre el tenor de la regulación autonómica y el de la estatal. Así se recoge en el ATS de 29 de abril de 2010 (RC 5805/2009): *«A esta conclusión no obsta la invocada infracción del artículo 168.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, y de la jurisprudencia que lo interpreta, en que el recurrente fundamenta su recurso de casación, pues lo trascendente en los casos como el que ahora nos ocupa, y así lo tiene declarado esta Sala (Auto de 16 de septiembre de 1995), es que la sentencia haya valorado o dejado de valorar indebidamente y con relevancia para el fallo una norma no emanada de los órganos de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, en el presente caso tal cita no tiene otro alcance que el meramente instrumental y a los solos efectos de posibilitar el recurso de casación. En este sentido, esta Sala ha señalado (por todas, Sentencias de 26 de julio y 29 de septiembre de 2001, recaídas en los recursos de casación números 8858/1996 y 9415/1996), que “el ejercicio por una Comunidad Autónoma de sus potestades legislativas en materias sobre las que le han sido transferidas las correspondientes competencias determina que el derecho resultante haya de imputarse a esa Comunidad, sin que pierda esa naturaleza porque el contenido material de algún precepto coincida con el del Derecho Estatal”*».

Ahora bien, existía una importante excepción para los casos en que la normativa estatal aplicada tuviese carácter básico. Señala el ATS de 22 de marzo de 2007 (RC 2215/2006): *«A la vista de lo anterior, no puede apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión aquí examinada al ser de aplicación a este caso lo resuelto en nuestro Auto de 8 de julio de 2004 (RQ 15/2004) que establece lo siguiente: “aunque*

esta Sala ha declarado (Sentencias de 10 de febrero y 27 de junio de 2001, entre otras) que el ejercicio por una Comunidad Autónoma de sus potestades legislativas en materias sobre las que le han sido transferidas las correspondientes competencias determina que el derecho resultante haya de imputarse a esa Comunidad, sin que pierda su naturaleza de Derecho autonómico porque el contenido material de algún precepto coincida con el Derecho estatal, con la consecuencia de que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86.4 LJ, no quepa invocar ese derecho en un motivo de casación, sin embargo, como también se señala en la Sentencia de esta Sala de 19 de julio de 2002, la solución no puede ser la misma cuando el contenido del Derecho autonómico coincide con el del Derecho estatal, pero este tiene naturaleza de legislación básica, como sucede con el artículo 251.1 del Decreto legislativo de Cataluña 1/1990 que corresponde al artículo 245.1 del texto refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992 (LS/1992) y al artículo 181 LS/1976. En estos casos, la asunción por una Comunidad Autónoma como propio del derecho estatal no priva a este de su naturaleza de legislación básica que puede ser invocada en un recurso de casación”».

Con carácter general, el error en la apreciación de la prueba no se encontraba entre los motivos que se relacionaban en el artículo 88.1 de la Ley jurisdiccional, no siendo atacable en este recurso extraordinario la apreciación de los hechos que la sentencia recurrida efectuaba. Señala la STS de 26 de octubre de 2011 (RC 2544/2008), que: «esta Sala ha reiterado que en el recurso de casación no es posible someter a revisión las valoraciones o apreciaciones de tipo fáctico que se realicen en la instancia siempre que se hayan expresado en forma motivada, sean razonables y no arbitrarias y no incurran en error manifiesto. Este recurso no es, en efecto, el cauce procesal adecuado para obtener la revisión de tales valoraciones de hecho por tratarse de un recurso extraordinario encaminado exclusivamente a la verificación de la recta aplicación e interpretación del derecho».

Ahora bien, esa regla general que se acaba de enunciar admitía excepciones, valoradas por la Sala. Así, la Sentencia de 1 de diciembre de 2011 (RC 247/2009), señala lo siguiente: «la jurisprudencia de esta Sala solo contempla la revisión de la valoración de la prueba realizada por el Tribunal de instancia en supuestos específicos que podemos sistematizar en los siguientes apartados: a) cuando se denuncia la vulneración de las reglas que rigen el reparto de la carga de la prueba contenidas en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; b) por el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, con indefensión de la parte (en este caso, por el cauce del artículo 88.1.c/de la Ley reguladora de esta Jurisdicción); c) cuando se aduce la infracción o vulneración de las normas del ordenamiento jurídico relativas a la prueba tasada o a la llamada prueba de presunciones; d) cuando se justifique la infracción de las reglas de la sana crítica, o que la apreciación de la prueba se ha realizado de modo arbitrario o irrazonable o que conduce a resultados inverosímiles; e) si la infracción cometida, al socaire de la valoración de la prueba, ha realizado valoraciones o apreciaciones erróneas de tipo jurídico, como puede ser la aplicación a los hechos que se consideran probados de conceptos jurídicos indeterminados que incorporan las normas aplicables; f) ante la invocación de errores de tipo jurídico cometidos en las valoraciones llevadas a cabo en los dictámenes periciales, documentos o informes,



que, al ser aceptados por la sentencia recurrida, se convierten en infracciones del ordenamiento jurídico imputables directamente a esta; y g) mediante, en fin, la integración en los hechos admitidos como probados por la Sala de instancia».

En resumen, detallaremos a continuación los principios que regulaban la valoración de la prueba, contenidos en la STS de 15 de marzo de 2012:

a) Que era reiterada la doctrina de la Sala, a la que se refiere, entre otras muchas la STS de 30 de octubre de 2007, según la cual: *«la formación de la convicción sobre los hechos en presencia para resolver las cuestiones objeto del debate procesal está atribuida al órgano judicial que, con inmediatez, se encuentra en condiciones de examinar los medios probatorios, sin que pueda ser sustituido en este cometido por este Tribunal de casación».*

b) Que, como regla general (STS de 3 de diciembre de 2001) *«la errónea valoración probatoria ha sido excluida del recurso de casación en la jurisdicción civil por la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, y no ha sido incluida como motivo de casación en el orden contencioso-administrativo, regulado por primera vez en dicha ley. Ello se coherente con la naturaleza de la casación como recurso especial, cuya finalidad es la de corregir errores en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y no someter a revisión la valoración de la prueba realizada por el Tribunal de instancia».*

c) Que no obstante dicha regla general, en muy limitados casos declarados por la jurisprudencia, y por el cauce procesal oportuno, podían plantearse en casación supuestos como el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio en relación con la proposición o la práctica de prueba, o como la infracción de normas que debiesen ser observadas en la valoración de la prueba (ya se tratara de las normas que afectaban a la eficacia de un concreto medio probatorio, o a las reglas que disciplinaban la carga de la prueba, o a la formulación de presunciones); o, en fin, cuando se alegase que el resultado de dicha valoración era arbitrario, inverosímil o falto de razonabilidad, y que estas excepciones, como dijo el Alto Tribunal en la también reciente Sentencia de 6 de marzo de 2012, RC 1883 / 2009, *« [...] tienen carácter restrictivo, por lo que no basta la mera cita del precitado artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, seguida de la simple alegación de que la apreciación de la prueba por la Sala a quo es ilógica o arbitraria, para franquear su examen por este Tribunal Supremo. Al contrario, partiendo de la base de que la apreciación del Tribunal de instancia queda excluida del análisis casacional, la revisión de esa valoración en casación únicamente procederá cuando la irracionalidad o arbitrariedad de la valoración efectuada por la Sala de instancia se revele patente o manifiesta, siendo carga de la parte recurrente aportar los datos y razones que permitan a este Tribunal llegar a la convicción de que así efectivamente ha sido (Sentencia de esta Sala de 15 de junio de 2011, RC 3844/2007, entre otras)»* (STS de 25 de octubre de 2012, RC 4290/2010).

Por otro lado, según el artículo 88.1.d) LJCA, apartado 3º: *«El Tribunal Supremo podrá integrar en los hechos admitidos como probados por el Tribunal de instancia aquellos que, habiendo sido omitidos por este, estén suficientemente justificados según las actuaciones y cuya toma en consideración resulte necesaria para apreciar la infracción».*

*alegada de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, incluso la desviación de poder».*

La integración de hechos no era un motivo de casación, sino una posibilidad que el Tribunal de casación podía ejercer cuando se cumpliesen los requisitos del artículo 88.3 de la LJCA, y siempre que el recurso hubiese sido fundado en motivo previsto en el artículo 88.1.d) de la citada norma jurisdiccional. Exigía que se concretasen los hechos omitidos y los medios de prueba en que la parte estimaba que se fundara su justificación, pues cabía integrar la relación de hechos efectuada por la Sala de instancia cuando, respetando la apreciación de la prueba realizada por esta, fuese posible tomar en consideración algún extremo que figurara en las actuaciones omitido por aquella, el cual fuese relevante para apreciar si se había cometido o no la vulneración del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia denunciada. No se cumplía con tal exigencia cuando la parte recurrente no concretaba la omisión de hecho alguno, sino que su esfuerzo crítico se centraba en disentir de la valoración de la prueba del Tribunal de instancia (ATS de 7 de junio de 2012, RC 4675/2011, y STS de 17 de julio de 2012, RC 4152/2011).

### 8.2.5 Procedimiento

La LJCA en relación a la tramitación<sup>204</sup> del recurso de casación ordinario en el ámbito del contencioso-administrativo se asemejaba a la tradicional regulación de la casación civil, distinguiendo entre la preparación, la interposición, admisión, sustanciación y la decisión o sentencia<sup>205</sup>.

Las dos primeras, eran las fases fundamentales de este recurso, hasta el punto que el ATS de 25 de noviembre de 2010 (RC1886/2010), con abundante cita de resoluciones anteriores, señala que el recurso de casación estaba estructurado en dos fases: una de preparación, que se sustancia ante la misma Sala que ha dictado la resolución que se pretende impugnar, y otra de interposición, ante este Tribunal Supremo, que arranca del emplazamiento acordado por aquella al tener por preparado el recurso.

#### 8.2.5.1 Preparación

El recurso de casación se prepararía<sup>206</sup> ante el mismo órgano jurisdiccional que hubiere dictado la resolución recurrida en el plazo de diez días, contados desde el siguiente a la notificación de aquella, mediante escrito en el que debería manifestarse

---

<sup>204</sup> GALINDO GIL, María Dolores y CHAVES GARCÍA, José Ramón (2015): *Diccionario jurisprudencial del proceso contencioso-administrativo*, Madrid, La Ley.

<sup>205</sup> RUIZ RISUEÑO, Francisco (2014): *El proceso Contencioso-administrativo. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 10ª edic., Madrid, Colex, págs. 369-394.

<sup>206</sup> «La expresión de la voluntad de interposición del recurso. Un requisito, como tal, inútil, porque la mera presentación de dicho escrito ya es un hecho concluyente a favor de la existencia de la voluntad de recurrir». En JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-Administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 89 y 90», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, pág. 642.



la intención de interponer el recurso con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos exigidos (artículo 89.1 de la LJCA).

El plazo para su interposición había de ser el de diez días, que habían de ser contados desde el último de la notificación de la sentencia a cualquiera de las partes, sin que dicho plazo hubiese de computarse desde la notificación al recurrente.

En los supuestos en que se hubiese solicitado la nulidad de la sentencia o la aclaración o rectificación de errores, el cómputo del plazo había de realizarse desde la fecha de notificación de la resolución correspondiente, de conformidad con lo establecido en los artículos 267.8º de la LOPJ y 215.5º de la LEC.

Así computado el plazo, el mismo no admitía prórroga ni suspensión porque, como declara reiteradamente la jurisprudencia (STS de 7 de julio de 2011, RC 1948/2009), tenía naturaleza de plazo de caducidad y no de prescripción. Por tanto, aun cuando resultaba aplicable el artículo 135 LEC<sup>207</sup> en cuanto a la presentación del escrito de preparación, no resultaba admisible a los efectos del cumplimiento del plazo señalado su presentación en oficinas de Correos o en otros órganos jurisdiccionales distintos del que dictó la resolución recurrida. No obstante lo expuesto, siguiendo la doctrina contenida en el Auto de 19 de mayo de 2005 (RC 4676/2004) y a la luz de la recogida al respecto por el Tribunal Constitucional, no podía tomarse en consideración la fecha de presentación del referido escrito en la oficina de Correos.

---

<sup>207</sup> Artículo 135 LEC: «Presentación de escritos, a efectos del requisito de tiempo de los actos procesales. 1. Cuando la presentación de un escrito esté sujeta a plazo, podrá efectuarse hasta las quince horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo, en el servicio común procesal creado a tal efecto o, de no existir este, en la sede del órgano judicial. 2. En las actuaciones ante los tribunales civiles, no se admitirá la presentación de escritos en el Juzgado que preste el servicio de guardia. 3. El funcionario designado para ello estampará en los escritos de iniciación del procedimiento y de cualesquiera otros cuya presentación esté sujeta a plazo perentorio el correspondiente sello en el que se hará constar la oficina judicial ante la que se presenta y el día y hora de la presentación. 4. En todo caso, se dará a la parte recibo de los escritos y documentos que presenten con expresión de la fecha y hora de presentación. También podrá hacerse constar la recepción de escritos y documentos en copia simple presentada por la parte. 5. Cuando las oficinas judiciales y los sujetos intervinientes en un proceso dispongan de medios técnicos que permitan el envío y la normal recepción de escritos iniciadores y demás escritos y documentos, de forma tal que esté garantizada la autenticidad de la comunicación y quede constancia fehaciente de la remisión y recepción íntegras y de la fecha en que se hicieren, los escritos y documentos podrán enviarse por aquellos medios, acusándose recibo del mismo modo y se tendrán por presentados, a efectos de ejercicio de los derechos y de cumplimiento de deberes en la fecha y hora que conste en el resguardo acreditativo de su presentación. En caso de que la presentación tenga lugar en día u hora inhábil a efectos procesales conforme a la ley, se entenderá efectuada el primer día y hora hábil siguiente. A efectos de prueba y del cumplimiento de requisitos legales que exijan disponer de los documentos originales o de copias fehacientes, se estará a lo previsto en el artículo 162.2 de esta ley. Cuando la presentación de escritos perentorios dentro de plazo, por los medios técnicos a que se refiere este apartado, no sea posible por interrupción no planificada del servicio de comunicaciones telemáticas o electrónicas, el remitente podrá proceder a su presentación en la oficina judicial el primer día hábil siguiente acompañando el justificante de dicha interrupción. 6. En cuanto al traslado de los escritos y documentos, se estará a lo dispuesto en el Capítulo IV del Título I del Libro II, pero podrá aquel efectuarse, a los procuradores o a las demás partes, conforme a lo previsto en el apartado anterior, cuando se cumplan los requisitos que establece».

No obstante, debe señalarse que la doctrina del Tribunal Constitucional, recogida en la Sentencia 20/2005, de 1 de febrero, ante la inadmisión por extemporáneo de un recurso de súplica, presentado en una oficina de Correos en el segundo día de los cinco con los que contaba la recurrente a tal efecto, apreció en la resolución judicial vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a los recursos.

A los efectos del cómputo del plazo debía tenerse en cuenta la previsión contenida en el artículo 151.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en virtud del cual: «*los actos de comunicación a la Abogacía del Estado y al Ministerio Fiscal, así como los que se practiquen a través de los servicios de notificaciones organizados por los Colegios de Procuradores, se tendrán por realizados el día siguiente a la fecha de recepción que conste en la diligencia*», que resultaría aplicable a la representación procesal de las Comunidades Autónomas o de otras Administraciones públicas (Auto de 27 de octubre de 2005, recurso de queja 356/2004).

La primera fase, preparación del recurso, tenía lugar ante la Sala que había dictado la resolución judicial que se pretendía combatir en casación, y comenzaba mediante la presentación de un escrito en el que: «*deberá manifestarse la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos de forma exigidos*» (art. 89.1 cit.). Esta carga que se imponía a la parte recurrente se justificaba por el carácter extraordinario y eminentemente formal del recurso de casación. De ahí que ya en esta primera fase de preparación del recurso recayese sobre la parte recurrente la carga de hacer constar el carácter recurrible de la resolución concernida y la observancia de los requisitos formales para la admisión del recurso; siendo inviable y estéril tratar de configurar la posición procesal del Tribunal *a quo* en este trámite como órgano judicial de mera recogida automática y acrítica de escritos de preparación para su posterior remisión al Tribunal Supremo, pues la ley le otorgaba un papel protagonista en esta fase al establecer clara y taxativamente (artículo 90.2) que si la preparación no cumplía los requisitos señalados, la Sala *a quo*: «*dictará auto motivado*» denegatorio de la preparación del recurso. Todo ello sin perjuicio de que correspondiese también al Tribunal Supremo efectuar un nuevo control del trámite de preparación y declarar la inadmisión cuando, a pesar de haber tenido el Tribunal *a quo* por preparado el recurso, se estimase que no se habían observado las previsiones del artículo 89 [artículo 93.2 a)].

Asimismo, la fase de preparación del recurso tenía por objeto garantizar que la parte recurrida tuviese ocasión de conocer en qué motivos del artículo 88.1 de la LJCA la parte recurrente pretendía fundamentar el escrito de interposición del recurso, a fin de adoptar en consecuencia, la posición procesal que estime pertinente. Aun cuando el artículo 89.1 de la Ley jurisdiccional no establecía un listado de los requisitos de forma cuya concurrencia había de plasmarse en el escrito de preparación, el Tribunal Supremo había puesto de manifiesto en multitud de resoluciones la necesidad de hacer constar ya en dicho escrito, primero, el carácter recurrible de la resolución que se intenta impugnar; segundo, la legitimación de la parte recurrente; tercero, el cumplimiento del plazo legalmente fijado para presentar el escrito de preparación, y cuarto, la intención de interponer el recurso de casación contra la sentencia o auto impugnados (AATS de 11 y 18 de julio de 2007, y 16 de octubre de 2008, RC



9741/2003, 2132/2004 y 4184/2007, AATS de 26 de noviembre de 2009, RC 6457/2008, de 13 de mayo de 2010, RC 6592/2009, y 12 de abril de 2012, RC 3075/2011, entre otros muchos). El incumplimiento de estas exigencias formales conllevaba la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 93.2.a).

No obstante, ha de precisarse que esta enumeración no agotaba las exigencias formales predicables del escrito de preparación del recurso de casación, pues tan solo enunciaba aquellas que aparecían desconectadas de los concretos motivos de casación que sustentarían el indicado recurso.

Así, a esos requisitos había de añadirse la necesidad de anticipar en el mismo escrito de preparación los concretos motivos, de entre los previstos en el artículo 88.1 LJCA, en que se fundamentaría el escrito de interposición, cualesquiera que fuesen en cada caso dichos motivos, y más aún, en el caso específico de impugnación de sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia en relación con el cauce casacional del apartado d) de dicho artículo 88.1, no solo apuntar el motivo sino también justificar que la infracción de normas de Derecho estatal o de Derecho comunitario europeo había sido relevante y determinante del fallo de la sentencia. Hemos de reconocer que si bien la jurisprudencia había sido unánime a la hora de exigir en el escrito de preparación la observancia de requisitos como los de hacer constar la legitimación de la parte recurrente o el carácter recurrible de la resolución combatida, el cumplimiento del plazo para recurrir y la intención de interponer el recurso de casación, sin embargo no existía esa misma homogeneidad en cuanto respecta a la necesidad de anticipar en dicho escrito los concretos motivos que se harían valer en la interposición del recurso, ni en cuanto a las consecuencias de la omisión de ese extremo, o de la falta de correlación entre los motivos anunciados en la preparación y los posteriormente desarrollados en la interposición.

Como resumen de lo señalado anteriormente, resultó determinante en lo que a la fase de preparación se refiere, el ATS de 10 de febrero de 2011, RC 2927/2010, reiterado por otros muchos posteriormente, que señalaba lo siguiente:

*«a) Cuando el artículo 89.1 LJCA 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 y no en cualesquiera otras razones no contempladas en la Ley jurisdiccional, 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.*

*b) Los dos primeros apartados de que consta el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción deben ser interpretados y aplicados de forma conjunta y armónica. Así, el segundo apartado no es independiente del primero o alternativo al mismo, al contrario, se asienta en el apartado primero y establece un requisito añadido sobre este, para el caso específico que en él se contempla, de sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia. Consiguientemente, la regla general aplicable a todos los casos y motivos casacionales (ex art.89.1) es que ha de anunciarse ya en la preparación el motivo del artículo 88.1 al que se acogerá el recurso de casación en los concretos términos expuestos en el apartado anterior; y existe además un caso específico de impugnaciones casacionales (ex art. 89.2), las concernientes a sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia y basadas en el motivo casacional del apartado d), en las que ha de darse en el propio escrito de preparación un paso más, no solo anunciando el motivo y las infracciones, sino además justificando, sucinta pero en todo caso suficientemente, la relevancia de la infracción del Derecho estatal o de la Unión Europea en que ese motivo pretende basarse en el fallo de la sentencia, como corresponde a su naturaleza.*

*c) Si el escrito de preparación no especifica en modo alguno los motivos a los que se acogerá la interposición con las exigencias expresadas, el recurso será inadmisibles por aplicación del artículo 93.2.a) en relación con los artículos 88.1 y 89.1, todos ellos de la Ley jurisdiccional, por haber sido defectuosamente preparado. Y esta misma conclusión, la de inadmisibilidad, será de aplicación, aunque sea de forma limitada a los motivos casacionales afectados, cuando se desarrolle en el escrito de interposición un motivo no anunciado previamente en el escrito de preparación o las infracciones normativas o jurisprudenciales desarrolladas en el escrito de interposición no guarden relación con las anunciadas en el escrito de preparación.*

*d) Esta exigencia legal primaria del artículo 89.1, de necesaria y obligada anticipación o anuncio en el escrito de preparación de los motivos que se piensan esgrimir en la interposición, es aplicable tanto respecto de las sentencias y autos procedentes de los Tribunales Superiores de Justicia como respecto de los dictados por la Audiencia Nacional, si bien, como antes dijimos y es jurisprudencia consolidada, la carga añadida del apartado segundo del mismo precepto solo juega respecto de las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia.*

*e) La labor de las Salas de instancia en esta fase de preparación, por lo que respecta a la verificación de la cita de los motivos a los que se acogerá el recurso, es de comprobación formal de que efectivamente el recurso se anuncia por alguno o algunos*



*de los motivos del tan citado artículo 88.1, o se acoge a alguno de los supuestos contemplados en el artículo 87.1 para el caso de que el recurso de casación se dirija contra autos, sin que en este trámite pueda someterse a censura el acierto jurídico de las infracciones normativas que se anuncian en el referido escrito».*

En el supuesto previsto en el artículo 86.4 de la LJCA, referido a la impugnación de las sentencias (en el supuesto de autos no resultaba de aplicación), dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia (no resultaba aplicable respecto de las sentencias dictadas por la Audiencia Nacional) por el cauce casacional del artículo 88.1.d) de la Ley jurisdiccional, era absolutamente imprescindible no solo anunciar el motivo en el escrito de preparación sino también justificar que la infracción de las normas de Derecho estatal o comunitarias había sido relevante y determinante del fallo de la sentencia (AATS 2 de diciembre de 2004 RC 4718/2002, 14 de febrero de 2008 RC 1345/2006, 27 de noviembre de 2008 RC 1961/2008, 17 de septiembre de 2009 RC 2017/2009, 10 de febrero de 2011 RC 3971/2010, 8 de septiembre de 2011 RC 2166/2011, 6 de octubre de 2011 RC 1886/2011), artículo 89.2 de la LJCA.

Si el escrito cumplía los requisitos mencionados y se refería a una resolución susceptible de recurso de casación, el secretario judicial tendría por preparado el recurso y emplazaría a las partes para su comparecencia e interposición del recurso dentro del plazo de treinta días ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Practicados los emplazamientos, remitiría los autos originales y el expediente administrativo dentro de los cinco días siguientes (artículo 90.1 de la LJCA en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).

Si no se cumplían los requisitos señalados o la resolución impugnada no era susceptible de recurso de casación, el secretario judicial daría cuenta a la Sala para que resolviese lo que procediera. Si no se hubiese tenido por preparado, la Sala dictaría auto motivado denegando el emplazamiento de las partes y la remisión de los autos a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, recurrible en queja (artículo 90.2 de la LJCA en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).

Contra el auto denegando tener por preparado el recurso de casación y el emplazamiento de las partes, podía interponerse recurso de queja. Contra la resolución del secretario judicial por la que se tenía por preparado el recurso de casación no cabía recurso alguno, aunque la parte recurrida podía oponerse a su admisión al tiempo de comparecer ante el Tribunal Supremo, si lo hacía dentro del término del emplazamiento (artículo 90.3 de la LJCA en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre)<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-Administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 89 y 90», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, pág. 644. Este autor mantiene que la parte victoriosa en la instancia no tiene en esta fase intervención alguna, a pesar de que en el monto de sus derechos e intereses variará muy mucho según se permita cuanto antes, la sentencia gane firmeza o no.

Respecto al plazo de treinta días, fijado para que el recurrente compareciese ante el Tribunal Supremo, señalar únicamente que el mismo era improrrogable conforme al artículo 128 de la ley y se refería a días hábiles en la localidad en que tuviese su sede el Tribunal ante el que se había preparado el recurso (ATS de 15 de abril de 2002, RC 4053/2001): *«no es obstáculo para declarar desierto el recurso de casación no interpuesto en el plazo de 30 días expresado que la Sala de instancia, que al tiempo de tener por preparado el recurso de casación, se limitara a emplazar a las partes para su comparecencia ante este Tribunal, sin hacer explícito que el término del emplazamiento, por lo que respecta al recurrente, es para personarse e interponer el recurso de casación, como expresamente dispone el artículo 90.1 de la vigente ley, toda vez que esa omisión no liberaba al recurrente de la carga de formular en plazo el escrito de interposición del recurso».*

En este trámite de personación, a que se refería el artículo 90.3 de la Ley de esta Jurisdicción, la parte recurrida solo podía oponerse a la admisión del recurso por las causas previstas en el artículo 93.2.a) (inobservancia de los requisitos exigidos al escrito de preparación e insusceptibilidad de casación de la resolución impugnada) y no por las causas previstas en los demás apartados del mismo precepto, pues la posibilidad que brindaba al recurrido el artículo 90.3 era consecuencia, como se desprendería de su texto, de la imposibilidad legal en que la parte recurrida se encontraba de reaccionar frente a la providencia que tuviese por preparado el recurso de casación, contra la que aquella no podía interponer recurso alguno (AATS de 29 de septiembre de 2005, RC 2455/2005 y 2103/2004, y de 10 de noviembre de 2011, RC 1551/2011 y 3218/2011).

### 8.2.5.2 Interposición

Dentro del término del emplazamiento, el recurrente habría de personarse y formular ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el escrito de interposición del recurso<sup>209</sup>, en el que expresaría razonadamente el motivo o motivos en que se amparase, citando las normas o la jurisprudencia que considerara infringidas (artículo 92.1 de la LJCA).

La personación de las partes<sup>210</sup> ante el Tribunal Supremo había de realizarse, improrrogablemente, en el plazo concedido por el Tribunal de instancia y dentro de dicho plazo había de presentar el escrito de interposición del recurso. En otro caso, el secretario judicial de la Sala del Tribunal Supremo declararía desierto el recurso y ordenaría devolver las actuaciones al Tribunal *a quo*.

Sin embargo, cuando el recurrente hubiese sido el abogado del Estado o el Ministerio Fiscal, una vez recibidos los autos en el Tribunal Supremo, se pasarían las actuaciones a los representantes de dichas instituciones ante el Tribunal Supremo para que

<sup>209</sup> RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón (2004): «La interposición del recurso de casación contencioso-administrativo ordinario», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 18, págs. 11-56.

<sup>210</sup> GARCÍA MACHO, Ricardo Jesús (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-Administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 92 y 93», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, pág. 656.



manifestaran, en el plazo de treinta días, si sostenían el recurso y, en caso afirmativo, presentasen escrito de interposición.

En cuanto al contenido del escrito de interposición, el artículo 92 de la Ley jurisdiccional, solo exigía que en el mismo: «se expresará razonadamente el motivo o motivos en que se ampare, citando las normas o la jurisprudencia que considere infringidas»<sup>211</sup>.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia había puesto de manifiesto constantemente la necesidad de que el escrito de interposición se atuviese a las exigencias formales que le eran propias procediendo, en otro caso, a la desestimación del recurso.

En este sentido se había venido declarando que resultaba inadmisibile el recurso si en el escrito de interposición no se hacía una invocación concreta a los motivos, dentro de los establecidos en el artículo 88.1º de la ley, en que se basase, con expresión fundada al que se acogía el recurso. De otra parte, en el escrito de interposición se había de hacer una crítica concreta a la argumentación de la sentencia que se consideraba cometía la infracción que sirvió de fundamento al motivo, evitando que en la casación se procediese a reproducir las cuestiones que fueron objeto de alegaciones en la instancia, sino a la fundamentación de la sentencia recurrida, que era la que constituía el objeto del recurso.

Así mismo, se consideraba contrario a la propia técnica casacional que una misma cuestión se hiciese valer por más de un motivo casacional, porque ello comportaba rechazar ambos motivos, ya que como declara la Sentencia de 28 de junio de 2011 (RC 830/2009): «resulta inapropiado fundar una misma infracción, simultáneamente, en dos de los apartados del artículo 88.1 de la Ley jurisdiccional, que tipifican motivos de casación de diferente naturaleza y significación».

La doctrina del Tribunal Supremo sobre las exigencias formales que debía tener el escrito de interposición del recurso de casación, cuyo incumplimiento hubiese determinado la inadmisibilidad del recurso, con la consiguiente condena en costas por imperativo del artículo 93 apartado 5<sup>212</sup> de la Ley de la Jurisdicción, excepción hecha de los supuestos del artículo 93 apartado 2.e<sup>213</sup> del mismo, arrojaba algunos ejemplos<sup>214</sup>:

- a) El escrito de interposición del recurso, además de expresar razonadamente el motivo o motivos en que se amparaba, debería citar las normas o la jurisprudencia que se considerara infringidas, motivo o motivos que habían de hallarse comprendidos en algunos de los supuestos que se contenían en el artículo

---

<sup>211</sup> Ibídem, pág. 657.

<sup>212</sup> Artículo 93.5. La inadmisión del recurso, cuando sea total, comportará la imposición de las costas al recurrente, salvo si lo es exclusivamente por la causa prevista en la letra e) del apartado 2.

<sup>213</sup> Artículo 93.2.e). En los asuntos de cuantía indeterminada que no se refieran a la impugnación directa o indirecta de una disposición general, si el recurso estuviese fundado en el motivo del artículo 88.1. d) y se apreciase que el asunto carece de interés casacional por no afectar a un gran número de situaciones o no poseer el suficiente contenido de generalidad.

<sup>214</sup> QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2014): *Prontuario de Derecho Contencioso-Administrativo para abogados*. Universidad Católica de Ávila (UCAV), II volumen, págs. 1376-1377.

88.1 del propio texto legal, pues al ser la casación un recurso extraordinario solo cabía en virtud de los motivos que la ley señalaba (AATS de 14 de julio de 2011, RC 484/2011, y de 27 de octubre de 2011, RC 7100/2010).

b) En consonancia con lo anterior el escrito de interposición del recurso de casación había de presentar un contenido crítico de la sentencia de instancia, no bastando con que el recurrente se limitase a exponer su discrepancia con el sentido del fallo, sin aportar razonamiento alguno que permitiese demostrar equivocación o desacierto en el pronunciamiento de la Sala *a quo* (AATS de 27 de octubre de 2011, RC 1086/2011, y de 15 de noviembre de 2012, RC 1442/2012).

c) Era preciso que existiese una correlación entre el motivo o motivos que servían de fundamento al recurso –los taxativamente autorizados por el artículo 88.1 LJCA– y el desarrollo argumental desplegado en apoyo de los mismos, exigencia implícita en el deber legal de expresar «razonadamente» el motivo o motivos en que viniese amparado el recurso (AATS 17 de noviembre de 2011, RC 55/2011, y de 15 de noviembre de 2012, RC 1267/2012).

d) La exigencia de expresión razonada del motivo o motivos de casación que se articulen, impedía que el contenido del escrito de interposición se concretase en la remisión a otro u otros escritos procedentes bien de instancia, bien de la fase administrativa.

e) Los motivos de casación invocados en la interposición tenían que haber sido previamente anunciados en la preparación y, si bien no se exigía una perfecta y completa correlación entre las infracciones a las que se refería el escrito de preparación y las denunciadas en el escrito de interposición, la función no meramente ornamental del mismo en la estructura del recurso de casación exigía una mínima vinculación entre las mismas (STS de 28 de septiembre de 2010, RC 876/2009, de 13 de mayo de 2011, RC 2100/2009, y de 11 de octubre de 2012, RC 408/2010).

f) Resultaba inapropiado fundar una misma infracción, simultáneamente, en varios de los apartados del artículo 88.1 de la Ley jurisdiccional, que tipificaban motivos de casación de diferente naturaleza y significación, pues estos eran mutuamente excluyentes (AATS de 27 de octubre de 2011, RC 957/2011, de 17 de noviembre de 2011, RC 55/2011, y de 25 de octubre de 2012, RC 1652/2012).

g) No podían mezclarse alegaciones relacionadas con varios apartados del artículo 88.1 de la Ley jurisdiccional y, en consecuencia, errores *in procedendo* e *in iudicando*, en un mismo motivo casacional, pues en tal caso resultaba imposible determinar verdaderamente cuál era la infracción que se imputaba a la sentencia recurrida y que debe ser depurada en este recurso de casación (AATS de 30 de junio de 2011, RC 514/2010, y de 4 de octubre de 2012, RC 738/2012).

h) La formulación de los motivos de casación con un carácter subsidiario o acumulativo, ya se hiciese conjuntamente en el mismo motivo o separadamente en otros diferentes, resultaba impropia de la técnica procesal que exigía el recurso de casación (STS de 29 de junio de 2012, RC 1572/2009, y AATS 24 de febrero de 2011, RC 3668/2010, y de 2 de febrero de 2012, RC 3293/2011).



Si transcurría dicho plazo sin presentar el escrito de interposición, el recurso se declaraba desierto por el secretario judicial, ordenando la devolución de las actuaciones recibidas a la Sala de que procedieren (artículo 92.2 de la LJCA en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).

El plazo improrrogable para interponer el recurso de casación era de caducidad y por ello no susceptible de interrupción ni de rehabilitación (ATS 31 de mayo de 2012, RC 5588/2011, y STS de 7 de julio de 2011, RC 1948/2009)<sup>215</sup>.

Como regla especial a todo ello se establecía que si el recurrente era el defensor de la Administración o el Ministerio Fiscal, en cuanto se recibiesen los autos se dictaría diligencia de ordenación dándoles traslado de los mismos por treinta días para que manifestaran si sostenían o no el recurso y, en caso afirmativo, formularan escrito de interposición ajustado a lo dispuesto con carácter general. Si el recurso no se sostenía o no se formulaba escrito de interposición en el plazo señalado, el secretario judicial lo declararía desierto (artículo 92.3 y 4 de la LJCA en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).

Esta norma singular era aplicable a todas las Administraciones públicas, pero solo cuando habían actuado ante la Sala de instancia representadas y defendidas por los letrados que servían en los servicios jurídicos de las mismas (ex artículo 551.3 de la LOPJ), no cuando lo hacían confiriendo su representación a un abogado apoderado al efecto, pues en tal caso la Administración se encontraba sujeta, como cualquier otro litigante, a la carga de personarse y formular ante esta Sala el escrito de interposición del recurso dentro del término legal del emplazamiento efectuado por el Tribunal *a quo*, como con carácter general preceptuaba el artículo 92.1 de la Ley de esta Jurisdicción (Auto de 7 de abril de 2005, RC 8460/2004).

Terminaba el artículo 88 con un apartado, el 3º, que abría la puerta a la posibilidad de incorporar a la sentencia de casación hechos no recogidos en la de instancia, eso sí, siempre y cuando se tratara de hechos que habiendo sido omitidos por el Tribunal *a quo*, estuviesen suficientemente justificados según las actuaciones, y su toma en consideración resultara, a juicio del TS necesaria para apreciar las infracciones invocadas al amparo del artículo 88.1.d) por la parte recurrente.

Esta posibilidad que configuraba el artículo 88, apartado 3º, no constituía realmente un motivo de casación distinto de los contemplados en el apartado 1º del propio artículo 88, sino que se trataba de una posibilidad que el Tribunal de casación podía ejercer cuando se cumpliesen los requisitos que en ese apartado 3º se contemplaban, y siempre que el recurso hubiese sido fundado en un motivo previsto en el artículo 88.1.d) de la citada norma jurisdiccional (STS 28-11-2012, RC 2612/2010).

La jurisprudencia había precisado, no obstante, en relación a esta regla, que la vía que a través de la misma se abría, servía para integrar en los hechos admitidos como probados por el Tribunal de instancia otros que hubieran sido omitidos por este, pero no para

---

<sup>215</sup> GARCÍA MACHO, Ricardo Jesús (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-Administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3º: Recurso de Casación. Artículos 92 y 93», *op. cit.*, pág. 658.

contradecir aquellos y construir, así, un relato fáctico de signo contrario al afirmado por ese Tribunal. Consiguientemente, lo que no podía pretender la parte recurrente, al acudir a este apartado del artículo 88 era revisar y contradecir la valoración de la prueba llevada a cabo por la Sala de instancia, pues, cabe insistir en ello, esta facultad no estaba prevista en la LJCA para integrar hechos contradictorios con los que la sentencia declarara probados (SSTS 30 de abril de 2012 y 8 de enero de 2013, RC 873/2008 y 2090/2010).

### 8.2.5.3 Admisión

La ley preveía un trámite especial para el examen de la admisibilidad<sup>216</sup> del recurso de casación por el Tribunal Supremo con carácter previo a la sustanciación, lo que no obstaba a que la inadmisibilidad pudiese ser declarada en la sentencia definitiva<sup>217</sup>.

De conformidad a lo señalado en el artículo 93 LJCA, tras la interposición del recurso, el secretario judicial pasaría las actuaciones al magistrado ponente a fin de que, previo examen de las actuaciones, propusiese a la Sala la admisión<sup>218</sup> del recurso<sup>219</sup> o la apertura del trámite de inadmisión. Dictaría una providencia por la que se declarara la admisión del recurso, ordenando que pasasen las actuaciones a la Sección competente para su tramitación y resolución de acuerdo con las normas de reparto de la Sala.

Quienes hubiesen comparecido como recurridos, podrían oponerse a la admisibilidad del recurso. Contra esta resolución de admisión no cabía recurso, sin perjuicio de que en el escrito de oposición se pudiese manifestar cuanto se estimase adecuado acerca de la concurrencia de causas de inadmisión del recurso, que podrían ser apreciadas en sentencia (artículo 95.1 de la LJCA)<sup>220</sup>.

Planteadas causas de inadmisibilidad de oficio por el Tribunal, o por la parte recurrida que hubiera opuesto en su escrito de personación la concurrencia de una o varias causas de inadmisión, relativas a la irrecurribilidad de la resolución o a la defectuosa preparación del recurso, se iniciaría un trámite de audiencia a las partes<sup>221</sup>, a fin de

<sup>216</sup> CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (2008): «El recurso de casación en el derecho económico administrativo. Criterios de admisibilidad en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo», Barcelona, Editorial Bosch. Este autor, Letrado del Gabinete Técnico de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, analiza los criterios de admisión en materia tributaria.

<sup>217</sup> AA.VV. (2015): *Recurso de casación contencioso-administrativo. Cómo lograr su admisión*, Cizur Menor, Navarra, Thompson Aranzadi.

<sup>218</sup> GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (2007): «La admisión del recurso de casación en el ámbito del proceso contencioso-administrativo», *Estudios de derecho judicial*, nº 144, págs. 139-203.

<sup>219</sup> CHINCHILLA MARÍN, Carmen (2011): «La admisión del recurso de casación contra sentencias y autos de la Audiencia Nacional», *Justicia Administrativa*, nº 52, págs. 25-50.

<sup>220</sup> BASSOLS COMA, Martín (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-Administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 94 y 95», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, pág. 668. Señala el autor que «el escrito de oposición, el artículo 1711 de la LEC lo denomina escrito de impugnación-constituye el cauce para que las partes recurridas y personadas puedan formular las alegaciones sustantivas frente a las posiciones del recurrente».

<sup>221</sup> Con las implicaciones evidentes en relación con el CEDH y la jurisprudencia estrasburguense.

que por plazo común de diez días alegasen cuanto estimaran oportuno sobre su efectiva concurrencia.

Transcurrido ese plazo de diez días, la Sala resolvería mediante auto, se hubieran presentado alegaciones o no, en el caso de que se hubiese iniciado el trámite de oficio, que podía contener tres posibles pronunciamientos: de inadmisión del recurso, de admisión, o de admisión parcial y limitada a alguno de los motivos interpuestos.

Si el auto era de admisión, total o parcial, se actuaría del modo antes señalado, pasando el recurso a la fase de oposición; por el contrario, si el auto era de inadmisión total del recurso, se declarararía la firmeza de la resolución de instancia recurrida, disponiéndose el archivo del recurso de casación y la devolución de las actuaciones al Tribunal de instancia, con imposición de las costas del incidente a la parte recurrente (una excepción a esta regla lo constituía la causa de inadmisión del apartado e) por apreciarse carencia de interés casacional, ya que en este caso no existía imposición de las costas al recurrente).

De conformidad a lo señalado en el artículo 93.2 LJCA la Sala, previa audiencia de las partes por diez días, dictaría auto de inadmisión en los siguientes casos:

- a) Si, no obstante haberse tenido por preparado el recurso, se hubiese apreciado en ese trámite que no se habían observado los requisitos exigidos o que la resolución impugnada no era susceptible de recurso de casación. A estos efectos, la Sala podía rectificar fundadamente la cuantía inicialmente fijada, de oficio o a instancia de la parte recurrida, si esta lo solicitaba dentro del término del emplazamiento.
- b) Si el motivo o motivos invocados en el escrito de interposición del recurso no se encontraban comprendidos entre los relacionados en el artículo 88; si no se citaban las normas o la jurisprudencia que se reputaban infringidas; si las citas hechas no guardaban relación alguna con las cuestiones debatidas; o si, siendo necesario haber pedido la subsanación de la falta, no hubiese habido constancia de haberse hecho.
- c) Si se hubieren desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales.
- d) Si el recurso carecía manifiestamente de fundamento.
- e) En los asuntos de cuantía indeterminada que no se refirieran a la impugnación directa o indirecta de una disposición general, si el recurso hubiese estado fundado en infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que hubieran sido aplicables para resolver la cuestión objeto de debate y se hubiese apreciado que el asunto carecía de interés casacional por no afectar a un gran número de situaciones o poseer el suficiente contenido de generalidad (artículo 93.2).

---

En MARTÍN-ROMO CAPILLA, Rosa María (2005): «El recurso de casación contencioso administrativo: su inadmisión en sentencia y la previa audiencia a las partes. Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de noviembre de 2004», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 125, págs. 163-172.

Estas causas de inadmisión podían ser clasificadas en dos categorías: las previstas en las letras a) y b), respondían a razones formales o adjetivas y no afectaban al fondo del asunto, pues giraban en torno a la ausencia de recurribilidad de la resolución judicial impugnada, el incumplimiento de los requisitos exigidos en el escrito de preparación, la invocación de motivos en el escrito de interposición ajenos a los propios de este recurso, la carencia de cita de normas o jurisprudencia infringidas o de relación entre las citadas y las cuestiones debatidas y la ausencia de intento de subsanación de la vulneración de normas relativas a actos y garantías procesales en la instancia, cuando se denuncia esta vulneración causante de indefensión y aquella subsanación fuera posible.

Por el contrario, las causas de inadmisión contempladas en las letras c), d) y e), se referían esencialmente al fondo de la cuestión litigiosa, pues conducían a la inadmisión de los recursos que carecieran manifiestamente de fundamento, de aquellos otros respecto de los que se hubieren desestimando ya con anterioridad otros recursos sustancialmente iguales entrando en el fondo del asunto y de los que carecieren de interés casacional. Su objetivo era evitar que se sustanciara y resolviera recursos de casación que con toda seguridad serían desestimados, pues estaban articulados en términos tales que no podían prosperar, suponían la denuncia de infracciones procesales o vicios de la resolución recurrida manifiestamente inexistentes o afectaban a cuestiones sustantivas que ya habían tenido cumplida respuesta en la jurisprudencia.

La Sala, antes de resolver, ponía de manifiesto sucintamente la posible causa de inadmisión del recurso a las partes personadas por plazo de diez días para que formularan las alegaciones que estimasen procedentes (artículo 93.3).

Si la Sala consideraba que concurría alguna causa de inadmisión, ésta debía acordarse por auto motivado, y podía ser total o parcial según afectara a todos o algunos de los motivos de impugnación articulados por el recurrente. Si era parcial, continuaría la tramitación del recurso respecto de los motivos no afectados por el auto (artículo 93.4). La declaración de inadmisión del recurso por cualquiera de las causas previstas en las letras c), d) y e) del apartado 2º de este artículo 93, requería que el auto se dictase por unanimidad.

La inadmisión del recurso, cuando fuese total, comportaría la imposición de las costas al recurrente, salvo si lo era exclusivamente por la causa prevista en la letra e) del apartado 2 (artículo 93.5). Contra los autos que decidiesen sobre la admisión no se daría recurso alguno (artículo 93.6).

La causa de inadmisión consistente en que se hubieren desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales del artículo 93.2.c LJCA no exigía identidad absoluta entre los supuestos de hecho concernidos por las sentencias desestimatorias ya dictadas y el recurso de casación al que hubiese resultado aplicable la doctrina recogida en aquellas, ni tan siquiera que los hechos, fundamentos y pretensiones deducidas fuesen en uno y otro caso fundamentalmente iguales, sino que bastaba con que el debate jurídico suscitado por la parte recurrente hubiese sido resuelto cabalmente por, al menos, dos sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (AATS de 14 de enero de 2010, RC 2175/2009, y de 7 de junio de 2012, RC 4722/2011 y 76/2012, entre otros).



Esta causa de inadmisión no había de impedir la admisión de recursos de casación que, aun cuando plantearan cuestiones jurídicas que ya habían encontrado respuesta en la jurisprudencia en sentido contrario al propugnado por la parte recurrente, hubieran puesto de manifiesto una crítica suficientemente razonada de la misma que pudiesen haber dado lugar a la reconsideración de tal doctrina jurisprudencial y eventualmente a su modificación.

Por lo que se refería a la carencia manifiesta de fundamento del recurso, ésta permitía que esta causa de inadmisión pudiera ser empleada para inadmitir aquellos motivos casacionales manifiestamente improsperables en aquellos casos en que la falta de fundamento apareciese como evidente y palmaria, a primera vista y cuando fuese apreciable mediante sumarásimos enjuiciamiento del fondo del asunto (SSTS de 21 de marzo de 2007, RC 495/2002, y de 6 de noviembre de 2006, RC 5322/2001 Y ATS de 21 de marzo de 2013, RC 3774/2012).

Por lo que se refiere a las causas de inadmisión, fundadas en la carencia de interés casacional<sup>222</sup>, esta se limitaba a los recursos fundados en el motivo d) del artículo 88.1 LJCA en que se denunciaban vicios *in iudicando*, no *in procedendo*. Su aplicación<sup>223</sup> exigía que el recurso no afectara a un gran número de situaciones o no poseyese suficiente contenido de generalidad, y que no consistiera en una impugnación directa o indirecta de una disposición de carácter general. Su virtualidad se encontraba limitada a los recursos de cuantía indeterminada, exigencia esta injustificada que limitaba enormemente su aplicabilidad y cuya razón de ser no era posible vislumbrar.

En los Autos de 28 de octubre y 25 de noviembre de 2010 (RC 3287/2009 y 2785/2009), de 2 de febrero de 2011 (RC 3505/2011), y de 29 de noviembre de 2012, (RC 950/2012) y STS de 27 de septiembre de 2012 (RC 1488/2011), se afirmaba que el recurso carecería de interés casacional<sup>224</sup>, por un lado, cuando no afectara a un gran número de situaciones, y por otro, cuando no poseyese el suficiente contenido de generalidad. Estos dos supuestos identificaban la ausencia de interés casacional.

Un asunto revestiría un contenido de generalidad que justificase su admisión, entre otros, en los siguientes casos: primero, cuando se tratara de un recurso que plantease una cuestión interpretativa y aplicativa del ordenamiento jurídico sobre el que no hubiese doctrina jurisprudencial, o aun habiéndola hubiera sido desconocida o infringida por el Tribunal de instancia; segundo, cuando se tratara de un recurso que, aun versando sobre cuestiones que ya habían sido examinadas y resueltas por la jurisprudencia, realizaba un enfoque crítico de la misma que hubiese podido dar pie a una reconsideración de dicha doctrina y eventualmente a su cambio; y tercero, cuando

---

<sup>222</sup> REVERÓN PALENZUELA, Benito (2005): «Interés casacional y Tribunal Constitucional. La convalidación constitucional de un acuerdo de dudosa constitucionalidad», *Anales de la Facultad de Derecho*, nº 22, págs. 141-160.

<sup>223</sup> BLASCO GASCÓ, Francisco de Paula (2002): *El interés casacional: infracción o inexistencia de doctrina jurisprudencial en el recurso de casación*, Cizur Menor, Editorial Aranzadi, págs. 59-69.

<sup>224</sup> HUELIN MARTINEZ DE VELASCO, Joaquín (2009): «Una senda escasamente explorada: el interés casacional en el orden contencioso-administrativo», *Cuadernos Digitales de Formación*, nº 6, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 377-416.

el asunto suscitado, aun sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, planteaba una cuestión que por sus repercusiones socioeconómicas revistiese tal entidad que requiriese el pronunciamiento del Tribunal Supremo<sup>225</sup>.

#### 8.2.5.4 Sustanciación

Admitido el recurso por todos o alguno de sus motivos, el secretario judicial entregaría copia del mismo a las partes recurridas y personadas para que formalizasen por escrito su oposición en el plazo común de treinta días. Durante dicho plazo estarían de manifiesto las actuaciones en la Secretaría (artículo 94.1 de la LJCA en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).

En el escrito de oposición se podían alegar causas de inadmisibilidad del recurso, siempre que no hubiesen sido rechazadas por el Tribunal en el trámite de admisión.

Transcurrido dicho plazo, se hubiesen presentado o no escritos de oposición, el secretario judicial señalaría día y hora para la celebración de la vista de acordarlo así la Sala, o declararía que el pleito estaba concluso para sentencia (artículo 94.2 de la LJCA en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).

Habría lugar a la celebración de vista cuando lo pidiesen todas las partes o la Sala lo estimara necesario, atendida la índole del asunto. La solicitud de vista se formularía por otrosí en los escritos de interposición del recurso y de oposición a este (artículo 94.3 de la LJCA)<sup>226</sup>.

#### 8.2.5.5 Sentencia

La Sala dictaba sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista o la declaración de que el pleito estaba concluso para sentencia (artículo 94.4 de la LJCA)<sup>227</sup>.

La sentencia, con respecto al recurso de casación, podía (artículo 95 de la LJCA):

---

<sup>225</sup> Sobre esta cuestión en relación con los signos distintivos véase LENCE REIJA, Carmen (2013): «Marcas e interés casacional en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa», *Estudios de derecho mercantil: Libro homenaje al prof. José Antonio Gómez Segade*, TOBÍO RIVAS, Ana María, FERNÁNDEZ-ALBOR BALTAR, Ángel (ed. lit.), TATO PLAZA, Anxo (ed. lit.), Madrid, Marcial Pons, págs. 697-712.

<sup>226</sup> «El problema que plantea la alegación de causas de inadmisibilidad en el escrito de oposición no rechazadas previamente radica en que, en caso de no celebrarse vista, el recurrente se encuentra discriminado, ya que no ha tenido oportunidad de contradecir las mismas, puesto que como veremos, la no celebración de vista implica la declaración de que el pleito está concluso para sentencia». En BASSOLS COMA, Martín (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-Administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 94 y 95», *op. cit.*, pág. 668.

<sup>227</sup> ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2006): «El Tribunal Supremo y la ejecución de sentencias contencioso-administrativas», en *La ejecución de sentencias contencioso-administrativas. IV curso sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, SÁNCHEZ LAMELAS, Ana (coord.), Cizur Menor, Thomson Aranzadi, págs. 43-74.



a) Declarar su inadmisibilidad, si concurría alguno de los motivos previstos en el artículo 93.2 que antes hemos examinado<sup>228</sup>.

Es reiterada la jurisprudencia de la Sala declarando que resultaba irrelevante, que se hubiera tenido por preparado el recurso en la instancia o el ofrecimiento del mismo al notificarse la resolución impugnada, siempre que concurriese una causa de inadmisión (SSTS de 29 de junio 2009, RC 1911/2008, y de 19 de julio de 2012, RC 4234/2010).

Asimismo, era reiterado el criterio de nuestra jurisprudencia que consideraba que para apreciar una causa de inadmisibilidad ningún obstáculo había para apreciarlo en trámite de sentencia, sin más que convertir en causa de desestimación del recurso de casación, la causa de inadmisibilidad (SSTS de 22 de junio de 2011, RC 179/2009, y de 19 de julio de 2012, RC 4234/2010).

De igual forma, no era obstáculo en trámite de sentencia, la inadmisión de un recurso de casación, a pesar de que hubiese sido admitido con anterioridad, al tener esta admisión carácter provisional (SSTS de 26 de noviembre de 2009, RC 3130/04), de 15 de noviembre de 2010, RC 356/07, y de 10 de diciembre de 2012, RC 1918/2010).

b) Estimarlos por todos o alguno de los motivos aducidos, en cuyo caso la Sala, en una sola sentencia, casando la recurrida resolvería conforme a Derecho, teniendo en cuenta lo siguiente:

1) De estimar por el motivo del artículo 88.1.a) abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción, se anularía la sentencia o resolución recurrida, indicándose el concreto orden jurisdiccional que se estimaba competente, o resolvería el asunto, según correspondiese.

2) De estimar por el motivo del artículo 88.1.b) incompetencia o inadecuación del procedimiento<sup>229</sup>, se remitirían las actuaciones al órgano jurisdiccional competente para que resolviese, o se repondrían al estado y momento exigidos por el procedimiento adecuado para la sustanciación de las mismas, salvo que, por la aplicación de sus normas específicas, dicho procedimiento adecuado no pudiese seguirse.

3) De estimar la existencia de las infracciones procesales mencionadas en el motivo del artículo 88.1.c), se mandarían reponer las actuaciones al estado y momento en que se hubiera incurrido en la falta, salvo si la infracción hubiese consistido en vulneración de las normas reguladoras de la sentencia, en cuyo caso se estaría a lo dispuesto a continuación.

---

<sup>228</sup> «El nuevo artículo 95 reproduce la estructura y sistemática del artículo 102 de la LJCA de 1956, introduciendo innovaciones significativas, algunas, producto del Proyecto remitido por el gobierno, y otras introducidas durante el proceso de elaboración parlamentaria. La innovación más relevante, sin duda, es la posibilidad de declarar la inadmisibilidad por los motivos del artículo 93.2». Cfr. BASSOLS COMA, Martín (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-Administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 94 y 95», *op. cit.*, pág. 673.

<sup>229</sup> *Ibidem*, pág. 676.

4) En los demás casos, la Sala resolvería lo que correspondiese dentro de los términos en que apareciera planteado el debate.

c) Desestimarlos por no acogerse ninguno de los motivos alegados.

En la sentencia que declarara haber lugar al recurso, la Sala resolvería en cuanto a las costas de la instancia conforme a lo establecido en el artículo 139.

Situación especial se produce cuando el recurso de casación incurría en pérdida sobrevinida de objeto o se producía su carencia de contenido, por las siguientes circunstancias:

a) Por la derogación de una disposición general recurrida, lo que determinaría la terminación anormal del proceso por pérdida de objeto, por cuanto suponía una modificación sobrevinida de las circunstancias de hecho concurrentes al tiempo de ejercitarse la acción impugnatoria que privaba definitivamente a las partes de todo interés legítimo en sostenerla u oponerse a ella (artículos 22 y 413 de la LEC y STS de 21 de diciembre de 2011, RC 1259/2007).

b) En los casos de auto dictado en la pieza separada de medidas cautelares, y posteriormente se dictara sentencia, quedando aquel sin objeto, carecía de significado la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, de haberse pronunciado sentencia, aunque esta no fuese firme por haber sido recurrida en casación. Una vez pronunciada sentencia por la Sala de instancia, sobraba cualquier consideración o resolución sobre la suspensión o no de la ejecución del acto, pues únicamente cabía solicitar la ejecución de la sentencia firme o, si esta no lo hubiese sido por haberse preparado recurso de casación, pedir al Tribunal de instancia que acordase su ejecución provisional o anticipada (SSTS de 29 de marzo de 2011, RC 1309/2010, y de 12 de marzo de 2013, RC 3719/2012).

c) En el caso de un auto de ejecución provisional carecía de objeto cuando la sentencia hubiese devenido firme, pues la ejecución dejaba de ser transitoria para ser definitiva, por lo que el recurso de casación contra el auto de ejecución provisional carecía sobrevenidamente de objeto (STS de 14 de junio de 2011, RC 6796/2009).

### 8.3 Recurso de casación para la unificación de doctrina

La existencia en el ordenamiento de una figura como el recurso de casación para la unificación de doctrina<sup>230</sup> se explicaba desde un punto de vista teleológico, en su objetivo de corregir las eventuales ineficiencias o errores que pudieran producirse en el sistema procesal y que pudiese llevar a que se produjesen pronunciamientos diversos ante supuestos que contaban con una identidad subjetiva, objetiva y de pretensiones.

---

<sup>230</sup> ALONSO MURILLO, Felipe (2015): «Recursos de casación para la unificación de doctrina y en interés de la ley, recurso de revisión y nulidad de actuaciones», en *Estudios sobre el proceso contencioso-administrativo en materia tributaria*, JARA, MERINO Isaac, LUCAS DURÁN, Manuel y ALONSO MURILLO, Felipe (coords.), Barcelona, Bosch, págs. 617 y ss.



En la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2004 (RC 292/2002), ya se señaló que la introducción de este recurso en nuestro ordenamiento procesal administrativo, se justificaba por la finalidad de resolver las contradicciones apreciadas entre sentencias emanadas de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo con objeto de homogeneizar y armonizar los criterios jurisdiccionales divergentes mediante la creación de doctrina legal, función nuclear que tiene encomendada el Tribunal Supremo para garantizar el principio de interpretación uniforme del ordenamiento jurídico estatal según establece del artículo 123 de la Constitución.

Esta modalidad velaba, asimismo, por la preservación de intereses vinculados a la salvaguarda del derecho a la igualdad en la aplicación del Derecho, que se garantiza en el artículo 14 de la Constitución, y por servir de cauce jurisdiccional de protección de la Ley frente a interpretaciones erróneas de los órganos judiciales, sometidos al imperio de la Ley conforme establece el artículo 117 de la Carta Magna.

Su finalidad venía constituida por una pretensión unificadora de la doctrina divergente acerca de la aplicación e interpretación de las normas jurídicas en casos sustancialmente iguales, como advierte el Tribunal Supremo en las Sentencias de 9 de julio de 2001 y 17 de marzo de 2003, lo que promovía que el juez casacional realizara de modo preferente el juicio de relevancia de contradicción entre la sentencia objeto del recurso de casación y las sentencias confrontadas, alegadas por la parte recurrente, quedando relegado a un segundo plano el examen de la infracción del ordenamiento jurídico que se imputaba a la sentencia recurrida, constituyendo un requisito para su admisión la concurrencia de las identidades subjetiva, objetiva y causal, determinantes de la existencia de contradicción entre las sentencias enfrentadas que se invocaban.

Se configuraba como un recurso excepcional y subsidiario respecto del de casación ordinario. Debe recordarse que el recurso de casación para la unificación de doctrina era un recurso con unos perfiles propios bien diferentes diferenciados del común, corrigiendo las contradicciones en que incurriesen las doctrinas opuestas que se sustentaran en diferentes sentencias, y respecto de las que se hubiesen cumplido las exigencias impuestas en el artículo 97.3 de la Ley jurisdiccional, sobre supuestos que guarden identidad sustancial entre sí, con el fin de asegurar la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento. De ahí se seguía, como consecuencia inexorable que, en tal sede, la conclusión a que llegaba el Tribunal en la sentencia supuestamente contradictoria había de ser respetada por este Tribunal Supremo mientras no se combatiera directamente a través de alguno de los motivos hábiles para ello, y, por supuesto, en el ámbito del recurso de casación ordinario, pero nunca en el presente, que tampoco permitía remediar la presunta indefensión que por denegación de prueba se hubiere podido causar al recurrente.

En definitiva, este recurso era un remedio extraordinario arbitrado por el legislador para anular sentencias ilegales pero solo si hubieran estado en contradicción con otras de Tribunales homólogos o del Tribunal Supremo, por lo que la ilegalidad de la sentencia era condición necesaria pero no suficiente para la viabilidad de este recurso; puesto que, como recuerdan las Sentencias de 25 y 31 de marzo de 2000 y 26 de

diciembre de 2000, la contradicción entre las sentencias había de ser ontológica, esto es, derivada de dos proposiciones que, al propio tiempo, no podían ser verdaderas o correctas jurídicamente hablando y falsas o contrarias a Derecho, situación que ninguna analogía presentaba con la de sentencias distintas o diferentes, pese a la identidad de planteamientos normativos y de hecho, por el, a su vez, distinto resultado probatorio o por la también distinta naturaleza que hubiese podido predicarse respecto de los supuestos planteados. La contradicción había de resultar de las propias sentencias enfrentadas, tal y como aparecían redactadas, sin correcciones o modificaciones que pudieran derivar de una incorrecta concreción de los hechos o de una desviada apreciación probatoria que las mismas pudieran tener, en cuanto que respecto de las sentencias contradictorias de lo único que se disponía era de sus certificaciones, no de los autos, ni por tanto de las alegaciones y pruebas que en cada uno de los procesos a que pusieron fin se produjeron o se pudieron producir, como recuerda la sentencia de este Tribunal de 10 de febrero de 2001.

En definitiva, corregía interpretaciones jurídicas contrarias al ordenamiento jurídico, pero solo en cuanto constituyesen pronunciamientos contradictorios con los efectuados previamente en otras sentencias específicamente invocadas como de contraste, siempre respecto de los mismos litigantes u otros en idéntica situación y, siempre, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, potenciando así la seguridad jurídica (SSTS 20 de enero de 2012, RCU 144/2010, y 20 de febrero de 2001, RCU 2305/1994).

El recurso de casación ordinario y el de unificación de doctrina eran recursos excluyentes, resultando el segundo de ellos subsidiario del ordinario, por lo que utilizado uno de ellos, queda excluido el otro. La STS de 23 de julio de 2004 (RCU 5571/2004), sometiéndolos a análisis comparativo señaló que: *«No debe ser confundido el recurso de casación (artículos 86 al 95 de la LJCA) con el recurso de casación para unificación de doctrina (artículos 96 a 99 de la LJCA). Aquel tiene como función el examen de los errores in procedendo o in iudicando en que hayan podido incurrir las sentencias susceptibles del mismo. Realiza así las exigencias ínsitas en el principio de legalidad, a cuya satisfacción se ordena, unificando la interpretación del ordenamiento jurídico. El recurso de casación para unificación de doctrina está instituido al servicio, esencialmente, de los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación judicial del Derecho, proponiéndose impedir que, en presencia de las identidades mencionadas en el artículo 96.1 de la LJCA, se pueda llegar a pronunciamientos distintos. En su ámbito, corresponde al Tribunal apreciar, primero, las identidades exigibles, verificar, después, la existencia o no de la contradicción denunciada, para, a continuación, examinando tan solo el conjunto normativo aplicado por las sentencias en contraste, decidir cuál de ellas contiene la interpretación conforme a Derecho, estimando el recurso en caso de apreciar que tal interpretación adecuada es la que recoge la sentencia de contraste, de la que se aparta la recurrida, y desestimándolo en caso contrario, todo ello sin introducir en el debate elementos normativos que no hayan estado presentes en los procesos en que han recaído las sentencias en contradicción»*.

Se trataba, con este medio de impugnación, de potenciar la seguridad jurídica a través de la unificación de los criterios interpretativos y aplicativos del ordenamiento, pero no



en cualquier circunstancia, conforme ocurría con la modalidad general de la casación –siempre que se diesen, desde luego, los requisitos de su procedencia–, sino solo cuando la inseguridad derivara de las propias contradicciones en que, en presencia de litigantes en la misma situación procesal y en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, hubieran incurrido las resoluciones judiciales específicamente enfrentadas.

No era, pues, esta modalidad casacional una forma de eludir la inimpugnabilidad de sentencias que, aun pudiéndose estimar contrarias a Derecho, no alcanzaran en los límites legalmente establecidos para el acceso al recurso de casación general u ordinario, ni, por ende, una última oportunidad de revisar jurisdiccionalmente sentencias eventualmente no ajustadas al ordenamiento para hacer posible una nueva consideración del caso por ellas decidido. Era, simplemente, un remedio extraordinario arbitrado por el legislador para anular, sí, sentencias ilegales, pero solo si hubiesen estado en contradicción con otras de Tribunales homólogos o con otras del Tribunal Supremo específicamente traídas al proceso como opuestas a la que se trate de recurrir.

La competencia para la admisión, sustanciación y decisión de este recurso correspondía a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y dentro de ella, a la Sección que correspondiera de acuerdo con las reglas generales de organización de dicha Sala (artículo 96.5 de la LJCA).

Pero si se trataba de sentencias dictadas en única instancia por el Tribunal Supremo, el recurso sería conocido por una Sección compuesta por el presidente del Tribunal Supremo, el presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo y cinco magistrados de esta misma Sala que eran los dos más antiguos y los tres más modernos. Esta misma Sección conocería cuando la sentencia del Tribunal Supremo que se citase como infringida proviniese, y se hiciese constar así por el recurrente en el escrito de preparación, de una Sección distinta de aquella a la que correspondiera conocer de acuerdo con la regla general (artículo 96.6 y 7 de la LJCA).

Podía interponerse contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia cuando, respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos, así como contra las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia dictadas en única instancia cuando la contradicción se produjese con sentencias del Tribunal Supremo en las mismas circunstancias.

Las sentencias dictadas en segunda instancia no eran susceptibles de recurso de casación para la unificación de doctrina, y tampoco podían residenciarse ante esta Sala por la vía del recurso de casación ordinario o común, ya que los artículos 96.1 y 86.1, de la Ley jurisdiccional referían inequívocamente ambas modalidades de este recurso extraordinario a las sentencias dictadas en única instancia por la Audiencia Nacional y por los Tribunales Superiores de Justicia (en esta línea, Autos de 11 de

junio, 2 y 16 de julio y 24 de septiembre de 2001, 6 de marzo y 17 de julio de 2003, entre otros<sup>231</sup>).

También se excluían de este recurso las sentencias provenientes de una misma Sección de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. STS de 5 de mayo de 2010 (RCUD 269/2005, dictada por la Sala Especial del artículo 96.6 de la LJCA).

En todos estos casos era preciso que la sentencia recurrida no fuese susceptible del recurso de casación ordinario por ser inferior la cuantía del asunto a la cifra de 600.000 euros, establecida con carácter general para el referido recurso por el artículo 86.2.b), aunque dicha cuantía habría de superar los 30.000 euros (artículo 96.3 en su redacción dada por la Ley 37/2011). El resto de las sentencias excluidas de la casación ordinaria lo estaban también de este recurso para la unificación de doctrina (artículo 96.4).

Los criterios de fijación de cuantía del recurso de casación ordinario se aplicaban también al recurso de casación para unificación de doctrina, teniendo en cuenta que no podían acceder a la vía casacional en esta modalidad, los asuntos de cuantía indeterminada, STS 21 de febrero de 2011 (RCUD 552/2009).

El único motivo en el que cabía fundar el recurso estaba integrado, de una parte, por la contradicción doctrinal y, de otra, por la ilegalidad de la sentencia impugnada, pues la estimación del recurso exigía no solo que la sentencia recurrida fuese contradictoria con otra anterior, sino también contraria a Derecho.

Se interponía directamente ante la Sala sentenciadora en el plazo de treinta días, contados a partir de la notificación de la sentencia, mediante escrito razonado que debería contener relación precisa y circunstanciada de las identidades determinantes de la contradicción alegada y la infracción legal que se imputaba a la sentencia recurrida (artículo 97.1 de la LJCA). Por lo tanto, una de las novedades respecto a la casación ordinaria, era que en esta modalidad se suprimiera la distinción entre escrito de preparación y de interposición<sup>232</sup>.

Al escrito debía acompañarse certificación de la sentencia o sentencias alegadas con mención de su firmeza o, en su defecto, copia simple de su texto y justificación documental de haberse solicitado aquella, en cuyo caso el secretario judicial la reclamaría de oficio, y si la sentencia había sido publicada, bastaría con indicar el periódico oficial en que apareciese publicada (artículo 97.2 de la LJCA en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).

Si no se acompañaba la certificación literal de la sentencia de contraste relacionada en el escrito de interposición del recurso de casación, pero se presentaba con el escrito de alegaciones a la providencia de inadmisión, el recurso de casación para la unificación de doctrina resultaba admisible siempre que se aportase la certificación de la sentencia de contraste dentro del plazo de treinta días, contados desde el

<sup>231</sup> ATS de 22 de marzo de 2012 (RQ 105/2011).

<sup>232</sup> PIÑAR MAÑAS, José Luis (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-Administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 97 y 98», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, pág. 684.



siguiente a la notificación de la sentencia a recurrir (STS 21 de marzo de 2013, recurso de queja 137/2012).

Para que fuera admitido este recurso extraordinario, tenía que constar la firmeza de las sentencias de contraste; requisito formal con el que se pretendía justificar y asegurar que efectivamente la doctrina enfrentada sobre la que se pretendía la corrección era definitiva, tal como exigía el artículo 97.2 de la LJCA.

El recurrente debía aportar la certificación con la nota de la firmeza de la sentencia de contraste (SSTS 17 de julio de 2009, RCU 269/2007, y 10 de enero de 2013, RCU 1605/2012). Solo cabía alegar como sentencias contradictorias las que fuesen de fecha anterior a la que fuera objeto del recurso (ATS 30 de mayo de 2011, RCU 76/2006) y habían de haber sido dictadas en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (STS 25 de marzo de 2013, RCU 3993/2012).

Si el escrito de interposición cumplía los requisitos y se refería a una sentencia susceptible de este recurso, el secretario judicial admitía el recurso dando traslado del mismo a la parte o partes recurridas para que pudiesen oponerse en el plazo de treinta días (artículo 97.3 de la LJCA en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre). En otro caso, daba cuenta a la Sala para que resolviera lo que procediese. Si la Sala lo estimaba pertinente dictaba, previa audiencia de las partes por plazo común de cinco días, auto motivado declarando la inadmisión del recurso, susceptible de recurso de queja (artículo 97.4 de la LJCA en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).

El recurrente al afirmar que existía un distinto pronunciamiento al resolver supuestos sustancialmente iguales, le era exigible un razonamiento que contuviese una relación precisa y circunstanciada de las identidades determinantes de la contradicción alegada, que se refiriese a todos y cada uno de los elementos que determinaban que los supuestos podían ser sustancialmente iguales (había de referirse a los litigantes, a los hechos, a los fundamentos y a las pretensiones, tanto del supuesto en el que se dictó la sentencia recurrida, como del o de los supuestos en que se dictaron las de contraste) detallando cuáles eran, en los supuestos que se comparaban y en lo jurídicamente relevante, la situación de los litigantes, los hechos, los fundamentos y las pretensiones.

A su vez el recurrente debía identificar las normas o los principios o la jurisprudencia que esa sentencia pudiese haber infringido al pronunciarse en el sentido en que lo hizo, con una exposición razonada capaz de ser reconocida como fundamento de esa imputación (STS 10 de enero de 2013, RCU 1605/2012).

Elevados los autos y el expediente administrativo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, la sustanciación y resolución seguían las reglas generales (artículo 97.6 y 7 de la LJCA).

Los pronunciamientos del Tribunal Supremo al resolver estos recursos en ningún caso afectaban las situaciones jurídicas creadas por las resoluciones precedentes a la impugnada. Si la sentencia declaraba que había lugar al recurso, casaba la impugnada y resolverá el debate planteado con pronunciamientos ajustados a Derecho,

modificando las declaraciones efectuadas y las situaciones creadas por la sentencia impugnada (artículo 98 de la LJCA).

La procedencia del recurso se condicionaba a que respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos (art. 96.1 LJCA), por lo que debía producirse la contradicción entre sentencias determinadas en las que concurriese la denominada triple identidad:

- a) Subjetiva (porque las sentencias que se oponían como contrarias afectaban a los mismos litigantes o a otros diferentes en idéntica situación).
- b) Fáctica (relativa a los hechos fijados en la sentencia impugnada y la invocada como contraste).
- c) Jurídica (referente a las pretensiones ejercitadas en uno y otro proceso, de manera que, dada su analogía, desde el punto de vista de la aplicación del ordenamiento jurídico, reclamasen una solución de idéntico sentido).

Así lo recogían entre otras las STS de 8 de septiembre de 2011, RC 306/2008. Además, su estimación, exigía que concurriese la infracción legal denunciada por el recurrente, por lo que es preciso para que prosperara el recurso que la doctrina correcta fuese la de las sentencias de contraste (STS 22 de diciembre de 2010, RCU 81/2007).

En el recurso de casación para unificación de doctrina no cabía una revisión de la valoración de la prueba efectuada por la Sala de instancia (STS 14 de enero de 2013, RCU 1023/2011).

Como se desprende de lo dicho sobre esta modalidad casacional, este recurso no tenía por objeto aquellas sentencias en las que el distinto pronunciamiento respondía a un cambio de criterio razonado por el Tribunal (SSTS 24 de octubre de 2011, RCU 290/2011, y 14 de noviembre de 2011, RCU 370/2010), ya que en la contradicción existente entre dos sentencias provenientes del mismo órgano jurisdiccional solo podía ser interpuesto cuando la sentencia recurrida se apartase del criterio seguido anteriormente por el mismo órgano judicial en anteriores sentencias sin motivar el cambio de criterio. ATS de 14 de abril de 2011 (RQ 22/2011). En estos casos, el diferente juicio valorativo de la situación controvertida, no respondía a una inadvertida contradicción en la aplicación de la ley sino a una reconsideración de la interpretación de la norma, debidamente fundada.

Por último y a diferencia del recurso de casación ordinario, esta modalidad de unificación de doctrina solo podía interponerse contra sentencias, nunca contra autos. AATS de 7 de noviembre de 2005 y 30 de septiembre de 2008 (RQ 164/2008).

#### **8.4 Recurso de casación para la unificación de doctrina en materia autonómica**

La LJCA se ocupaba del recurso de casación para la unificación de doctrina<sup>233</sup> respecto de las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales

---

<sup>233</sup> ROMERO REY, Carlos (2014): «La necesaria profundización en el Estado autonómico, también en materia casacional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 167, págs. 161-178.



Superiores de Justicia, en el caso de que existiesen varias de estas Salas o la Sala o Salas tuvieran varias Secciones, y en los mismos casos que el examinado con anterioridad, si bien este recurso solo podía fundarse en infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma y era necesario que la cuantía excediese de 30.000 euros (artículo 99, según redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre).

Únicamente procedía contra sentencias que no fuesen susceptibles de recurso de casación o de recurso de casación para la unificación de doctrina por aplicación exclusiva de lo previsto en el artículo 86.4 y cuando la cuantía litigiosa superara los 30.000 euros. La competencia para conocer del mismo corresponde a la Sala del artículo 99.3 de la LRJCA, STS de 12 de noviembre de 2010 (RC 2686/2006).

Por lo tanto este recurso estaba expresamente excluido respecto de sentencias contra las que cupiese recurso de casación ante el Tribunal Supremo, quedando descartada, por tanto, la tramitación simultánea o sucesiva de ambos recursos. Así las cosas si se hubiera admitido y resuelto un recurso de casación autonómico, debería haber sido removido tal impedimento procesal para que el Tribunal Supremo pudiese entrar a resolver el recurso de casación y así desapareciesen las actuaciones relativas al recurso de casación autonómico para unificación de doctrina, mediante la declaración de nulidad de tales actuaciones al amparo de lo previsto en el artículo 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (STS 27 de mayo de 2010, RCU 1381/2006, y ATS de 11 de noviembre de 2011, RCU 5061/2008).

### 8.5 Recurso de casación en interés de la ley

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica del recurso de casación en interés de la ley, constituyó un modelo puro de casación ya que tenía la finalidad exclusiva de defender el interés público (*ius constitutionis*), libre de las adherencias del interés privado (*ius litigatoris*), para verificar una interpretación ortodoxa y abstracta de la legalidad objetiva y formar doctrina legal. Así se desprendería del artículo 102.b) de la Ley de esta Jurisdicción del año 1956, en la versión de la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal de 30 de abril de 1992 y se ratifica hoy en el artículo 100 de la LJCA).

El artículo 100.7 LJCA ponía de relieve su falta de incidencia en la situación jurídica derivada de la sentencia impugnada, al disponer que la sentencia que se dictase, respetaría, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida<sup>234</sup>.

---

<sup>234</sup> DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel (2013): «Creación judicial del Derecho a través del recurso de casación en interés de la ley: Una crítica desde una perspectiva económica y evolutiva», *Indret. Revista para el Análisis del Derecho*, nº 1, págs. 1-27. Para el profesor DOMÉNECH PASCUAL, de la Universidad de Valencia, el artículo 100 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa otorga al Tribunal Supremo un insólito poder normativo. La doctrina fijada en las sentencias estimatorias de recursos de casación en interés de la ley se publica en el Boletín Oficial del Estado y, a partir de su inserción en él, vincula a los restantes Tribunales y Juzgados de la referida jurisdicción. El citado autor analiza críticamente, desde una perspectiva económica y evolutiva, dicha potestad. En la primera parte del trabajo se estudian las razones que podrían esgrimirse a favor o en contra de que los jueces puedan dictar normas jurídicas generales. En

El recurso de casación en interés de la ley constituyó así un remedio más que extraordinario verdaderamente excepcional del que disponía el Ministerio Fiscal así como las Administraciones públicas –y, en general, las entidades o corporaciones que ostentaran la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo– para evitar que sentencias cuya doctrina fuera gravemente dañosa para el interés general y errónea pudiese prosperar y perpetuarse en una jurisprudencia futura (lo que expresa el brocardo: *Ne sententia ad exemplum trahatur*).

Esa finalidad específica y su propia estructura, en la que destacaba su naturaleza, debatida en la doctrina procesal, de proceso objetivo sin necesidad de controversia necesaria entre partes, exigía el cumplimiento riguroso de los requisitos establecidos en el artículo 100 LJCA en cuanto a legitimación, plazo de interposición y sentencias contra las que cabía, que no podían ser otras que las dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso–Administrativo y por las Salas de esta Jurisdicción de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia –salvo, en cuanto a estas últimas, que hubiesen recaído respecto de actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas y se fundaran, básicamente, en normas emanadas de sus órganos,– que no fuesen «susceptibles de recurso de casación».

De lo dicho, resultaba el carácter subsidiario que había que atribuir a este recurso de casación en interés de la ley no solo frente al recurso de casación tipo o casación ordinaria, sino también en cuanto se refería a la «unificación de doctrina», si la situación que en el mismo se hubiese expuesto significara una contradicción de ésta encuadrable en el marco del artículo 100 de la LRJCA.

El artículo 100.1 de la Ley de la Jurisdicción exigía en la interposición del recurso de casación en interés de ley, y en atención a la excepcional naturaleza del mismo, que existiese un grave daño para el interés general que justificase su interposición, requisito que, como señalaba la sentencia de 23 de abril de 2008, había sido interpretado por la doctrina del Tribunal Supremo como referido a la previsible posterior y repetida actuación de los Tribunales de instancia, e incluso de la Administración, al conocer de casos iguales a los resueltos por la sentencia impugnada, de lo que se seguirá perjuicio grave para el interés general si se seguía el criterio de la sentencia que se recurría. Ello obtenía corrección si el Tribunal Supremo, estimando el recurso de casación en interés de la ley, sin alterar la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida, fijaba la doctrina legal que había de considerarse correcta; y ello por cuanto la finalidad del recurso en relación con la fijación de doctrina correcta, tenía por objeto impedir pronunciamientos ulteriores del orden contencioso–administrativo en base a los cuales se efectuase una errónea interpretación de la ley. Cumplía por tanto este recurso una función nomofiláctica o de protección del ordenamiento jurídico.

---

la segunda se aborda el caso concreto de las sentencias que estiman recursos de casación en interés de la ley. Y se muestra por qué la configuración legal de los mismos, ciertamente desafortunada según su criterio, propicia la emanación de doctrinas judiciales de contenido sesgado.



Por otra parte, el error había de estar referido al Derecho estatal, lo que excluía el recurso del artículo 100 LJCA cuando la interpretación o aplicación que fuera objeto de censura estuviese referida al Derecho autonómico (STS de 26 de mayo de 2008, RC 43/2005), y además había de ser relevante, esto es, determinante del pronunciamiento del fallo recurrido (STS de 21 de marzo de 2007, RC 40/2005).

En cuanto al daño, debía diferenciarse entre su naturaleza y la gravedad que según la ley resultaba necesaria. Sobre lo primero, la jurisprudencia tenía dicho que podía ser no solo patrimonial sino organizativo o de cualquier otra índole (STS de 13 de julio de 1996, RC 4328/1994) y, paralelamente, tenía también declarado que su entidad podía ser económica o cualitativa (STS de 20 de diciembre de 2006, RC 54/2005). El criterio para apreciar la gravedad del daño era el de la probabilidad de su reiteración (STS de 3 de mayo de 1996, RC 4739/1993), debiendo ser alegada y justificada por el recurrente (STS de 18 de octubre de 2005, RC 41/2004).

Desde estas consideraciones generales se observaba que, como señalaban las STS de 30 de diciembre de 2009 (RCIL 16/2009) y 14 de junio de 2010 (RCIL 46/2008), la viabilidad del recurso requería, según la jurisprudencia indicada y lo dispuesto en el citado artículo 100.1, *in fine*, de la Ley de la Jurisdicción, justificar que la doctrina establecida por la sentencia recurrida fuese gravemente dañosa para el interés general, lo que no se solventaba con la mera alusión a la inseguridad jurídica creada por la interpretación acogida, que era predicable de todos los casos en que se cuestionase la misma.

Perjuicio grave para el interés general y errónea interpretación del ordenamiento jurídico habían de ir de la mano en este recurso para que pudiese prosperar.

Por lo que se refiere a su finalidad, este recurso extraordinario en interés de la ley constituyó un medio de impugnación de naturaleza casacional, que, como todos, estaba dirigido a la unificación de los criterios interpretativos y aplicativos del ordenamiento, pero que tenía por única finalidad la fijación en el fallo de doctrina legal, en cuanto había de respetar la situación jurídica derivada de la sentencia, en cuanto era subsidiario respecto de las otras dos modalidades casacionales y en cuanto, por último, aparte de haberse de observar en su interposición los requisitos formales y procedimentales establecidos en el precepto antes mencionado, exigía el cumplimiento de otros fundamentalmente encaminados a evitar que un medio de impugnación de tan singular naturaleza se convirtiese, de hecho, en un mecanismo que permitiera un nuevo examen del problema concreto suscitado en la instancia, anticipando así el resultado de cuestiones iguales o sustancialmente iguales que a las Administraciones y entidades legitimadas para interponerlo pudieran plantearse, o que ya tuvieran realmente suscitadas, o que convirtiese al Tribunal Supremo en una suerte de órgano consultivo de aquellas siempre que sus particulares criterios decisorios hubiesen sido contrariados en vía de revisión jurisdiccional.

Por eso, era absolutamente necesario, para la viabilidad del recurso, que la doctrina que se solicitara –que debería ser acotada en el escrito de interposición, sin que fuese precedente hacer remisión a la que derivara de sus argumentos– guardase relación directa con el problema planteado en la instancia –evitando así la petición, y en su caso formulación, de interpretaciones y doctrinas que, aun siendo correctas en

abstracto, estuviesen desvinculadas de la cuestión suscitada en los autos y resuelta en la sentencia-, y que, además, tal doctrina estuviese formulada en términos que permitiesen su aplicación generalizada, y por eso, también, eran rechazables las interpretaciones y doctrinas solicitadas que, a la postre, no harían otra cosa que reproducir o ratificar conclusiones o mandatos de la ley o de cualesquiera otras disposiciones con susceptibilidad de aplicación directa.

Y todo ello sin perjuicio de que también hubiera que argumentar lo erróneo del criterio sustentado por la sentencia impugnada, en el sentido de que se tratara de un criterio manifiestamente contrario a Derecho y no únicamente predicable del caso concreto controvertido, sin posibilidades, por tanto, de generalización –recuérdese la finalidad del recurso de evitar la perpetuación o repetición de la doctrina errónea-, y argumentar, igualmente, la magnitud en que la sentencia recurrida pudiese considerarse gravemente dañosa para el interés general.

La legitimación activa era muy limitada. Correspondía a:

- a) La Administración pública territorial que tuviera interés legítimo en el asunto.
- b) Las entidades o corporaciones que ostentaran la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto.
- c) Al Ministerio Fiscal<sup>235</sup>.
- d) La Administración General del Estado (artículo 100.1).

Con carácter general debía tenerse en cuenta que la legitimación se otorgaba en la Ley con la finalidad de defender los intereses generales, pero no los de aquellos miembros integrados en la asociación o Corporación de Derecho Público de que se tratara (Colegios profesionales: ATS de 12 de mayo de 2011, RCIL 1555/2011, Sindicatos y organizaciones empresariales: ATS de 16 de junio de 2000, RCIL 3281/2000, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: ATS de 17 de junio de 2004, RCIL 20/2004)

Eran recurribles en interés de ley las sentencias dictadas en única instancia por los jueces de lo Contencioso-Administrativo y las pronunciadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia no susceptibles de recurso de casación (artículo 100.1 de la LJCA).

Por lo que se refiere a los requisitos formales de este recurso, si, ya en los recursos de casación contemplados en los artículos 86 y 96, la Ley de la Jurisdicción imponía requisitos severos cuyo cumplimiento se vigilaba por la Sala, en este caso, lo hacía especialmente. Por eso, procedía exigir con rigor su observancia para cumplir fielmente las determinaciones del legislador.

En realidad, ese era el criterio mantenido reiteradamente por la jurisprudencia, por ejemplo, en las Sentencias de 5 de mayo (RCIL 3456/2001) y 23 de junio de 2003 (RCIL 2829/2001), y en las allí citadas, o en la de 23 de julio, también de 2003, (RCIL

---

<sup>235</sup> Sobre el ministerio público y su legitimación: BLANQUER CRIADO, David Vicente (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-Administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 99, 100 y 101», *op. cit.*, pág. 701.



9450/1997), entre otras. Jurisprudencia que había añadido, más bien explicitado, requisitos adicionales que resultaban de la interpretación de la Ley de la Jurisdicción:

a) El primero era que la doctrina cuya fijación se pretendía se refiriese a un concreto precepto [Sentencias de 6, 8 y 20 de junio de 2005 (RCIL 26 y 21/2004 y 46/2003)].

b) El segundo estribaba en que no hubiera sido establecida ya por esta Sala [Sentencia de 28 de enero de 2003 (RCIL 8199/2000) con cita de una larga lista de otras anteriores coincidentes].

c) El tercero es que el recurso tuviese utilidad, lo que no sucedía cuando la doctrina cuya fijación se solicitaba ya resultaba por sí misma de las propias normas [Sentencias de 8 de junio de 2005 (RCIL 21/2004), de 15 de febrero de 2005 (RCIL 66/2003) y de 23 de enero de 2004 (RCIL 30/2004)].

d) STS de 11/02/2010 (RCIL 39/2006): *«el recurso de casación en interés de la ley regulado en el artículo 100 de la Ley jurisdiccional, para cuya resolución es competente este Tribunal, está reservado a los supuestos en los que la doctrina legal que se postule tenga por objeto la interpretación y aplicación de normas emanadas del Estado, que hayan sido determinantes del fallo recurrido, requisito exigido en el artículo 110 en el apartado 2 que constriñe el ámbito de aplicación, como ha reiterado la jurisprudencia (por todas, la STS de 23 de noviembre de 2000, en recurso de casación en interés de ley nº 5421/98), y las que en ella se citan».*

e) Había de buscarse una interpretación general y abstracta de la norma aplicable, no un pronunciamiento sobre un caso singular. STS de 20 de noviembre de 2012 (RCIL 2812/2011). La doctrina que había de ser expuesta específicamente y no podía consistir en la mera reproducción de preceptos legales. STS de 21 de diciembre de 2012 (RCIL 3131/2011): *«es preciso, paralelamente, que el sujeto activo de la pretensión casacional señale la doctrina legal cuya fijación postula y que esta sea una respuesta necesaria para subsanar el criterio erróneo que pretende evitarse; doctrina que ha de ser expuesta específicamente y no puede consistir en la mera reproducción de preceptos legales, porque el fin de la jurisprudencia consiste en la fijación de pautas sobre su interpretación llamadas a complementar el ordenamiento jurídico mediante la determinación del recto sentido de la norma, la integración de sus lagunas y la unificación de la diversidad de criterios que puedan seguir los tribunales en su aplicación».*

f) Había de ser una respuesta necesaria para subsanar el criterio erróneo que pretendía evitarse e ir vinculada a un determinado precepto legal. STS de 15 de febrero de 2012 (RCIL 41/2010): *«el sujeto activo de la pretensión casacional señale la doctrina legal cuya fijación postula y que esta sea una respuesta necesaria para subsanar el criterio erróneo que pretende evitarse. Doctrina que ha de ir vinculada a un determinado precepto legal (como recordó la Sentencia de 6 de junio de 2005, Recurso 26/2004)».* No cabe formular proposiciones alternativas: solo la que se pretende sea doctrina legal. ATS de 3 noviembre de 2011 (RCIL 3817/2011).

g) No era admisible este contra una sentencia que interpretara una norma de acuerdo con el criterio de una anterior Sentencia del Alto Tribunal. STS de 13 de mayo de 2011 (RCIL 36/2009). Como destacaba la STS de 5 de marzo de 2004 (RCIL 96/2004): *«el (recurso) de casación en interés de la ley tiene por finalidad la fijación de doctrina legal cuando esta no existe y resulta procedente, pero no puede utilizarse para reiterar la doctrina ya declarada»*. Por ello, como señala también la Sentencia de esta Sala de 28 de abril de 2003 (casación en interés de ley nº 214/01) *«ha de descartarse toda pretensión que propugne el obtener la declaración de una doctrina legal cuya procedencia hubiese sido anteriormente rechazada o que, por el contrario, ya estuviese fijada por este Tribunal Supremo»*. Y, en esta misma línea, las Sentencias de 8 de junio de 2005 (casación en interés de ley nº 21/2004) y 11 de junio de 2008 (casación en interés de la ley nº 59/2006) y Auto de 28 de octubre de 2009 (casación en interés de la ley nº 64/2009) vienen a recordar que el recurso carece de sentido cuando ya existe doctrina legal sobre la cuestión de que se trate. Criterio este reproducido por Auto de 1 de marzo de 2007 (casación en interés de la ley nº 65/2006).

h) Era necesario que la doctrina legal postulada estuviese vinculada a un determinado precepto legal. STS de 30 de marzo de 2011 (RCIL 77/2009): *«Como también es preciso, paralelamente, que el sujeto activo de la pretensión casacional señale la doctrina legal cuya fijación postula y que esta sea una respuesta necesaria para subsanar el criterio erróneo que pretende evitarse. Doctrina que ha de ir vinculada a un determinado precepto legal (como recordó la Sentencia de 6 de junio de 2005, Recurso 26/2004), pues esta vinculación aparece inevitable si se tiene en cuenta que el artículo 100.2, por lo que concierne a la actividad interpretativa y aplicativa que ha de ser objeto de enjuiciamiento, la refiere expresamente a “normas emanadas del Estado”, y si se considera también la propia denominación de este recurso de casación [“en interés de la Ley”]»*.

i) Carecía de utilidad este recurso cuando la doctrina cuya fijación se solicitaba ya resultaba por sí misma de las propias normas. STS de 30 de enero de 2007 (RCIL 20/2005) [con cita expresa de la STS de 20 de febrero de 2005 (RCIL 9/2004)].

Nos hallábamos frente a un remedio excepcional y subsidiario, esto es, solo factible cuando la sentencia impugnada tuviese carácter de firme por no caber contra ella recurso de casación, tanto en su modalidad ordinaria, como en la de «para unificación de doctrina» que recogía el artículo 100.1 LJCA, en el que no cabía otra cosa distinta que establecer la doctrina de esta Sala respecto al concreto pronunciamiento de la Sala de instancia.

Otra característica esencial era que no afectaba a la situación particular de la sentencia recurrida pues el fallo devenía inalterable. De no concurrir todas las circunstancias que acabamos de mencionar no resultaba viable el recurso de casación en interés de la ley.

El Tribunal Supremo había venido entendiendo (STS de 27 de marzo de 2006, RC 3/2005, con cita de otras) que la finalidad del recurso ahora considerado no era otra que la de evitar la perpetuación de criterios interpretativos erróneos cuando resultasen gravemente dañosos para los intereses generales. Daño que, por lo tanto, era preciso



justificar pues si no se justificaba que la sentencia era gravemente dañosa para el interés general no prosperaría (Sentencias de 9 de diciembre 2010, RCIL 49/2008, y 13 de diciembre de 2010, RCIL 15/2007) lo que podía acontecer cuando se tratara de un supuesto aislado que no se evidenciara pudiera repetirse (Sentencia de 23 de noviembre de 2007, RCIL 45/2006).

Tampoco cabía proponer aquella que resultase inútil por su obviedad de forzoso acatamiento (STS de 19 de diciembre de 1998, RCIL 10340/1997) al constituir reproducción prácticamente literal de lo dispuesto en la norma (STS de 16 de marzo de 2005). Otro tanto cuando se tratara de resoluciones dictadas en supuestos de hecho infrecuentes y de difícil repetición (STS de 23 de noviembre de 2007, RC 45/2006), es decir supuestos aislados (STS de 20 de febrero de 2012, RCIL 21/2010). También cuando se apreciase una evidente desconexión con lo afirmado en la resolución impugnada pretendiéndose la decisión interpretativa de una norma cuya aplicación no se había planteado ante el Tribunal de instancia (STS de 25 de febrero 2009, RCIL 38/2007), o cuando no guardase relación directa con el objeto del proceso de instancia (STS de 18 de mayo de 2004, RCIL 73/2002).

No cabía pretender la transformación de un órgano decisorio como el Tribunal Supremo en órgano consultivo de las entidades legitimadas para interponerlo (STS de 16 de diciembre de 1998, RCIL 6883/1997), en aras a agenciarse una doctrina general de carácter preventivo, de escasa o nula conexión con el supuesto concreto debatido, pero que pueda funcionar como clave de la anulación o convalidación de otras actuaciones administrativas posteriores (STS de 28 de abril 2004, RCIL 104/2002).

La doctrina legal solicitada tenía que ser una medida necesaria para corregir un error de interpretación o aplicación jurídica que hubiese sido razón determinante del fallo, lo que no acontecía cuando la razón determinante del fallo era la aplicación de un precepto constitucional (STS de 30 de marzo de 2011, RC 77/2009).

Según la STS de 13 de mayo de 2010 (RCIL 1/2008), el recurso de casación en interés de la ley, en cuanto a la interpretación del ordenamiento jurídico, fue concebido para mirar al futuro y no hacia el pasado.

Conforme señalaba la STS de 10 de noviembre de 2011 (RCIL 59/2009): *«[...] ha de evitarse, en fin, que la irrecurribilidad de los pronunciamientos judiciales, en los casos en que así viene establecido, pretenda soslayarse a través de la interposición de un recurso como el presente concebido únicamente en interés de la ley, y a través del cual se trate, en realidad, de obtener un nuevo examen del problema ya resuelto definitivamente en vía judicial, convirtiendo al Tribunal Supremo en órgano consultivo de las entidades legitimadas para interponerlo (por todas, Sentencias de 6 de abril y 11 de junio y 16 de diciembre de 1998), sin sujetarse al estricto cumplimiento de los requisitos exigidos para que prospere un recurso de esta naturaleza».*

El recurso se interponía en el plazo de tres meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo mediante escrito razonado en el que se fijaría la doctrina legal que se postulase, acompañando copia certificada de la sentencia impugnada, en la que debería constar la fecha de su notificación de forma

fehaciente. Si no se cumplieran estos requisitos o el recurso fuera extemporáneo la Sala ordenaría de plano su archivo (artículo 100.3 de la LJCA).

Se interponía en dicho término, a partir de la notificación de la sentencia, como señala el artículo 100.3 de la Ley jurisdiccional, lo que determinaba la extemporaneidad del recurso, si se interponía fuera de este plazo. Como había establecido la doctrina del Alto Tribunal, sirva por todos el ATS de 29 de septiembre de 2011 (RCIL 3130/2011), hay que recordar que el cómputo de este plazo se iniciaba, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la propia Ley jurisdiccional, que era norma extensible al ámbito de los recursos jerárquicos, el día siguiente al de la notificación y, en el mismo sentido expresado, en el artículo 133.1 de la LEC, aplicable supletoriamente a este orden jurisdiccional, ex disposición final primera de la LJCA, mientras que el *dies ad quem* o de finalización del plazo, según reiterada jurisprudencia, tenía lugar el día del tercer mes equivalente al de la fecha de notificación, toda vez que, de conformidad con el apartado 3 del citado artículo 133 LEC, los plazos señalados por meses o por años se computarían de fecha a fecha (AATS de 26 de abril de 2002, RCIL 4/2002, 19 de abril de 2007, RCIL 6/2007, y 21 de octubre de 2010, RCIL 68/2010, entre otros).

La documentación que había de acompañarse inexcusablemente a este recurso extraordinario era la certificación de la sentencia impugnada en la que constaba la fecha de la notificación. Resultaba inviable aportar una mera fotocopia de la sentencia o incluso de su testimonio, ATS de 2 de febrero de 2012 (RCIL 5674/2011): *«[...] el recurso que formula la Comunidad de Madrid no viene acompañado de certificación de la sentencia impugnada en la que conste la fecha en que tuvo lugar su notificación, como exige el mencionado precepto legal, sino de una mera fotocopia de dicha certificación, que carece de autenticidad y validez a los efectos que nos ocupan (por todos, Autos de 13 de enero de 2009 –recurso nº 40/08–y 8 de julio –recurso nº 42/10– y 21 de octubre de 2010 –recurso nº 73710–). El incumplimiento de este requisito, a pesar de su carácter formal, es legalmente insubsanable ante el categórico mandato del artículo 100.3 de la Ley de esta Jurisdicción que ordena, si no se cumplen los requisitos exigidos, archivar “de plano” el recurso».*

La certificación había de ser expedida por el secretario judicial del órgano jurisdiccional que dictase la sentencia impugnada. ATS de 11 de octubre de 2002 (RCIL 27/2002).

Interpuesto el recurso en tiempo y forma, el secretario judicial del Tribunal Supremo reclamaba los autos originales al órgano jurisdiccional sentenciador, mandando emplazar a cuantos hubieren sido parte para que en el plazo de quince días compareciesen, dando el plazo de treinta días a las partes comparecidas para que pudiesen efectuar las alegaciones que estimaran procedentes (artículo 100.4 y 5 de la LJCA en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).

Transcurrido el plazo de alegaciones, y previa audiencia al Ministerio Fiscal por diez días, el Tribunal Supremo dictaría sentencia (artículo 100.6 de la LJCA).

A la tramitación y resolución de estos recursos se daba carácter preferente [artículo 102.b).3 de la LJCA].

La sentencia que se dictaba respetaría, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, cuando fuera estimatoria, fijaría en el fallo la



doctrina legal, en cuyo caso, se publicaba en el Boletín Oficial del Estado y a partir de su inserción en él vincularía a todos los jueces y Tribunales inferiores en grado (artículo 100.7 de la LJCA)<sup>236</sup>.

A la tradicional finalidad nomofiláctica de protección del Derecho objetivo del recurso de casación propiamente dicho, el recurso de casación en interés de la ley añadía una función integradora o uniformadora del Derecho, pues mediante el establecimiento por el Tribunal Supremo (dada su supremacía ex art. 123.1 CE) de una doctrina legal vinculante para todos los jueces y Tribunales inferiores en grado jurisdiccional, se garantizaba la aplicación uniforme de la ley en todo el territorio nacional, evitando la perpetuación de criterios interpretativos establecidos en sentencias de esos Jueces y Tribunales inferiores que se estimaban erróneos y gravemente dañosos para el interés general. Se descartaba, por tanto, que el artículo 100.7 LJCA, en la medida en que establecía el carácter vinculante de las sentencias del Tribunal Supremo que estimaran los recursos de casación en interés de ley, fuese inconstitucional porque vulnerase el principio de independencia judicial proclamado en el artículo 117.1 CE.

### 8.6 El recurso de casación autonómico en interés de la ley

La LJCA se ocupaba del recurso de casación en interés de la ley respecto de las sentencias dictadas en única instancia por los jueces de lo Contencioso-Administrativo, contra las que no se podía interponer el recurso previsto en el artículo 100.

Dichas resoluciones, podían ser impugnadas por la Administración pública territorial que tuviese interés legítimo en el asunto y por las entidades o corporaciones que ostentasen la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto, por el Ministerio Fiscal y por la Administración de la Comunidad Autónoma, en interés de la ley, mediante un recurso de casación, cuando estimaran gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada.

Únicamente podía enjuiciarse a través de este recurso, la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas de la Comunidad Autónoma que hubiesen sido determinantes del fallo recurrido.

Su conocimiento correspondía a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia y, cuando contase con más de una, la Sección de la Sala que tuviese su sede en dicho Tribunal a que se refería el artículo 99.3.

En lo referente a plazos, procedimiento para la sustanciación de este recurso y efectos de la sentencia regía lo establecido en el artículo 100 con las adaptaciones necesarias. La publicación de la sentencia, en su caso, tenía lugar en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Autónoma y a partir de su inserción en él, vinculaba a todos los jueces de lo contencioso-administrativo con sede en el territorio a que extiende su jurisdicción el Tribunal Superior de Justicia.

---

<sup>236</sup> ALONSO MAS, M<sup>a</sup> José (2012): «La eficacia vinculante de las sentencias estimatorias del recurso de casación en interés de ley. A propósito de la STC 37/2012, de 19 de marzo», *Revista de Administración Pública*, n<sup>o</sup> 189, págs. 139-171.

## 9. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA(S) SALA(S) DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO

El Tribunal Supremo<sup>237</sup>, con la denominación Supremo Tribunal de Justicia<sup>238</sup>, nace con la Constitución gaditana de 1812 (artículos 259 a 261), si bien su Sala de lo Contencioso se estableció con posterioridad.

El primer Reglamento del Tribunal Supremo data del 13 de marzo de 1814 y en él se fijaron la existencia de tres salas, compuestas de cinco magistrados dos de ellas, y seis la tercera<sup>239</sup>. La división en salas obedecía a la mayor eficacia en el trabajo, aunque se recogía literalmente que las salas estaban diferenciadas aunque no especializadas, de tal modo que había la exigencia de que todos los magistrados rotarían en su pertenencia a las tres<sup>240</sup>.

---

<sup>237</sup> Dos excelentes obras con cuidadas ediciones sobre la historia del Tribunal Supremo en: AA.VV. (2008): *El Tribunal Supremo del Reino de España*, Madrid, BOE y AA.VV. (2012): *Bicentenario de la constitución del Tribunal Supremo del Reino de España*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.

<sup>238</sup> «Artículo 261. Toca a este Supremo Tribunal:

*Primero. Dirimir todas las competencias de las Audiencias entre sí en todo el territorio español, y las de las Audiencias con los Tribunales especiales, que existan en la Península e islas adyacentes. En Ultramar se dirimirán estas últimas según lo determinaren las leyes.*

*Segundo. Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.*

*Tercero. Conocer de todas las causas de separación y suspensión de los consejeros de Estado y de los magistrados de las Audiencias.*

*Cuarto. Conocer de todas las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las Audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este Tribunal.*

*Quinto. Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos de este Supremo Tribunal. Si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de este Supremo Tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederán a nombrar para este fin un Tribunal compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número doble.*

*Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.*

*Séptimo. Conocer de todos los asuntos contenciosos pertenecientes al Real patronato.*

*Octavo. Conocer de los recursos de fuerza de todos los Tribunales eclesiásticos superiores de la Corte.*

*Noveno. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y hacer efectiva la responsabilidad de que trata el artículo 254. Por lo relativo a Ultramar, de estos recursos se conocerá en las Audiencias en la forma que se dirá en su lugar.*

*Décimo. Oír las dudas de los demás Tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes.*

*Undécimo. Examinar las listas de las causas civiles y criminales, que deben remitirle las Audiencias para promover la pronta administración de justicia, pasar copia de ellas para el mismo efecto al Gobierno, y disponer su publicación por medio de la imprenta».*

<sup>239</sup> En cumplimiento del Decreto de 17 de abril de 1812, como bien ha señalado MORENO PASTOR, Luis (1989): *Los orígenes del Tribunal Supremo 1812-1838*, Madrid, Ministerio de Justicia, pág. 370.

<sup>240</sup> DIAZ SAMPEDRO, Braulio (2004): *La politización de la justicia: el Tribunal Supremo (1836-1881)*, op. cit., pág. 147.



El Reglamento de 17 de octubre de 1835 organizó el trabajo del Tribunal Supremo en tres salas, con cinco ministros cada una. Dos de ellas tenían encomendados los negocios de España y la otra sala, fiscalizaba los negocios de las provincias de ultramar, auxiliando a las otras salas en el caso de que lo necesitaran. Los cinco ministros que componían la Sala de Indias, los nombraba el rey y los otros diez, por orden de antigüedad dentro del escalafón.

El truncado Proyecto de 15 de enero de 1840, mantuvo las tres salas con cinco miembros cada una, incluyendo al presidente de la misma. Se regulaba novedosamente la figura del magistrado ponente para cada una de las tres salas, función que expiraría a los seis meses, y que sería el encargado de realizar un resumen oral de los asuntos, estudio de los problemas y posterior redacción de las sentencias.

Por razones de agilidad en la justicia, se pretendió reordenar el Tribunal. Así la Comisión de Codificación en sus trabajos de 7 de marzo de 1844, planteó crear dos secciones, denominadas de casación y de justicia, suprimiendo las tres salas existentes. Fruto de esta propuesta inicial, fue el Proyecto de Organización de Tribunales, de García Gallardo, que en su Título I contemplaba que el Tribunal estaría compuesto por dos secciones independientes, denominadas de casación y de justicia que solo se reunirían para rendir homenaje de respeto al monarca el día primero del año, en cuyo acto solemne: «llevará la palabra en nombre del Tribunal, con el carácter de su Presidente, el Ministro de Gracia y Justicia», y que a su vez se subdividirían en salas ordinarias, estableciéndose junto a ellas una llamada de gobierno, compuesta de dos vicepresidentes (los presidentes de salas ordinarias) y el fiscal del rey, que trataría los asuntos de mayor trascendencia llegados al alto Tribunal<sup>241</sup>.

El Proyecto de 9 de septiembre de 1853, del marqués de Gerona, presentó a las Cortes la necesidad de adecuar los tribunales a las reformas emprendidas por otros países europeos lo que se plasmó, diez años después, en la Ley de 30 de abril de 1863. Este proyecto contempló la existencia de dos secciones, tal como se venía funcionando, distribuyendo a los magistrados en salas, existiendo en cada una de ellas, un juez ponente, al que correspondería redactar las sentencias motivadamente, proponiendo a las salas la deliberación de los puntos de hecho y de derecho sobre los que debía recaer el fallo.

Mediante Real Decreto de 17 de enero de 1854 se decidió suprimir la Sala de Indias, con la intención de unificar la doctrina y criterios sobre las causas de ultramar, acudiendo a la especial preparación de los magistrados. Ello supuso una nueva organización, tanto de magistrados como de las salas, que atendieron a la carga de trabajo como criterio organizativo. El trabajo de decisión lo resolvían las salas, y cuando el Tribunal Supremo debía ejercer tareas consultivas, el Tribunal Supremo funcionaba a través del pleno.

El 25 de agosto de 1854 se restableció la Sala de Indias en el Tribunal Supremo debido a la conveniencia de regresar al modelo anterior ya que se había incrementado, por la labor del legislador de la época, la normativa específica de ultramar, requiriendo

---

<sup>241</sup> DIAZ SAMPEDRO, Braulio (2004): *op. cit.*, pág. 148.

conocimientos especiales que conllevaban una especialización para decidir bien en los asuntos generados en ultramar. Se restableció, por tanto, la Sala con la misma organización que tuvo antes. Este cambio no produjo la creación de nuevas plazas.

El trabajo que emprendió la comisión especial de codificación, a tal efecto el 22 de octubre de 1855, culminó con el Proyecto de Ley Orgánica y Juzgados que contempló dos secciones independientes, denominadas de justicia y de casación, divididas cada una en dos salas.

La Base 34 del Proyecto de 1862, que fue la antesala de la Ley de 30 de abril de 1864, contemplaba el funcionamiento en cuatro salas: Sala Primera: fondo civil, Sala Segunda: forma civil y criminal, Sala Tercera: fondo criminal y Sala Cuarta de admisión en lo civil y criminal. Posteriormente la referida ley configuró el Tribunal Supremo de la siguiente forma<sup>242</sup>:

— Sala Primera compuesta de dos secciones, que se denominaron primera y segunda. Cada una tuvo un presidente y ocho ministros, tomando este número de los que formaban dicha sala y de los demás del tribunal y se crearon dos plazas más para completar su dotación. Las atribuciones de las dos secciones concedieron por repartimiento de los recursos de casación en el fondo y de los que hasta ese momento tenían como competencia en materia de comercio, hacienda pública y de imprenta. El presidente del Tribunal podría asistir cuando lo creyera conveniente a cualquiera sección o sala.

— Sala Segunda y de Indias formaron una sala, que se denominó segunda y de Indias, compuesta de un presidente y seis ministros, y conoció de los asuntos que en ese momento correspondían a las dos y de los demás que no se contenían entre las atribuciones de la sala primera; admitiendo las súplicas que procedieran con arreglo a las leyes vigentes para ante la sala primera, por riguroso turno entre sus dos secciones.

Se produjo una reducción real de dos salas, confiriendo la propia ley al Ministro de Justicia la potestad de desarrollar dicha norma a través de un reglamento.

Una comisión de juristas, el 27 de mayo de 1864, presentó un texto en forma de proyecto que proponía la idoneidad de crear cinco salas: Sala Primera (admisión de lo civil), Sala Segunda (admisión de lo criminal), Sala Tercera (casación de lo civil), Sala Cuarta (casación de lo criminal) y Sala Quinta (casación en la forma)<sup>243</sup>.

Este texto no llegó a tener vigencia, pero es la fiel muestra de lo profesional de la propuesta, frente a la oposición presentada desde las instancias políticas. Hasta este

---

<sup>242</sup> Ibidem, pág. 153.

<sup>243</sup> Las dos salas de admisión se compusieron de un presidente y seis magistrados y las otras salas de un presidente y ocho magistrados cada una. También existió la sala de gobierno formada por el presidente del Tribunal, los presidentes de sala y el fiscal, ejerciendo esta todas las atribuciones gubernativas que correspondían al Tribunal, a excepción de las que con arreglo a esta ley correspondían al Tribunal en pleno. Quedó suprimida la antigua Sala de Indias y los negocios civiles y criminales que atendía se repartieron entre las demás del Tribunal, con sujeción a las reglas establecidas en la ley para las demás de la Península e islas adyacentes, tanto respecto a la competencia como a su sustanciación.



momento, nadie había formulado la necesidad de crear una sala para sustanciar los asuntos atinentes a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Pegando un pequeño salto en la apasionante historia de nuestro Alto Tribunal, con la llegada del sexenio revolucionario, el Decreto de 26 de noviembre de 1868, quiso enmendar determinados aspectos de la Ley de 11 de abril de 1868. Se determinó la existencia de tres salas. Por primera vez se contempló la creación de una sala exclusiva para los asuntos contencioso-administrativos, curiosamente fue la sala tercera, formada inicialmente por el presidente del Tribunal y los presidentes de sala más antiguos. De los 33 magistrados del Tribunal, ocho de ellos estaban exclusivamente destinados a la sala de recursos contra la administración, es decir, lo que vino a ser la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. A través del Decreto de 16 de octubre de 1868 pasó la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del Consejo de Estado, al Tribunal Supremo.

Ahora bien, hasta este momento hemos recorrido brevemente, la propia historia del Tribunal Supremo, hasta que se inserta en su organización, la jurisdicción contenciosa, lo que nos lleva a preguntarnos, ¿cómo se enjuiciaba el funcionamiento de la Administración existente, hasta este hito, o por el contrario, no estaba sujeto a control jurisdiccional alguno?

Hay que partir de una realidad parecida a la francesa, y que más adelante analizaremos, que no es otra que la especial reactancia a crear un orden judicial nuevo que fiscalice la gestión del poder político. Con las Cortes de Cádiz se quiso virar en lo que había sido el sistema jurisdiccional del Antiguo Régimen. Se pretendía que solo los tribunales ordinarios fuesen los que entendiesen de pleitos y recursos en todos los ámbitos, lo que chocó con los intereses del poder político, que quería resucitar el modelo regio anterior.

Siendo esta la situación de nuestro sistema jurisdiccional, ¿quién resolvía los conflictos ente la Administración y los administrados? ¿Dónde se ubicó en realidad la materia contencioso-administrativa? Una explicación la podemos encontrar en la propia fisonomía de la administración existente, que no necesitaba de juzgados para resolver sus cuestiones. Así la Real Orden de 12 de mayo de 1836 decía en su preámbulo: *«dejen a la Administración toda la libertad de acción que ha menester para cumplir debidamente con los objetos de su acción»*. Esto era así porque en todos los procedimientos donde la Administración fuera parte, solo ella estaba facultada para resolver los conflictos sobre los asuntos encomendados, apelando constantemente a la naturaleza pública del servicio. La Constitución de 1837 no alteró el inicial reparto de poderes entre la Administración y el poder judicial dispuesto en Cádiz.

En 1840 se promulgó el primer intento que pretendía crear un tribunal específico en materia contencioso-administrativa, pero, no se pudo llevar a cabo por los acontecimientos revolucionarios que se produjeron<sup>244</sup>.

---

<sup>244</sup> Con carácter provisional se arbitró el establecimiento de un Consejo Central de estado y gobernación donde se enunciaron una serie de atribuciones de orden administrativo y político. Distintas doctrinas enfrentadas se expusieron en ese momento al respecto, no exentas de fundamentaciones jurídicas y políticas.

El Real Decreto de 24 de octubre de 1842 recogía el ánimo intervencionista del poder político; prueba de ello es que en su articulado no se escondía dicha pretensión. Así se señalaba textualmente que *«los negocios meramente gubernativos de la Administración no son susceptibles de ser ventilados por los Tribunales. Solo la propia Administración está facultada para su resolución atendiendo a que versen especialmente sobre el servicio público»*.

El 27 de diciembre de 1844 se tomó la decisión de residenciar la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el seno de los Consejos provinciales, siendo reforzada por la posterior Ley de Organización y Atribuciones de los Consejos Provinciales de 2 de abril de 1845 dada por el ministro de la Gobernación, y por la Ley de 6 de julio de 1845 de Organización y Atribuciones del Consejo Real compuesto por treinta consejeros ordinarios nombrados por el rey a propuesta del Consejo de Ministros. Este órgano, con participación embrionaria del gobierno, asumiría la decisión de todos los asuntos contencioso-administrativos.

A través del Real Decreto de 30 de enero de 1852<sup>245</sup>, de forma real y efectiva, el Tribunal Supremo se erigió en máxima instancia jurisdiccional en materia Contencioso-Administrativa<sup>246</sup>. Como señalamos anteriormente, el Proyecto de Ley provisional de organización y atribuciones del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1864, se olvidó de introducir una sala referida a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Tras la revolución gloriosa de septiembre de 1868, el Decreto del Ministerio de la Gobernación, siendo su titular Práxedes Mateo Sagasta, de 13 de octubre de 1868<sup>247</sup>, suprimió la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que, según las leyes, decretos y reales órdenes, ejercían el Consejo de Estado y los Consejos provinciales<sup>248</sup>. Según su artículo 3º, se remitió a la jurisdicción ordinaria del Tribunal Supremo de Justicia el conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos (recursos de alzada y nulidad), creando una Sala para que entendiera de ellos y con la supresión de la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado, que era la que venía conociendo de los mismos: *«Los negocios pendientes ante el Consejo de Estado pasarán al Tribunal*

<sup>245</sup> *Gaceta de Madrid*, nº 6422, de 1 de febrero de 1852, pág. 1.

<sup>246</sup> A fin de que el: *«Tribunal Supremo de Justicia pueda ejercer eficazmente la superior inspección que le corresponde sobre los demás del reino; conformándome con lo que acerca del particular Me ha propuesto el Ministro de Gracia y Justicia, Vengo en decretar lo siguiente:*

*Artículo 1.º Se autoriza al Presidente del Tribunal Supremo de Justicia para pedir potosí directamente á los Regentes de las Audiencias las causas fenecidas en que no haya ningún punto pendiente de ejecución, y los pleitos igualmente fenecidos en que tenga interés el Estado. Art. 2.º Se le autoriza también para pedir a los Regentes los datos, informes y noticias que crea oportuno sobre dichos asuntos y demás en que se interese el servicio público.*

*Art. 3º Se autoriza á los Regentes para pedir á las Salas, y remitir al Presidente del Tribunal Supremo, los citados pleitos y causas, cuando por este les sean reclamados.*

*Art. 4.º Concluido que sea el objeto para que fueron pedidos se devolverán por el Presidente del Tribunal Supremo á los Regentes de las Audiencias, y por estos a la Salas de su radicación».* *Gaceta de Madrid*, nº 6422, de 1 de febrero de 1852, pág. 1.

<sup>247</sup> *Gaceta de Madrid*, nº 288, de 14 de octubre de 1868, págs. 6-7.

<sup>248</sup> Suprimiendo los Consejos provinciales y la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado.



*Supremo de Justicia; y los que lo estén ante los Consejos provinciales, á las Audiencias, sustanciándose según el estado en que se encuentren».*

El Decreto de 16 de octubre de 1868<sup>249</sup>, creó en el Tribunal Supremo de Justicia y en todas las Audiencias una Sala que decidía sobre las cuestiones contencioso-administrativas, en su artículo 2º diseñó la Sala que decidiría sobre las cuestiones contencioso-administrativas del Supremo.

El Decreto ministerial de Gracia y Justicia de 26 de noviembre de 1868<sup>250</sup> da una nueva organización al Tribunal Supremo de Justicia y en sus antecedentes declaró que: *«Desde el momento en que se llevan al Tribunal más alto de la Nación las cuestiones contencioso-administrativas, no es posible conservar la consulta sobre la procedencia ó imprudencia de las demandas, ni la que se hacía de las sentencias definitivas. La jurisdicción retenida ha desaparecido por completo: los Tribunales entran á funcionar en virtud de su misión de administrar justicia; esta debe ser siempre independiente, libre, exclusiva: otra cosa sería incompatible con nuestras instituciones».* El Decreto de noviembre de 1868 dedica su artículo 7 a la Sala contenciosa: *«La Sala tercera se arreglará en los negocios de que conozca en instancia única, y en los recursos de apelación y nulidad á las disposiciones por que se regía el Consejo de Estado para la sustanciación y decisión de lo Contencioso-Administrativo, inclusa la práctica de las diligencias que para el esclarecimiento de los hechos sean necesarias, y por lo tanto á la ley orgánica del mismo Cuerpo dada en 17 de Enero de 1860, al reglamento sobre el modo de proceder el Consejo Real en los negocios contenciosos de la Administración de 30 de Diciembre de 1846, al real decreto de 19 de Octubre de 1860, y á las demás leyes y disposiciones que han venido rigiendo hasta aquí en los negocios Contencioso-Administrativos con las modificaciones que quedan ya establecidas, y las que establecen los artículos siguientes».*

El Decreto-Ley de 6 de diciembre del mismo año, eliminó los fueros especiales devolviendo a la jurisdicción ordinaria las causas civiles y criminales que conocían los Tribunales eclesiásticos, refundiendo en el Supremo el Tribunal de las Ordenes Militares, que posteriormente volvería a tener su propia jurisdicción, y eliminando los Tribunales de Comercio y Hacienda.

La Ley Provisional de Organización de Tribunales de 15 de septiembre de 1870 en su Título I, Capítulo V, dispuso que el Tribunal Supremo estará integrado por un presidente, cuatro presidentes de Sala y veintiocho magistrados. Habrá una Sala de Gobierno y cuatro de Justicia: Primera de lo Civil, Segunda de admisión de lo Criminal, Tercera de casación de lo Criminal y Cuarta de recursos contra la Administración Pública (artículo 58). Cada Sala tendrá su presidente y siete magistrados. En el Capítulo VI, Título VI, regula las competencias de las Salas que conocerán de las cuestiones de competencia, de los recursos de fuerza, de los recursos de queja y de los de casación por quebrantamiento de forma e infracción de ley. El Tribunal reunido en Pleno, en única instancia y en juicio oral y público conocerá de causas contra ministros, presidente de

---

<sup>249</sup> *Gaceta de Madrid*, nº 291, de 17 de octubre de 1868, págs. 1-2.

<sup>250</sup> *Gaceta de Madrid*, nº 332, de 27 de noviembre de 1868, págs. 1-4.

las Cortes, presidente del Tribunal Supremo o los de Sala, magistrados del Tribunal o de las Audiencias y magistrados de Sala.

Según el artículo 282 de la Ley de 1870: «Conocerá la Sala cuarta del Tribunal Supremo, en única instancia y en revisión, de todos los recursos que con arreglo a la ley entablen contenciosamente los que se sintieren agraviados en sus derechos por resoluciones de la Administración General del Estado que causen estado»<sup>251</sup>.

En 1875, por Ley de 20 de enero, se volvió a atribuir al Consejo de Estado la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que más adelante y por virtud de la Ley de 5 de abril de 1904 y Real Decreto de 8 de mayo siguiente volvió a recaer en el Tribunal Supremo.

La base segunda de la que se refiere el artículo 17 de la Ley de Presupuestos generales del Estado para 1900<sup>252</sup> es el antecedente normativo de la Ley de 1904: «La jurisdicción, que por las leyes actualmente vigentes, corresponde al Tribunal Supremo, se ejercerá exclusivamente: la civil, por una Sala, que se llamará lo civil; la criminal, por otra que se denominará de lo criminal. Ejercerá, además, la jurisdicción contencioso-administrativa en única y segunda instancia, según la ley de 13 de Septiembre de 1888, por otra Sala, que se llamará de lo Contencioso-administrativo. De esta última Sala formarán necesariamente parte tres Magistrados, procedentes de la carrera administrativa en el grado de Jefe superior de Administración, y que reúnan además los requisitos que la ley exija».

En aplicación de la base anterior se redactó el artículo adicional 1º<sup>253</sup> de la Ley organizando el Consejo de Estado y creando en el Tribunal Supremo una Sala que se llamará de lo Contencioso-administrativo, de 5 de abril de 1904:

«La jurisdicción contencioso-administrativa en las dos instancias que atribuye al Tribunal de lo Contencioso la Ley de 13 de Septiembre de 1888, reformada en 22 de Junio de 1894, se ejercerá por una Sala que se creará en el Tribunal Supremo, y se llamará de lo Contencioso-administrativo, según se dispone en la base segunda del art. 17 de la Ley de Presupuestos de 31 de Marzo de 1900.

De esta Sala formarán parte necesariamente tres Magistrados procedentes de la carrera administrativa en el grado de Jefe superior de Administración, y con las condiciones exigidas en los artículos 12, 13 y 20 de dicha Ley reformada de 22 de Junio de 1894. La competencia y orden de proceder de la Sala se ajustará á lo establecido para el Tribunal de lo Contencioso-administrativo en la misma Ley y en el Reglamento dictado para su ejecución y disposiciones posteriores.

Esta Sala formará parte integrante del Tribunal Supremo para todos los efectos, y, respecto á ella, tendrá el Presidente del mismo iguales atribuciones que en cuanto á las demás.

<sup>251</sup> Gaceta de Madrid, nº 258, de 15 de septiembre de 1870, pág. 7.

<sup>252</sup> Art. 17: «El Gobierno, oyendo á la Comisión de Códigos, formulará y publicará en la Gaceta oficial, en el término de ocho meses, un proyecto de ley de reforma de las leyes orgánicas del Poder judicial y su adicional y del Enjuiciamiento civil y criminal, ajustado en su parte sustancial á las adjuntas bases». Gaceta de Madrid, nº 91, de 1 de abril de 1900, pág. 7.

<sup>253</sup> Gaceta de Madrid, nº 131, de 10 de mayo de 1904, pág. 555.



*El Presidente de la Sala y los Magistrados formarán parte del Tribunal pleno, y aquél de la Sala de Gobierno.*

*Los Magistrados auxiliarán á las demás Salas, y los de éstas á la de lo Contencioso.*

*Los auxiliares, dependientes y subalternos estarán sometidos á la misma disciplina que los actuales del Tribunal Supremo».*

La citada Ley determinaba una plantilla del personal técnico de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo compuesta por:

<i>«1 Presidente y 6 Magistrados, á 15.000 pesetas.....</i>	<i>105.000</i>
<i>5 Abogados fiscales, á 10.000.....</i>	<i>50.000</i>
<i>2 Secretarios primeros de Sala á 10.000.....</i>	<i>20.000</i>
<i>1 ídem segundos, á 8.500.....</i>	<i>17.000</i>
<i>3 ídem terceros, á 7.000.....</i>	<i>21.000</i>
<i>4 Oficiales de Sala».</i>	

La Ley de Presupuestos de 29 de abril de 1920 creó la Sala Cuarta del Tribunal Supremo compartiendo con la Tercera, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Y por Real Orden de 23 de octubre de 1920 se aprobó la distribución de los recursos entre las Salas Tercera y Cuarta del Tribunal Supremo. Cuatro años después, y mediante Real Decreto Ley de 30 de junio de 1924, se dispuso la organización y composición del Tribunal Supremo que fue objeto de reforma en el Real Decreto Ley de 15 de agosto de 1927.

Más adelante, con la llegada de la Segunda República, y por obra del Decreto de 6 de mayo de 1931 se reorganizó el Tribunal Supremo en cinco Salas (dos dedicadas a nuestro orden jurisdiccional): Primera: Civil; Segunda: Criminal; Tercera y Cuarta: Contencioso-Administrativo; y Quinta: Social. El Decreto de 27 de noviembre de 1934 estableció Secciones en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Durante el franquismo, por Ley de 18 de marzo de 1944 se establece ante el Tribunal Supremo el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones que dicte en lo sucesivo la Administración central, en las que concurren los requisitos exigidos por el artículo 1º de la Ley de 22 de junio de 1894. Mediante Decreto de 14 de junio de 1957 se creó en el Tribunal Supremo la Sala Quinta de lo Contencioso-Administrativo. La Orden de 6 de septiembre de 1957 determinó la distribución de asuntos entre las Salas de lo Contencioso-administrativo del Alto Tribunal.

En el seno del período democrático, la Constitución de 27 de diciembre de 1978 dedica su Título VI al Poder Judicial, y el artículo 123 al Tribunal Supremo configurándolo como el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales. Su presidente es nombrado por el rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, en la forma que determine la ley.

Sin embargo, la Constitución no establece la organización interna del Supremo ni la existencia de un número determinado de Salas. Esta tarea es llevada a cabo por la Ley Orgánica del Poder Judicial. El artículo 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de

1985 unificó las tres antiguas Salas de lo Contencioso-Administrativo en una Sala única de lo Contencioso: la antigua Tercera (con competencia, principalmente, en materia tributaria), la antigua Cuarta (con competencias, fundamentalmente, en materias de Administración local y urbanismo) y la antigua Quinta (con competencia, sobre todo, en materias de personal y expropiación forzosa). En virtud de lo previsto en el citado artículo 58 LOPJ, la Sala de lo Contencioso-Administrativo conoce de las siguientes cuestiones:

- a) El enjuiciamiento de los recursos de casación y revisión establecidos en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, así como en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- b) En única instancia, el conocimiento de los recursos Contencioso-administrativos contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial.
- c) En única instancia, asimismo, el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en los términos y materias que la ley establezca y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuya el ordenamiento jurídico.

Según el Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, relativo a la composición y funcionamiento de las Salas y Secciones y asignación de ponencias que deben turnar los magistrados en 2017<sup>254</sup>, la Sala Tercera actuará en Pleno o dividida en siete Secciones. Se constituirá la Sección Primera (de admisión) y cuatro Secciones de enjuiciamiento ordinario, numeradas de la Segunda a la Quinta, la Sección prevista en el artículo 638 de la LOPJ (Sección Sexta) y una Sección Provisional de competencia única (que corresponde a lo que era la antigua Sección Octava).

En las normas de reparto para 2017 se dispone que la Sección Primera será presidida por el Presidente de la Sala y formarán parte de ella, además, los Magistrados/as que serán seleccionados en el modo previsto en la Regla Primera.<sup>3</sup> y que designe periódicamente la Sala de Gobierno. A los Magistrados/as que integran la Sección Primera no se les repartirán asuntos correspondientes a su Sección de procedencia salvo que el Presidente de la Sala, mediante Acuerdo motivado, disponga otra cosa por exigirlo así las necesidades del servicio.

El reparto de asuntos entre las distintas Secciones de la Sala Tercera tendrá lugar, desde el día 22 de julio de 2016, del siguiente modo:

Sección Primera (de Admisión):

1. Admisión de recursos de casación.
2. Recursos de queja.
3. Cuestiones de competencia.

---

<sup>254</sup> BOE nº 315, de 30 de diciembre de 2016, págs. 91622-91630.



Todos los asuntos competencia de las diversas Secciones en que se distribuye la Sala Tercera del Tribunal Supremo se registrarán en la Sección Primera, dándose cuenta y trasladándose a la mayor brevedad a la Sección correspondiente para su enjuiciamiento.

Sección Segunda:

Primero. Recursos en única instancia, recursos de casación y cuestiones de ilegalidad que se refieran a actos o disposiciones generales en las materias que a continuación se detallan: tributos, precios públicos y, en general, cualesquiera otros ingresos de Derecho público, de todas las administraciones públicas y de sus organismos autónomos.

Segundo. Recursos de revisión.

Tercero. Demandas de declaración de error judicial.

Sección Tercera:

Primero. Recursos en única instancia, recursos de casación y cuestiones de ilegalidad que se refieran a actos o disposiciones generales que emanen de alguno de los ministerios que a continuación se relacionan, de las consejerías de las comunidades autónomas con iguales o similares competencias, cualquiera que fuere su denominación, o de las corporaciones o instituciones públicas vinculadas o dependientes de unos u otras:

1. Economía y Competitividad.
2. Fomento.
3. Industria, Energía y Turismo.
4. Hacienda y Administraciones Públicas.

Segundo. Recursos en única instancia, recursos de casación y cuestiones de ilegalidad que se refieran a actos o disposiciones generales que emanen de alguno de los siguientes organismos reguladores y de supervisión o agencias estatales:

- Banco de España.
- Comisión Nacional del Mercado de Valores.
- Preside y del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia.
- Junta Arbitral regulada por la Ley Orgánica 3/1996, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas.
- Agencia Española de Protección de Datos.
- Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.
- Consejo Económico y Social.
- Instituto Cervantes.
- Consejo de Seguridad Nuclear.
- Consejo de Universidades.
- Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual.

- Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.
- Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo.
- Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

Sección Cuarta:

Primero. Recursos en única instancia, recursos de casación y cuestiones de ilegalidad que se refieran a actos o disposiciones generales que emanen de alguno de los ministerios que a continuación se relacionan, de las consejerías de las comunidades autónomas con iguales o similares competencias, cualquiera que fuere su denominación, o de las corporaciones o instituciones públicas vinculadas o dependientes de unos u otras:

1. Asuntos Exteriores y de Cooperación.
2. Defensa.
3. Educación, Cultura y Deporte.
4. Empleo y Seguridad Social.
5. Presidencia.
6. Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
7. Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, salvo lo que se dirá para la Sección Quinta.

Segundo. Recursos en única instancia, recursos de casación y cuestiones de ilegalidad que se refieran a actos o disposiciones generales que emanen de los entes locales, salvo que por razón de la materia deban repartirse a otras secciones.

Tercero. Recursos en única instancia, recursos de casación y cuestiones de ilegalidad que se refieran a actos o disposiciones generales en las materias siguientes:

1. Personal al servicio de todas las Administraciones públicas.
2. Materia de contratos administrativos, en general, y actos de preparación y adjudicación de los demás tipos contractuales cuya fiscalización corresponda a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de conformidad con la legislación de contratos del sector público.
3. Recursos contencioso-electorales en única instancia y, en general, materia electoral (LO 5/1985).

Cuarto. Recursos en única instancia, recursos de casación y cuestiones de ilegalidad que se refieran a actos o disposiciones generales, sea cual fuere la materia a que se refieran y el procedimiento seguido en la instancia, que procedan de los siguientes órganos del Estado:

1. Del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo y del Consejo de Estado, o que afecten al Ministerio Fiscal.
2. Recursos contra Acuerdos del Consejo General del Poder Judicial que no sean del Pleno o de la Comisión Permanente.



Quinto. Cualquiera que fuera la materia cuando el procedimiento planteado o seguido en la instancia sea el regulado en el Título V, Capítulo I, de la LRJCA o, en su caso, en la Sección I de la Ley 62/1978.

Sexto. Esta Sección conocerá, también, de los asuntos que no vengan expresamente atribuidos a ninguna de las otras Secciones.

#### Sección Quinta:

Primero. Recursos en única instancia, recursos de casación, y cuestiones de ilegalidad que se refieran a actos o disposiciones generales en las materias que a continuación se detallan:

1. Urbanismo y Ordenación del Territorio.
2. Medio Ambiente.
3. Expropiaciones.
4. Responsabilidad Patrimonial y Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador.
5. Autorizaciones y licencias relativas al desarrollo de actividades comerciales e industriales, incluidas las autonómicas, para grandes centros y áreas comerciales.

6. Aguas, Montes, Minas y Vías pecuarias.

Segundo. Recursos en única instancia, recursos de casación y cuestiones de ilegalidad que se refieran a actos o disposiciones generales que emanen de alguno de los ministerios que a continuación se relacionan, de las consejerías de las comunidades autónomas con iguales o similares competencias, cualquiera que fuere su denominación, o de las corporaciones o instituciones públicas vinculadas o dependientes de unos u otras:

1. Justicia (incluida nacionalidad).
2. Del Interior (incluidos los asuntos de Extranjería y Asilo).

#### Sección del artículo 638 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Sección Sexta):

Único. Recursos Contencioso-administrativos que se interpongan contra los acuerdos del Pleno y de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial.

#### Sección Provisional de Competencia Única (antigua Sección Octava):

Único. Recursos referentes a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado legislador con sustento en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2014 por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en relación con el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos («céntimo sanitario»).

## PARTE SEGUNDA: LA CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA TRAS LA LEY ORGÁNICA 7/2015, DE 21 DE JUNIO

### 1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA CASACIONAL

El recurso de casación<sup>255</sup> implantado por la Ley 10/1992<sup>256</sup>, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal<sup>257</sup> e incorporado con escasas modificaciones en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa fue de manera paulatina concitando un sentimiento de insatisfacción entre los principales actores del orden contencioso-administrativo. Dicha insatisfacción<sup>258</sup> tenía su origen en deficiencias de naturaleza estructural del propio recurso que en demasiadas ocasiones hacían imposible dar cumplimiento a la principal finalidad del mismo desde sus orígenes<sup>259</sup>.

Como hemos expuesto en la primera parte de este trabajo hasta 1992 el sistema de recursos en lo contencioso se estructuraba en un sistema de doble instancia<sup>260</sup>. Cada órgano jurisdiccional (Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales) era competente para conocer de los recursos contra los actos de

<sup>255</sup> Previamente a la reforma de 2015, MEILÁN GIL expuso que el tardío reconocimiento del recurso de casación contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo y el tiempo transcurrido hasta su implantación así como su serpenteante trayectoria en la admisión producen una cierta insatisfacción desde la perspectiva de las garantías de los ciudadanos. MEILÁN GIL, José Luis (2011): «Interés y desinterés casacional», en AA.VV., *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, LÓPEZ MENUDO, Francisco (coord.), Madrid, lustel, pág. 837.

<sup>256</sup> Modificando la entonces vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956.

<sup>257</sup> En su Exposición de Motivos se declara: «El recurso de casación en lo contencioso-administrativo –importante novedad en nuestro ordenamiento–, que sin duda ofrece algunas importantes peculiaridades, se mantiene, sin embargo, dentro de la línea típica de estas acciones de impugnación cuya finalidad básica es la protección de la norma y la creación de pautas interpretativas uniformes que presten la máxima seguridad jurídica conforme a las exigencias de un Estado de Derecho».

<sup>258</sup> Haciendo balance de la historia del recurso de casación tras más de dos décadas de existencia («l. El recurso que pudo o, incluso, debió ser y, por ahora, no está siendo») se expone que su desarrollo real habría debido o podido discurrir en sentido distinto: controlando la legalidad de la actuación de la Administración pública y tutelando los derechos e intereses legítimos afectados por ella. En PAREJO ALFONSO, Luciano (2014): «Diseño legal y realidad práctica del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo. Una reflexión a los veinte años de su implantación», en *Por el derecho y la libertad: libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, ESTEPA MONTERO, Manuel (coord.) y SORIANO GARCÍA, José Eugenio (dir.), vol. I, Madrid, lustel, págs. 939 y ss.

<sup>259</sup> «Un concepto material de casación, aquel que la concibe como recurso último dentro del ordenamiento cuya finalidad (si no única sí la más importante), es unificar la interpretación de las normas jurídicas, haciendo del tribunal supremo que entienda de ese recurso precisamente eso, un Tribunal Supremo». Cfr. PÉREZ TREMPES, Pablo (1999): «La Constitución como motivo de casación y la inexistencia de casación por infracción de la Constitución», *Cuadernos de derecho público*, nº 7, pág. 140.

<sup>260</sup> La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 garantizaba un control en doble instancia plena. En SOLDEVILA FRAGOSO Santiago (2016): «Las paradojas de la nueva casación», *Actualidad Administrativa*, nº 10, pág. 12.



determinadas Administraciones públicas, y sus sentencias eran en su caso apelables<sup>261</sup> (no existía el recurso de casación) ante la Sala de lo C-A del Tribunal Supremo.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) de 1985 aparece por primera vez enunciado, y en buena medida condicionada una ley futura, el recurso de casación. Como novedad más destacada Jerónimo AROZAMENA señala que sustituye a la apelación ante el Tribunal Supremo, y que no se adiciona a una doble instancia. El recurso de casación se configura en la LOPJ (art. 58)<sup>262</sup> contra sentencias dictadas en única instancia por los Tribunales Superiores de Justicia. La LOPJ garantizó el recurso de casación ante el Tribunal Supremo contra las sentencias dictadas en única instancia por los Tribunales Superiores, siempre que se funde en infracción del Derecho estatal (el emanado del Estado)<sup>263</sup>. Sin embargo, la LOPJ aplazó su eficacia hasta la aprobación de la Ley de Planta (disposición transitoria 34).

Una vez se promulgó la Ley de Demarcación y Planta Judicial, Ley 38/1988, de 28 de diciembre, se planteó si ya era efectivo en el orden contencioso-administrativo el recurso de casación pero la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo respondió negativamente en sendos Autos fechados el 20 y 22 de marzo de 1990, respectivamente.

---

<sup>261</sup> El recurso de apelación en el ámbito contencioso-administrativo fue suprimido por la Ley 10/1992, de 30 de abril, que instauró el recurso de casación en sustitución de aquel, que había sido hasta entonces el medio de impugnación contra las sentencias (así como contra los autos dictados en primera instancia) dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las antiguas Audiencias Territoriales, después Tribunales Superiores de Justicia, recurso de apelación que procedía ante el Tribunal Supremo (arts. 93 y 94 de la LJCA de 1956). Con la Ley 29/1998 y como consecuencia de la entrada en escena de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo volvió a ser instaurado.

<sup>262</sup> A la espera de una necesaria modificación de la Ley procesal: *«Concretándose la citada ley orgánica a establecer (en su artículo 58) el “órgano” que ha de conocer del recurso de casación en la materia contencioso-administrativa y las “resoluciones recurribles” en el mismo, resulta, lógicamente, necesario complementar y desarrollar los referidos preceptos, regulando todo lo relativo a las “clases” y “motivos” de casación y al “procedimiento”; lo que habrá de efectuarse en la Ley de reforma del proceso contencioso-administrativo, que el Gobierno ha de remitir a las Cortes Generales en el plazo de un año, para dar cumplimiento a lo preceptuado en la disposición adicional primera número 1 de la aludida ley orgánica»*. En GORDILLO GARCÍA, Manuel (1988): *«La casación implantada en el proceso contencioso-administrativo (Notas críticas a la nueva Ley orgánica del Poder Judicial de julio de 1985)»*, en *Problemas actuales de la Justicia: homenaje al prof. Gutiérrez-Alviz y Armario*, MORENO CATENA, Víctor Manuel (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 814.

<sup>263</sup> Para el que fue magistrado del Tribunal Supremo y vicepresidente del Tribunal Constitucional entre 1980 y 1986, y en cuanto a la relación del recurso de casación con el ordenamiento autonómico: *«Se introdujo una redacción excluyente de posibles interpretaciones de los Estatutos de Autonomía, que podrían sustentar un entendimiento más restrictivo del acceso casacional de las sentencias recaídas respecto de actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas (me refiero, a las normas autonómicas que deslindan los ámbitos competenciales de los Tribunales Superiores y del Tribunal Supremo según la regla “en las materias cuya legislación corresponda en exclusiva a la Comunidad Autónoma”)*». En AROZAMENA SIERRA, Jerónimo (1989): *«Perspectivas de futuro de la Justicia Administrativa»*, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 24, pág. 15.

### 1.1 Libro Blanco de la Justicia de 1997

El origen del *Libro Blanco* se encuentra en la preocupación del Consejo General del Poder Judicial, elegido por el Congreso de los Diputados y el Senado en julio de 1996, respecto al estado de la Administración de Justicia en España, consecuencia de los problemas estructurales, funcionales y organizativos de la misma, y a la necesidad de abordar una reforma en profundidad. Deteniéndonos en nuestro ámbito de estudio el *Libro Blanco* aportaba datos sobre el número de recursos pendientes ante la Sala de lo Contencioso y propugnaba algunas propuestas de reforma del instituto casacional y de la competencia en única instancia de la Sala:

*«La Sala Tercera del Tribunal Supremo soporta un volumen de trabajo de unos 12.000 recursos de casación al año<sup>264</sup>, a los que hay que sumar los aproximadamente 1.500 recursos de que conoce en única instancia. Este desmesurado número de asuntos no parece propio de tan alta instancia judicial. Se considera por ello esencial limitar el acceso a la casación en función del «interés casacional» u otro concepto jurídico indeterminado similar, aunque ello presuponga sujetar la resolución de inadmisión a la decisión unánime de todos los magistrados de cada sección. Dicha limitación se observa como especialmente necesaria en cuanto al acceso de los recursos de cuantía indeterminada.*

*Por contra, ha de superarse definitivamente el criterio meramente cuantitativo para el acceso a la casación, abriendo el citado recurso a cualquier materia o cuantía cuyo interés justifique un pronunciamiento del Tribunal Supremo.*

*En esta misma línea, debe potenciarse especialmente la función de la Sala Tercera del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional encargado de unificar la doctrina de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia.*

*Ha de ser por ello cometido esencial del Alto Tribunal homogeneizar y delimitar los criterios judiciales a seguir por los Tribunales inferiores a través del recurso de casación para la unificación de doctrina.*

*Es necesario igualmente considerar la desaparición del recurso de casación en interés de ley, remedio procesal de difícil encaje en el ejercicio de la potestad jurisdiccional por su finalidad preventiva, o incluso admonitoria, al margen del conflicto judicial planteado, salvando su mantenimiento, con carácter excepcional, para los recursos en materia de personal, por los efectos perversos que para la Sala Tercera podría tener el acceso a la casación ordinaria de la citada materia.*

*Desde el punto de vista estructural y para diferenciar debidamente las funciones de casación respecto de la primera instancia, sería conveniente centralizar en una sola sección de la Sala el conocimiento de los recursos en única instancia»<sup>265</sup>.*

---

<sup>264</sup> Para PÉREZ TREMPs, con carácter general, la sobrecarga de trabajo del Tribunal Supremo es, en parte, el «eterno problema de la casación». PÉREZ TREMPs, Pablo (1999): «La Constitución como motivo de casación y la inexistencia de casación por infracción de la Constitución», *Cuadernos de derecho público*, nº 7, pág. 152.

<sup>265</sup> Páginas 115-116 del Libro Blanco de la Justicia.



## 1.2 «Informe 2000» de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo

La Sala de Gobierno de Tribunal Supremo en su sesión del día 23 de mayo de 2000 en relación con el punto II del orden del día sobre «Evaluación de la situación del Tribunal Supremo respecto del cumplimiento de su función constitucional»<sup>266</sup> aprobó con algunas salvedades el Informe en cuestión.

En concreto, la ponencia del entonces presidente de la Sala Tercera<sup>267</sup> señalaba la falta de experiencia suficiente<sup>268</sup> de los efectos de la entonces nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 en el funcionamiento de la Sala Tercera, que permitiera determinar que la misma había devenido ineficaz para alcanzar el objetivo de fijar la doctrina jurisprudencial y por ello resultaba cuando menos aventurado defender una reforma radical en el régimen de competencias de la Sala Tercera. También consideraba que prescindir de la casación ordinaria, sustituyéndola por una casación para la unificación de doctrina universal, en la que podrían ser objeto de impugnación todas las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia (y se supone también por la Audiencia Nacional), no solo generaría previsiblemente un aumento considerable de asuntos en la Sala Tercera sino que también llevaría consigo una consecuencia difícilmente asumible desde la óptica de la creación jurisprudencial, ya que la interpretación y aplicación de las normas jurídicas de nueva creación, tan frecuente en el campo del Derecho administrativo y también del Derecho fiscal, quedaría sustraída durante un dilatado periodo de tiempo al conocimiento del Tribunal Supremo en toda clase de asuntos, sin excepción alguna, a la espera de que se produjera una contradicción entre las decisiones que adoptaran los Tribunales Superiores de Justicia o la Audiencia Nacional, solución que no parece pueda compaginarse con el significado propio de la jurisprudencia que, como complemento del ordenamiento jurídico, está llamada a orientar, sin esperar a que se produzcan contradicciones, la actuación de los órganos jurisdiccionales inferiores en grado. Por lo anterior, y al menos a medio plazo, debería mantenerse el régimen del recurso de casación diseñado por la Ley 29/1998, que no es igual al existente con anterioridad, toda vez que quedaban al margen del mismo, en la doble modalidad de casación

---

<sup>266</sup> Informe redactado por una Comisión de Magistrados del Tribunal Supremo, compuesta por D. Alfonso Villagómez Rodil y D. José Almagro Noseti, por la Sala Primera; D. Enrique Bacigalupo Zapater y D. Adolfo Prego de Oliver Tolívar, por la Sala Segunda; D. Ramón Trillo Torres, D. José Manuel Sieira Míguez y D. Juan Antonio Xiol Ríos, por la Sala Tercera; D. Luis Ramón Martínez Garrido, por la Sala Cuarta, y D. Ángel Calderón Cerezo y D. José Francisco Querol y Lombardero, por la Sala Quinta.

<sup>267</sup> D. Ángel Rodríguez García. En AA.VV. (2001): *Del modo de arreglar la Justicia. Informes y propuestas para la mejora de la justicia elaborados por el Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, discurso leído por el Presidente del Tribunal Supremo y Presidente del Consejo General del Poder Judicial Excmo. Sr. D. Javier Delgado Barrio, en el solemne acto inaugural del año judicial celebrado el día 15 de setiembre de 2000*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 127 y ss. Cabe destacar que la Sala de Gobierno del TS aprobó por mayoría: A) el texto II correspondiente a la Sala Tercera elaborado por la Comisión; B) los apartados IV y V de la Ponencia del Excmo. Sr. Presidente de la Sala Tercera; C) al apartado A) se añade: “advirtiendo del interés que revisten las reflexiones que el Presidente hace en su Ponencia”.

<sup>268</sup> Apenas un año y medio desde la entrada en vigor de la LJCA de 1998.

ordinaria y casación para la unificación de doctrina, los asuntos menores, atribuidos a la competencia de los Juzgados. Y también debería mantenerse el recurso de casación en interés de la ley, que la nueva Ley de esta Jurisdicción abre a la legitimación del Ministerio Fiscal dándole una nueva dimensión, que ha cumplido en sus casi setenta años de existencia, y sigue cumpliendo en la actualidad, un destacado papel en la creación de jurisprudencia, precisamente con ocasión de aquellos asuntos que no tienen acceso a la casación propiamente dicha, cerrando armoniosamente el sistema de recurso ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Concluía su exposición expresando que la función de dar unidad al ordenamiento estatal debe continuar confiada exclusivamente al Tribunal Supremo. En ningún caso, debería sustraerse a la Sala Tercera el conocimiento de los recursos de casación cuando esté en juego la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas del Estado que hayan sido determinantes del fallo recurrido.

A continuación, y en el mismo documento, la propuesta del Magistrado PECES MORATE<sup>269</sup> mostraba su discrepancia respecto a la atribución de competencias casacionales a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia por las siguientes razones: a) El recurso de casación tiene como finalidad la creación de jurisprudencia y no puede confundirse con un recurso admisible solo en determinados supuestos y por motivos tasados; b) El significado del recurso de casación, salvo que se desnaturalice, no permite atribuir su conocimiento sino al Tribunal que tenga encomendada la tarea de crear o formar jurisprudencia; c) El único Tribunal que, en nuestro sistema jurídico, crea jurisprudencia<sup>270</sup>, al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho, es el Tribunal Supremo (art. 1.6 del Código civil) y d) La dicotomía que propugna el documento producirá efectos contrarios a los pretendidos al propiciar dispersión y confusión. También defendió la supresión de los recursos directos ante el TS, en que aquel actúa como juez de única instancia. En relación con el recurso de casación compartía la utilización de un único recurso de casación sometido a un régimen equivalente al *certiorari*<sup>271</sup>, de manera que solo se admitirá aquel cuando el propio Tribunal considere que su decisión es necesaria o conveniente para cumplir la función que la jurisprudencia tiene de complementar el ordenamiento jurídico.

---

<sup>269</sup> En AA.VV. (2001): *Del modo de arreglar la Justicia. Informes y propuestas para la mejora de la justicia elaborados por el Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, discurso leído por el Presidente del Tribunal Supremo, op. cit.*, págs. 143 y ss.

<sup>270</sup> Sobre esta cuestión véase la monografía de LÓPEZ VILAS, Ramón (2002): *La jurisprudencia y su función complementaria del ordenamiento jurídico*, Madrid, Civitas.

<sup>271</sup> Preconizando un régimen similar al vigente.



### 1.3 Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 2001

En el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, firmado por el Gobierno, por el Partido Popular y por el Partido Socialista en 28 de mayo de 2001<sup>272</sup>, se propugnaba una reforma del funcionamiento del Tribunal Supremo y del recurso de casación basada en la existencia de interés casacional: «*Se afrontarán las reformas necesarias para lograr un funcionamiento más ágil y eficaz del Tribunal Supremo y que potencien su función como órgano jurisdiccional superior y garante de la unidad de doctrina en todos los órdenes jurisdiccionales. A tal fin, también se reformará el recurso de casación, aproximando su regulación en las diferentes leyes reguladoras del proceso y atendiendo a la noción de "interés casacional"*».

### 1.4 Proyecto malogrado de Ley de la jurisdicción de 2006

En el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados) de 27 de enero de 2006 se publicó el Proyecto de Ley Orgánica por el que se adapta la legislación procesal a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal.

El proyecto de ley orgánica tenía un objeto amplio en el que despuntaba, entre otras materias, una nueva regulación del recurso de casación. Y es que, como se señaló en la Exposición de Motivos del proyecto: «*la presente reforma cambia la naturaleza y configuración del recurso de casación que pasa a ser, esencialmente, un recurso para la unificación de doctrina*».

Para GÓMEZ-FERRER RINCÓN<sup>273</sup> el proyecto de reforma del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo se caracterizó principalmente por la desaparición del recurso de casación ordinario contra las resoluciones dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. Frente a dichas resoluciones sí cabía un recurso de casación para unificación de doctrina que, cuando la resolución judicial recurrida sea una sentencia, exigirá como requisito de recurribilidad que, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, la sentencia recurrida y otra u otras hubieran llegado a pronunciamientos distintos. Por el contrario, y a diferencia del caso anterior, resoluciones judiciales dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional sí que son susceptibles de recurso de casación ordinario, aunque no de recurso de casación para la unificación de doctrina<sup>274</sup>.

En cuanto al sistema de recursos de casación ante el Tribunal Supremo debe distinguirse entre la casación contra resoluciones dictadas en única instancia por la

---

<sup>272</sup> AA.VV. (2001): *Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, firmado por los principales partidos políticos el 28 de mayo de 2001*. Su texto está publicado en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 12, págs. 315-324.

<sup>273</sup> GÓMEZ-FERRER RINCÓN, Rafael (2007): «Recurso de casación y unidad del ordenamiento jurídico», *Revista de Administración Pública*, nº 174, pág. 601.

<sup>274</sup> Tal como se mantuvo en el trabajo de LEDESMA BARTRET, Fernando (2005): «Tribunal Supremo y Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en *Diagnóstico de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Perspectivas de futuro*, *Cuadernos de Derecho Judicial*, nº 9, CGPJ, Madrid, págs. 13-32.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, y las emanadas de la misma Sala de los Tribunales Superiores de Justicia. En el primer supuesto, la reforma se construye sobre el interés casacional<sup>275</sup> como uno de los supuestos que determina la recurribilidad de la resolución judicial, cuya noción, no obstante, se integra, entre otras, por la contradicción con la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Y, en el segundo caso, la función unificadora emerge y se manifiesta en toda su dimensión.

Por ello, el recurso de casación se construía en torno a una suerte de recurribilidad universal siempre que concurra el interés casacional cuya noción se nutre del elemental principio unificador, depurar de las infracciones producidas por contradicción con la doctrina del Tribunal Constitucional o con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, o cuando afecte a un gran número de situaciones aludiendo por ello a la trascendencia y repercusión de la cuestión suscitada. Interés casacional que puede operar aun cuando el recurso no supere la *summa gravaminis*, como excepción a la misma.

Se mantenían sin embargo las tradicionales excepciones por razón de la materia, asuntos de personal, y por razón de la cuantía cuando no concurra, en relación con esta última, el interés casacional.

En el ámbito procedimental las novedades se circunscribían a la limitación en la oposición a la admisión del recurso, o de la experiencia, como la flexibilización de la audiencia en el trámite de admisión cuando se apliquen criterios reiterados. Además se avanzaba al momento de la preparación el filtro de recursos que pretenden acceder al Tribunal Supremo ya que las Salas de instancia deberían realizar un control sobre la recurribilidad de la resolución o que la justificación exigida por la ley, según los distintos casos, haya sido cumplida.

### **1.5 Exposición razonada de 21 magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo relativa al Proyecto de Ley Orgánica que modifica la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y reforma del recurso de casación de 31 de octubre de 2006**

Con ocasión de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica por la que se adapta la legislación procesal a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal, una vez promulgadas las Leyes Orgánicas 1/2006, de 10 de abril, y 6/2006, de 19 de julio, que aprobaron las reformas de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, 21 magistrados<sup>276</sup> de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, suscribieron unas reflexiones<sup>277</sup>, enviadas a la Sala de Gobierno del propio Tribunal y al

<sup>275</sup> Similar, *mutatis mutandis*, al sistema vigente.

<sup>276</sup> En concreto los siguientes: Mariano de Oro-Pulido y López, Mariano Baena del Alcázar, Pedro José Yagüe Gil, Jesús Ernesto Peces Morate, Antonio Martí García, Óscar González González, Segundo Menéndez Pérez, Manuel Campos Sánchez-Bordona, Francisco Trujillo Mamely, Agustín Puente Prieto, Santiago Martínez-Vares García, Juan Gonzalo Martínez Micó, Rafael Fernández Valverde, Celsa Pico Lorenzo, Octavio Juan Herrero Pina, Margarita Robles Fernández, Emilio Frías Ponce, Eduardo Calvo Rojas, Manuel Martín Timón, Juan García Ramos-Iturralde y Enrique Cancer Lalanne.

<sup>277</sup> El documento se puede consultar en su integridad en: AA.VV (2006): «Exposición razonada,



Consejo General del Poder Judicial, a fin de colaborar, desde su ciencia y experiencia, en la redacción del indicado texto legal.

El remedio, prácticamente inédito, que proponían para alcanzar una pronta decisión jurisdiccional del Tribunal Supremo, sin menoscabo de su función constitucional, era el uso del interés casacional como razón única para que la Sala Tercera de dicho Tribunal conozca de las impugnaciones de sentencias pronunciadas por cualquier órgano jurisdiccional del orden contencioso-administrativo, cuya definición o concreción puede reservarse al legislador o ser encomendada al propio Tribunal como en otros sistemas judiciales de comprobada eficacia y prestigio.

La Exposición se estructuraba en una Introducción, la parte I: «paradigmas en derecho comparado» donde se analizaban los modelos de Reino Unido, Estados Unidos de América, Francia y República Federal de Alemania, la parte II: «razones para establecer un único sistema casacional», la parte III: «el interés casacional como presupuesto de la casación», y la IV y última: «definición del interés casacional por el legislador».

En relación con la utilización del interés casacional y de acuerdo con lo establecido en la LEC en esta materia se abogaba por el interés casacional como eje y criterio fundamental para abrir la casación, consistente en un interés que trasciende de las partes litigantes y se proyecta sobre un ámbito superior, para lo que se ha de tener presente la capacidad real de decisión del Tribunal Supremo y su apreciación se atribuye al mismo<sup>278</sup>.

#### **1.6 La «especial trascendencia constitucional» como causa de admisibilidad del recurso de amparo y claro referente del interés casacional (Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo)**

En la Memoria del Tribunal Constitucional de 2006 se puso de manifiesto que: *«las cifras del volumen de trabajo en 2006 son elocuentes y excusan toda insistencia en la necesidad de una reforma de nuestra ley orgánica que dote al Tribunal de los medios procesales pertinentes para el tratamiento de un volumen de demandas de amparo constitucional que no deja de crecer y necesarios para garantizar el cumplimiento de las altas funciones que nuestra Constitución ha encomendado al Tribunal Constitucional»*<sup>279</sup>.

---

relativa al proyecto de Ley Orgánica que modifica la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y reforma el recurso de casación. Sala Tercera del Tribunal Supremo», *Diario La Ley*, nº 6613.

<sup>278</sup> Pero dejando sentado que la determinación del interés casacional por el propio Tribunal Supremo no excluye la participación de las partes procesales, quienes en el preceptivo trámite de audiencia le deberán ilustrar sobre la conveniencia o no de admitir el recurso, si bien entraña una máxima responsabilidad de aquel en la resolución definitiva, para la que se ha de requerir el parecer unánime de la Sala o Sección, de manera que el criterio de un solo magistrado favorable a la concurrencia del interés casacional bastará para admitirlo a trámite.

<sup>279</sup> En 2006, el número de recursos de amparo interpuestos alcanzó la cifra de 11.471, de un total de 11.741 asuntos ingresados, y a finales del citado año se encontraban 13.883 demandas de amparo y 37 cuestiones de inconstitucionalidad pendientes del trámite de admisión. Esto generó un retraso de hasta diez años en recursos y cuestiones de inconstitucionalidad.

La modificación del recurso de amparo constitucional operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, que reforma la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), añadió como requisito de admisibilidad la concurrencia de la «especial trascendencia constitucional»<sup>280</sup>. Tal como puso de manifiesto la Exposición de Motivos de la LO 6/2007, la experiencia acumulada tras más de 25 años de actividad del Tribunal Constitucional desde su creación ha puesto de manifiesto la existencia de una serie de situaciones y circunstancias en la realidad práctica que con el transcurso del tiempo han llegado a convertirse en problemas para el mejor resultado del trabajo del Tribunal. Entre ellas destaca, por un lado, el crecimiento del número de recursos de amparo hasta el punto de ocupar casi todo el tiempo y los medios materiales y personales del Tribunal. Por otro lado, la realidad de los hechos ha permitido también constatar la lentitud de los procedimientos que se desarrollan ante el TC, cuestiones todas ellas respecto de las que es el momento de dar respuesta legislativa. En este sentido, la ley orgánica intenta dar solución a todo este conjunto de problemas, y para ello procede a adecuar la normativa para dar respuesta a los problemas y exigencias que se derivan de la realidad práctica del funcionamiento y organización del Tribunal Constitucional. Una de las novedades es la que afecta a la configuración del trámite de admisión del recurso de amparo ya que frente al sistema anterior de causas de inadmisión tasadas, la reforma introduce un sistema en el que el recurrente debe alegar y acreditar que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal en razón de su especial trascendencia constitucional, dada su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución. Por tanto, se invierte el juicio de admisibilidad, ya que se pasa de comprobar la inexistencia de causas de inadmisión a la verificación de la existencia de una relevancia constitucional en el recurso de amparo formulado. Esta modificación transformó el examen de admisión actual en la comprobación en las alegaciones del recurrente de la existencia de relevancia constitucional en el recurso. En cuanto a la atribución de potestad resolutoria a las Secciones en relación con las demandas de amparo, incrementa sustancialmente la capacidad de trabajo del Tribunal.

La nueva redacción del artículo 50.1.b) LOTC introducida por la LO 6/2007, contempla como uno de los requisitos de admisión del recurso de amparo: *«que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales»*<sup>281</sup>. La incorporación del interés constitucional no fue precisamente

---

<sup>280</sup> Esta importante reforma de la LOTC ha servido de inspiración, siquiera remota, para la nueva regulación del recurso de casación. En MESTRE DELGADO, Juan Francisco (2016): «La configuración del recurso de casación en torno al interés casacional», en AA.VV., *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, BAÑO LEÓN, José M<sup>a</sup> (coord.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Tom. I, págs. 1012-1013.

<sup>281</sup> El artículo 49.1 *in fine* de la LOTC determina que en todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso. Este requisito no constituye únicamente una carga procesal del recurrente, sino también una vía de colaboración con la Justicia constitucional para que la valoración del Tribunal Constitucional acerca de la especial trascendencia constitucional de cada recurso venga siempre precedida de la iniciativa y alegaciones de la parte.



ajeno a la necesidad de limitar el número de recursos que podía tramitar el Tribunal, como consecuencia del importante aumento del número de recursos de amparo<sup>282</sup>.

Resulta significativo que la determinación de cuando concurre el requisito no se ha efectuado por el legislador orgánico, sino por el propio Tribunal Constitucional. La importante STC 155/2009, de 25 de junio, ha recogido la doctrina general sobre la concurrencia del requisito de la especial trascendencia constitucional, conforme a la cual concurre dicho requisito, entre otros casos cuando: «a) el de un recurso que plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional, supuesto ya enunciado en la STC 70/2009, de 23 de marzo; b) o que dé ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna, como acontece en el caso que ahora nos ocupa, o por el surgimiento de nuevas realidades sociales o de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental, o de un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a los que se refiere el artículo 10.2, CE; c) o cuando la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la ley o de otra disposición de carácter general; d) o si la vulneración del derecho fundamental traiga causa de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley que el Tribunal Constitucional considere lesiva del derecho fundamental y crea necesario proclamar otra interpretación conforme a la Constitución; e) o bien cuando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental que se alega en el recurso esté siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria, o existan resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental, ya sea interpretando de manera distinta la doctrina constitucional, ya sea aplicándola en unos casos y desconociéndola en otros; f) o en el caso de que un órgano judicial incurra en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional (artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: LOPJ); g) o, en fin, cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios»<sup>283</sup>.

---

Entre otras, las SSTC 17/2011, de 28 de febrero; 69/2011, de 16 de mayo, y 107/2012, de 21 de mayo y ATC 26/2012, de 31 de enero.

<sup>282</sup> Sobre los efectos cruzados entre el amparo y la casación cabe destacar la siguiente reflexión: «Tras la introducción por la LO 6/2007 de una configuración bastante semejante al certiorari en el recurso de amparo –desde el momento en que el mismo se puede inadmitir por simple providencia, solo recurrible por el Fiscal–, quizá sería lógico reforzar el papel de las distintas Salas del Tribunal Supremo como última instancia de protección de los derechos fundamentales. Máxime si en una futura reforma de la Constitución terminara suprimiéndose el recurso de amparo». Vid. ALONSO MAS, M<sup>a</sup> José (2015): «El acceso al recurso de casación en el orden contencioso-administrativo: una oportunidad perdida», *Revista de Administración Pública*, n<sup>o</sup> 197, pág. 240.

<sup>283</sup> FJ 2.

Como se ha señalado desde la reforma de 2007 para que el recurso de amparo sea viable es necesario que el problema planteado ante el Tribunal Constitucional justifique una decisión como consecuencia de su especial trascendencia constitucional.

Dicha especial trascendencia se valorará atendiendo a la importancia que tiene el asunto para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.

Sin ánimo de exhaustividad<sup>284</sup>, a día de hoy algunos de los supuestos de especial trascendencia constitucional son los siguientes<sup>285</sup>:

- a) Si el recurso plantea un problema o una faceta del derecho fundamental o libertad pública sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional.
- b) Cuando se dé ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna, o por el surgimiento de nuevas realidades sociales o de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental, o de un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España.
- c) Cuando la vulneración que se denuncia provenga de la ley o de otra disposición de carácter general.
- d) Cuando la vulneración traiga causa de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley que el Tribunal Constitucional considere lesiva del derecho fundamental y considere necesario proclamar otra interpretación conforme a la Constitución.
- e) Cuando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental o libertad pública que se alega en el recurso esté siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria, o existan resoluciones judiciales

---

<sup>284</sup> Sobre la evolución y aplicación actual de la especial trascendencia en la jurisprudencia constitucional véase GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus (2016): «La especial trascendencia constitucional de las demandas de amparo. Análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre un concepto etéreo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 107, págs. 333-367. El trabajo analiza cómo se ha aplicado en la práctica el requisito de la especial trascendencia constitucional a partir de las estadísticas jurisdiccionales y del análisis de las más de doscientas ocasiones en que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre este requisito, además de ofrecer un estudio evolutivo de cómo se ha interpretado y aplicado el nuevo régimen de admisión de las demandas de amparo constitucional. El autor pone de relieve que el Tribunal Constitucional ha aprovechado la reforma para acabar con la enorme bolsa de amparos pendientes, pero no para administrarla desde una concepción más objetiva y constitucional del recurso de amparo.

<sup>285</sup> Y tras un nutrido corpus jurisprudencial que ha ido decantando el concepto. Desde la entrada en vigor de la reforma y hasta el 31 de diciembre de 2015 el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de forma expresa sobre el requisito de la especial trascendencia constitucional en 239 ocasiones (152 sentencias y 87 autos). Véase GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus (2016): «La especial trascendencia constitucional de las demandas de amparo. Análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre un concepto etéreo», *op. cit.*, pág. 349.



contradictorias sobre el derecho fundamental, ya sea interpretando de manera distinta la doctrina constitucional, ya sea aplicándola en unos casos y desconociéndola en otros.

f) Cuando un órgano judicial incurra en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina jurisprudencial constitucional.

g) Cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales.

La justificación de la especial trascendencia constitucional se efectúa en el escrito de interposición del recurso de amparo de manera separada al razonamiento de la lesión del derecho fundamental o libertad pública invocada. Es necesario que en el escrito del recurso de amparo se distinga claramente entre la argumentación dirigida a razonar la existencia de la lesión del derecho fundamental o libertad pública invocada y la destinada a justificar que el recurso interpuesto posee una especial trascendencia constitucional. Esa justificación se basará en alguno de los supuestos indicados con anterioridad<sup>286</sup>.

Tal como expone la Magistrada de la Sala Tercera, Celsa PICO<sup>287</sup>, un amplio número de autos de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso, entre otros los AATS de 16 de febrero de 2012 (recurso de casación 396/2011), 14 de junio de 2012 (recurso de casación 5659/2011), 27 de septiembre de 2012 (recurso de casación 508/2012): *«declaran la falta de interés casacional partiendo de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la STC (Pleno) 155/2009, de 25 de junio de 2009, en la que interpreta una causa de inadmisión del recurso de amparo constitucional que guarda similitudes, al consistir en la carencia del recurso de amparo de “especial trascendencia constitucional”. Un ejemplo es cuando la cuestión litigiosa queda reducida a un problema singular y casuístico –reunión de las circunstancias personales que comportan “buena conducta cívica”, “valoración efectuada por la Sala de instancia en torno a la identidad o semejanza de las concretas marcas enfrentadas en el pleito”–»*.

Para RUIZ LÓPEZ<sup>288</sup>, letrado de la Sala Tercera, la nueva casación contencioso-administrativa recibe la influencia de la reforma del recurso de amparo basada en la especial trascendencia constitucional<sup>289</sup>; recurso que ya no constituye un instrumento

<sup>286</sup> La STC 9/2015, de 2 de febrero, declara que: *«para la admisión de un recurso no es suficiente la mera lesión de un derecho fundamental o libertad pública del recurrente tutelable en amparo [arts 53.2 y 161.b) CE y 41 LOTC], sino que además es indispensable [...] la especial trascendencia constitucional»*.

<sup>287</sup> PICO LORENZO, Celsa (2014): «Los recursos de casación», en AA.VV., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, EZQUERRA HUERVA, Antonio y OLIVÁN DEL CACHO, Javier (dirs.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 876-877.

<sup>288</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 187.

<sup>289</sup> Una explicación en este apartado a cargo del actual presidente del Tribunal Constitucional y Magistrado de la Sala Tercera en GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (2017): «La especial trascendencia

primariamente dirigido a garantizar los derechos fundamentales, sino que persigue el establecimiento de doctrina constitucional en torno a los preceptos que reconocen esos derechos.

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afrontado la compatibilidad del sistema de amparo basado en la existencia de la trascendencia constitucional con las prescripciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La Sentencia del TEDH de 20 de enero de 2015 (asunto Arribas Antón c. Reino de España<sup>290</sup>), enjuició la inadmisión de un recurso de amparo por el Tribunal Constitucional basada en que el recurrente no había cumplido con la carga de demostrar la especial trascendencia constitucional, y por ello desestimó el recurso. En el apartado 33 se declara que: *«el TEDH recuerda asimismo que el artículo 6 del Convenio no obliga a los Estados contratantes a crear jurisdicciones de apelación o de casación y, aún menos, jurisdicciones competentes en materia de amparo. Sin embargo, un Estado que se dota de jurisdicciones de esta naturaleza, tiene la obligación de velar por que los justiciables gocen, ante ellas, de las garantías fundamentales del artículo 6 (ver, mutatis mutandis, Khalfaoui c. Francia, nº 34791/97, § 37, CEDH 1999-IX)»*.

---

constitucional de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, como antecedente procesal del nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo», en AA.VV., *Estudios sobre el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*, CAZORLA PRIETO, Luis María y CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (coords.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, págs. 145-166.

<sup>290</sup> Lo importante de esta sentencia es que su argumentación puede ser trasladable al objeto de nuestro estudio, el recurso de casación contencioso fundado en la existencia de interés casacional: *«[...] algunas consideraciones relevantes, que pueden resultar de utilidad para la determinación del interés casacional»*. En MESTRE DELGADO, Juan Francisco (2016): «La configuración del recurso de casación en torno al interés casacional», en AA.VV., *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, BAÑO LEÓN, José M<sup>a</sup> (coord.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Tom. I, págs. 1024-1025.



### 1.7 Proyecto de Ley de Medidas de Agilización Procesal de 18 de marzo de 2011

El Proyecto de Ley de Medidas de Agilización Procesal de 18 de marzo de 2011 incorporaba una serie de reformas en el orden civil, penal y contencioso-administrativo. Las que se refieren al acceso a los recursos en el orden contencioso-administrativo, y también en el civil, eran las más relevantes y controvertidas.

El proyecto limitaba el acceso a los recursos en el orden contencioso. En concreto y centrándonos en el recurso de casación contra las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, se pretendía elevar la cuantía que habilita el acceso al recurso de ciento cincuenta mil a ochocientos mil euros. Además se potenciaba la inadmisión de los recursos de casación basados en infracción del ordenamiento jurídico en asuntos que no se refirieran a la impugnación de una disposición general. Con la reforma, por un lado, la inadmisión por falta de interés casacional se permitiría en todos los recursos y no solo en los de cuantía indeterminada y, por otra parte, se ampliaban los supuestos de falta de interés casacional incluyendo en ellos los casos en que el recurso plantee «cuestiones reiteradamente resueltas por el Tribunal Supremo».

### 1.8 Propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (marzo de 2013)

La Sección Especial de la Comisión General de Codificación creada por Orden Ministerial de 11 de julio de 2012<sup>291</sup> para buscar la «*eficiencia en el funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*» trabajó en el análisis y reforma – tendencialmente parcial – en términos de eficiencia de la LJCA.

La Sección se constituyó formalmente en el Ministerio de Justicia el 27 de septiembre de 2012<sup>292</sup>. En sus inicios la Sección identificó cuatro ámbitos principales de trabajo: el acceso de asuntos a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; los procedimientos jurisdiccionales: abreviado y ordinario; la casación contenciosa<sup>293</sup>; y el sistema de costas. Por lo acotado de sus cometidos, la Sección hubo de seleccionar aquellas

---

<sup>291</sup> La orden ministerial acota el tiempo de trabajo de la Sección: las propuestas de reforma habrían de estar concluidas el 1 de febrero de 2013.

<sup>292</sup> La composición de la Sección fue la siguiente: tres catedráticos de Derecho administrativo (D. José María Baño León, D<sup>a</sup> Elisenda Malaret i García y D. Francisco Velasco Caballero, este último actuando como presidente de la Sección); tres abogados del Estado (D. Jesús López-Medel Báscones; D. Fernando Irurzun Montoro y D<sup>a</sup> Ana Bosch Jiménez); un miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (Julio Fuentes Gómez, que actuó como secretario de la Sección) y cinco magistrados, dos del Tribunal Supremo (D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco y D. Diego Córdoba Castroverde), otra del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (D<sup>a</sup> Núria Cleries Nerín) y dos magistrados titulares de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (D<sup>a</sup> Alejandra Frías López y D. Juan Carlos González Barral). Además, la Sección contó con el apoyo de un «Grupo de Estudios», creado por la misma Orden Ministerial, y compuesto por profesores de Derecho administrativo expertos en Derecho comparado: D<sup>a</sup> María Hernando Rydings, D<sup>a</sup> Silvia Díez Sastre, D. Gabriel Doménech Pascual, y D. Francesc Rodríguez Pontón.

<sup>293</sup> Lo que pone de manifiesto la importancia del instituto casacional en la Jurisdicción Contenciosa y la necesidad de su reforma.

cuestiones que más directamente inciden sobre la economía de la Jurisdicción contenciosa y que, además, podían ser abordadas y resueltas en el tiempo limitado del mandato de la Sección.

Tras su trabajo la Sección propuso varias posibles reformas normativas encaminadas, precisamente, a conseguir que los conflictos jurídico-administrativos se resuelvan anticipadamente, sin necesidad de un proceso contencioso-administrativo. Primero, el refuerzo de los controles administrativos de legalidad; segundo, la posibilidad de que la Administración suspenda la tramitación de procedimientos masivos, cuando está pendiente un recurso contencioso sobre el mismo tipo de asuntos; tercero, una mejora en la resolución de los pleitos testigo y la extensión de efectos de sentencias; y cuarto, una modificación de fondo del recurso de casación, a fin de que permita la formación de jurisprudencia que guíe la interpretación de la ley por la Administración y los particulares.

A la vista de todo lo anterior, y conforme a la perspectiva de eficiencia económica que le es propia, la Sección se cuestionó si la actual regulación procesal del recurso de casación depara una utilización eficiente de los recursos públicos. Esto es: si tiene sentido económico que ciertos asuntos de alta cuantía tengan una cuasi segunda instancia en el Tribunal Supremo (o excepcionalmente, mediante los recursos de unificación de doctrina sobre Derecho autonómico, en el Tribunal Superior de Justicia de la comunidad autónoma) al coste de sacrificar la unificación interpretativa del Derecho (jurisprudencia), función esta capital para evitar litigios interpretativos ya en la primera instancia. La Sección concluyó que la configuración legal actual de la casación es ineficiente: destina recursos económicos a litigios que ya han obtenido una primera resolución judicial por parte de un órgano judicial colegiado y, en cambio, carece de verdadera eficacia para evitar o disuadir de nuevos procesos sobre las materias ya enjuiciadas por el Tribunal. A partir de aquí, la Sección propone la ampliación material y la objetivación de la casación. Se trata de permitir que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (y por extensión, las correspondientes Salas de los Tribunales Superiores de Justicia en relación con el Derecho autonómico) gocen de la facultad de seleccionar los asuntos admisibles, en virtud de su interés casacional objetivo. Esto es, en función de la conveniencia para la comunidad jurídica de que el Tribunal se pronuncie de forma temprana sobre la interpretación de una norma<sup>294</sup>.

Reproducimos por su interés la justificación motivada de la propuesta normativa sobre el recurso de casación<sup>295</sup>:

«43. *La propuesta normativa contiene las siguientes opciones:*

*a) En primer lugar, se suprime la delimitación objetiva de las sentencias recurribles, pasando a serlo potencialmente todas. Esto es, con la reforma propuesta podrían*

---

<sup>294</sup> Pág. 68.

<sup>295</sup> AA.VV. (2013): *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., págs. 69-74. En las páginas 74 a 83 del mismo Informe se encuentra la propuesta de nueva redacción íntegra para las Secciones 3ª, 4ª y 5ª del Título IV de la LJCA.



*acceder a la casación cualesquiera sentencias dictadas en única o segunda instancia, tanto las procedentes de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, como las dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional. Esta es la propuesta de nuevo artículo 86.1 y 2 LJCA. Mediante esta ampliación horizontal de la casación se asegura que cualquier asunto, aun no siendo apelable, puede ser objeto de interpretación –y por tanto dar lugar a jurisprudencia– por parte del Tribunal Supremo (o del Tribunal Superior de Justicia, cuando se trate de la interpretación de Derecho autonómico). De esta manera, numerosos asuntos que hoy no pueden acceder al Tribunal Supremo, por razones de cuantía o por provenir de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, ahora sí podrían acceder al órgano judicial encargado de la formación de jurisprudencia. Asuntos de importancia cotidiana para los ciudadanos, como multas, subvenciones, medidas de asistencia social, licencias, etc., podrían ser ahora objeto de interpretación uniforme por medio de sentencias dictadas en casación por el Tribunal Supremo (o, por el Tribunal Superior de Justicia de la comunidad autónoma, cuando se trate de aplicar Derecho autonómico). Solamente quedarían fuera del recurso de casación algunos asuntos muy concretos que disfrutaban hoy de vías procesales específicas: el ejercicio del derecho de reunión y asuntos contencioso-electorales (nuevo art. 86.3 LJCA). Por último, la propuesta de nuevo artículo 87 LJCA adapta a la nueva regulación casacional la posible impugnación de algunos autos: de medidas cautelares, en ejecución de sentencias y de extensión de efectos de sentencias.*

*b) En segundo lugar, la propuesta de la Sección simplifica en parte la actual tipología de recursos de casación. Como es sabido, en la actualidad existe un recurso de casación “ordinario” ante el Tribunal Supremo (arts. 86 a 95 LJCA) y dos recursos de casación excepcionales: para unificación de doctrina (arts. 96 a 99 LJCA) y en interés de ley (arts. 100 y 101 LJCA). En la propuesta de reforma se suprime el recurso de casación en interés de ley, aunque no el recurso de casación para la unificación de doctrina. La Sección ha considerado, incluso, la supresión del recurso extraordinario de casación para la unificación de doctrina. Sin embargo, el criterio final de la Sección ha sido el mantenimiento, siquiera provisional, de ese singular recurso de casación. En la opción alternativa, considerada por la Sección, contra las sentencias dictadas en única instancia por el Tribunal Supremo no habría recurso alguno. Y, en lo que hace a los Tribunales Superiores de Justicia, el recurso de casación ordinario absorbería la finalidad del recurso excepcional para la unificación de doctrina. En efecto, esta opción alternativa consistiría en, una vez extendido el ámbito material del recurso de casación autonómico, incluir dentro de su ámbito la impugnación las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por los Tribunales Superiores de Justicia. De esta forma, el nuevo recurso de casación, fundado en el interés casacional y dirigido principalmente a la creación de jurisprudencia, absorbería el recurso de casación para la unificación de doctrina. En este supuesto, en cada Tribunal Superior debería crearse una Sección de casación, que tendría la misma composición que la que figura finalmente en la propuesta de la Sección para conocer del recurso de casación para la unificación de doctrina.*

c) *La ampliación funcional horizontal, por medio del recurso de casación universal, se refiere tanto al Tribunal Supremo como, muy señaladamente, a los Tribunales Superiores de Justicia. En relación con estos últimos, la propuesta de la Sección (nuevos arts. 94 y 95 LJCA) amplía el recurso de casación sobre Derecho autonómico, pues las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia no se limitarán ya a enjuiciar asuntos articulados a través de los recursos extraordinarios de casación para la unificación de doctrina y en interés de ley (actuales arts. 99 y 101 LJCA) sino que con la reforma propuesta podrán admitir a trámite recursos de casación ordinarios, basados en cualquier infracción del ordenamiento jurídico autonómico, contra sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.*

d) *Dado que se extiende materialmente el recurso de casación, el deslinde funcional entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia se realiza –siguiendo la pauta del actual art. 86.4 LJCA– en función de cuál sea el Derecho aplicable. El nuevo art. 86.4 LJCA que propone la Sección asigna al Tribunal Supremo la resolución de recursos de casación relativos al Derecho estatal o al Derecho de la Unión Europea. Cada Tribunal Superior de Justicia conocerá del recurso de casación ordinario relativo al Derecho de cada Comunidad Autónoma.*

e) *En paralelo a la ampliación horizontal del recurso de casación corre la propuesta de objetivación. Esto es, el recurso de casación dejaría de ser un instrumento primariamente enfocado a la satisfacción de intereses y derechos subjetivos y pasaría a ser un recurso fundamentalmente dirigido a la creación de jurisprudencia. Para tal fin, la admisión del recurso ya no dependería de que se cumplieran una serie de requisitos formales (de cuantía, materia, preparación) y de la alegación precisa de un defecto jurídico en la sentencia impugnada. En la propuesta de la Sección, la admisión sería una decisión objetiva del Tribunal basada en la existencia de “interés casacional objetivo” (propuesta de nuevo art. 88.1 LJCA). Esto es, lo determinante para la admisión del recurso sería –conforme a la reforma propuesta– que el Tribunal considere que el Derecho sobre el que versa el asunto precisa de una interpretación judicial uniforme (jurisprudencia). En la propuesta de nuevo artículo 88.2 y 3 LJCA se enuncian una serie de razones o argumentos indicativos de “interés casacional”, y posteriormente se le impone al recurrente la carga procesal de justificar que en su caso concurre alguna de esas causas de interés casacional objetivo (nuevo art. 89.3 LJCA). Pero la invocación efectiva de esas causas no cumple la misma función del actual régimen de “motivos” casacionales (art. 88 LJCA).*

*Pues la correcta invocación formal de una causa de interés casacional objetivo no determinaría la admisión del recurso. Se trataría de una carga procesal de parte para hacer posible el juicio objetivo sobre la conveniencia de que la Sala dicte jurisprudencia sobre una cuestión o precepto, pero en última instancia sería el Tribunal quien, según su propio criterio, seleccionaría los asuntos que, objetivamente, deben ser objeto de una sentencia casacional. Según esta propuesta, los recurrentes no tendrían derecho a la admisión a trámite de su recurso por el mero cumplimiento de unos requisitos formales (incluida la invocación de un “motivo” de casación). La admisión sería una decisión cualitativa y objetiva por parte del Tribunal, basada en su propia consideración sobre la conveniencia de formar jurisprudencia en torno a un concreto precepto del*



ordenamiento jurídico. En consonancia con esta configuración objetiva del recurso de casación, la Sección propone que el Tribunal motive, únicamente –y mediante auto– los recursos admitidos a trámite (nuevo art. 90.1 LJCA). En cambio, los asuntos inadmitidos serían objeto de una providencia de inadmisión. La providencia de inadmisión simplemente se limitaría a precisar si la inadmisión se debe a un defecto formal, a la no concurrencia de un requisito objetivo o a la falta de interés casacional. En estos términos, y siguiendo una jurisprudencia constitucional ya muy elaborada sobre el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en relación con los recursos extraordinarios, el derecho procesal del recurrente consistiría, únicamente, en la facultad de presentar su recurso ante el Tribunal Supremo (o Tribunal Superior de Justicia) y obtener una resolución (auto de admisión o providencia de inadmisión) sobre su recurso. El recurrente no tendría derecho –ni legal ni constitucional– a que el Tribunal le motivara específicamente por qué su recurso carece de interés casacional.

f) La configuración netamente objetiva del recurso de casación, como instrumento procesal para la formación de jurisprudencia, también se concreta en la publicidad de las admisiones a trámite, y en la previsibilidad temporal de su resolución. La nueva redacción del artículo 90.4 LJCA establece que el Tribunal hará público, en su propia web institucional, el listado de asuntos que han sido admitidos a trámite, con somera mención de los preceptos sobre los que el Tribunal hará jurisprudencia. Mediante esta comunicación del Tribunal Supremo (o el Tribunal Superior de Justicia) se pretende que todos los operadores jurídicos, incluidos los órganos judiciales inferiores, queden advertidos de que un determinado precepto será interpretado de manera uniforme por el Tribunal. Una de las consecuencias lógicas de este anuncio sería que los órganos judiciales y administrativos, en los términos que lo permitan las leyes procesales y de procedimiento administrativo, acompañen la tramitación de concretos tipos de asuntos –en los que está anunciada una sentencia de casación– a la tramitación del proceso casacional. Obviamente, esta conveniente conexión entre asuntos en trámite y asunto en casación requiere que el Tribunal Supremo (o el Tribunal Superior de Justicia) sean muy selectivos en los asuntos admitidos y, con ello, sea también muy reducido el tiempo en el que se puede contar con sentencia casacional.

g) De acuerdo con la nueva configuración objetiva del recurso de casación, se simplifica su tramitación. En especial, se suprime el actual régimen de preparación del recurso ante el órgano que dictó la sentencia recurrida (arts. 89 a 92 LJCA), y se atribuye al propio Tribunal Supremo (o Tribunal Superior de Justicia) la tramitación plena del trámite de admisión (nuevo art. 89 LJCA).

h) Finalmente, conforme a la nueva regulación propuesta, también se altera el régimen de ejecución provisional de las sentencias recurridas en casación (art. 91 LJCA). En la regulación actual se prevé que la parte beneficiada por la sentencia recurrida en casación pueda instar su ejecución provisional.

Esto tiene pleno sentido en una configuración marcadamente subjetiva del recurso de casación, pero no a partir de una configuración objetiva del recurso. Con la nueva regulación propuesta, lo primariamente relevante no es la situación jurídica de las partes, sino la creación de jurisprudencia allí donde es necesario y conveniente. Con este recurso, y a partir de la valoración cualitativa (“interés casacional objetivo”) del

*Tribunal cobra sentido que la sentencia recurrida sea directamente suspendida –salvo excepciones cualificadas– por el Tribunal (nuevo art. 91 LJCA)».*

### **1.9 Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de 4 de abril de 2014**

El Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Justicia<sup>296</sup>, aprobó el anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial en su sesión de 4 de abril de 2014 aunque separándose de manera consciente<sup>297</sup> de la propuesta de la Sección especial para la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de la Comisión General de Codificación, en su «Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», de marzo de 2013.

#### **1.9.1 Pleno no jurisdiccional de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2014**

El 5 de mayo de 2014 la Sala Tercera del Tribunal Supremo celebró un Pleno no jurisdiccional para abordar el nuevo recurso de casación (común o ante el propio Tribunal Supremo) derivado del anteproyecto de ley que se estaba elaborando en ese momento. Tal como señala el magistrado del TS<sup>298</sup> Jesús Cudero<sup>299</sup> en el indicado Pleno no se debatió, ni se efectuó reflexión alguna respecto del recurso de casación autonómico, ajeno a la competencia del Alto Tribunal.

En el informe<sup>300</sup> que se aprobó tras el citado Pleno no jurisdiccional se propugnó un modelo que en su cuasi totalidad es coincidente con el que un año más tarde se plasmó en la disposición final tercera de la Ley orgánica 7/2015, de 21 de julio<sup>301</sup>.

<sup>296</sup> Siendo su titular D. Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez.

<sup>297</sup> *«Limitar el papel del Tribunal Supremo al conocimiento de asuntos admitidos discrecionalmente debilitaría enormemente su capacidad de influir en el resto de los órganos judiciales, sencillamente porque la verdadera jurisprudencia no se construye mediante sentencias aisladas y puntuales, sino recordando y afinando constantemente el criterio a seguir ante cada problema relevante; y ello, como es obvio, solo puede llevarse a cabo si determinada clase de asuntos tienen, en todo caso, legalmente garantizado el acceso a la casación. La admisión puramente discrecional de los recursos de casación en todos los casos no solo tropezaría con pautas muy arraigadas en nuestra cultura jurídica, sino que podría prestarse a abusos.»*

<sup>298</sup> CUDERO BLAS, Jesús (2016): «El recurso de casación por infracción de normas autonómicas», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de julio de 2016.

<sup>299</sup> Miembro de la nueva Sección de Admisión de la Sala Tercera.

<sup>300</sup> De su contenido nos ocupamos *in extenso* en el apartado siguiente.

<sup>301</sup> En este sentido y resaltando el papel de la Sala Tercera en la reforma casacional y la identidad entre el parecer del Pleno con la reforma aprobada *vide* AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), Madrid, Dykinson, pág. 29: *«La génesis de la reforma legal del recurso de casación objeto de examen se encuentra en la propia Sala Tercera o de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, cuyos trabajos desembocaron en la elaboración de un informe que reflejó el parecer expuesto en el Pleno de la Sala celebrado el 5 de mayo de 2014, donde se recogió una propuesta de reforma normativa sustancialmente coincidente con la finalmente aprobada.»*



### 1.9.2 Informe de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2014 sobre el anteproyecto de LOPJ

El anteproyecto de Ley se remitió al Alto Tribunal para informe. La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, en su sesión de 10 abril de 2014, acordó un plan de trabajo organizando diversas ponencias por materias<sup>302</sup> con el objetivo de confeccionar un único documento que se estructuró en los siguientes apartados: 1. Metodología, contenido y sentido del informe; 2. La posición constitucional del Tribunal Supremo; 3. El recurso de casación; 4. La jurisprudencia vinculante; 5. La cuestión jurisprudencial previa; 6. Los conflictos de jurisdicción; 7. El Gabinete Técnico del Tribunal Supremo; 8. El estatuto constitucional de los Jueces y Magistrados, en particular, la garantía de la independencia judicial; 9. La Carrera judicial; 10. El Consejo General del Poder Judicial y 11. El cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia y restantes cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

A nuestros efectos, el apartado 3.3<sup>303</sup> está dedicado de manera íntegra al recurso de casación en el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo. En primer lugar se realiza un análisis del contenido de la reforma y una valoración sobre la incidencia que la reforma pueda tener en el régimen actualmente vigente, así como en el funcionamiento de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Se sostiene que en el orden contencioso permanece inalterable el recurso de casación ordinario sustentado en los criterios de materia y cuantía e introduce el denominado recurso de casación para unificación de doctrina anclado en la apreciación de una serie de circunstancias que permitan valorar la conveniencia de unificar doctrina y que se corresponden con las que se decía podían configurar el interés casacional en la Propuesta de anteproyecto de Ley de Eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El anteproyecto diseña un modelo de casación en el que la introducción del recurso de casación para unificación de doctrina se antoja de difícil encaje con el recurso de casación ordinario que se mantiene intacto. Se denomina recurso de casación para unificación de doctrina, pero, salvo el supuesto contemplado en el apartado e) del artículo 96, en realidad, lo que se pretende es fijar jurisprudencia en función de los

---

<sup>302</sup> La distribución entre los distintos magistrados fue la siguiente: Ponencia de D. Francisco Marín Castán y D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva sobre el Libro I: «De la potestad jurisdiccional, su titularidad y su ejercicio». Ponencia de D. Juan Saavedra Ruiz y D. Nicolás Maurandi Guillén sobre el Libro II: «De la organización y funcionamiento de los Tribunales». Ponencia de D. José Manuel Sieira Míguez y D. Pedro Yagüe Gil sobre el Libro III: «De los Jueces». Ponencia de D. Jesús Gullón Rodríguez y de D. Rafael Fernández Valverde, sobre el Libro IV «Del Consejo General del Poder Judicial». Ponencia de D. Ángel Calderón Cerezo y D. Segundo Menéndez Pérez, sobre el Libro V: «Cuerpos de Letrados de la Administración de Justicia», Libro VI: «Restantes cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia y de otro personal» y Libro VII: «Ministerio Fiscal y demás personas e instituciones que cooperan con la Administración de Justicia». Ponencia de D. Francisco Marín Castán, sobre la disposición final tercera: «Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de recurso de casación» y ponencia de D. José Manuel Sieira Míguez sobre la disposición final cuarta: «Modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en materia de recurso de casación».

<sup>303</sup> Páginas 21 a 31 del Informe.

amplísimos supuestos que dan acceso al recurso ante el Tribunal Supremo integrando entre ellos el actual recurso de unificación de doctrina y el de interés de ley, aunque con un ámbito mucho mayor.

Se separa, por tanto, de la finalidad esencial del recurso de casación para unificación de doctrina vigente que no es tanto corregir la eventual infracción legal en que haya podido incidir la sentencia impugnada, como en reducir a la unidad los criterios judiciales diseminados y discrepantes (véanse las Sentencias de la Sala Tercera de 19.01.09, R. 2/2008; de 06.04.09, R. 343/2008; de 10.10.11, R. 82/2011; de 20.01.12, R. 144/2010; y de 29.01.13, R. 2946/2012)

Además, el recurso de casación para unificación de doctrina en la actualidad es subsidiario del recurso de casación ordinario, de manera que, cuando procede el recurso de casación ordinario contra la sentencia, ha de inadmitirse el recurso de casación para unificación de doctrina; o, lo que es lo mismo, este último recurso solo cabe cuando, aparte de otros requisitos, está cerrado el cauce de la casación ordinaria, (Sentencias de la Sala Tercera de 25.02.11, R. 392/2008, y de 05.11.12, R. 273/2010)<sup>304</sup>.

El recurso de casación por unificación de doctrina se configura, por tanto, en el anteproyecto no tanto como un recurso subsidiario del ordinario sino como una modalidad paralela de recurso a la que acudir en virtud de circunstancias que son más asequibles para eludir el rigor formal de la casación ordinaria teniendo en cuenta que, una vez admitido el recurso ha de formalizarse conforme a los motivos del artículo 88.1 y la sentencia que se dicte debe sujetarse también a los pronunciamientos que contempla el artículo 95 para la casación común. No es un recurso, por tanto, que se limite a fijar la doctrina correcta o a sentar la jurisprudencia que proceda, sino que presenta, aparentemente, el mismo alcance que el recurso de casación ordinario por lo que debe plantearse la conveniencia de su coexistencia.

Algunos aspectos relevantes de la regulación del anteproyecto son los siguientes: en el orden contencioso-administrativo, mantiene inalterable el recurso de casación ordinario sustentado en los criterios de materia y cuantía, e introduce el denominado recurso de casación para unificación de doctrina, anclado en la apreciación de una serie de circunstancias que permitan valorar la conveniencia de unificar doctrina y que

---

<sup>304</sup> De este modo el legislador orgánico ha diseñado una modalidad de recurso que se solapa o incluso va a convertirse en recurso principal frente al ordinario de casación y con muy difícil articulación entre ellos dadas las características contradictorias que presentan porque frente a un recurso extraordinario, sujeto a motivos tasados y que suponen ya unos 4.000 al año (incluidos recurso de casación ordinario, unificación de doctrina e interés de ley) se introduce una modalidad de recurso nada formalista que por el procedimiento que se describe en el anteproyecto va a determinar una entrada masiva de asuntos a expensas de su admisión. Así, en 2013, la Sala Tercera ingresó un total de 5.045 recursos, fundamentalmente, recursos de casación ordinaria (3.508) y recursos directos (674) porque de unificación de doctrina fueron (386) y en interés de ley (57). En 2014, a fecha 31 de marzo ya han ingresado 1.494 asuntos lo que supone una entrada de más de 5.500 recursos a final de año. De convertirse en norma esta modalidad de recurso no es aventurado afirmar que la cifra de recursos ingresados se puede multiplicar por más de tres porque las circunstancias que posibilitan recurrir la sentencia por unificación de doctrina son muy amplias y no se prevé ningún filtro efectivo en la preparación del recurso que impida, justificando de manera suficiente aquellas, la entrada del recurso en la Sala Tercera.



se corresponden con las que se decía podían configurar el interés casacional en la Propuesta de anteproyecto de Ley de Eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que dio a conocer el Ministerio de Justicia en marzo de 2013. En esa propuesta, el recurso de casación ordinario se articulaba en torno al interés casacional y se configuraba un recurso extraordinario de casación para la unificación de doctrina mucho más limitado que el ahora propuesto, frente a sentencias del propio Tribunal Supremo, y un recurso de unificación de doctrina contra las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, cuando interpretando el derecho de la respectiva comunidad autónoma y en relación a supuestos idénticos se llegase a pronunciamientos diferentes. El anteproyecto diseña un modelo de casación en el que la introducción del recurso de casación para unificación de doctrina se antoja de difícil encaje con el recurso de casación ordinario que se mantiene intacto.

Frente al carácter extraordinario y restrictivo del recurso de casación ordinario, limitado a las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia, en una cuantía muy elevada y en motivos tasados, esta unificación de doctrina cabe frente a todas las sentencias posibles, incluso las dictadas por los Juzgados de lo Contencioso y las dictadas por las Salas en segunda instancia sin restricción alguna por razón de cuantía.

El legislador orgánico ha diseñado una modalidad de recurso que se solapa o incluso va a convertirse en recurso principal frente al ordinario de casación y con muy difícil articulación entre ellos, dadas las características contradictorias que presentan, porque frente a un recurso extraordinario, sujeto a motivos tasados y que suponen ya unos 4.000 al año (incluidos recurso de casación ordinario, unificación de doctrina e interés de ley) se introduce una modalidad de recurso nada formalista que por el procedimiento que se describe en el anteproyecto va a determinar una entrada masiva de asuntos a expensas de su admisión.

Algunos aspectos relevantes de la regulación del anteproyecto, según los autores del Informe, son los siguientes:

- a) se prescinde del carácter extraordinario del recurso y de su naturaleza formal por la extraordinaria amplitud del concepto de sentencias recurribles y de las circunstancias que justifican la conveniencia de unificar doctrina. A esa amplitud no corresponde el anteproyecto con una fase de preparación del recurso que, acorde con el rigor de la casación, exija unos requisitos formales que impidan la entrada masiva de recursos en el Tribunal Supremo porque el órgano judicial de instancia se limita a verificar la concurrencia de los requisitos de plazo y legitimación limitándose a cursar los escritos de preparación y alegaciones de las partes a la Sala Tercera.
- b) en cuanto a la regulación del recurso, a diferencia de la casación civil que contiene una regulación completa de la tramitación del recurso hasta la sentencia, aquí se regula la fase de preparación y la admisión del recurso por la Sección de Admisión que crea el propio anteproyecto.

Se destaca la posible incidencia negativa de esta modalidad de recurso (en el caso de que finalmente se apruebe en estos términos el anteproyecto de LOPJ) en el funcionamiento del Tribunal Supremo. Y ello es esencialmente, porque la Sección de Admisión que se crea pudiera no resultar operativa al fin pretendido

Para finalizar el informe en la materia que nos ocupa la Sala de Gobierno realiza unas reflexiones sobre el modelo que sugiere, y según su criterio, sería más operativo un modelo basado solo en el «interés casacional», que permita que la Sala Tercera del Tribunal Supremo pueda formar jurisprudencia clara y precisa en todas las cuestiones jurídicas con real trascendencia social, económica y jurídica, posibilitando el acceso a la casación de todas las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

Además, se señala que el punto más delicado del modelo que se propone es el que atañe a la regulación de la admisión del recurso. El legislador debería diferenciar dos grandes grupos de supuestos. Uno, a modo de umbral mínimo del interés casacional, en el que se defina este y, por exclusión, qué recursos son los que, ya de entrada, ha de entenderse que no presentan tal interés. Y, otro, que cualificando unos en concreto y dando un paso más, identifique aquellos en los que sí ha de presumirse que tal interés existe. Finalmente, resta decir que el modelo que se propone hace innecesaria la pervivencia de los recursos de casación «para la unificación de doctrina» y «en interés de la ley» que regula la vigente LJCA.

### 1.9.3 Informe del Consejo Fiscal de 25 de junio de 2014 sobre el texto del anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial

El Consejo Fiscal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.1.j) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) emitió su informe y en particular sobre la modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en materia de recurso de casación<sup>305</sup> destaca que desaparece el recurso de casación en interés de ley que, al igual que sucede en el orden civil, pierde su razón de ser al ampliarse considerablemente el ámbito de admisibilidad del recurso de casación para unificación de doctrina<sup>306</sup>.

Se mantiene el recurso de casación común y se modifica la regulación del recurso de casación para unificación de doctrina mediante una considerable expansión del concepto indeterminado de la conveniencia de unificar doctrina, implantando unos criterios muy similares a la idea del interés casacional del orden civil.

Al igual que en el orden civil, se previó un cupo máximo de recursos admisibles<sup>307</sup>, que se fijará antes de finalizar el año natural, si bien a diferencia de lo que se prevé para

<sup>305</sup> Págs. 277-279.

<sup>306</sup> Influida esta decisión por la institución de la jurisprudencia vinculante que el anteproyecto introducía. Una de las cuestiones más controvertidas y espinosas del mismo.

<sup>307</sup> El Consejo Fiscal criticó que el artículo 100.1 del proyecto no proporcionaba ni un solo criterio o pauta para la selección de este cupo máximo. Las restricciones afectan incluso a aspectos formales del recurso, pues conforme al artículo 101: «La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, a propuesta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del mismo, podrá regular, mediante

aquel orden, el cupo no lo fija la Sala de Gobierno, sino la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS en reunión plenaria (art. 100.1 LJCA).

#### **1.9.4 Informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) de 27 de junio de 2014 sobre el anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial**

Por acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ se decidió que esta asumiera la ponencia del informe, actuando sus miembros a modo de relatores de cinco Subcomisiones, a cuyas reuniones de trabajo se unieron los vocales que lo tuvieron por conveniente, elaborándose un Borrador de Informe dividido en cinco grandes bloques (Libro I, Libro II, Libro III, Libro IV y disposiciones no articuladas y Libros V, VI y VII, todos ellos del ALOPJ). Con posterioridad, en su reunión de 12 de junio de 2014, la Comisión Ponente aprobó el texto de la Ponencia, que fue elevado para su deliberación al Pleno de este Consejo, el cual aprobó el Informe definitivo en las reuniones celebradas los días 26 y 27 de junio de 2014.

El informe dedica los apartados 118-158 (ambos inclusive al recurso de casación en el anteproyecto<sup>308</sup>). Para no ser reiterativos nos remitimos al apartado anterior, al ser el Informe del CGPJ un calco del emitido por la Sala de Gobierno.

#### **1.9.5 Informe de 15 de octubre de 2014 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)**

La CNMC como organismo que garantiza el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios analizó el anteproyecto bajo su ámbito de competencia sectorial. En el apartado «III.2.1.2 Barreras de acceso al sistema de recursos»<sup>309</sup> se estudia de manera específica la disposición adicional quinta del APLOPJ que establece la obligatoriedad de constituir un depósito en diferentes supuestos<sup>310</sup>, indicándose además que será compatible con el devengo de la tasa<sup>311</sup> exigida por el ejercicio de la potestad jurisdiccional. La CNMC entiende que en la medida en que existan supuestos en los que deban satisfacerse simultáneamente

---

*acuerdo que se publicará en el Boletín Oficial del Estado, la longitud máxima y otras condiciones extrínsecas, incluidas las relativas a su presentación por medios telemáticos, de los escritos de preparación, interposición y oposición del recurso de casación para unificación de doctrina». El Consejo Fiscal también mostraba la impresión de que prevalecen consideraciones de orden económico y de gestión sobre la necesidad intrínseca de crear un cuerpo homogéneo de doctrina legal en la regulación proyectada y concluía que el anteproyecto plantea una desmedida extensión del recurso de casación para unificación de doctrina. Por ello propuso una revisión íntegra de esta regulación.*

<sup>308</sup> Páginas 674-690.

<sup>309</sup> Págs. 10 y 11 del Informe de la CNMC.

<sup>310</sup> En concreto, para interponer recursos ordinarios y extraordinarios, la revisión y la rescisión de sentencia firme a instancia del rebelde, en lo órdenes jurisdiccionales civil, social y contencioso-administrativo. Incluyendo, por tanto, al recurso de casación.

<sup>311</sup> La reciente STC 140/2016, de 21 de julio, declara la inconstitucionalidad y la nulidad de las tasas fijadas tanto para el acceso a la jurisdicción como para la interposición de recursos al considerar que las cuantías desproporcionadas vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos (art. 24.1 de la CE).

las tasas judiciales, cabría plantearse la posibilidad de eliminar la obligación de constituir el depósito, al objeto de dotar a la norma de mayor proporcionalidad respecto al fin perseguido.

### 1.10 Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y su aprobación

En fecha 27 de febrero de 2015 el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Justicia<sup>312</sup>, aprobó el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial separándose de manera importante del texto del anteproyecto y coincidente en grado sumo con la Propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de marzo de 2013 realizada por la Sección Especial de la Comisión General de Codificación.

Tras una corta tramitación parlamentaria ya que el proyecto de ley tuvo entrada en el Congreso de los Diputados en fecha 27 de febrero de 2015<sup>313</sup>, el *Boletín Oficial del Estado* de fecha 22 de julio<sup>314</sup> publicó la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Su disposición final tercera modifica la Ley de la Jurisdicción de 1998. Su entrada en vigor quedó aplazada al transcurso de un año (22 de julio de 2016)<sup>315</sup>.

---

<sup>312</sup> Siendo su titular D. Rafael Catalá Polo.

<sup>313</sup> *«En el Boletín Oficial de las Cortes Generales del día 6 de marzo de 2015 se ha publicado el proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la LOPJ en el cual se lleva a cabo una mutación radical del régimen de la casación contencioso-administrativa. En la sesión del pleno del Congreso de los Diputados celebrada el 16 de abril de 2015 fueron rechazadas las enmiendas a la totalidad al mencionado proyecto formuladas por diversos grupos parlamentarios. Llama la atención que ni en la defensa del proyecto por parte del ministro de Justicia, ni en las intervenciones de los diversos grupos parlamentarios, se efectuase la menor alusión a la reforma de la casación contencioso-administrativa centrándose los oradores en otras cuestiones del proyecto más mediáticas».* Vide RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón (2015): «La casación contencioso-administrativa en el Proyecto de modificación de la LOPJ», *Actualidad administrativa*, nº 6.

<sup>314</sup> La ley fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 8 de julio de 2015, siendo publicado en el BOCG, serie A, nº 134-8, de fecha 21 de julio de 2015.

<sup>315</sup> El 22 de julio de 2016 se acordó por la Sección de Admisión de la Sala Tercera que la nueva regulación casacional se aplicará a las sentencias y autos susceptibles de recurso de casación que tengan fecha de 22 de julio de 2016 en adelante: *«Criterios sobre la entrada en vigor de la nueva casación contencioso-administrativa instaurada por la Disposición final.3.1 de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio (BOE de 22 de julio) [...] Acuerdo: La Sección de Admisión prevista en el artículo 90.2 de la Ley 29/1998, ante la entrada en vigor de la reforma operada en la casación contencioso-administrativa por la Ley Orgánica 7/2015, ha resuelto establecer los siguientes criterios: 1º) En virtud de la Disposición final décima de la Ley Orgánica 7/2015, la reforma operada en el recurso contencioso-administrativo entra en vigor en la fecha de hoy, 22 de julio de 2016. 2º) La nueva regulación casacional se aplicará a las sentencias y autos susceptibles de recurso de casación que tengan fecha de 22 de julio de 2016 en adelante. 3º) Las sentencias y autos pronunciados con anterioridad al 22 de julio de 2016 se regirán, a efectos del recurso de casación, por la legislación anterior, cualquiera que sea la fecha en que se notifiquen. 4º) Cuando al amparo de lo dispuesto en el artículo 267 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE de 2 de julio), se solicite la aclaración o integración de una sentencia o de un auto, la fecha a tomar en consideración para determinar el sometimiento de la resolución al régimen casacional será la de la resolución aclarada o integrada, sin perjuicio de que el plazo para preparar el recurso de casación se compute desde la fecha de notificación del auto de aclaración o integración. Dese a este acuerdo la oportuna publicidad a través de la*



La disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), en los siguientes términos: se da una nueva redacción a los artículos 86 a 93, y se suprimen los artículos 94 a 100.

Con la nueva redacción desaparecen los concretos motivos casacionales del antiguo artículo 88 de la LJCA y en consecuencia podrá interponerse recurso de casación contra cualquier infracción del ordenamiento jurídico estatal o europeo, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia y solo será admisible si concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia

Sigue siendo necesario que se invoquen cuestiones de Derecho y no de hecho, y que se trate de infracciones de Derecho estatal o europeo, que hayan sido invocadas, relevantes y determinantes del fallo recurrido. En caso de vulneración del derecho autonómico, será competente el respectivo TSJ de la comunidad autónoma.

La nueva redacción de los artículos 89 a 93 a primera vista no introduce modificaciones sustanciales en el régimen procedimental del recurso<sup>316</sup>, el cual se sigue estructurando en las siguientes fases: preparación, admisión, interposición, oposición y sentencia. Pero en cada una de las mismas se introducen modificaciones que supondrán con total seguridad un nuevo entendimiento del mismo por sus complejidades.

---

*sede electrónica del Consejo General del Poder Judicial y de la Oficina de Prensa del Tribunal Supremo. Comuníquese al Consejo General de la Abogacía y a los Presidentes de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, para conocimiento de sus distintas Secciones, así como de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de su territorio».*

<sup>316</sup> Un estudio de la LJCA *in extenso* (incluyendo la casación tras la LO 7/2015) en RUIZ RISUEÑO, Francisco (2016): *El Proceso Contencioso-administrativo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters. Consta la obra de dos partes, la primera, referida a los principios inspiradores del sistema contencioso-administrativo español; la segunda, referida al proceso contencioso-administrativo, con referencia a los sujetos del mismo y a su tramitación. Incluye esquemas y modelos de escritos.

## 2. CLAVES DE LA NUEVA CASACIÓN

### 2.1 No es una modificación o mera actualización sino una verdadera metamorfosis del recurso de casación

Como veremos en los siguientes apartados la nueva casación supone una ruptura<sup>317</sup> frente al régimen del recurso anterior<sup>318</sup>. De manera muy gráfica se califica de «vuelco»<sup>319</sup> esta reforma que se separa de los antecedentes legislativos en el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo. Para SANTAMARÍA PASTOR<sup>320</sup> en contraste con las mínimas alteraciones que las Leyes 39<sup>321</sup> y 40/2015<sup>322</sup> han inducido (mejor que introducido) en la revisión jurisdiccional de los actos de las Administraciones públicas, la de la casación solo admite la calificación de capital, estableciendo una regulación de nueva planta, basada en presupuestos de admisión radicalmente apartados de los que han regido en nuestro derecho positivo.

---

<sup>317</sup> Ahondando en esta idea MUÑOZ ARANGUREN escribe: «*conviene que seamos conscientes de la importancia del cambio operado por la Ley Orgánica 7/2015. No estamos ante la enésima reforma legislativa puramente cosmética*». Vide MUÑOZ ARANGUREN, Arturo (2015): «La curiosidad del jurista persa y la reforma del recurso de casación contencioso-administrativo», *Diario La Ley*, nº 8634, Sección Doctrina, 28 de octubre de 2015; «*Se ha materializado, por tanto, una profunda reforma del recurso de casación contencioso-administrativo*» en FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y el nuevo recurso de casación “para la formación de jurisprudencia”», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174, pág. 100; «La reforma de 2015 (Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio) ha introducido cambios radicales en el régimen del recurso de casación» en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, 4º edic., Madrid, lustel, pág. 835.

<sup>318</sup> «*Es obvio no estamos en presencia de una simple modificación que, como hasta el presente ha ocurrido, tienda a modular la carga de trabajo de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, sino que estamos ante un cambio sustancial del recurso de casación que incorpora una fuerte carga axiológica*». En SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago (2016): «Las paradojas de la nueva casación», *Actualidad Administrativa*, nº 10, págs. 10-11.

<sup>319</sup> «*Es evidente que por ese camino, que convertía de facto la casación en un “recurso para ricos”, ya no se podía seguir y que era necesario abrir una vía diferente y articular, en consecuencia, el recurso sobre otras bases. Y eso es lo que ha hecho la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya disposición final tercera ha dado nueva redacción a los artículos 86 a 93 de la LJ 98 y con ella un “vuelco” espectacular a la situación al pasar de un modelo sustancialmente reglado a otro enteramente discrecional, en la línea del certiorari norteamericano*». En GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2015): *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 14ª edic., Madrid, Civitas Thomson Reuters, pág. 683.

<sup>320</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): «La vía contenciosa en el ámbito local: especial referencia al recurso de casación contencioso-administrativo tras la reforma», en *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, CAMPOS ACUÑA, María Concepción (coord.), Madrid, La Ley, pág. 621.

<sup>321</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>322</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



## 2.2 La simplificación de las modalidades del recurso de casación. Un recurso único con dos variantes: estatal y autonómica

Hasta la reforma de 2015, nuestra Ley jurisdiccional contemplaba tres modalidades diferenciadas<sup>323</sup> del recurso de casación: a) el recurso de casación conocido generalmente como común<sup>324</sup> (antiguos arts. 86 a 95 LJCA); b) el recurso de casación para la unificación de doctrina (antiguos arts. 96 a 99 LJCA); y c) el recurso de casación en interés de la ley (antiguos arts. 100 y 101 LJCA). Estos dos últimos se dividían en dos subtipos diferenciados, según que las normas que se invocaban como infringidas fueran estatales o europeas; o autonómicas. El recurso de casación vigente<sup>325</sup> unifica las tres modalidades en un único recurso con solo una variante según la normativa infringida (el recurso de casación autonómico).

## 2.3 El acrecentamiento del ámbito objetivo del recurso: las sentencias recurribles ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo

El anterior artículo 86 de la LJCA limitaba el recurso de casación a las sentencias y autos en única instancia dictados por los órganos colegiados de nuestra jurisdicción (Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional) y excluía de su impugnabilidad a las sentencias que se refieran a cuestiones de personal al servicio de las Administraciones públicas, salvo que afecten

<sup>323</sup> «el mecanismo procesal básico, en términos cuantitativos y cualitativos, y sobre este extremo no hay discusión, por el que el Tribunal Supremo ejerce su función es el Recurso de Casación en sus diversas modalidades. Pero, también en el ámbito casacional, la incidencia de cada modalidad casacional es diferente. De un lado, el Recurso de Casación en Interés de Ley es estadísticamente marginal. Está sometido a severas críticas dada su estructura procesal, al ser dudoso que en él se cumpla el principio de dualidad de partes, básico en todo proceso. Además, y pese al valor que las sentencias que en este tipo de procesos se dictan, artículo 100.7 de la Ley Jurisdiccional, los especiales requisitos de legitimación que en él se exigen y la limitación de su objeto impiden que por esta vía el Tribunal Supremo pueda pronunciarse sobre cuestiones del Ordenamiento Jurídico que son requeridas por los operadores jurídicos. Por su parte el Recurso de Casación en Unificación de Doctrina, además de ser subsidiario con respecto al Recurso de Casación Ordinario, exige también la concurrencia de unos requisitos objetivos, que, como luego explicaré, dificultan en gran medida el pronunciamiento de fondo». GARZÓN HERRERO, Manuel Vicente (2008): «La insuficiencia del recurso de casación en unificación de doctrina para que el Tribunal Supremo unifique con su jurisprudencia el ordenamiento jurídico», en VILLAR EZCURRA, Marta, MARTÍNEZ LAFUENTE, Antonio, ALBIÑANA CILVETI, César y HERRERA MOLINA, Pedro Manuel (coords.), *Estudios jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*, Vol. 2, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pág. 1758.

<sup>324</sup> Verdadero recurso de casación para algunos autores: «A nuestro juicio, no se trata de tres especies del recurso de casación sino de tres medios de impugnación de distinta naturaleza siendo solo uno de ellos, el ordinario, el que cabe calificar como verdadero recurso de casación». Cfr. RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón (2008): «El recurso de casación en materia tributaria», en VILLAR EZCURRA, Marta, MARTÍNEZ LAFUENTE, Antonio, ALBIÑANA CILVETI, César y HERRERA MOLINA, Pedro Manuel (coords.), *Estudios jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*, Vol. 2, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pág. 1723.

<sup>325</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2015): «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *Revista de Administración Pública*, nº 198, pág. 13, considera la simplificación de las modalidades casacionales como claramente afortunada.

al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera; las recaídas, cualquiera que fuere la materia, en asuntos cuya cuantía no exceda de 600.000 euros, excepto cuando se trate del procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales, en cuyo caso procederá el recurso cualquiera que sea la cuantía del asunto litigioso; las dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión a que se refiere el artículo 122 CE y las dictadas en materia electoral.

En el sistema vigente, son casacionables<sup>326</sup> las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo<sup>327</sup> y las dictadas en única instancia o en apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. En el caso de las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, únicamente serán susceptibles de recurso las sentencias que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos.

#### 2.4 Los autos casacionables siguen siendo los del régimen anterior (con alguna ligera modificación)

La redacción vigente sigue siendo *numerus clausus* y comprende los mismos supuestos que con la redacción anterior<sup>328</sup>. Según el artículo 87 LJCA son casacionables los autos: a) que declaren la inadmisión del recurso Contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación; b) los que pongan término a la pieza separada de suspensión o de otras medidas cautelares; c) los recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta; d) los dictados en el caso previsto en el artículo 91 y e) los dictados en aplicación de los artículos 110 y 111.

A diferencia de la regulación anterior, los autos de extensión de efectos se incorporan como un supuesto más en la letra e) del artículo 87.1, desapareciendo la expresión «en todo caso», que individualizaba tales autos sin exigirles cumplir los requisitos del anterior artículo 86.1, con tal de cumplir los previstos en los artículos 110 y 111. Todo ello hace suponer que se unifica el tratamiento de los autos en sede casacional, siendo exigible el aludido «juicio de relevancia». En una interpretación *a contrario sensu* parece colegirse del tenor literal del artículo 87.1 que no son susceptibles de recurso los autos dictados por los órganos unipersonales de la jurisdicción.

---

<sup>326</sup> Y también se exceptúan las sentencias dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión y en los procesos contencioso-electorales.

<sup>327</sup> Incluyendo a los Juzgados Centrales tal como interpreta el TS y la doctrina científica. El Acuerdo de la Sala de Gobierno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2016 prevé la casacionabilidad de las sentencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. Cfr. VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, Ramón (2016): «Las novedades introducidas en el recurso de casación Contencioso-administrativo: análisis crítico», *Diario La Ley*, nº 8800.

<sup>328</sup> Incluso reproduciendo la expresión «recurso de súplica», que la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, sustituyó por la de recurso de reposición.



Podría interpretarse que se excluye el recurso de casación contra los autos dictados por los órganos unipersonales de la jurisdicción, ya que el artículo 87.1 solo alude a los provenientes de las Salas de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia. Pero esta conclusión dista mucho de ser incuestionable en lo que se refiere a las resoluciones de dichas Salas en recursos de apelación contra los autos dictados en primera instancia por los Juzgados de lo Contencioso; cuestión esta que la nueva regulación deja irresuelta.

## 2.5 El «interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia» (ICO) como basamento de la reforma

El interés casacional era un concepto que aparece desde hace bastante tiempo en los antecedentes de la regulación del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo. Nacido en el orden civil<sup>329</sup> donde se configuró como un elemento determinante de la accesibilidad de la sentencia al recurso de casación ante la Sala Primera. La Ley 1/2000, de 7 enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) en su artículo. 477 dispuso que el recurso de casación habrá de fundarse, como motivo único, en la infracción de normas aplicables para resolver las cuestiones objeto del proceso<sup>330</sup>. El apartado 3º del artículo 477 LEC establece que un recurso presenta interés casacional cuando la sentencia recurrida se oponga a doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo o resuelva puntos y cuestiones sobre los que exista jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales o aplique normas que no lleven más de cinco años en vigor, siempre que, en este último caso, no existiese doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo relativa a normas anteriores de igual o similar contenido. Cuando se trate de recursos de casación de los que deba conocer un Tribunal Superior de Justicia, se entenderá que también existe interés casacional cuando la sentencia recurrida se oponga a doctrina jurisprudencial o no exista dicha doctrina del Tribunal Superior sobre normas de Derecho especial de la comunidad autónoma correspondiente.

El legislador procesal civil indicó lo que debe entenderse por interés casacional cuando en el apartado XIV de la Exposición de Motivos de la LEC: «*La presente Ley ha operado con tres elementos para determinar el ámbito de la casación. En primer lugar, el propósito de no excluir de ella ninguna materia civil o mercantil; en segundo término, la decisión en absoluto gratuita, como se dirá, de dejar fuera de la casación las infracciones de leyes procesales; finalmente, la relevancia de la función de crear*

---

<sup>329</sup> Una monografía sobre el interés casacional en la casación civil es la de BLASCO GASCÓ, Francisco de Paula (2002): *El interés casacional: infracción o inexistencia de doctrina jurisprudencial en el recurso de casación*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi.

<sup>330</sup> A los 5 años de su entrada en vigor se estudiaron algunas resoluciones del Tribunal Constitucional español relativas a la interpretación que venía realizando el Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) sobre las normas que regulan la admisión a trámite del recurso de casación civil. Una interpretación que para REVERÓN supuso una restricción en el acceso a dicha vía judicial que puede calificarse como contrario, no solo a las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sino a la doctrina elaborada sobre el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 de nuestra Constitución, en su vertiente de derecho de acceso al recurso legal previsto. Vid. REVERÓN PALENZUELA, Benito (2005): «Interés casacional y Tribunal Constitucional. La convalidación constitucional de un acuerdo de dudosa constitucionalidad», *Anales de la Facultad de Derecho*, nº 22, págs. 141-160.

*autorizada doctrina jurisprudencial. Porque ésta es, si se quiere, una función indirecta de la casación, pero está ligada al interés público inherente a ese instituto desde sus orígenes y que ha persistido hasta hoy.*

En un sistema jurídico como el nuestro, en el que el precedente carece de fuerza vinculante –solo atribuida a la ley y a las demás fuentes del Derecho objetivo–, no carece ni debe carecer de un relevante interés para todos la singularísima eficacia ejemplar de la doctrina ligada al precedente, no autoritario, pero sí dotado de singular autoridad jurídica.

*«De ahí que el interés casacional, es decir, el interés trascendente a las partes procesales que puede presentar la resolución de un recurso de casación, se objeive en esta Ley, no solo mediante un parámetro de cuantía elevada, sino con la exigencia de que los asuntos sustanciados en razón de la materia aparezcan resueltos con infracción de la ley sustantiva, desde luego, pero, además, contra doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (o en su caso, de los Tribunales Superiores de Justicia), o sobre asuntos o cuestiones en los que existía jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales. Se considera, asimismo, que concurre interés casacional cuando las normas cuya infracción se denuncie no lleven en vigor más tiempo del razonablemente previsible para que sobre su aplicación e interpretación haya podido formarse una autorizada doctrina jurisprudencial, con la excepción de que sí exista tal doctrina sobre normas anteriores de igual o similar contenido. De este modo, se establece con razonable objetividad la necesidad del recurso. Esta objetivación del «interés casacional», que aporta más seguridad jurídica a los justiciables y a sus abogados, parece preferible al método consistente en atribuir al propio tribunal casacional la elección de los asuntos merecedores de su atención, como desde algunas instancias se ha propugnado. Entre otras cosas, la objetivación elimina los riesgos de desconfianza y desacuerdo con las decisiones del tribunal».*

En el recurso de casación contencioso, sin embargo, funcionaba como una causa de inadmisión<sup>331</sup>: «que el recurso de casación carezca de interés casacional» rezaba el artículo 93.2.c) de la Ley 29/1998 en su redacción anterior. Dicha causa de inadmisibilidad solo podía ser utilizada con los siguientes requisitos: a) en litigios de cuantía indeterminada que no se refieran a la impugnación directa o indirecta de una disposición general; b) el recurso de casación debía estar fundado en el motivo del artículo 88.1.d), es decir, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate y c) no afectar a un gran número de situaciones o no poseer el suficiente contenido de generalidad.

Desde finales de 2010 la Sala Tercera, en particular la Sección Primera, competente para ello, ha venido potenciando algunas causas de inadmisión, entre ellas la carencia de interés casacional, todo ello con el objetivo de permitir al Tribunal Supremo y, en

---

<sup>331</sup> Por lo demás esta causa de inadmisión era de aplicación restrictiva con el fin de no perjudicar el derecho a la tutela judicial efectiva ex artículo. 24 CE citando la STS de 18 de junio de 2013. Véase GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco, YÁÑEZ DÍAZ, Carlos y VIZÁN PALOMINO, María (2016): *El recurso de casación contencioso-administrativo: conforme a la Ley Orgánica 7/2015*, Granada, Comares, pág. 126.



particular, a su Sala Tercera cumplir la función nomofiláctica de depuración del derecho que el ordenamiento le atribuye<sup>332</sup>.

Tanto la doctrina científica<sup>333</sup> como en los distintos documentos que han preconizado el régimen casacional vigente<sup>334</sup> (algunos salidos de la propia Sala Tercera del TS<sup>335</sup> como hemos tenido ocasión de analizar *ut supra*): Libro Blanco de la Justicia, «Informe 2000 de la Sala de gobierno del Tribunal Supremo», Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 2001, Exposición razonada, relativa al Proyecto de Ley Orgánica que modifica la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y reforma del recurso de casación de 31 de octubre de 2006 a instancia de 21 magistrados de la Sala Tercera, Propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (marzo de 2013), Informe de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2014, Informe del Consejo Fiscal de 25 de junio de 2014, Informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) de 27 de junio de 2014 o

---

<sup>332</sup> Junto a la carencia de interés casacional, la relativa a la desestimación de asuntos sustancialmente iguales y la carencia de inadmisión por manifiesta improsperabilidad de la pretensión. En CASTILLO BADAL, Ramón (2013): «La carencia de interés casacional: situación actual y perspectivas de futuro», *Revista de Jurisprudencia*, nº 1, 3 de octubre de 2013.

<sup>333</sup> Numerosa doctrina científica abogaba por darle al interés casacional un papel preponderante con anterioridad a la reforma de 2015. Entre otras la profesora de la Universidad de Valencia M<sup>a</sup> José ALONSO: «Las disfunciones en la planta son mucho más visibles en los JCA que en otros órganos. El TS sufre asimismo una sobrecarga de trabajo brutal, que le ha conducido a exacerbar el rigor formal en la admisión de la casación hasta extremos difícilmente compatibles con la jurisprudencia del TEDH; e incluso a utilizar criterios en los temas en que se involucra Derecho estatal y autonómico que conducen a resultados poco coherentes. Sin embargo, la situación del TS –aparte de medidas excepcionales, como el reciente “plan de choque” a base de la adscripción de magistrados como letrados de la Sala Tercera– puede remediarse mediante una reforma adecuada de la casación. La Ley 37/11 ha dado un paso al elevar ostensiblemente la summa gravaminis; pero la solución esté más bien, posiblemente, en la configuración del interés casacional como requisito de admisión». En ALONSO MAS, M<sup>a</sup> José (2014): «La planta jurisdiccional contencioso-administrativa y el reparto de competencias entre los órganos que la integran», en AA.VV., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, EZQUERRA HUERVA, Antonio y OLIVÁN DEL CACHO, Javier (dirs.), Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 120.

<sup>334</sup> El escaso uso del interés casacional se entendió como una de las potencialidades no desarrolladas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. *Vid.* HUELIN MARTINEZ DE VELASCO, Joaquín (2009): «Una senda escasamente explorada: el interés casacional en el orden contencioso-administrativo», *Cuadernos Digitales de Formación*, nº 6, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 377-416.

<sup>335</sup> Origen de la reforma legal en el propio Tribunal a imagen y semejanza de lo ocurrido con el Tribunal Constitucional y la especial trascendencia constitucional: «la introducción del requisito de la especial trascendencia constitucional fue propuesta por el propio Tribunal e incorporada al anteproyecto de Ley elaborado en el año 2005 por el Ministerio de Justicia. A pesar de tratarse de un concepto nuevo y de consecuencias notables, la tramitación parlamentaria no introdujo ningún cambio en él. El legislador orgánico se limitó, pues, a dar el visto bueno a unos preceptos (los actuales arts. 49.1, 50.1 y 50.3 LOTC) que fueron gestados en el seno del Tribunal Constitucional, que fueron aceptados por el Gobierno y que en el debate parlamentario fueron eclipsados por la renovación del mandato de la Presidencia del Tribunal». *Vid.* GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus (2016): «La especial trascendencia constitucional de las demandas de amparo. Análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre un concepto etéreo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 107, págs. 337-338.

Informe de 15 de octubre de 2014 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

La reforma casacional llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/2015 da lugar a un nuevo recurso de casación contencioso-administrativo<sup>336</sup> en que se pasa de un sistema de resoluciones recurribles (limitadas a órganos colegiados) y motivos casacionales tasados (art. 86), a una extensión del ámbito de las resoluciones judiciales recurribles, anudada a la introducción como único criterio de admisibilidad del «interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia»<sup>337</sup>. Tal como expone RAZQUIN<sup>338</sup> se acoge la propuesta de los informes de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, pág. 26, y del Consejo General del Poder Judicial, pág. 681 (parágrafo 140), que abogan por un modelo basado solo en el «interés casacional», que posibilite que la Sala Tercera del Tribunal Supremo pueda formar jurisprudencia clara y precisa en todas las cuestiones jurídicas con real trascendencia social, económica y jurídica. A diferencia de la casación civil, que prevé varios criterios y, en último término, el interés casacional con independencia de la cuantía del asunto (art. 477 LEC), habiéndose reformado su inadmisión (art. 483.2 LEC<sup>339</sup>) también por la LO 7/2015.

---

<sup>336</sup> Sin olvidar que la misión fundamental del Tribunal Supremo es dar plenitud al principio de unidad jurisdiccional y contribuir a la uniformidad y certeza de la aplicación del Derecho por los Tribunales de justicia mediante la resolución de los recursos de casación. En BANDRES SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (2013): *Los desafíos de la justicia contencioso-administrativa del siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 62.

<sup>337</sup> Aunque el interés casacional en el orden civil y contencioso difieren por los siguientes motivos: *«Cuando se trate de jurisprudencia sobre normas sustantivas, existe una dificultad que singulariza este recurso respecto del interés casacional utilizado para el recurso de casación civil (artículo 477 LEC). El ordenamiento jurídico administrativo es mucho más dinámico e inestable que el civil. La sucesión de normas y sus constantes reformas se ha convertido en algo cotidiano en el ordenamiento administrativo. No siempre es fácil identificar la jurisprudencia o señalar si la jurisprudencia establecida se aplica o no, a regulaciones que han variado en pocos meses y que pueden tener una mayor o menor (o ninguna) línea de continuidad. Eso puede llevar a un casuismo en el que asuntos de menor trascendencia sean admitidos por concurrir ese interés casacional para la formación de jurisprudencia y otros no se admitan –siendo más trascendentes económica, política o socialmente– porque ya existe jurisprudencia y el caso es una o varias sentencias que se apartan de la misma»*. En TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José (2016): «Régimen legal de la admisión e inadmisión en el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo», *Abogacía*, 22 de abril de 2016.

<sup>338</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa tras la Ley Orgánica 7/2015», *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 104, pág. 160.

<sup>339</sup> *«Procederá la inadmisión del recurso de casación: 1.º Si el recurso fuera improcedente, por no ser recurrible la sentencia o por cualquier otro defecto de forma no subsanable. 2.º Si el escrito de interposición del recurso no cumplierse los requisitos establecidos, para los distintos casos, en esta ley. 3.º Si el asunto no alcanzase la cuantía requerida, o no existiere interés casacional por inexistencia de oposición a doctrina jurisprudencial, por falta de jurisprudencia contradictoria o si la norma que se pretende infringida llevase vigente más de cinco años o, a juicio de la Sala, existiese doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre dicha norma o sobre otra anterior de contenido igual o similar. Asimismo se inadmitirá el recurso en los casos del segundo párrafo del artículo 477. 3, cuando el Tribunal Superior de Justicia correspondiente considere que ha sentado doctrina sobre la norma discutida o sobre otra anterior de contenido igual o similar. 4.º Si el recurso careciere manifiestamente de fundamento o se hubiesen resuelto ya en el fondo otros recursos sustancialmente iguales»*.



Así, el recurso de casación podrá ser admitido a trámite cuando, invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia<sup>340</sup> (art. 88.1 LJCA).

El interés casacional es por ello la evidente idea fuerza, la «verdadera clave de bóveda del nuevo recurso de casación»<sup>341</sup> o el cedazo<sup>342</sup> del nuevo sistema de admisión. Aunque resulta obligado dejar por sentado que nuestra Ley jurisdiccional en su redacción vigente no define el concepto de «interés casacional objetivo»<sup>343</sup>.

La delimitación del concepto del interés casacional se lleva a cabo mediante una doble lista, de textura abierta y que no agota el concepto<sup>344</sup>. Así, y ex art. 88.2 LJCA el Tribunal de casación podrá apreciar que existe interés casacional objetivo, motivándolo expresamente en el auto de admisión, cuando, entre otras circunstancias, la resolución que se impugna<sup>345</sup>:

- a) Fije, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido.

---

<sup>340</sup> Concepto que volvemos a reiterar habrá de ser delimitado por la actuación de la Sala Tercera. En este sentido: MARTÍN QUERALT, Juan Bautista (2015): «Procedimiento: ¿Cuándo podremos ir a casación en el ámbito tributario? La necesaria construcción de un concepto clave: el “interés casacional objetivo”», *Carta Tributaria*, nº 9, págs. 87-90.

<sup>341</sup> AA.VV. (2016): *Guía práctica del recurso de casación contencioso-administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), Madrid, Dykinson, pág. 27.

<sup>342</sup> O llave de acceso. Véase ALONSO MURILLO, Felipe (2016): «El interés casacional como llave de acceso a la reformada casación en materia tributaria», *Nueva fiscalidad*, nº 6, págs. 61-124.

<sup>343</sup> Aunque voces autorizadas, como la del magistrado Diego CÓRDOBA, definen el concepto como la existencia de trascendencia jurídica, económica o social que merezcan un pronunciamiento del Tribunal Supremo con proyección general. En CÓRDOBA CASTROVERDE, Diego (2015): «El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de octubre de 2015.

<sup>344</sup> DELGADO PIQUERAS critica el hecho de que los criterios legales para delimitar el interés casacional puedan tener un sesgo progubernamental olvidando el interés de los derechos individuales y colectivos que pueden ser objeto de injusticia por parte de los poderes públicos, y por ello, el TS no debe entender el ICO como un *numerus clausus* sino como un *numerus apertus*. En DELGADO PIQUERAS, Francisco (2017): «Luces y sombras de la reforma del recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, PAREJO ALFONSO, Luciano José y VIDA FERNÁNDEZ, José (coords.), Vol. 1, Tomo 1, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 763.

<sup>345</sup> «La generalización de esta exigencia [el requisito del ICO] supone, en efecto, una acentuación del carácter especial de este recurso, que pasa de tutelar intereses jurídicos concretos, como objeto básico, a centrarse, más de lleno, en la creación de jurisprudencia y en la creación de pautas interpretativas uniformes, ocupándose la Sala Tercera, independientemente de la materia, de cualquier asunto jurídicamente relevante, que por su trascendencia jurídica, económica o social cuenten con la necesaria proyección general». Véase FERNÁNDEZ GARCÍA, José Francisco (2017): «Lo nuevo y lo viejo del recurso de casación contencioso-administrativo: admisibilidad y motivos de impugnación», *Revista de Administración Pública*, nº 202, pág. 379.

- b) Siente una doctrina sobre dichas normas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales.
- c) Afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso.
- d) Resuelva un debate que haya versado sobre la validez constitucional de una norma con rango de ley, sin que la improcedencia de plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad aparezca suficientemente esclarecida.
- e) Interprete y aplique aparentemente con error y como fundamento de su decisión una doctrina constitucional.
- f) Interprete y aplique el Derecho de la Unión Europea en contradicción aparente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o en supuestos en que aun pueda ser exigible la intervención de este a título prejudicial.
- g) Resuelva un proceso en que se impugnó, directa o indirectamente, una disposición de carácter general.
- h) Resuelva un proceso en que lo impugnado fue un convenio celebrado entre Administraciones públicas.
- i) Haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales.

Según el artículo 88.3 de la Ley procesal se presumirá que existe interés casacional objetivo:

- a) Cuando en la resolución impugnada se hayan aplicado normas en las que se sustente la razón de decidir sobre las que no exista jurisprudencia.
- b) Cuando dicha resolución se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea.
- c) Cuando la sentencia recurrida declare nula una disposición de carácter general, salvo que esta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente.
- d) Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los organismos reguladores o de supervisión o agencias estatales cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.
- e) Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas.

## 2.6 La casación sigue sin ser una instancia

El recurso de casación en el orden contencioso-administrativo no es una instancia, sino un grado jurisdiccional. Se llama instancia a cada escalón de la organización jurisdiccional que tiene un conocimiento pleno del asunto, bien sea por tratarse del órgano jurisdiccional que inicialmente resuelve (en primera o en única instancia), bien por tratarse del órgano judicial que lo hace en segunda instancia, al conocer de un recurso de pleno conocimiento (caso del recurso de apelación).

La palabra grado es más amplia. Por grado se entiende no solo la instancia, sino también aquel escalón de la jerarquía judicial en que el Tribunal que lo forma no puede examinar con conocimiento pleno (es decir, en todos sus aspectos fácticos y jurídicos)



la cuestión cuando le es sometida por vía de recurso, sino que la revisión de lo decidido por el órgano inferior se limita en función de unos motivos determinados a los que ha de ceñirse la parte legitimada para recurrir. El ejemplo arquetípico es el del recurso de casación, que solo permite articular motivos de infracción del ordenamiento jurídico, pero no solicitar una nueva valoración de la prueba, o una corrección de los errores de apreciación cometidos por el órgano jurisdiccional inferior (órgano *a quo*).

Conforme al vigente artículo 6 LJCA el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo se halla integrado por los siguientes órganos jurisdiccionales:

- a) Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.
- b) Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.
- c) Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.
- d) Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.
- e) Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Para la delimitación de la competencia entre dichos órganos, la ley combina diversos criterios materiales, cuantitativos y territoriales.

Sin embargo la ausencia de instauración generalizada de una segunda instancia con carácter general en el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo supondrá que la inmensa mayoría de los recursos contencioso-administrativos sean resueltos en una única instancia<sup>346</sup>. Por ello algunos abogan por una reforma sustancial del orden jurisdiccional como el complemento adecuado a la reforma de la casación, estableciendo Salas de lo Contencioso-Administrativo de instancia y de apelación en la Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, sin perjuicio de las particularidades del recurso de casación en estos últimos y de reconsiderar razonablemente la atribución de competencias de la Audiencia Nacional<sup>347</sup>.

### **2.7 La casación bascula de la defensa del *ius litigatoris* (art. 24 CE) a la del *ius constitutionis* (art. 9.3 CE)**

El recurso de casación con carácter general tiene una doble finalidad: la de satisfacción del interés o derecho de los litigantes *ius litigatoris*, y la de la protección del ordenamiento jurídico objetivamente considerado o *ius constitutionis*. Tal como propugnaba el maestro CALAMANDREI la casación poseía una doble función: una función nomofiláctica, para la salvaguarda y protección de las normas jurídicas, y una función uniformadora<sup>348</sup> de la actuación de los Tribunales en la interpretación y aplicación de las normas para conseguir la unidad del ordenamiento jurídico.

---

<sup>346</sup> AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), Madrid, Dykinson, pág. 36.

<sup>347</sup> SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago (2016): «Las paradojas de la nueva casación», *Actualidad Administrativa*, nº 10, pág. 12.

<sup>348</sup> PÉREZ ESTRADA señala dos riesgos: el primero, afecta al principio de igualdad en la aplicación de la ley al aplicar criterios rígidos de acceso que propiciará que existan materias que nunca accederán a la casación porque no tienen suficiente interés casacional para que el Tribunal Supremo las valore. El segundo es el de la posible afectación del principio de independencia judicial porque dicha técnica se puede utilizar como freno o control de los órganos judiciales

En el régimen casacional derogado el Tribunal Supremo distinguía entre el recurso de casación común u ordinario<sup>349</sup> y el recurso de casación para la unificación de doctrina y sus diferentes funciones: «No debe ser confundido el recurso de casación (artículos 86 al 95 de la LJCA) con el recurso de casación para unificación de doctrina (artículos 96 a 99 de la LJCA). Aquel tiene como función el examen de los errores in procedendo o in iudicando en que hayan podido incurrir las sentencias susceptibles del mismo. Realiza así las exigencias ínsitas en el principio de legalidad, a cuya satisfacción se ordena, unificando la interpretación del ordenamiento jurídico. El recurso de casación para unificación de doctrina está instituido al servicio, esencialmente, de los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación judicial del derecho, proponiéndose impedir que, en presencia de las identidades mencionadas en el artículo 96.1 de la LJCA, se pueda llegar a pronunciamientos distintos»<sup>350</sup>.

Para FROGOSO<sup>351</sup> con la nueva casación la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo deja de ser un Tribunal del artículo 24.1 de la Constitución española, esto es, un Tribunal garante del derecho a la tutela judicial efectiva, y pasa a ser un Tribunal del artículo 9.3 de la Carta Magna, esto es, preocupado únicamente por garantizar la seguridad jurídica y el valor abstracto de la jurisprudencia.

## 2.8 Técnica casacional: la subsistencia y perfeccionamiento de los requisitos formales del recurso de casación

El recurso de casación en todos los órdenes y en todos los tiempos ha obligado a los letrados a emplear una técnica procesal específica: la técnica casacional.

El recurso de casación es uno de los mayores retos profesionales que puede afrontar un jurista<sup>352</sup>. Para su admisión y estimación se exige una depurada técnica procesal y las mejores aptitudes de redacción jurídica, capacidad expositiva y dotes persuasivas.

El propio Tribunal Constitucional desde el año 2001 ya entendía que era exigible una mayor diligencia y pericia técnica por los abogados y letrados ante el Tribunal Supremo, ya que deben conocer las exigencias procesales establecidas por el ordenamiento jurídico para este tipo de recursos y la interpretación que de ellas hubiera realizado el Tribunal Supremo, especialmente cuando exista doctrina consolidada al respecto

---

inferiores que se aparten de la doctrina del Tribunal Supremo. Cfr. PÉREZ ESTRADA, Miren Josune (2017): «La exclusiva función del actual recurso de casación contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 107, pág. 324.

<sup>349</sup> Una síntesis sobre la jurisprudencia más significativa de la Sala Tercera analizando el ámbito revisor, la formalización, los motivos de inadmisión y las resoluciones recurribles en GALINDO GIL, María Dolores y CHAVES GARCÍA, José Ramón (2015): *Diccionario jurisprudencial del proceso contencioso-administrativo*, Madrid, La Ley, págs. 367 y ss.

<sup>350</sup> Sentencia de 23 julio de 2004.

<sup>351</sup> SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago (2016): «Las paradojas de la nueva casación», *op. cit.*, pág. 11.

<sup>352</sup> Sobre este punto véase MARTÍN MARTÍN-FERNÁNDEZ, Ignacio (2017): «La abogacía ante la nueva casación: excelencia o fracaso. La reforma como desafío y oportunidad», en AA.VV. (2017): *Estudios sobre el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*, CAZORLA PRIETO, Luis María y CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (coords.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, págs. 351-372.



(SSTC 230/2001, de 26 de noviembre, 69/2002, de 22 de abril, 248/2005, de 10 octubre y 287/2006, de 9 octubre).

En la citada STC 248/2005, de 10 octubre<sup>353</sup> se expone de manera clara esta tesis que es claramente de aplicación al nuevo régimen casacional: *«También hemos reiterado que, en todo caso, una vez que el legislador ha previsto un concreto recurso contra determinadas resoluciones judiciales, el derecho a disponer del citado recurso pasa a formar parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, incorporándose o integrándose en él, lo que es coherente con el carácter del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva como derecho de configuración legal (STC 115/2002, de 20 de mayo, FJ 5). Pero es a las partes intervinientes a quienes corresponde en cada caso actuar con la debida diligencia en la interposición del recurso, sin que pueda alegar indefensión quien se coloca a sí mismo en tal situación o quien no hubiera quedado indefenso de haber actuado con la diligencia razonablemente exigible (por todas, SSTC 211/1989, de 19 de diciembre, FJ 2; 235/1993, de 12 de julio, FJ 2; 172/2000, de 26 de junio, FJ 2; y 107/2005, de 9 de mayo, FJ 4). Esta exigencia tiene especial relevancia en el recurso de casación dada su particular naturaleza, que exige una especial diligencia y pericia técnica por parte de la asistencia letrada de los recurrentes que decidan utilizar esta vía, puesto que debe conocer necesariamente las exigencias procesales establecidas en las leyes para este tipo de recurso, así como la interpretación que de dichas exigencias, en tanto que cuestiones de legalidad ordinaria, hace el Tribunal Supremo, y ello tanto más cuando exista una doctrina consolidada al respecto (STC 89/2002, de 22 de abril, FJ 2)»*<sup>354</sup>.

Como es sabido, la casación no es una tercera instancia y el método de alegaciones propio de los recursos ordinarios puede resultar perjudicial. La estrategia procesal casacional es esencialmente diferente a la de los recursos ordinarios.

En otras jurisdicciones el papel de la abogacía ejerce una especial influencia en el funcionamiento de su más alta magistratura. Como caso paradigmático, en los Estados

---

<sup>353</sup> Recurso de amparo nº 3324-2003, promovido por la entidad mercantil Petróleos del Norte, S.A., contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Aunque finalmente el TC estimó el recurso de amparo destacando la indudable semejanza del caso con el resuelto por la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de noviembre de 2004 (caso Sáez Maeso c. España) en la que se apreció que el artículo 6.1 CEDH había sido vulnerado por la decisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que, pese a haber declarado admisible inicialmente un recurso de casación, más tarde lo declaró inadmisibile a causa de que en el escrito de su interposición no se había expresado el apartado del art. 95.1 de la LJCA de 1956 correspondiente a los motivos casacionales formulados.

<sup>354</sup> FJ 2.

Unidos de América<sup>355</sup> o en Francia dónde la actuación ante el Consejo de Estado está limitada a un escaso número de Letrados<sup>356</sup>.

## 2.9 Decidiendo qué decidir: la importancia de la fase de admisión

La selección o triaje de los asuntos<sup>357</sup> que van a ser conocidos por la Sala Tercera supone un elemento de importancia fundamental<sup>358</sup> en el nuevo régimen casacional. Con anterioridad, la admisión se porfiaba a un sistema reglado transido de grandes dosis de formalismo y con una producción de la Sala de varios millares de resoluciones por año<sup>359</sup>. A partir de ahora y tal como augura la inmensa mayoría de la doctrina y es

<sup>355</sup> SWANSON, Joseph W. (2007): «Experience Matters: The Rise of a Supreme Court Bar and Its Effect on Certiorari», *Journal of Appellate Practice and Process*, Vol. 9, págs. 175-204. El artículo documenta el desarrollo histórico de la Abogacía ante el Tribunal Supremo federal estadounidense y analiza a algunos de sus elitistas miembros. Luego, usando estudios anteriores y pruebas anecdóticas y estadísticas, este trabajo intenta demostrar que estos especialistas desempeñan un papel particularmente influyente en la configuración de la agenda de la *Supreme Court*. Después de una aproximación a la práctica del *certiorari* en general, el trabajo concluye con un análisis cualitativo de tres peticiones de *certiorari* que fueron estimadas. Estas peticiones, escritas por un experto letrado ante el Tribunal Supremo americano, demuestran que las habilidades únicas que vienen con la especialización distinguen a estos defensores de sus compañeros y probablemente explican su mayor éxito en la obtención de *certiorari*.

<sup>356</sup> De ello nos ocuparemos en la Parte III de esta obra.

<sup>357</sup> Problema común desde antaño a todo tipo de Tribunales Supremos. En el caso de los Estados Unidos de América véase el trabajo de PERRY, H. W. (1991): *Deciding to Decide. Agenda Setting in the United States Supreme Court*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.

<sup>358</sup> Para profundizar en los aspectos cuantitativos y cualitativos de este proceso véase AHUMADA RUIZ, Marian (2010): «“Certiorari” y criterios de selección de casos en la última instancia: qué casos, cuántos casos», en *La defensa de los derechos fundamentales: Tribunal Constitucional y poder judicial. Actas de las XV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 57-84.

<sup>359</sup> De manera contraria a lo que sucede en otros países. Para uno de los mayores expertos internacionales en Tribunales Supremos y recurso de casación, el profesor TARUFFO de la Universidad de Pavía, la selección de los recursos de casación opera de manera especial en los países de common law por la existencia del *stare decisis*: «*La experiencia de las cortes supremas que operan efectivamente como cortes del precedente muestra claramente que la fuerza de los precedentes es inversamente proporcional a su número. Un precedente singular que no es overruled y es seguido por decenios tiene evidentemente una eficacia mucho mayor que la que puede ser adscrita a una máxima que se encuentra en una lista que contiene docenas de enunciaciones repetitivas (en cuyo caso se podrá tal vez hablar de “jurisprudencia consolidada”, salvo la eventualidad nada menos infrecuente –al menos en Italia– de una jurisprudencia confusa y sincrónica o diacrónicamente contradictoria). El número de los precedentes depende evidentemente de la existencia de un método de selección de los recursos destinados a decidirse en el mérito, y por los criterios que son aplicados para cumplir esta selección. Los ejemplos tradicionales, que ya han sido señalados, son particularmente significativos: la Corte Suprema de los Estados Unidos gobierna sus propios precedentes, pero el resultado es que tiende a conceder el *certiorari* muy raramente, y en los últimos años nunca ha pronunciado más de algunas docenas de sentencias al año (considerando todas las materias, incluidas las cuestiones de constitucionalidad). También la House of Lords por mucho tiempo ha pronunciado solo algunas docenas de sentencias al año, y es fácil prever que la misma tendencia será seguida por la Supreme Court de reciente institución. Es lícito entender que este factor cuantitativo sea determinante bajo el perfil de la particular fuerza que a menudo se le atribuye al precedente de*



uno de los objetivos de la reforma la Sala Tercera dictará muchísimas menos sentencias con el consiguiente aumento exponencial de la importancia de la admisión de qué recursos (y cuáles no<sup>360</sup>) mediante un sistema cuasidiscrecional<sup>361</sup>. Al igual que sucedió en su día con la modificación del recurso de amparo mediante la aparición de la trascendencia constitucional como requisito formal de admisibilidad y que en su aplicación efectiva no ha estado exenta de críticas<sup>362</sup>.

Sobre la importancia de la admisión se ha pronunciado el propio presidente del Tribunal Supremo el pasado 8 de septiembre de 2015, en el solemne acto de Apertura del año judicial 2015/2016<sup>363</sup>: «*Anticipo una idea que desarrollaré más adelante desde la perspectiva de la tutela judicial efectiva y desde la propia eficacia de la función del Tribunal Supremo: se precisa, ante todo, una cuidada selección de los litigios que se residencien en él, para no ahogar los pronunciamientos más relevantes entre otros intrascendentes*»<sup>364</sup> y «*La selección y determinación de asuntos que, como los que acabo de citar, sean susceptibles de generar sentencias con una enorme*

---

common law». Véase TARUFFO, Michele (2016): «Las funciones de las cortes supremas. Aspectos generales», en AA.VV., *La misión de los tribunales supremos*, TARUFFO, Michele, MARINONI, Luiz Guilherme y MITIDIERO, Daniel (coords.), Madrid, Marcial Pons, págs. 246-247.

<sup>360</sup> Decidiendo no decidir, tal como se apuntaba al analizar una de las normas la *Judiciary Act* de 13 de febrero de 1925 (*An Act to amend the Judicial Code, and to further define the jurisdiction of the circuit courts of appeals and of the Supreme Court, and for other purposes*), también llamada *Judge's Bill* por ser fruto de un borrador elaborado y defendido ante el Congreso por una comisión de magistrados del Tribunal Supremo federal, que introdujo el sistema de admisión discrecional en los EE.UU: STERNBERG, Jonathan (2008): «Deciding Not to Decide: The Judiciary Act of 1925 and the Discretionary Court», *The Journal of Supreme Court History*, Vol. 33, págs. 1-16.

<sup>361</sup> Avanzándose a su aprobación, uno de los abogados del Estado ante la Sala Tercera ya aventuraba que el efecto del cambio de paradigma: «*Puede decirse que con el Proyecto convertido en ley, nos encontraríamos con que en nuestro ordenamiento procesal administrativo los recursos de admisión discrecional (casación, amparo, ante el TEDH y nulidad de actuaciones) ya superarían a los de admisión reglada*». Cfr. RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón (2015): «La casación contencioso-administrativa en el Proyecto de modificación de la LOPJ», *Actualidad administrativa*, nº 6.

<sup>362</sup> Especialmente por no asumir la tarea de seleccionar lo importante que tal como comentábamos en nuestra presentación será el verdadero «test de estrés» de la reforma: «*Por lo que hace al procedimiento de admisión del recurso de amparo, la situación es que el Tribunal cambia sus criterios, reconstruye las normas procesales de manera imprevisible, dicta subrepticamente normas de carácter reglamentario, recupera preceptos expresamente derogados por el legislador... Todo esto resulta inesperado para los operadores jurídicos, que tardan un tiempo en tener conocimiento de tales cambios procesales y adaptarse a ellos. En el ínterin el Tribunal ha podido inadmitir cantidades ingentes de recursos por defectos procesales, librándose en un primer momento de la mayor parte de los recursos acumulados. Eso satisface también su tendencia a la que ya se ha aludido de basar las decisiones de inadmisibilidad en vicios formales antes que asumir su propia función de selección de lo importante. Aumentar la transparencia, previsibilidad y seguridad jurídica reduciría el número de recursos formalmente defectuosos, lo que complicaría a efectos prácticos la tarea del Tribunal Constitucional*». En URÍAS MARTÍNEZ, Joaquín (2014): «Seleccionar lo (menos) importante», en *Recurso de amparo, derechos fundamentales y trascendencia constitucional. El camino hacia la objetivación del amparo constitucional en España*, MORALES ARROYO, José M<sup>º</sup> (dir.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, pág. 94.

<sup>363</sup> «Señas de identidad del Tribunal Supremo del siglo XXI», discurso pronunciado por el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

<sup>364</sup> AA.VV. (2016): *Memoria Anual 2015*, Madrid, Tribunal Supremo del Reino de España, pág. 25.

*trascendencia y utilidad para la comunidad jurídica no es, desde luego, una tarea sencilla, aunque si absolutamente necesaria para el cumplimiento de la misión que el Tribunal Supremo tiene encomendada. Piénsese que la sobreabundancia de litigios y la consiguiente necesidad de resolverlos no hacen más que comprometer la verdadera funcionalidad de la jurisprudencia. La garantía institucional del Tribunal Supremo a la que antes me refería y su propia relevancia constitucional, interesan un diseño de la casación basado en el establecimiento de criterios adecuados para que éste se pronuncie solo sobre los asuntos que realmente precisen de una clarificación hermenéutica y aplicativa al máximo nivel, lo cual pasa porque ese acceso lo sea de un número limitado de asuntos que puedan ser adecuadamente seleccionados»<sup>365</sup>.*

### **2.10 La desaparición de la cuantía como barrera en el nuevo modelo casacional**

La Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, establecía como cuantía casacional o *summa gravaminis* la de 6 millones de pesetas, equivalentes hoy a unos 36.000 euros. La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, elevó la citada cuantía a 25 millones de pesetas (150.000 euros) tras la sustitución y conversión de nuestra antigua moneda por el euro, alcanzando los 600.000 euros con la reforma operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal<sup>366</sup>.

Una de las novedades de la reforma se centra en la sustitución del parámetro de la cuantía económica del proceso<sup>367</sup>, hasta ahora empleado para delimitar el grado de acceso al Tribunal Supremo, por el denominado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, como concepto abierto cuya determinación servirá al Alto Tribunal para escoger de manera adecuada los recursos que merezcan su pronunciamiento en razón a la utilidad que pueda suponer para la comunidad jurídica general, evitando así que, como hasta ahora ha sucedido, esa intervención se produzca en aquellos litigios que a pesar de su elevada entidad económica, carecen de dicha trascendencia general, y permitiendo al mismo tiempo que los que sí la tienen puedan ser admitidos en sede casacional a pesar de su escasa cuantía<sup>368</sup>.

<sup>365</sup> *Ibidem*, pág. 33.

<sup>366</sup> Un estudio de la casación tras la modificación en GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2016): *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 8.ª edic., Cizur Menor (Navarra), Civitas Thomson Reuters, págs. 873 y ss.

<sup>367</sup> Y como consecuencia, «Al prescindirse de la cuantía y trasladarse el centro de gravedad al interés casacional perdieron su razón de ser los recursos de casación para unificación de doctrina y en interés de ley, que han sido por ello eliminados por la Ley Orgánica 7/2015». En GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2015): *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 14ª edic., Madrid, Civitas Thomson Reuters, pág. 683.

<sup>368</sup> Una censura acerada sobre el recurso de casación derogado: «[...] es mala de solemnidad, y es lo que ha impedido que el recurso de casación y el Tribunal Supremo llevaran a cabo la tarea a la que naturalmente estaban vocados: la formación de un cuerpo de doctrina jurisprudencial sólida y estable, que proporcione un cierto grado de fijeza y seguridad a este ordenamiento abrupto, acelerado e inestable que padecemos». En SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2017): «El nuevo sistema casacional. Una visión crítica», en AA.VV., *Recientes reformas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: El recurso de casación y la ejecución de las sentencias*



### 2.11 La reforma casacional no desplaza la competencia en única instancia de la Sala Tercera

Según establece el artículo 58, apartado primero, de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en los términos y materias que la ley establezca y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuya la ley.

Algunos autores abogan por una reducción de esta vía de entrada al Tribunal Supremo<sup>369</sup> y/o por una reforma de la competencia en única instancia en consonancia con la nueva vía casacional<sup>370</sup>. En este sentido se pone de manifiesto el gasto de energía por la Sala de lo Contencioso. Ahora bien, el acierto cuantitativo y cualitativo en la selección de los asuntos admitidos y su adecuada resolución exigirá que la dedicación del Tribunal a otras funciones ajenas a la propia de este nuevo recurso de casación no constituya un impedimento insalvable para prestar la atención y asignar los medios personales que requieran aquellas tareas. Esta última advertencia aparece avalada por el elevado número de asuntos que ingresan en el Tribunal bajo la forma de recursos contencioso-administrativos, de los que conoce como Tribunal de instancia única y que consumen notables energías. Habría sido deseable que el Tribunal Supremo se hubiera despojado de parte de esta pesada carga, ajena a su función nomofiláctica y justificada solo por meras razones protocolarias, tributarias del rango institucional de los órganos cuyos actos y disposiciones se someten a su control de legalidad. De este modo sería posible dedicar mayor atención a aquella función con el

---

de derribo. XV Curso sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, NAVARRO VEGA, M. Belén (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 60.

<sup>369</sup> «La realidad es que la Sala Tercera seguirá conociendo de un buen número de recursos «no casacionales», dado que nada se ha rectificado en relación con los asuntos atribuidos a su competencia en única instancia, cuestión ésta que, en pura coherencia con el nuevo planteamiento, seguramente debiera haberlo sido. Pero se trata de otro fleco en el que en este momento no voy a entrar. Solo diré que, precisamente en relación con tales asuntos, también deberán extremarse las precauciones para evitar que las distintas Secciones de la Sala mantengan doctrinas divergentes». En FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el nuevo recurso de casación “para la formación de jurisprudencia”», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174, pág. 131.

<sup>370</sup> «Una precisión adicional, pero por ello no menos relevante, resulta necesaria y se refiere, como una nueva paradoja, al contexto en el que debe ser valorada la nueva Ley. Mientras que la actividad jurisdiccional del Tribunal Supremo se concentra esencialmente y con carácter principal entorno al recurso de casación, la realidad es que el número de recursos directos contra actos y disposiciones normativas que debe resolver la Sala Tercera en única instancia, aumenta progresivamente tanto en número como en complejidad, lo que supone una importante adscripción de sus efectivos para resolverlos. El incremento de estos recursos, una tendencia objetivamente ascendente y por ahora imparable, unido a un eventual descenso del número de recursos de casación admitidos, sugiere una reflexión sobre la posición del Tribunal Supremo a la que la reforma conduce». Véase SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago (2016): «Las paradojas de la nueva casación», *Actualidad Administrativa*, nº 10, pág. 10.

consiguiente incremento de recursos de casación admitidos, en la que su intervención resulta insustituible, a diferencia de aquella otra como Sala de instancia, en la que bien podría ser reemplazado, al menos parcialmente, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional<sup>371</sup>.

Como hemos señalado anteriormente el Libro Blanco de la Justicia de 1997 propugnaba que desde el punto de vista estructural y para diferenciar debidamente las funciones de casación respecto de la primera instancia, sería conveniente centralizar en una sola sección de la Sala el conocimiento de los recursos en única instancia<sup>372</sup>.

### 2.12 Modificación organizativa de la estructura y reparto de asuntos de la Sala de lo C-A

La reforma no es meramente normativa. También implica modificaciones a nivel organizativo e institucional<sup>373</sup>. La Sala Tercera actuará en Pleno o dividida en siete Secciones: la Sección Primera (de admisión) y cuatro Secciones de enjuiciamiento ordinario, numeradas de la Segunda a la Quinta, la Sección prevista en el artículo 638 de la LOPJ (Sección Sexta) que conoce de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra los acuerdos del Pleno y de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial y una Sección Provisional de competencia única y que corresponde a lo que era la antigua Sección Octava para los recursos referentes a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado legislador con sustento en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2014 por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en relación con el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos (conocido comúnmente como «céntimo sanitario»)<sup>374</sup>. Esta organización continúa en el Acuerdo de 21 de diciembre de 2016, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, relativo

<sup>371</sup> AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), Madrid, Dykinson, pág. 35.

<sup>372</sup> Página 116 del Libro Blanco de la Justicia.

<sup>373</sup> Para profundizar véase CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (2016): «La sala tercera del Tribunal Supremo ante el nuevo modelo de casación», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n° 4, págs. 171-182.

<sup>374</sup> Según la Memoria del TS de 2015 si durante 2014 ingresaron en la Sala Tercera 5.475 asuntos, en 2015 fueron 8.803 asuntos, es decir, un 49% más. Es necesario, inmediatamente, hacer mención a que ese aumento se ha debido, muy señaladamente, a los asuntos referentes a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado legislador con sustento en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2014 por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en relación al Impuesto sobre ventas Minoristas de determinados hidrocarburos y cuyo volumen de entrada está desbordando todas las previsiones y que, si bien a final del año 2015 rozaba los 4.000 asuntos, a la fecha de redactar esta Memoria, supera ampliamente ya los 8.000 asuntos. Tan importante ha sido el volumen de asuntos que ha ingresado en la Sala con ocasión del llamado «céntimo sanitario» que las normas de reparto de la Sala, publicadas en el BOE de fecha 30 de noviembre de 2015, acordaron la creación de una sección octava dedicada, en exclusiva, al conocimiento de esta clase de asuntos. Véase AA.VV. (2016): *Memoria Anual 2015*, Madrid, Tribunal Supremo del Reino de España, págs. 92-93.



a la composición y funcionamiento de las Salas y Secciones y asignación de ponencias que deben turnar los magistrados en 2017<sup>375</sup>.

La admisión del recurso de casación corresponde a la Sección Primera, que está integrada conforme a las normas de reparto por, al menos, dos magistrados procedentes de cada una de las Secciones Segunda a Quinta con el objetivo, y así se indica en la Exposición de Motivos, de fijar con una participación amplia de los componentes de la Sala el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en cada uno de los bloques de materia que se atribuye a las secciones de enjuiciamiento. Dicha sección, conforme al artículo 90.2 de la LJCA, se renovará por mitad transcurrido un año desde su primera constitución, y en lo sucesivo cada seis meses por acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo.

La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo aprobó el 14 de junio de 2016<sup>376</sup> la composición de esta sección<sup>377</sup>. La misma está presidida por el Presidente de la Sala Tercera, D. Luis María Díez-Picazo Giménez, e integrada por los siguientes magistrados: D. Manuel Vicente Garzón Herrero (Sección 2ª), D. Segundo Menéndez Pérez (Sección 4ª), D. Octavio Juan Herrero Pina (Sección 5ª), D. Eduardo Calvo Rojas (Sección 3ª), D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco (Sección 2ª), D. Diego Córdoba Castroverde (Sección 3ª), D. José Juan Suay Rincón (Sección 5ª) y D. Jesús Cudero Blas (Sección 4ª)<sup>378</sup>.

La modificación de las normas de reparto vino impuesta por los cambios de la reforma casacional. Dichos cambios han reducido el número de Secciones dedicadas a enjuiciamiento y ello por dos razones: en primer lugar, la configuración de grandes bloques de materias que se tratan de hacer coincidir con las nuevas Secciones (tributos, organismos reguladores, ordenación del territorio, etc.); en segundo lugar, la exigencia de que la Sección Primera (de admisión) se nutra de magistrados inicialmente destinados en las Secciones de enjuiciamiento obliga a que estas sean más numerosas con el fin de que se pueda detraer a los magistrados de la Sección Primera sin afectar al funcionamiento ordinario de aquellas. Además, se debe ampliar el número de magistrados que integran la Sección Primera, lo que garantiza una participación amplia de los componentes de la Sala en la determinación del interés casacional objetivo en la formación de jurisprudencia.

---

<sup>375</sup> BOE nº 315, de 30 de diciembre de 2016, págs. 91622-91630. Según el mismo, la Sala Tercera actuará en Pleno o dividida en siete Secciones. Se constituirá la Sección Primera (de admisión) y cuatro Secciones de enjuiciamiento ordinario, numeradas de la Segunda a la Quinta, la Sección prevista en el artículo 638 de la LOPJ (Sección Sexta) y una Sección Provisional de competencia única (que corresponde a lo que era la antigua Sección Octava).

<sup>376</sup> BOE de 7 de julio de 2016.

<sup>377</sup> La Sección de Admisión podrá actuar dividida en dos subsecciones cuando el presidente de la Sala así lo acuerde. En este caso la subsección segunda será presidida por el magistrado más antiguo.

<sup>378</sup> En las normas de reparto para 2017 se dispone que la Sección Primera será presidida por el presidente de la Sala y formarán parte de ella, además, los magistrados/as que serán seleccionados en el modo previsto en la regla primera.3 y que designe periódicamente la Sala de Gobierno. A los magistrados/as que integran la Sección Primera no se les repartirán asuntos correspondientes a su Sección de procedencia salvo que el presidente de la Sala, mediante acuerdo motivado, disponga otra cosa por exigirlo así las necesidades del servicio.

Teniendo en cuenta que la Sala Tercera está integrada por el presidente y 32 magistrados, se han fijado cuatro Secciones de enjuiciamiento, constituidas por presidente y ocho magistrados de los que, inicialmente, al menos dos (sin perjuicio de lo que deba acordarse más adelante si las circunstancias así lo exigen) se integrarían de forma periódica en la Sección Primera, por lo que se repartiría la tarea de votación y fallo de las Secciones entre 24 Magistrados, número que se aproxima a la actual configuración de las Secciones.

También se han producido algunas modificaciones en el reparto de asuntos entre las Secciones Segunda a Quinta con el propósito de lograr homogeneidad en la distribución de asuntos: la Sección Segunda dedicada a los Tributos; la Sección Tercera dedicada, esencialmente, a los organismos reguladores y la Sección Quinta dedicada a ordenación del territorio: urbanismo, expropiaciones, medio ambiente y propiedades especiales. Se han debido producir algunos cambios de materias, pero muy puntuales: la Agencia Española de Protección de Datos que se ha unido al resto de organismos reguladores; la nacionalidad, la extranjería y el asilo que también se han unificado en una única Sección; también se ha unificado toda la responsabilidad patrimonial de la Administración. Finalmente, aguas, minas y montes y las autorizaciones y licencias de actividades se han atribuido a la Sección Quinta por razón, también, de homogeneidad de materias.

Por lo demás, se han refundido en lo sustancial las materias que estaban atribuidas a las Secciones Cuarta y Séptima (que forman la Sección Cuarta) y la Quinta con la Sexta (que forman la Sección Quinta), y ello con la finalidad, también, de mantener en lo posible la denominación de las Secciones de Enjuiciamiento.

Se ha efectuado una reenumeración en algunas Secciones y ello con la única finalidad de facilitar el tratamiento informático de los nuevos asuntos y facilitar su registro y tramitación. Para la composición de las Secciones Segunda a Quinta se ha aplicado, preferentemente, el criterio de la voluntariedad de los magistrados y, en segundo lugar, el de la antigüedad en la Sala.

Las normas de reparto para 2017 siguen el mismo patrón<sup>379</sup>. Según el mismo, la Sala Tercera actuará en Pleno o dividida en siete Secciones. Se constituirá la Sección Primera (de admisión) y cuatro Secciones de enjuiciamiento ordinario, numeradas de la Segunda a la Quinta, la Sección prevista en el artículo 638 de la LOPJ (Sección Sexta) y una Sección Provisional de competencia única (que corresponde a lo que era la antigua Sección Octava).

### **2.13 Derecho de la Unión Europea y casación contencioso-administrativa**

Entre los aspectos positivos de la nueva regulación casacional se encuentra el interés del legislador por atribuir un protagonismo al Tribunal Supremo en la resolución de asuntos referidos a la aplicación y eficacia del Derecho de la Unión Europea<sup>380</sup>.

<sup>379</sup> BOE n° 315, de 30 de diciembre de 2016, págs. 91622-91630.

<sup>380</sup> En MESTRE DELGADO, Juan Francisco (2016): «La configuración del recurso de casación en torno al interés casacional», en AA.VV., *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en*



MARTÍN REBOLLO<sup>381</sup> advierte que la lenta penetración en el ordenamiento jurídico español de la jurisprudencia luxemburguesa y el proceso de adecuación y aplicación unificada del Derecho de la Unión Europea ha evolucionado con la Ley Orgánica 7/2015, de 21 julio, de reforma de la LOPJ y de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La LO 7/2015 ha añadido un precepto importante, el artículo 4.bis, a la citada LOPJ, con la intención de insistir en la vinculación de los jueces y Tribunales españoles al derecho de la Unión Europea y a la interpretación que de él hace el Tribunal de Justicia de la UE. A estos efectos el nuevo artículo precisa, en su apartado 1, que «los jueces y tribunales aplicarán el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», especificando en el apartado segundo que: «Cuando los Tribunales decidan plantear una cuestión prejudicial<sup>382</sup> europea lo harán de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en todo caso, mediante auto, previa audiencia de las partes». La reforma de la LJCA supone a su vez una apertura del recurso de casación a los supuestos de violación o desconocimiento del Derecho de la Unión Europea. La vigente redacción del artículo 88 de la LJCA, dispone que el recurso de casación podrá ser admitido a trámite cuando la Sala Tercera estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, lo que puede considerarse que existe cuando, entre otros supuestos, la resolución impugnada: «interprete y aplique el Derecho de la Unión Europea en contradicción aparente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o en supuestos en que aún pueda ser exigible la intervención de este a título prejudicial». Además y ex artículo 88.2 el interés casacional se puede dar cuando la resolución impugnada: «fije, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido» [apartado a)] o «siente una doctrina sobre dichas normas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales» [apartado b)].

El artículo 93.1 precisa el contenido de la sentencia del recurso de casación que deberá fijar la interpretación de aquellas normas estatales o la que tenga por establecida o clara de las de la Unión Europea, lo que remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Para el exjefe del Tribunal General de la Unión Europea Santiago FRAGOSO la reforma permite subrayar el necesario liderazgo del Tribunal Supremo en la iniciativa para la plena incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la jurisprudencia sistematizada del Tribunal de Justicia, pues esta labor, que con indudable esfuerzo vienen realizando todos los Tribunales españoles, requiere una dedicación y medios con los que no

---

*homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, BAÑO LEÓN, José M<sup>º</sup> (coord.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Tom. I, pág. 1030.

<sup>381</sup> MARTÍN REBOLLO, Luis (2016): «Sobre el papel del juez nacional en la aplicación del derecho europeo y su control», *Revista de Administración Pública*, n<sup>º</sup> 200, pág. 189 y ss.

<sup>382</sup> Sobre las consecuencias de su no presentación *vide* HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín (2011): «Las implicaciones constitucionales del incumplimiento del deber de plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Una aproximación “post-Lisboa”)», *Revista Española de Derecho Europeo*, n<sup>º</sup> 39, págs. 375-412.

siempre cuentan los Tribunales de instancia. La nueva casación podrá permitir al Tribunal Supremo profundizar en este aspecto y con ello favorecer la mayor implementación posible de la jurisprudencia europea<sup>383</sup>.

#### 2.14 Potenciación del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo

La creación del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo se hizo mediante Real Decreto 489/1985, de 2 de abril<sup>384</sup>. La justificación se halló en la complejidad y nuevas necesidades del Alto Tribunal: *«De otra parte, las atribuciones que los artículos 584 y 585 de la Ley Orgánica provisional del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870 residencian en la presidencia del Tribunal Supremo, revisten en la actualidad una especial complejidad que aumentará notablemente a medida que se avance en la informatización de la justicia y se potencien adecuadamente los servicios de documentación e información. Tales circunstancias demandan una constante asistencia técnica que ponga a disposición tanto de la presidencia como de las salas del tribunal cuantos materiales legislativos, jurisprudenciales y aportaciones doctrinales, nacionales e internacionales, exige el adecuado desempeño de la alta misión que tiene asignada el Tribunal en todos los órdenes. Las razones expuestas justifican sobradamente la creación de un gabinete técnico en el Tribunal Supremo que, si por razones obvias de coordinación, debe adscribirse a la presidencia, ha de prestar su apoyo y asistencia a todo el tribunal»*.

El Gabinete Técnico del Tribunal Supremo estaba adscrito a la presidencia y le correspondían las siguientes funciones (art. 2): 1) organización y ordenación del archivo general del Tribunal Supremo; 2) asistir al presidente del Tribunal Supremo en su función de coordinación entre las diferentes Salas; 3) la producción de las bases de datos sobre la jurisprudencia del tribunal supremo, de conformidad con las especificaciones técnicas aprobadas por la legislación vigente; 4) la realización de los estudios e informes que se le encomienden por la presidencia del Tribunal Supremo o, con la aprobación de esta, por alguna de sus Salas; 5) la asistencia a la presidencia en sus funciones de representación y relación con otras instituciones nacionales y extranjeras; 6) proyectar y perfeccionar los programas de informatización de la gestión procesal en el Tribunal Supremo; 7) las de información y cualesquiera otras funciones que le encomienden la presidencia del Tribunal Supremo, o con aprobación de esta, cualquiera de sus salas.

En sus comienzos la plantilla estaba compuesta por un magistrado del Tribunal Supremo, que ostentaba su jefatura, un magistrado, un secretario de la Administración de Justicia de la primera categoría, dos oficiales, cuatro auxiliares y un agente de la Administración de Justicia. La provisión de las plazas del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo se hacía con arreglo a lo siguiente (art. 4): el magistrado del Tribunal Supremo, el magistrado y el secretario serán nombrados y removidos a propuesta del presidente del Tribunal Supremo y en los casos de cese quedarán adscritos, respectivamente, a una Sala del Alto Tribunal o a la Audiencia Territorial de Madrid

<sup>383</sup> SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago (2016): «Las paradojas de la nueva casación», *Actualidad Administrativa*, nº 10, pág. 14.

<sup>384</sup> BOE nº 90, de 15 de abril de 1985.



hasta la obtención de nuevo destino en propiedad y las demás plazas se cubrirían por concurso.

Los artículos 61 bis a 61 sexies<sup>385</sup> y la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica del Poder Judicial en la redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, han mejorado la posición normativa<sup>386</sup> y el régimen jurídico del Gabinete como órgano de asistencia a la Presidencia y a sus diferentes Salas en los procesos de admisión y en la elaboración de informes y estudios y proporcionando apoyo a las Salas especiales en el despacho de asuntos que les estén atribuidos.

El Gabinete Técnico estará integrado por un director<sup>387</sup> y por miembros de la Carrera judicial y otros juristas que ostentarán la denominación de letrados del Gabinete Técnico y se organiza en tantas áreas como órdenes jurisdiccionales (civil, penal, Contencioso-administrativo y social). Los letrados prestarán sus servicios en las diferentes áreas atendiendo a su especialización profesional. En cada una de las áreas habrá uno o varios letrados del Gabinete Técnico que asuman funciones de coordinación de los miembros del Gabinete que formen parte de la misma. Serán designados por el presidente del Tribunal Supremo, preferentemente de entre los letrados que pertenezcan a la carrera judicial, y deberán tener una antigüedad mínima de diez años en el ejercicio de su respectiva profesión. El Ministerio de Justicia, oída la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y previo informe del Consejo General del Poder Judicial e informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, determinará la composición y plantilla del Gabinete Técnico<sup>388</sup>.

---

<sup>385</sup> El informe emitido por la Sala de Gobierno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre el anteproyecto de 4 de abril de 2014 de LOPJ contiene una referencia expresa y específica al Gabinete Técnico del Tribunal Supremo: «7.- El Gabinete Técnico del Tribunal Supremo. 7.1 La perspectiva sistemática: Desde el punto de vista sistemático, el anteproyecto ubica de forma más adecuada la regulación del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, en comparación con la vigente LOPJ. En efecto, mientras que la actual LOPJ se refiere al Gabinete Técnico exclusivamente en su artículo 163, específicamente dentro del Libro 11 (del gobierno del Poder judicial), el anteproyecto disciplina el Gabinete Técnico en los artículos 95 al 99, dentro de la sección 2ª (El Tribunal Supremo), en el Libro II (de la Organización y Funcionamiento de los Tribunales). Por tanto, en el anteproyecto, el Gabinete Técnico aparece ligado directamente al Tribunal Supremo y, además, en el ámbito de la organización judicial, a diferencia de lo que ocurre en la actual LOPJ que parece relacionar el Gabinete Técnico al ámbito estrictamente gubernativo de los juzgados y tribunales. Por otra parte, el anteproyecto viene a regular el Gabinete Técnico a través de cinco artículos diferentes, frente al único existente en la actualidad “a fin de colmar una laguna existente y dar satisfacción a una necesidad del Alto Tribunal», según expresa su Exposición de Motivos”.

<sup>386</sup> La nueva regulación es señalada por RAZQUIN: «La Sección de admisión está asistida por el Gabinete Técnico del TS, que se regula específicamente en la reforma de la LOPJ; esto es, cuenta con una estructura organizativa integrada por un panel de letrados que le apoyará en la admisión de los recursos de casación». En RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «El recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tras la Ley Orgánica 7/2015», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 104, pág. 167.

<sup>387</sup> Se produce una modificación en la denominación de la persona que ostenta la dirección del Gabinete, llamado Jefe del Gabinete Técnico con la normativa anterior.

<sup>388</sup> Excepcionalmente, por razones coyunturales y debidamente justificadas, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial y oída la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, podrá el Ministerio de Justicia adscribir temporalmente, con el límite máximo de un año, un número

La superior dirección del Gabinete Técnico será ejercida por el presidente del Tribunal Supremo o, en caso de delegación de este, por el vicepresidente del Tribunal Supremo (art. 61 ter).

El Pleno del Consejo General del Poder Judicial nombrará al director del Gabinete Técnico, a propuesta vinculante del presidente del Tribunal Supremo, debiendo acreditar los requisitos legalmente exigidos para poder acceder a la categoría de magistrado del Tribunal Supremo, teniendo dicha consideración, a efectos representativos, mientras desempeñe el cargo (art. 61 quáter).

Los letrados que hayan de prestar servicio en el Gabinete Técnico serán seleccionados mediante concurso de méritos. Los letrados que no pertenezcan a la carrera judicial o fiscal deberán ser funcionarios del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia o funcionarios de las Administraciones Públicas u órganos constitucionales, con titulación en Derecho, pertenecientes a Cuerpos del Subgrupo A1 o asimilados. La Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial realizará la convocatoria a propuesta del presidente del Tribunal Supremo, quien oír previamente, a los efectos de fijar los criterios de selección, a la Sala de Gobierno de dicho Tribunal. El presidente del Tribunal Supremo, oídos los presidentes de Sala y el director del Gabinete Técnico, someterá a la Sala de Gobierno, para su aprobación, la propuesta de candidatos a cubrir las plazas de letrado del Gabinete Técnico que serán nombrados por el Pleno del CGPJ. Los letrados que fueren seleccionados serán nombrados por un año. Una vez cumplido ese plazo, el presidente del Tribunal Supremo, oídos el presidente de Sala respectivo y el director del Gabinete Técnico, propondrá, en su caso, la prórroga en la plaza, de conformidad con el procedimiento establecido para el nombramiento inicial. Los letrados podrán ser prorrogados por sucesivos periodos de tres años. Sin perjuicio de lo anterior, los letrados podrán ser cesados por el presidente del Tribunal Supremo por incumplimiento grave de los deberes de su función. Tanto el director del Gabinete Técnico como los letrados serán declarados en situación administrativa de servicios especiales en la Carrera o Cuerpo de procedencia<sup>389</sup>.

La Sala de Gobierno, a propuesta del presidente del TS, aprobará las normas de funcionamiento del Gabinete Técnico (art. 61 sexies).

El régimen del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo se establece en la disposición transitoria 2ª. Según la citada disposición el procedimiento para el nombramiento de los miembros del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo se aplicará a partir del momento de entrada en vigor de la misma. Los miembros de la plantilla del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo pasarán a la situación administrativa que corresponda a partir de la entrada en vigor de esta ley. Las plazas de letrados coordinadores en el Gabinete Técnico del Tribunal Supremo se crearán por transformación de las plazas

---

adicional de miembros al servicio del Gabinete Técnico.

<sup>389</sup> A los efectos del cómputo de la antigüedad en la Carrera Judicial, a los jueces o magistrados que ocupen plaza de letrado en el Gabinete Técnico se les tendrán en cuenta los servicios prestados en el orden jurisdiccional correspondiente al área del Gabinete Técnico en que estuvieran adscritos. Esta previsión será también de aplicación a los efectos del cómputo de la antigüedad en el Cuerpo a los letrados de la Administración de Justicia que ocupen plaza de letrado en el Gabinete Técnico.



actualmente existentes de magistrados en dicho Gabinete, a la entrada en vigor de esta ley. Cualquier modificación de la plantilla de letrados coordinadores deberá ajustarse al procedimiento previsto en el primer párrafo del apartado 5 del artículo 61 bis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Quienes actualmente desempeñen las funciones de magistrado del Gabinete Técnico pasarán a tener la consideración de Letrados coordinadores por el tiempo por el que fueron nombrados<sup>390</sup>. Mientras que los letrados del Gabinete Técnico que no pertenezcan a la Carrera judicial estarán sometidos al régimen estatutario de los letrados de la Administración de Justicia, en cuanto fuere aplicable, hasta la entrada en vigor de la ley que regule el estatuto básico de los letrados del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo.

Con anterioridad a la reforma los letrados del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo de la Sala Tercera<sup>391</sup>, pertenecientes en su mayoría a cuerpos jurídicos superiores de las diferentes Administraciones públicas (AGE<sup>392</sup>, CC.AA, Entes locales), al de letrados de la Administración de Justicia o al de profesores de Universidad, llevaban a cabo tareas de colaboración mediante la elaboración de todo tipo de estudios e informes, participando principalmente en la admisión del recurso y también con limitaciones en tareas de apoyo a la decisión. La Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, aunque vigoriza el Gabinete Técnico como órgano de asistencia a la Presidencia y a sus diferentes Salas<sup>393</sup>, según señala su Exposición de Motivos limita la actuación a los procesos de admisión y elaboración de informes y estudios sin mencionar las tareas de apoyo a la decisión<sup>394</sup>.

---

<sup>390</sup> «Se ve, como clara punta de iceberg, el Gabinete Técnico, órgano relevante del Tribunal Supremo que encara una nueva etapa. La trascendencia de su nuevo papel requiere, a nuestro juicio, un meditado proceso de selección de sus letrados y, desde luego, la articulación de mecanismos de supervisión y control de sus decisiones». En FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María (2016): «Nuevos enfoques de la independencia judicial. Dos puntas de iceberg en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial: la comisión permanente del CGPJ y el gabinete técnico del Tribunal Supremo», *Teoría y realidad constitucional*, nº 38, pág. 396.

<sup>391</sup> Frente a otras Salas (civil o penal) con una extracción de los integrantes de su Gabinete principalmente judicial.

<sup>392</sup> Tanto de la administración civil como militar.

<sup>393</sup> Para SANTAMARÍA PASTOR: «la puesta en marcha de la reforma ha de exigir, también, un replanteamiento en profundidad de la formación requerida y de las funciones que hayan de asignarse a los letrados del Gabinete del Tribunal Supremo, muchos de los cuales, pese a sus calidades personales e intelectuales, han estado confinados al trabajo de desescombros, que dicen los juristas franceses; esto es, a la mera preparación de las decisiones de admisión o inadmisión de recursos por razones formales, igual que muchos de los colegas que sirven al Tribunal Constitucional. Por más necesaria que haya sido esta ingrata tarea, su dedicación exclusiva o primordial a la misma me parece un desperdicio de recursos humanos. No sé, ni me corresponde decirlo, qué trabajos más participativos en las decisiones han de asignárseles; me limito a esta leve llamada de atención, así como a recordar que el sistema de trabajo individual y exclusivo de cada magistrado, que desde tiempos inmemoriales se practica entre nosotros, es una anomalía histórica llamada a extinguirse, por ineficiente, en estos tiempos de litigiosidad masiva». En SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2015): «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *Revista de Administración Pública*, nº 198, pág. 42

<sup>394</sup> En 2015, y según CANCIO FERNÁNDEZ, la composición del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo estaba conformada por 23 letrados, entre los que se incluye al coordinador jefe, que se distribuyen de la siguiente manera: 10 letrados prestando servicios en la sección primera

Sobre la naturaleza jurisdiccional o no de las funciones de los letrados del Gabinete Técnico se pronunció hace poco más de un año la Sección Primera de la Sala Tercera declarando que los mismos no ejercen funciones jurisdiccionales en sentido estricto aunque se recalca la importancia de las mismas [STS de 6 de noviembre de 2015 (RC 512/2014), ponente D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez]: *«Las funciones de documentación y de asistencia técnica que prestan los letrados son del máximo relieve y se desarrollan en el ámbito del máximo órgano jurisdiccional, pero no son judiciales en sentido auténtico y no integran servicios en el orden contencioso-administrativo porque no comportan el ejercicio de la potestad jurisdiccional en el sentido estricto de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, conforme al artículo 117.3 de la Constitución. Como letrado al Servicio del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo no se ejercen funciones jurisdiccionales en sentido estricto, sino de mero auxilio a las mismas. Aparte de que a dichos puestos puedan acceder, como resulta del artículo 23.5 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial funcionarios de las Administraciones públicas o de la Administración de Justicia que reúnan los requisitos para ello, los puestos de letrado en ellos como letrados al servicio del Tribunal Supremo no son válidos a efectos del artículo 329.2 de la LOPJ en cuanto no han sido prestados en el orden contencioso administrativo, como exige en forma taxativa el artículo 329.2 de la LOPJ.*

*Por ello carecía de relieve, en contra de lo apreciado por el Consejo General del Poder Judicial en las resoluciones recurridas, el artículo 170 c) del Reglamento de la Carrera judicial 2/2011 que era claramente inaplicable a este caso, porque no se pueden entender como «servicios prestados» en el orden contencioso-administrativo servicios que no se han prestado en ese orden de jurisdicción. La recurrente no ha impugnado indirectamente en este proceso el referido artículo 170 c) del Reglamento 2/2011 pero como los servicios prestados en el Gabinete Técnico no son servicios en el orden contencioso-administrativo a efectos del primordial artículo 329.2 de la LOPJ (Sentencia de esta Sala ya citada de 19 de junio de 2012) no se altera en nada la conclusión denegatoria a la que ha llegado la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial respecto de la recurrente, aunque haya llegado a ella siguiendo un razonamiento incorrecto y muy distinto al que se acaba de expresar.*

*No altera esta conclusión, en fin, el artículo 61.3 quinquies de la LOPJ, según la reforma operada por la Ley orgánica 7/2015, de 21 de julio, que la recurrente ha invocado como simple argumento de lege ferenda. Esa modificación expresa una voluntad normativa que entró en vigor con posterioridad (disposición adicional décima de la Ley orgánica 7/2015) y que no resulta aplicable al caso que se enjuicia» (FJ 2).*<sup>395</sup>

---

o de admisión; y 12 letrados adscritos a las diferentes secciones de la Sala en labores más específicas de apoyo a la decisión. En CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (2015): *El nuevo recurso de casación en el orden contencioso-administrativo*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pág. 101. En la actualidad son 5 letrados coordinadores y 17 letrados.

<sup>395</sup> Aunque resulta necesario reseñar, como hace la propia sentencia, que dicha interpretación era con la normativa anterior al no ser aún aplicable la reforma de la LOPJ y de la LJCA.



## 2.15 Tutela judicial efectiva, doctrina constitucional y recurso de casación

Siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>396</sup>, en sus comienzos el Tribunal Constitucional no dudó en considerar que el derecho fundamental a la tutela judicial se refería a todo tipo de recursos precisando con carácter general a este respecto que el Derecho constitucional imponía una «obligación de interpretar su regulación legal en el sentido más favorable para su efectividad» (STC de 8 de octubre de 1985). Este criterio explícito pro actione, así calificado en numerosas ocasiones, se extendía sin la menor vacilación «a la formulación de los recursos ordinarios y extraordinarios y entre ellos el recurso de casación».

Con posterioridad la jurisprudencia constitucional mutó en el sentido de establecer una distinción<sup>397</sup> entre el derecho de acceso a la jurisdicción –entendido como presentación inicial de la controversia ante un juez o tribunal– y el derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, esto es, tras –al menos– una primera decisión judicial. En consecuencia, el ejercicio del derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos dependerá de los requisitos que articulen las leyes procesales aplicables. El artículo 24.1 CE habilita al legislador para que diseñe el sistema de recursos que considere más oportuno<sup>398</sup>. Pero una vez previsto un determinado recurso, el derecho a disponer del mismo pasa a formar parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (por todas, la STC 115/2002, de 20 de mayo, FJ 5)<sup>399</sup>.

La limitación del acceso a los recursos mediante conceptos jurídicos indeterminados, como el interés casacional civil: artículo 477.3º LEC o el interés casacional contencioso: artículo 88 LJCA, o su envés, es decir, la «falta de contenido casacional» que, por ejemplo en el ámbito de la jurisdicción social, opera como criterio de inadmisión del recurso de casación en su modalidad ordinaria (artículo 213.4 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, LJS) o de unificación de la doctrina (artículo 225.4 de la LJS), no comporta, *prima facie*, una vulneración de la tutela judicial efectiva.<sup>400</sup>

---

<sup>396</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2004): «La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de octubre de 2003, *Stone Court Shipping Company, S.A. c/ España*, y las prácticas judiciales españolas para inadmitir recursos: una censura expresa a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva. Necesidad de una rectificación radical de las posiciones restrictivas del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en cuanto al ámbito del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva», *Revista de Administración Pública*, nº 163, pág. 169.

<sup>397</sup> SSTC 37/1995, de 7 febrero; 248/2005, de 10 octubre; 265/2005, de 24 octubre; 16/2007, de 12 febrero, y 252/2007, de 17 diciembre.

<sup>398</sup> Con las evidentes particularidades de los recursos contra las sentencias penales condenatorias.

<sup>399</sup> En este trabajo se estudia cómo, a criterio de las autoras, el formalismo exigido tras la reforma casacional analizada puede afectar al derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24.1 CE. Vide GARRÓS FONT, Imma y CONTRERAS SOLER, Beatriz (2016): «El rigor formalista del acceso al recurso de casación contencioso-administrativo versus el derecho a la tutela judicial efectiva», *Justicia: revista de derecho procesal*, nº 2, págs. 461-497

<sup>400</sup> Sobre el diferente juego en los tres órdenes: civil, penal y social a cargo de integrantes del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo consultar BLANCO SARALEGUI, José María, GARCÍA-

La STC 7/2015, de 22 de enero (recurso de amparo nº 2399/2012), ha declarado la constitucionalidad del rigor de los requisitos de admisión<sup>401</sup> del recurso de casación en relación con las formalidades del escrito de preparación. Y que es plenamente trasladable al nuevo régimen casacional. Doctrina reafirmada con posterioridad, entre otras, por las SSTC 16, 17, 20, 64, 67, 72, 75, 76, 78, 80, 82, y 139/2015.

En la STC 7/2015 se estima parcialmente el recurso de amparo y se declara la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a los recursos, pero exclusivamente porque a pesar de que el recurrente extremó su diligencia para dar cumplimiento a todos los requisitos procesales exigidos, incluidos los que habían sido añadidos por el cambio de la doctrina sobre la admisión (Auto de 10 de febrero de 2011, RC 2927/2010, dictado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo<sup>402</sup>), el TS inadmitió el recurso, sin dar una respuesta adaptada al recurso sometido a su enjuiciamiento. Y como advierte el propio Tribunal Constitucional: *«si el demandante no hubiera satisfecho dicha carga procesal, acomodándose al cambio jurisprudencia con la presentación del referido escrito, la conclusión que habríamos alcanzado sería precisamente la contraria, desestimando la invocada vulneración»* (FJ 3).

Para concluir este apartado solo nos queda destacar el voto particular concurrente que formula el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos, al que se adhieren los magistrados Adela Asua Batarrita, Luis Ignacio Ortega Álvarez y Fernando Valdés Dal-Ré. Este voto particular considera que la resolución de inadmisión impugnada se funda en una causa legalmente inexistente: *«[...] Considero, sin embargo, que, en aplicación de esta jurisprudencia, en este caso especial, debería haberse apreciado también por este motivo la lesión del artículo 24.1 CE, ya que la decisión de inadmisión impugnada se ha basado en una causa que debe considerarse legalmente inexistente»*.

*En efecto, (i) el escrito de preparación del recurso de casación y el escrito de interposición del recurso de casación son actos separados correspondientes a momentos procesales distintos y sometidos al cumplimiento de requisitos diferentes; (ii) la exigencia de que se citen las normas o la jurisprudencia que se consideren infringidas se establece expresamente como requisito del contenido del escrito de interposición (art. 92.1 LJCA) y no figura ente los requisitos exigidos para el escrito de preparación (art. 89.1 LJCA); de donde se sigue (iii) que el requisito de que se citen las normas o la jurisprudencia que se consideren infringidas es solo exigible para el escrito de interposición pero no para el de preparación y que considerarlo embebido,*

---

COMENDADOR ALONSO, León y CANO GALÁN, Yolanda (2017): «La discrecionalidad casacional en los otros órdenes jurisdiccionales del Tribunal Supremo», en AA.VV., *Estudios sobre el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*, CAZORLA PRIETO, Luis María y CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (coords.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, págs. 167-224.

<sup>401</sup> Vid. DOMÍNGUEZ LUIS, José Antonio (2015): «Constitucionalidad de los criterios jurisprudenciales relativos a los requisitos del escrito de preparación del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo: la anticipación de los motivos e infracciones que sirven de fundamento al recurso», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 9, págs. 117-143.

<sup>402</sup> Véase RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2011): «La intensificación de las exigencias formales del recurso de casación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 150, págs. 469-484.



como ha opinado la mayoría del Tribunal, en “los requisitos de forma exigidos” (cuya concurrencia debe expresarse en el escrito de preparación) violenta el texto de la ley.

En suma, debe reconocerse que la resolución de inadmisión impugnada se funda en una “causa legalmente inexistente”, cuya introducción no puede justificarse por el propósito perseguido por el Tribunal Supremo de reducir la inevitable tensión que, frente a ciertas ventajas, supone la opción legislativa de mantener en la casación contencioso-administrativa la duplicidad de escritos de iniciación del recurso de casación (preparación e interposición), frente a la opción de suprimir esta duplicidad, que fue la seguida en el orden jurisdiccional civil en la última reforma del régimen de dicho recurso realizada paralelamente (art. 477 LEC, modificado por la Ley 37/2011, de 10 de octubre).

La cuestión no reside, por consiguiente, en que el Tribunal Supremo haya realizado una nueva interpretación de las previsiones de la LJCA acerca de la preparación del recurso de casación, lo cual en sí mismo no puede objetarse, sino en que esta interpretación, al incorporar nuevos requisitos que alteran el sistema establecido por el legislador, conduce a resultados irrazonables. Por ello, las resoluciones impugnadas no superan el canon establecido por este Tribunal en relación a la inadmisión de los recursos, el cual, cuando está en juego el derecho consagrado en el artículo 24.1 CE, se construye a exigir que las resoluciones de inadmisión sean razonables y que no incurran en arbitrariedad o en error patente (entre otras, STC 248/2006, 24 de julio).

## **2.16 La compatibilidad del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia estrasburguesa con el recurso de casación contencioso-administrativo**

Uno de los fenómenos jurídicos de mayor relevancia en el ordenamiento jurídico español en las últimas décadas ha sido la europeización<sup>403</sup> de los derechos fundamentales por una doble vía: a) la incorporación de España a las antiguas Comunidades Europeas (actual Unión Europea), con la acción pretoriana del Tribunal de Luxemburgo y la vigente Carta Europea de Derechos Fundamentales; y b) por la pertenencia de España desde 1979 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH)<sup>404</sup>, celebrado en Roma, el 4 de noviembre de 1950 y la incidencia del denominado acervo convencional<sup>405</sup>, *acquis conventionnel* (conformado por el Convenio Europeo y la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo). Conviene dejar sentado que el TEDH es un Tribunal internacional no un Tribunal supranacional como lo es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que

---

<sup>403</sup> Sobre la existencia e interacción de los tres niveles de protección: estatal, europeo y convencional nos remitimos al trabajo de MUÑOZ MACHADO, Santiago (2015): «Los tres niveles de garantías de los derechos fundamentales en la Unión Europea: problemas de articulación», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 50, págs. 195-230.

<sup>404</sup> Un estudio sistemático en la obra colectiva AA.VV. (2015): *Comentario al Convenio Europeo de Derechos Humanos*, LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (dir.), 3ª edic., Cizur Menor, Civitas.

<sup>405</sup> Acervo vivo y en un continuo cambio, tanto por la reforma del convenio y sus protocolos como por la transformación de la jurisprudencia. CANOSA USERA, Raúl (2009): «La interpretación evolutiva del Convenio Europeo de Derechos Humanos», AA.VV., *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, CEPC, págs. 79-112.

goza de competencias derivadas de la Constitución ex artículo 93 CE y cedidas por España de manera voluntaria.

Además el artículo 10.2 de la Constitución española obliga a todos los tribunales a interpretar los derechos fundamentales y libertades de manera conforme con el CEDH: «*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*»<sup>406</sup>.

La parte dogmática del Convenio de Roma ocupa los artículos 2 a 18 y consagra un elenco de derechos y libertades. El Protocolo I de 1952, también denominado Protocolo Adicional, garantiza el derecho de propiedad, el derecho a la educación y el derecho a elecciones libres<sup>407</sup>.

El TEDH ha conocido de algunos recursos en relación con la casación española en el orden contencioso-administrativo. Relevantes<sup>408</sup> son las sentencias recaídas en los casos Sociedad General de Aguas de Barcelona c. España, de 25 de mayo de 2000; Llopis Ruiz c. España, de 7 de noviembre de 2003; e Ipamark c. España, de 17 de febrero de 2004, que abordan resoluciones en las que la Sala Tercera 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

---

<sup>406</sup> Para un cabal entendimiento del alcance e implicaciones del artículo 10.2 en relación con el TEDH resulta insustituible el trabajo de SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1999): *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos: el artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

<sup>407</sup> El Protocolo II de 1963, atribuyó al TEDH la facultad para dictar opiniones consultivas. El Protocolo III de 1963 modificó los preceptos dedicados a la Comisión. El Protocolo IV de 1963, proscribió la prisión por incumplimiento de obligaciones contractuales, reconoce el derecho a la libre circulación, prohíbe la expulsión de nacionales y las expulsiones colectivas de extranjeros. El Protocolo V de 1966, que reformó la composición de la Comisión y del Tribunal. El Protocolo VI de 1983, abolió la pena de muerte excepto en tiempos de guerra o de peligro inminente de guerra. El Protocolo VII de 1984, que enumera las garantías de procedimiento en caso de expulsión de extranjeros, reconoce el derecho a un doble grado jurisdiccional en materia penal, el derecho a indemnización en caso de error judicial, el derecho a no ser juzgado o castigado dos veces y la igualdad entre esposos. El Protocolo VIII de 1985 dedicado a la organización del Tribunal y de la Comisión. El Protocolo IX de 1990, sobre las competencias del Tribunal. El Protocolo 10 de 1992, reformó el artículo 32 CEDH. El Protocolo 11 de 1994 modificó de manera importante el mecanismo de garantía de los derechos convencionales. El Protocolo 12 de 2000, establece una prohibición general de discriminación en el ejercicio de todo derecho garantizado por la ley. El Protocolo 13 de 2002, prohíbe la pena de muerte en toda circunstancia de tiempo y lugar. El Protocolo 14 de 2004 reformó la organización interna del Tribunal, las competencias de sus diferentes órganos y habilita la adhesión al Convenio por la Unión Europea. El Protocolo 15, de 24 de junio de 2013, modifica los requisitos de edad y el mandato de los jueces, limita el plazo de interposición de la demanda a cuatro meses y menciona expresamente los principios de subsidiariedad y de margen de apreciación. El Protocolo 16, de 2 de octubre de 2013, incorpora la posibilidad de formular una cuestión prejudicial potestativa y con carácter no vinculante al TEDH por parte de los Tribunales que cada Estado determine. Los Protocolos 15 y 16 se encuentran pendientes de recibir un número suficiente de firmas y ratificaciones para su entrada en vigor.

<sup>408</sup> ALONSO MAS, M<sup>a</sup> José (2015): «El acceso al recurso de casación en el orden contencioso-administrativo: una oportunidad perdida», *Revista de Administración Pública*, n<sup>o</sup> 197, pág. 263.



había sido relevante y determinante del fallo de la sentencia recurrida. El Tribunal Europeo desestimó 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».

La STEDH de 28 de octubre de 2003<sup>409</sup>, asunto *Stone Court Shipping Company S.A. contra España*<sup>410</sup> declaró la vulneración del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en concreto de su artículo 6, derecho de acceso a la vía judicial, por el rigorismo de la Sala Tercera del Tribunal Supremo al no admitir a trámite un recurso de casación presentado en plazo pero ante un Juzgado de guardia.

Un año y unos días más tarde el Tribunal de Estrasburgo en su STEDH de 9 de noviembre de 2004, asunto *Sáez Maeso contra España*<sup>411</sup>: «27 Concretamente, el recurso de casación ante el Tribunal Supremo fue en principio declarado admisible y, posteriormente, debido a una falta procesal en la fase de presentación del mismo, rechazado sin que el demandante pudiera presentar en un plazo sus alegaciones. En opinión del Tribunal, la interpretación hecha por el Tribunal Supremo fue, en este caso, demasiado rigurosa, teniendo en cuenta, como señala el demandante, que la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, prevé informar a las partes de la presencia de un eventual motivo de inadmisión. 28 La cuestión depende del principio de la seguridad jurídica, no se trata de un simple problema de interpretación de la legalidad ordinaria, sino de la interpretación de una exigencia procesal que impidió que el recurso fuera examinado a fondo, lo que supone la violación del derecho a una protección efectiva por los jueces y tribunales (*Miragall Escolano*). 29 El Tribunal señala que al demandante no se le puede reprochar haber actuado con negligencia, ni haber cometido un error al presentar el recurso que fue declarado admisible el 10 de junio de 1993 por el Tribunal Supremo y posteriormente rechazado siete años más tarde por falta de formalidad por el mismo Tribunal (*apartado 13 supra*). 30 Sin embargo, el Tribunal considera que las condiciones relativas a la presentación de los recursos ante el Tribunal Supremo no pueden, en tanto que tales, ser enjuiciadas. En cambio, la combinación concreta de los hechos en este asunto, cuyo plazo de siete años entre las dos decisiones del Tribunal Supremo, destruyó la relación de proporcionalidad entre las limitaciones, como las aplicadas en este caso, y las consecuencias de su aplicación. En consecuencia, la interpretación particularmente rigurosa hecha por los tribunales de

---

<sup>409</sup> Sección 4ª, nº de recurso 55524/2000.

<sup>410</sup> Un excelente análisis crítico de la citada sentencia en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2004): «La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de octubre de 2003, *Stone Court Shipping Company, S.A. c/ España*, y las prácticas judiciales españolas para inadmitir recursos: una censura expresa a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva. Necesidad de una rectificación radical de las posiciones restrictivas del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en cuanto al ámbito del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva», *Revista de Administración Pública*, nº 163, págs. 169-196.

<sup>411</sup> Sección 4ª, nº de recurso 77837/2001.

*una regla de proceso privó al demandante del derecho de acceso a un Tribunal con el fin de que su recurso de casación fuera examinado»<sup>412</sup>.*

También resultan de interés las SSTEDH de 7 de junio de 2007, asunto Salt Hiper S.A. contra España<sup>413</sup>; de 22 de julio de 2008, nº de recurso 34506/2002, asunto Barrenechea Atucha contra España; de 8 de enero de 2009, nº de recurso 1518/2004 asunto Golf de Extremadura S.A. contra España y de 15 de diciembre de 2009 (Sección 3ª), nº de recurso 21937/2006, asunto Llavador Carretero contra España<sup>414</sup>.

En la STEDH de 20 de enero de 2015, asunto Arribas Antón contra España<sup>415</sup>, su *ratio decidendi* sobre la inadmisibilidad de un recurso de amparo por el Tribunal

---

<sup>412</sup> MARTÍN-ROMO CAPILLA, Rosa María (2005): «El recurso de casación contencioso-administrativo: su inadmisión en sentencia y la previa audiencia a las partes. Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de noviembre de 2004», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 125, págs. 163-172.

<sup>413</sup> Sección 5ª, nº de recurso 25779/2003.

<sup>414</sup> BOUAZZA ARIÑO, Omar (2012): «Recurso de casación Contencioso-administrativo común y derecho a la tutela judicial efectiva (estudio de las SSTEDH Sáez Maeso c. España, de 9 de noviembre de 2004, Salt Hiper S.A. c. España, de 7 de junio de 2007 y Llavador Carretero c. España, de 15 de diciembre de 2009)», en *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández, GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo* (coords.), Vol. II, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, págs. 2735-2756.

<sup>415</sup> «El juicio que merece la Sentencia del Tribunal Constitucional 7/2015 no puede ser favorable. Y causa extraña su contenido, en la medida en que, muy recientemente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la Sentencia del caso Sociedad Anónima del Ucieza contra España de 4 de noviembre de 2014, precisamente en relación al recurso de casación –si bien en el orden civil–, había proclamado lo que sigue: “El Tribunal también considera que la reglamentación sobre las formalidades y los plazos a respetar para presentar un recurso está destinada a garantizar la buena administración de la justicia y el respeto, en particular, del principio de seguridad jurídica. Las personas deben poder esperar que estas reglas se apliquen”. No hacen falta muchos esfuerzos argumentativos para entender que estos razonamientos son perfectamente aplicables al supuesto que analizamos: quienes recurrieron tenían derecho a que las reglas formales para la preparación el recurso de casación vigentes en el momento de prepararlo –y no otras distintas– fueran aplicadas. La Sentencia del Tribunal Constitucional, sin duda con la mejor de las intenciones, ha pretendido poner en valor la conducta activa del recurrente al presentar motu proprio un escrito en cuanto tuvo conocimiento del cambio de criterio del Alto Tribunal. Ahora bien, como ya se ha justificado, este pronunciamiento puede abrir una grieta importante en lo que era una jurisprudencia consolidada sobre la imposibilidad de subsanar este tipo de defectos; y, de otro lado, sitúa en una peligrosa posición a los abogados que plantearon los recursos de casación siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo vigente en ese momento, pues no es descartable que se intente sostener su falta de diligencia y exigir la correspondiente responsabilidad civil profesional. Además, la STC 7/2015 valida el giro jurisprudencial de la Sala Tercera del TS –y su aplicación retroactiva– rubricado con el Auto del TS de 10 de febrero de 2011, afirmándose la constitucionalidad de una jurisprudencia que exacerba de forma injustificada los requisitos formales del recurso de casación. La actual interpretación rigorista que de los requisitos del escrito de preparación efectúa el Tribunal Supremo desvirtúa su razón de ser, de forma que, al igual que ha ocurrido en la jurisdicción civil, quizá lo más sensato sería que el legislador eliminara este trámite». En MUÑOZ ARANGUREN, Arturo (2015): «¿“Ad impossibilia nemo tenetur”? Depende: la Sentencia del Tribunal Constitucional 7/2015, de 22 de enero, sobre los nuevos requisitos formales del escrito de preparación del recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa exigidos por el Tribunal Supremo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 170, págs. 297-298.



Constitucional por no acreditarse la «especial trascendencia constitucional», es plenamente trasladable a la noción de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y su compatibilidad con el Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>416</sup>. Tal como se declara en la citada sentencia, por la especificidad del papel que juega el Tribunal Constitucional, como jurisdicción suprema<sup>417</sup> de protección de los derechos fundamentales se puede admitir que el procedimiento seguido ante dicho Tribunal lleve aparejado un mayor formalismo. Además el TEDH estima que el hecho de subordinar la admisibilidad de un recurso de amparo a la existencia de circunstancias objetivas y a su justificación por parte del recurrente, siendo estos criterios previstos por la ley e interpretados por la jurisprudencia constitucional –tales como la trascendencia de la causa para la interpretación, la aplicación o la eficacia general de la Constitución o para determinar el contenido y el alcance de los derechos– no es, como tal, desproporcionado o contrario al derecho de acceso al Tribunal Constitucional. El Tribunal de Estrasburgo considera que el Tribunal Constitucional aplica los criterios en cuestión dando muestras de flexibilidad: en efecto, tiene en cuenta la fecha de interposición del recurso de amparo respecto del pronunciamiento de su sentencia nº 155/2009 que enumeraba, de forma no exhaustiva, situaciones susceptibles de ser consideradas como revistiendo una especial trascendencia constitucional. El TEDH subraya que los criterios objetivos, que el Tribunal Constitucional debe precisar y aplicar en su jurisprudencia, estaban sin embargo ya mencionados en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2007 que entró en vigor el 25 de mayo de 2007 y señala que, en este caso, el procedimiento ante el Tribunal Constitucional era consecutivo al enjuiciamiento de la causa del demandante por parte de dos instancias judiciales ante las cuales ha podido defenderse y que se pronunciaron mediante decisiones motivadas y no arbitrarias, a saber, el juez de lo Contencioso-Administrativo de Bilbao en primera instancia y el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en apelación. El TEDH recuerda, por otra parte, que no tiene en absoluto como función el sustituir a las Autoridades nacionales competentes para definir la política más oportuna en materia de normativa de acceso a los recursos, sino de valorar, desde la perspectiva del convenio, las decisiones que han dictado en el ejercicio de su facultad de apreciación. Su función no consiste por tanto en controlar de manera alguna *in abstracto* la ley y la práctica pertinente, sino de averiguar, si la manera en que han sido aplicadas al demandante, ha infringido el convenio. Por tanto, hace hincapié en subrayar que el hecho de que el Tribunal Constitucional haya declarado inadmisibles un recurso de amparo aduciendo que no revestía la especial trascendencia constitucional requerida o, en su caso, que el recurrente no había acreditado la existencia de tal trascendencia,

---

<sup>416</sup> Es del mismo parecer la magistrada del TSJ de Castilla y León: «En la STEDH de 20-1-15, *Arribas Antón contra España*, núm. 16563/2011, consagra el nuevo sistema de amparo constitucional español basado en la especial trascendencia constitucional, que recuerda al interés casacional ahora en liza: “el fin pretendido por el cambio legislativo de 2007 es legítimo, para mejorar el funcionamiento del Tribunal y reforzar la protección de los derechos fundamentales, y evitar una saturación excesiva con asuntos de menor importancia”, finalidad que subyace en esta reforma». En PENÍN ALEGRE, Clara (2016): «La preparación del recurso de casación: un control escurridizo», *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 40, pág. 13.

<sup>417</sup> Supremacía que ostenta el Tribunal Supremo ex artículo 123 de la Carta Magna en el resto de materias y que supone que este argumento sea de aplicación al mismo.

no impide que el TEDH se pronuncie sobre la admisibilidad y el fondo de una demanda que se le plantea sobre este asunto<sup>418</sup>. El TEDH estima que al demandante no se le ha privado de la sustancia de su derecho a la tutela judicial efectiva. Además, las limitaciones aplicadas perseguían un fin legítimo. La aplicación de las limitaciones en cuestión no ha vulnerado el carácter razonable de la relación entre los medios empleados y el fin que se pretende. Por estas razones, el TEDH estima que el demandante no ha sufrido ningún obstáculo desproporcionado en relación con su derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por artículo 6.1 del convenio<sup>419</sup>. En consecuencia, no ha existido violación de esta disposición.

La STEDH de 2 de junio de 2016 (asunto *Papaionnou* contra Grecia) desestima un recurso que cuestionaba la reforma de la casación administrativa en Grecia. Dicha reforma, llevada a cabo en 2012, se llevó a cabo con gran similitud a lo dispuesto en nuestra Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, de modificación de la LJCA.

El Consejo Helénico de Estado (*Symvoulio tis Epikrateias*) es el Tribunal Supremo Administrativo de Grecia. El Consejo de Estado, el Tribunal Supremo Civil y Penal (*Areios Pagos*) y el Tribunal de Cuentas (*Elegktiko Synedrio*), competente para la fiscalización de los gastos del Estado, de las Administraciones locales y de otras entidades jurídicas, son los Tribunales Supremos. La Constitución griega establece dos jurisdicciones: la administrativa y la civil/penal, que se organizan en tres instancias: los Tribunales de primera instancia, los Tribunales de apelación y los Tribunales Supremos. El Consejo de Estado ocupa el primer lugar de la jerarquía de los Tribunales administrativos ordinarios (Tribunales administrativos de primera instancia y Tribunales administrativos de apelación).

El TEDH señala que el objetivo de la Ley griega núm. 3900/2010 era permitir al Consejo de Estado para que se pronuncie con celeridad sobre los asuntos que planteen cuestiones de interés general y para garantizar la rápida creación de jurisprudencia que pueda ser seguida por los Tribunales administrativos inferiores en casos similares. El artículo 12 de dicha ley había sido concebido de tal manera que limitase la acumulación de casos en el Tribunal Administrativo y los importantes retrasos en la Administración de Justicia. No había duda de que eran legítimos con el fin de permitir que dicho tribunal funcione eficazmente. Para que un recurso ante el Tribunal Administrativo Supremo sea admisible, el artículo 12 exige que el recurrente demuestre

<sup>418</sup> Entre otras SSTEDH Varela Geis c. España, nº 61005/09, de 5 de marzo de 2013, Manzanos Martín c. España, nº 17966/10, de 3 de abril de 2012, y R.M.S. c. España, nº 28775/12, de 18 de junio de 2013, sentencias dictadas por el TEDH a raíz de decisiones de inadmisibilidad de los recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional español.

<sup>419</sup> Artículo 6. Derecho a un proceso equitativo: «1. *Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida considerada necesaria por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.*».



la inexistencia de jurisprudencia relativa a la cuestión jurídica controvertida o que cada uno de los motivos de recurso plantea una cuestión jurídica específica que era decisiva para la resolución de la controversia y que el aspecto jurídico de esa resolución no concuerda con la jurisprudencia bien establecida del Tribunal Administrativo Supremo, con otro Tribunal Supremo o con una resolución firme de los Tribunales administrativos inferiores. A este respecto, el Tribunal constató que el artículo 12 ya ha sido objeto de una jurisprudencia importante del Tribunal Administrativo.

Coincidimos con FROGOSO SOLDEVILA<sup>420</sup> en que la cuestión de fondo no introduce novedades sustanciales sobre su doctrina estrasburguesa previa sobre la imposición de filtros para el acceso al sistema de recursos ante los Tribunales Supremos y en que la sentencia reviste un particular interés por el paralelismo evidente entre las reformas casacionales administrativas en Grecia y en España. En ambos casos, el filtro de acceso no se sitúa en la determinación de categorías de asuntos, sino que se centra en un concepto objetivo indeterminado como es la existencia de interés casacional, con la carga de interpretación subjetiva que su concreción incorpora.

El TEDH en el asunto *Papaionnou* contra Grecia reitera que es competencia de las autoridades nacionales interpretar la legislación procesal interna y decidir sobre cuestiones de política legislativa (v. g., el modelo casacional). Además, el derecho de acceso a los tribunales no es un derecho absoluto y pueden establecerse limitaciones. La compatibilidad con el CEDH, y específicamente con su artículo 6.1 depende de dos requisitos:

- a) la persecución de un fin legítimo: la reforma griega se produjo a instancia del propio Consejo de Estado (otro paralelismo con el caso español) y pretende favorecer la buena administración de justicia, reduciendo el número de asuntos para poder decantar una pronta y eficaz jurisprudencia que guíe a los órganos inferiores.
- b) la existencia de proporcionalidad entre los medios y dicho fin. Las formalidades exigidas legal y jurisprudencialmente son claras, previsibles y garantizan la seguridad jurídica.

---

<sup>420</sup> SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago (2016): «El Tribunal Europeo de Derechos Humanos valida la reforma de la casación», *Actualidad Administrativa*, n° 11, pág. 16.

Por último, otra implicación mediata<sup>421</sup> del nuevo sistema casacional es la incidencia de la doctrina del TEDH para la exigencia de doble instancia en las cuestiones que versen sobre Derecho administrativo sancionador (art. 6 CEDH)<sup>422</sup>.

### 2.17 Análisis Económico del Derecho (AED) y recurso de casación contencioso-administrativo

La evidente y desigual implantación del Análisis Económico del Derecho (AED, en adelante)<sup>423</sup>, como movimiento o corriente doctrinal que se sirve de los métodos y materiales surgidos en la ciencia económica, principalmente la microeconómica y la econometría, para aplicarlos al estudio del ordenamiento e instituciones jurídicas, ha tenido una incidencia desigual. Mientras su arraigo en los países de *common law*, especialmente en su cuna, los Estados Unidos de América, y en las disciplinas jurídicas pertenecientes al tronco del Derecho privado es un hecho notorio: tanto por el número de universidades y centros de investigación, como por la importancia de los estudiosos y las publicaciones y su incidencia en la judicatura y actuación administrativa; en otros países y en especial en el campo del Derecho público se ha sido más refractario. La distinción entre Derecho privado y Derecho público sigue siendo la *summa divisio* del Derecho. Sin embargo tal como ha expuesto de manera brillante VELASCO CABALLERO<sup>424</sup> esta división posee un carácter contextual o relativo, limitada al Derecho de cada país y en cada momento histórico.

---

<sup>421</sup> «es muy probable, desde luego, que el número de recursos de casación descienda notablemente, esto es, que se preparen por los justiciables muchos menos recursos, y es seguro que el número de los que se admitan será extraordinariamente reducido, lo que significa que [en] la inmensa mayoría de los asuntos más importantes, que son, obviamente, aquellos de los que conocen en única instancia las Salas de la jurisdicción de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, los justiciables no contarán sino con una sola oportunidad de que su caso sea enjuiciado por un Tribunal, lo cual no deja de ser inquietante con carácter general e inaceptable cuando se trate de sanciones administrativas, materia ésta en la que la doble instancia viene impuesta por los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país (art. 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y art. 6 del Convenio Europeo de Derecho Humanos)». En GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2015): *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 14ª edic., Madrid, Civitas Thomson Reuters, pág. 684.

<sup>422</sup> A pesar de que la jurisprudencia constitucional y ordinaria declaran la inexistencia de un derecho a la doble instancia en el proceso contencioso-administrativo (por todas: STC 27/2009, de 26 de enero y STS de 15 de febrero de 2016, rec. 3853/2013).

<sup>423</sup> Prueba evidente de la importancia de este enfoque es que la academia sueca ha concedido el Premio Nobel de economía de 2016 a Bengt Holmström del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y a Oliver Hart de la Universidad de Harvard por el estudio de la teoría económica de los contratos.

<sup>424</sup> VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): *Derecho público más Derecho privado*, Madrid, Marcial Pons. En esta obra se sostiene, como propuesta explicativa, que en cada sector o ámbito jurídico se da una diferente combinación de Derecho público y Derecho privado. Derecho privado (*iusprivacidad*), o formas jurídicoprivadas, cuando las leyes confían el eficaz cumplimiento de sus mandatos al poder judicial. Se habla de Derecho público (*iuspublicidad*), o de formas jurídicopúblicas, cuando las leyes encargan a la Administración, con mayor o menor intensidad, el cumplimiento del Derecho y que en última instancia toda actuación administrativa es susceptible de control judicial (art. 106.1 de la Constitución Española).



En el caso español, el AED con carácter general se va abriendo paso con más o menos dificultades, pero en Derecho público<sup>425</sup> la resistencia es mucho mayor por un conjunto de factores<sup>426</sup>. El primero es la asunción para algunos de la autonomía y completitud del Derecho para el estudio de lo jurídico, para lo cual no necesita de otros saberes. El segundo es la idea preconcebida de ser un método que ha de circunscribirse al Derecho administrativo económico, es decir, a las normas que regulan la intervención de los poderes públicos en las actividades de producción de bienes y servicios, expropiaciones, contratación pública, responsabilidad patrimonial, a algunos aspectos del Derecho financiero y tributario...; pero que no resulta adecuado para otros, como por ejemplo, los derechos fundamentales. A ello cabe añadir otro nada desdeñable: la resistencia ante una corriente a la que se percibe acompañada de una fuerte carga ideológica neoliberal por sus orígenes al estar sus primeros cultivadores relacionados con la Escuela de Chicago (*Chicago Law and Economics*). Además, podemos incluir un motivo de tipo lingüístico, al ser el inglés su lengua franca, con la natural barrera que supone su falta de conocimiento. Por último, cabe añadir una inveterada renuencia a la multidisciplinariedad que se plasma en una doble vertiente: a nivel interno, con murallas que en ocasiones aíslan a las diferentes materias que conforman el Derecho público<sup>427</sup>: constitucional, administrativo,

---

<sup>425</sup> Aunque el menor peso específico del AED en el Derecho público es común a otras jurisdicciones. A pesar de la existencia de obras de indudable valor. Por todas, véanse: AA.VV. (2012): *Design of Constitutions*, VOIGT, Stefan (edit.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing. COOTER, Robert (2002): *The Strategic Constitution*, Princeton, Princeton University Press. MICELI, Thomas J. (2011): *The Economics of Eminent Domain*, Cambridge, Cambridge University Press. SCHMIDT-CHEN, Dieter y COOTER, Robert (1991): *Constitutional Law and Economics of the European Union*, Cheltenham, Edward Elgard Publishing.

<sup>426</sup> En un reciente trabajo el profesor de la Universidad de Valencia Gabriel DOMÉNECH expone gráficamente esta situación: «El Derecho público español, en particular, se ha mantenido hasta la fecha prácticamente impermeable frente a esta metodología. No es ya que en nuestros departamentos universitarios apenas podamos encontrar algún despistado adepto –o, si se prefiere decir así, víctima de la moda o peste extranjera– del AED, sino que aquí el desinterés o incluso el desconocimiento alcanzan niveles profundos y están muy extendidos. No hablemos ya de lo que ocurre en Parlamentos, Administraciones, Tribunales y bufetes. Las cosas, sin embargo, quizás estén comenzando a cambiar. Me parece detectar un incipiente interés, todavía muy minoritario pero creciente, de algunos iuspublicistas españoles por el AED. No sería extraño, pues, que más temprano que tarde empezaran a manifestarse también entre nosotros los mismos prejuicios, malentendidos, rechazos, reticencias, dudas, cuestiones y controversias que invariablemente han acompañado el proceso de implantación, desarrollo y consolidación del AED en otras comunidades jurídicas». Vide DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel (2014): «Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho», *Revista de Administración Pública*, nº 195, pág. 101. Tras exponer en qué consiste el AED y cuáles son sus presupuestos, este trabajo expone magistralmente por qué es útil estudiar los fenómenos jurídicos desde una perspectiva económica y cómo intentar llevar a cabo esta tarea por un iuspublicista.

<sup>427</sup> Tal como expuso GARCÍA DE ENTERRÍA: «las especializaciones lo son siempre secundum quid, y más aún las especializaciones basadas en denominaciones académicas más o menos convencionales, cuyos límites rara vez lo son in re y, menos aún, alcanzan a delimitar en sus cultivadores circunvoluciones cerebrales con precisión anatómica. Ello es especialmente claro en el caso del Derecho Administrativo y del Derecho Constitucional, por lo demás». En el Prólogo a la 1ª edición, octubre de 1981, de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2006): *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª edición, Madrid, Civitas, pág. 26.

tributario, etc; y de manera más acusada a las relaciones interdisciplinares, en nuestro caso, entre el Derecho y la Economía<sup>428</sup>.

La Justicia es un campo abonado para la aplicación de las técnicas y métodos del AED. Desde que en 1986 apareció un artículo de uno de los principales introductores del AED en España, el catedrático de Economía Aplicada Francisco CABRILLO intitulado: «¿Por qué un análisis económico del derecho?»<sup>429</sup>, en el que se hacía una novedosa presentación de la nueva disciplina, algunos autores han focalizado algunos de sus trabajos en la Administración de Justicia, los órganos jurisdiccionales, los diferentes procesos, las tasas y costas procesales, etc. Sin ánimo de ser exhaustivo podemos citar por su importancia dos trabajos: el primero, de reciente publicación recoge la mayor parte de la obra del malogrado Santos PASTOR<sup>430</sup> y el segundo partiendo de la idea-fuerza de realizar un estudio sistemático de los incentivos con los que se encuentran los distintos operadores jurídicos, la Administración de Justicia y los órganos jurisdiccionales<sup>431</sup> para poder optimizar los mecanismos normativos e institucionales que permitan mejorar la justicia<sup>432</sup>.

El orden jurisdiccional Contencioso-administrativo español tramita –en términos comparados– un número de litigios desproporcionadamente alto<sup>433</sup>. Esta conclusión se aplica, además, a todos los grados o instancias jurisdiccionales (incluido el recurso de casación).

---

<sup>428</sup> Acuciado por la generalizada aversión de los juristas a todo aquello que implique alguna relación con las matemáticas.

<sup>429</sup> CABRILLO RODRÍGUEZ, Francisco (1986): «¿Por qué un análisis económico del derecho?», *Revista de Occidente*, nº 58, págs. 37-46.

<sup>430</sup> PASTOR PRIETO, Santos (2016): *Análisis económico de la justicia y reforma judicial*, Valencia, Tirant lo Blanch. Se abordan, entre otros, la problemática sobre la seguridad jurídica; los medios y los costes públicos, privados y ocultos de la justicia; la litigiosidad y sus consecuencias, el uso de mecanismos alternativos para reducirla y un análisis empírico de la demanda; la eficacia y eficiencia en la oferta de tutela judicial, incluido el proceso de ejecución. Se revisa la dilación y la forma de medirla; la calidad en la justicia; las deficiencias en los procesos legislativos (preparación, aprobación y seguimiento) y la falta de evaluación de las leyes una vez implantadas; la independencia, transparencia y rendición de cuentas; el gobierno de la justicia y la reforma judicial.

<sup>431</sup> «Nadie pone en duda en nuestros días la importancia que la Administración de Justicia tiene en el desarrollo de la actividad económica. Los tribunales, cuando resuelven un caso, asignan los recursos productivos en un determinado sentido o influyen en el comportamiento futuro de los agentes económicos. Su papel, por tanto, tiene muchos puntos en común con el del legislador. Y tanto las leyes como las sentencias de los tribunales de justicia pueden mejorar o empeorar el funcionamiento de un sistema económico». En CABRILLO RODRÍGUEZ, Francisco (2015): «La política económica de los jueces», *Economía industrial*, nº 398, págs. 79-80.

<sup>432</sup> CABRILLO RODRÍGUEZ, Francisco y FITZPATRICK, Sean (2011): *La economía de la administración de justicia*, Cizur Menor (Navarra), Civitas.

<sup>433</sup> Comparando con Alemania, Inglaterra y Gales, y Francia. En AA.VV (2013): *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, Ministerio de Justicia, pág. 20.



De acuerdo con las estadísticas judiciales, el número de recursos de casación ingresados se ha reducido de forma notable desde 2010<sup>434</sup> (superior al 40 %), siendo a día de hoy inferior el número de los ingresados que el de los resueltos. La base de datos de la estadística judicial (PC-AXIS) del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) ofrece los siguientes datos referidos a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo:

- Asuntos ingresados directamente: recurso de casación ordinario (en 2010: 7.382; y en 2015: 3.526), recurso de casación de unificación de doctrina (en 2010: 423; y en 2015: 342), recurso de casación en interés de ley (en 2010: 138; y en 2015: 148).
- Asuntos resueltos en 2015: recurso de casación ordinario (4.037), recurso de casación de unificación de doctrina (482), recurso de casación en interés de ley<sup>435</sup> (165).

Analizaremos la afectación en clave de AED en el nuevo modelo casacional contencioso-administrativo español usando, a falta de datos empíricos<sup>436</sup> por no existir aún ninguna resolución en aplicación de la nueva normativa, algunos estudios de otros países que usan o han mutado a sistemas discrecionales o cuasidiscrecionales.

Los estudios de AED en otras latitudes parecen concluir que ciertos límites de acceso a los respectivos Tribunales Supremos pueden estar justificados económicamente<sup>437</sup>. Siguiendo a JARDIM DE SANTA CRUZ OLIVEIRA y a GAROUPA<sup>438</sup> los argumentos favorables son:

1. El Tribunal puede centrarse en los casos adecuados en lugar de perder el tiempo en casos de menor interés;

---

<sup>434</sup> Tal como se colige de las estadísticas es evidente que el número de recursos ingresados en el TS (al igual que en el conjunto de órganos que integran la Jurisdicción) guarda un estrecho paralelismo con la marcha general de la economía española. Vid. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): «La vía contenciosa en el ámbito local: especial referencia al recurso de casación contencioso-administrativo tras la reforma», en *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, CAMPOS ACUÑA, María Concepción (coord.), Madrid, La Ley, pág. 632.

<sup>435</sup> Sobre la naturaleza y efectos de esta modalidad casacional véase ALONSO MAS, M<sup>a</sup> José (2012): «La eficacia vinculante de las sentencias estimatorias del recurso de casación en interés de ley. A propósito de la STC 37/2012, de 19 de marzo», *Revista de Administración Pública*, n<sup>o</sup> 189, págs. 139-171.

<sup>436</sup> Y algunos trabajos sí empíricos sobre la Sala Tercera del TS y del Tribunal Constitucional por si pueden ser trasladables algunas de sus conclusiones a este nuevo escenario casacional.

<sup>437</sup> SHAVELL, Steven (1995): «The Appeals Process as a Means of Error Correction», *Journal of Legal Studies*, n<sup>o</sup> 24, págs. 379-426; SHAVELL, Steven (2004): *Foundations of Economic Analysis of Law*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press; SHAVELL, Steven (2006): «The Appeals Process and Adjudicator Incentives», *Journal of Legal Studies*, n<sup>o</sup> 35, págs. 1-29; SHAVELL, Steven (2009): «On the Design of the Appeals Process: The Optimal Use of Discretionary Review versus Direct Appeal», *Journal of Legal Studies*, n<sup>o</sup> 39.

<sup>438</sup> JARDIM DE SANTA CRUZ OLIVEIRA, Maria Angela y GAROUPA, Nuno (2013): «Stare decisis and certiorari arrive to Brazil: a comparative law and economics approach», *Emory International Law Review*, vol. 26, págs. 555-598. En especial el apartado sobre «Economics of Certiorari», págs. 593 y ss.

2. Se reduce el desperdicio de medios en recursos sin fundamento ya que las partes asumen anticipadamente que no van a ser admitidos;
3. Mejora la eficacia de la jurisprudencia de dos maneras. Para aquellos casos que no son admitidos, se clarifican las obligaciones de cada parte en una etapa anterior. Para aquellos casos en que estén admitidos a la corte, el plazo de resolución es mínimo y se resuelven a su debido tiempo.

Los mismos autores, y como argumentos en contra de la admisión discrecional de asuntos, exponen los siguientes:

1. Algunas infracciones legales no pueden ser corregidas porque el tribunal no motiva<sup>439</sup> adecuadamente las inadmisiones. Las partes recurrentes tienen una mayor carga y deben perfeccionar su técnica casacional para tratar de convencer al Tribunal de que su recurso sea admitido;
2. Se incrementa la actuación de los grupos de presión para alcanzar dicho convencimiento. Tal efecto es más evidente en la fase de admisión;
3. Se potencia el comportamiento judicial estratégico en la selección de casos para moldear la toma de decisiones. Los magistrados pueden utilizar la selección de casos para forjar coaliciones, revelar sus preferencias o evitar situaciones difíciles.

La actuación de Sala Tercera no ha permanecido fuera de la mirada de la doctrina científica del AED. Algunos recientes trabajos empíricos han abordado el comportamiento de los magistrados de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo<sup>440</sup>.

---

<sup>439</sup> Sobre la motivación de las inadmisiones en la nueva casación véanse sendos trabajos de VELASCO CABALLERO, Francisco (2016): «Motivación de las resoluciones de inadmisión en la nueva casación contenciosa (I): constitucionalidad abstracta de la nueva regulación» y «Motivación de las resoluciones de inadmisión en la nueva casación contenciosa (II): grados de motivación en las providencias de inadmisión», Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa-UAM.

<sup>440</sup> GILI SALDAÑA, Marian, GAROUPA, Nuno y GÓMEZ POMAR, Fernando (2015): «Explicando el comportamiento de la judicatura española: una revisión crítica de la evidencia empírica», *Revista de Economía Industrial*, nº 398, págs. 89-101. Este trabajo expone, mediante un análisis econométrico, hasta qué punto el comportamiento de los magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo español cuando resuelven recursos contencioso-administrativos contra disposiciones administrativas de carácter general contrarias a la ley o a la Constitución puede explicarse, en parte, por medio de variables políticas. El análisis de regresión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo parte de una muestra de 507 recursos directos y cuestiones de ilegalidad resueltos en el periodo 2000-2008. La distribución entre jueces conservadores y socialistas, y entre magistrados ponentes conservadores y socialistas, fue bastante equilibrada en este periodo, un periodo en el que formaron parte del Tribunal 55 magistrados, la mayoría de ellos varones y jueces de carrera. El análisis empírico muestra que el comportamiento de los jueces de carrera no puede explicarse simplemente a partir de sus preferencias ideológicas porque los magistrados están dispuestos a renunciar a sus preferencias en favor de otros objetivos coherentes con las normas profesionales, la tradición consensual de los sistemas de Derecho civil que tratan de favorecer decisiones unánimes y la presión que impone un volumen de trabajo elevado. Y porque cuando el partido político que aprobó la disposición impugnada ya no está en el poder se reducen de manera importante las probabilidades de que el Tribunal sea deferente con el demandado.



### 3. NATURALEZA JURÍDICA DEL RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

#### 3.1 Carácter jurisdiccional

El recurso de casación contencioso-administrativo tal y como aparece regulado en nuestro ordenamiento jurídico, perdió en España el sentido político que había tenido históricamente en sus orígenes en Francia (véase nuestra Parte I), y concretamente desde su introducción en 1992 es un auténtico recurso jurisdiccional. Siguiendo a IGLESIAS CANLE<sup>441</sup> esta característica supone fundamentalmente que el recurso de casación se desenvuelve en el marco de un proceso, que la Sala que conoce del mismo se compone de magistrados miembros de la Carrera Judicial y que tanto el procedimiento como resolución del recurso se realizan con criterios estrictamente jurídicos<sup>442</sup>.

#### 3.2 ¿«Recurso» extraordinario?

Tradicionalmente ha sido un lugar común entender que la naturaleza jurídica del recurso de casación es la de ser un recurso extraordinario aunque algunos autores lo calificaban de recurso especial.

Lo fundamental de la casación desde 1992 es que su diseño legal la limitaba a unas determinadas resoluciones impugnables (de órganos colegiados), a la utilización de unos concretos y limitados motivos y a una barrera económica en la inmensa mayoría de los supuestos. Carácter extraordinario debido también a su intrínseco rigor formal, que lo delimita y caracteriza.

Sin embargo y dada la preterición, aunque no absoluta, de la satisfacción del interés particular o derecho de los litigantes (*ius litigatoris*), aparejada a la sublimación la finalidad primordial de protección del ordenamiento jurídico objetivamente considerado o *ius constitutionis*, la ampliación de las resoluciones recurribles<sup>443</sup> y la desaparición

---

DALLA PELLEGRINA, Lucia, GAROUPA, Nuno M. y GÓMEZ POMAR, Fernando (2014): «Estimating Judicial Ideal Points in the Spanish Supreme Court: The Case of Administrative Review». Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2469883> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2469883>. GAROUPA, Nuno, GILL, Marian y GÓMEZ POMAR, Fernando (2012): «Political Influence and Career Judges: An Empirical Analysis of Administrative Review by the Spanish Supreme Court», *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 9, nº 4, págs. 795-826.

<sup>441</sup> IGLESIAS CANLE, Inés Celia (2016): *Recursos en el Proceso contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 102-103.

<sup>442</sup> La casación c-a se desliga en nuestro país del matiz político y sus funciones no jurisdiccionales en su génesis en Francia. Vid. RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación Contencioso-administrativo*, op. cit., pág. 83.

<sup>443</sup> Algunos de los aspectos apuntados y que poseen efectos paradójicos: «La primera se refiere a la afirmación contenida en el preámbulo de la Ley, en el sentido de que se amplían los supuestos de acceso al Tribunal Supremo, cuando al mismo tiempo se incorporan mecanismos, como la apreciación discrecional del interés casacional objetivo, que posibilitan una restricción en la admisión de dichos recursos. [...] La segunda se asocia al proclamado, por el Preámbulo de la nueva ley, refuerzo de los derechos del ciudadano, en realidad, con la reforma se suprime una instancia de control. [...] La tercera paradoja se refiere al hecho de que la lógica de la modificación legal conduce a una potenciación del valor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, lo que

de los motivos tasados, como mínimo puede hacernos plantear la duda de que siga siendo un recurso. Aunque nominal y sistemáticamente así se denomine: si se analiza la vigente regulación de la LJCA de 1998 se puede comprobar cómo la expresión «recurso» aparece en la rúbrica de la «Sección 3ª. Recurso de casación», del Capítulo III del Título IV.

De acuerdo con la definición de GUASP la casación común es un recurso, es decir, un proceso especial por razones jurídico-procesales, dirigido a la impugnación de una resolución judicial, por un medio de impugnación que el ordenamiento establece a favor de las partes de los procesos, dirigido a obtener la revocación de determinadas sentencias y autos. Caracteres que se desdibujan en el régimen vigente por la objetivación del mismo operada por la LO 7/2015 en la LJCA.

### 3.3 Está limitado a las cuestiones de derecho

El recurso de casación contencioso-administrativo está limitado a las cuestiones de derecho, con exclusión de las cuestiones fácticas o de hecho tal como dispone el artículo 87.bis de la LJCA: «*el recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se limitará a las cuestiones de derecho, con exclusión de las cuestiones de hecho*». Sin perjuicio de la facultad de «integrar los hechos» en la resolución de la concreta controversia jurídica que es objeto del proceso, es decir, el Tribunal Supremo podrá integrar en los hechos admitidos como probados por la Sala de instancia aquellos que, habiendo sido omitidos por esta, estén suficientemente justificados según las actuaciones y cuya toma en consideración resulte necesaria para apreciar la infracción alegada de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, incluso la desviación de poder (art. 93.3 LJCA).

Esta limitación según el profesor NIEVA tiene su origen en el Derecho inglés, y así explica su fundamento original: «*Una de las más difundidas ha sido la limitación – ontológicamente imposible– de las altas cortes a las cuestiones de Derecho, cuyo origen, que ha permanecido oculto hasta ahora, está en el Derecho inglés y llegó a Francia por la traducción al francés de la obra de William BLACKSTONE en 1774. En realidad, en Derecho inglés solo se trataba de no discutir la justicia de las decisiones de los jueces inferiores –jurados que no motivaban sus resoluciones–, no aceptando la práctica de nueva prueba, lo que tiene bastante más lógica –aunque sea discutible– que limitar de manera imposible la cognición del juez a las cuestiones de Derecho. Pero el postulado no fue debidamente entendido*»<sup>444</sup>.

---

*contrasta con la necesaria supeditación de todos los poderes públicos nacionales, incluido el Tribunal Supremo, a la jurisprudencia de los Tribunales de Luxemburgo cuando la norma aplicada tenga su origen en la legislación europea y sin que el Tribunal Supremo pueda limitar el planteamiento directo de cuestiones prejudiciales por los órganos judiciales inferiores al Tribunal de Justicia*». SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago (2016): «Las paradojas de la nueva casación», *op. cit.*, págs. 10-14.

<sup>444</sup> NIEVA FENOLL, Jordi (2016): «¿Un juez supremo o un legislador «supremo»?», en AA.VV, *La misión de los tribunales supremos*, TARUFFO, Michele, MARINONI, Luiz Guilherme y MITIDIERO, Daniel (coords.), Madrid, Marcial Pons, págs. 159-160.



El error en la valoración de la prueba<sup>445</sup> no es susceptible de ser impugnado mediante el recurso de casación, pues su finalidad no es someter a revisión la valoración de la prueba realizada por el juzgador *a quo*.

### 3.4 Es un recurso devolutivo

Es también un recurso devolutivo ya que la casación se residencia ante el órgano que culmina la jerarquía judicial ex artículo 123 de la CE<sup>446</sup>, el Tribunal Supremo, constituyendo el instrumento fundamental con el que cuenta para cumplir su función de unificación jurisprudencial en todo el territorio nacional.

El carácter devolutivo no desaparece porque la LOPJ y la LJCA atribuyan también a los Tribunales Superiores de Justicia la resolución de las casaciones fundadas en vulneraciones de los subordenamientos autonómicos, como mecanismos procesales adecuados para el cumplimiento de las funciones que tales órganos tienen constitucionalmente reconocidas (art. 152 CE).

---

<sup>445</sup> Sobre el particular, un completo estudio en BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2012): *La Revisión Casacional de la Prueba en el contencioso-administrativo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas.

<sup>446</sup> Sobre las complejidades e implicaciones de la posición de los Tribunales Supremos véase TARUFFO, Michele (2006): *El vértice ambiguo: ensayos sobre la casación civil*, Madrid, Communitas.

## 4. RÉGIMEN JURÍDICO DEL RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

### 4.1 Presupuestos Subjetivos

#### 4.1.1 Competencia

La competencia para tramitar y resolver los recursos de casación variará, según el órgano *ad quem*, y la procedencia, estatal/europea o autonómica, de las normas infringidas:

- a) Cuando el recurso se funde en la infracción de normas que formen parte del Derecho estatal o de la Unión Europea, será competente para resolver la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Ahora bien, las sentencias que, siendo susceptibles de casación, hayan sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia solo serán recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Esta exigencia no es requerida en el caso de que la sentencia impugnada proceda de la Audiencia Nacional, ya que las normas infringidas siempre serán estatales o de la Unión Europea.
- b) Cuando por el contrario, el recurso se funde en normas dictadas por una comunidad autónoma, el recurso se resolverá por una Sección especial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia con sede en dicha comunidad, cuya composición, regulada en el artículo 86.3, párrafos segundo y tercero de la LJCA<sup>447</sup>, no es necesario reproducir.

Comenzada la tramitación del recurso, la participación de los Juzgados y Tribunales de instancia, es muy diferente desde un punto de vista competencial, respecto a la existente hasta este momento. Si se cumplieran los requisitos exigidos para el escrito de preparación, la Sala de instancia, mediante auto en el que se motivará suficientemente su concurrencia, tendrá por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, así como la remisión a esta de los autos originales y del expediente administrativo.

Además, siempre que lo entienda oportuno, emitirá opinión sucinta y fundada sobre el interés objetivo del recurso para la formación de jurisprudencia, que unirá al oficio de remisión. Muestra de esta opinión sucinta y fundada es el Auto del Tribunal Superior

---

<sup>447</sup> La instauración de un recurso de casación «común» por infracción del derecho autonómico (art. 86.3, párrafo tercero) supone resolver una asimetría que carecía de fundamento. Véase SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): «La vía contenciosa en el ámbito local: especial referencia al recurso de casación contencioso-administrativo tras la reforma», en *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, CAMPOS ACUÑA, María Concepción (coord.), Madrid, La Ley, pág. 626.



de Justicia de Cantabria de 5 de octubre de 2016 que comentamos en el análisis del interés casacional objetivo.

Recibidos los autos originales y el expediente administrativo, la Sección de Admisión de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo podrá acordar, excepcionalmente y solo si las características del asunto lo aconsejan, oír a las partes personadas por plazo común de treinta días acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Del funcionamiento y composición de esta sección hablaremos más adelante.

Como señalamos anteriormente, si se fundare el recurso en infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma, será competente para resolver una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia compuesta por el presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el presidente o presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de las Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros.

Si la Sala o Salas de lo Contencioso-Administrativo tuviesen más de una Sección, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia establecerá para cada año judicial el turno con arreglo al cual los presidentes de Sección ocuparán los puestos de la regulada en este apartado. También lo establecerá entre todos los magistrados que presten servicio en la Sala o Salas.

Como abordamos en el estudio de las resoluciones impugnables en casación, la infracción de normativa autonómica sí puede recalar en el Tribunal Supremo, en supuestos concretos que se analizan en este apartado.

#### **4.1.2 Legitimación**

##### **4.1.2.1 Activa**

En la versión anterior de la Ley 29/1998, la cualidad para ser parte había de estar vinculada a quienes lo fueran en primera instancia, de tal forma que serán las que se hayan determinado desde el inicio del proceso las que deberán regir en la casación, si bien cabía la posibilidad de que se alterase la cualidad con que lo fueron, pudiendo ser el demandado en la instancia el recurrente en casación y viceversa, incluso pudiendo ser ambas partes recurrentes.

Según la STS de 1 de octubre de 2011 (RC 3512/2009), resultan susceptibles de distinguir, en relación con las partes, los siguientes conceptos: «*capacidad para ser parte, que equivale a la capacidad jurídica o personalidad; capacidad procesal (legitimatio ad processum) o aptitud para actuar válidamente en juicio, sinónimo de capacidad de obrar, que se suple por los legítimos representantes de las personas que carezcan de esa capacidad –regulada en el artículo 18 de la LJCA–; legitimación propiamente dicha (legitimatio ad causam) que implica una relación especial entre la persona y la situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que, según la ley, debe actuar como actor o demandado en el pleito (artículos 19 a 22 LJCA); y postulación o necesidad de actuar por medio de procurador, representante en*

*juicio, y de letrado, director técnico del proceso, a la que se refieren los artículos 23 y 24 de la LJCA».*

En la normativa anterior, el recurso de casación debía prepararse por quienes hubieran sido parte en el procedimiento a que se contrajese la sentencia o resolución recurrida (artículo 89.3 de la LJCA) ante el mismo órgano que la hubiese dictado (artículo 89.1 de la LJCA), que podía ser la Sala de lo Contencioso-Administrativo de un Tribunal Superior de Justicia o de la Audiencia Nacional, si bien la competencia para admitir la interposición y para la sustanciación y decisión del recurso de casación correspondía a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (artículo 12.2 de la LJCA).

De forma complementaria, la jurisprudencia amplió esa legitimación a quienes, sin haber sido parte en el procedimiento en la instancia, debieron haber sido parte y no lo fueron por no habérseles dado la oportunidad de intervenir en el mismo o no haber ejercitado su derecho en la instancia. En efecto, como se declara en la STS de 31 de enero de 2012 (RC 878/2008), cuando existan demandados a quienes se debió emplazar y darles oportunidad para haber intervenido en el procedimiento como demandados, y no hubieran sido debidamente emplazados, si llegaban a tener conocimiento de las actuaciones, si se encontraban en plazo para poder interponer el recurso de casación podrían interponer el recurso (STS de 7 de marzo de 2012; RC 1830/2008).

Recogiendo esta jurisprudencia asentada por el Tribunal Supremo, en la redacción de la ley actual, el recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido (artículo 89.1 LJCA).

#### **4.1.2.2 Pasiva**

La legitimación pasiva corresponde a las partes favorecidas por la sentencia de instancia, que no pueden preparar el recurso de casación, pero sí pueden personarse y oponerse a aquella como veremos en su momento (artículo 89.6 LJCA).

El Ministerio Fiscal en virtud de su Estatuto Orgánico, y de las previsiones de la propia LJCA, intervendrá en los procesos que determine la ley.

#### **4.1.3 Postulación procesal**

De conformidad a lo establecido en el artículo 23 LJCA: *«En sus actuaciones ante órganos unipersonales, las partes podrán conferir su representación a un procurador y serán asistidas, en todo caso, por abogado. Cuando las partes confieran su representación al abogado, será a este a quien se notifiquen las actuaciones.*

*2. En sus actuaciones ante órganos colegiados, las partes deberán conferir su representación a un procurador y ser asistidas por abogado.*

*3. Podrán, no obstante, comparecer por sí mismos los funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles».*



Prosigue dicho artículo señalando que la representación y defensa de las Administraciones públicas y de los órganos constitucionales se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, así como en las normas que sobre la materia y en el marco de sus competencias hayan dictado las comunidades autónomas.

Por otro lado, la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, reconoce este derecho al beneficiario de la misma, para la interposición del recurso de casación.

#### 4.2. Presupuestos objetivos

Con la reforma de la Ley de la Jurisdicción se producen importantes novedades en cuanto a las resoluciones judiciales contra las que se puede interponer recurso de casación.

Sin pretender entrar en discusiones estériles que nada aportan al objetivo de esta obra, reflexionar sobre si el recurso de casación es una refundición de los inexistentes recursos de casación (ordinario, para la unificación de doctrina y en interés de la ley), o si, por otro lado, nos encontramos ante una nueva regulación que propone un modelo de recurso de casación sustancialmente diferente, lo cierto es que este medio de impugnación comparte cuestiones y objetivos que ya se venían contemplando en la anterior regulación de los tres tipos de casación, y que hacen innecesaria la pervivencia de los recursos anteriores<sup>448</sup> ya que las finalidades de los recursos de casación para unificación de doctrina y en interés de ley se prevé se vean satisfechas con el nuevo recurso, configurado como único cauce casacional<sup>449</sup>.

Es unánime la doctrina al asegurar que el objeto del recurso se ha ampliado considerablemente, al menos en cuanto a las resoluciones que pueden ser objeto de impugnación. La práctica judicial dirá si tal ampliación es además de cuantitativa, cualitativa, ya que ante el giro que ha sufrido la regulación de esta figura, existe mucha expectación acerca de los criterios que establecerá el Tribunal Supremo sobre la interpretación de las normas infringidas por la sentencia de instancia, circundando todo ello la exigencia del pretendido interés casacional objetivo.

En ese sentido diferentes sectores del mundo jurídico ya han expresado sus recelos, desde la doctrina científica (SANTAMARÍA PASTOR<sup>450</sup>, Díez Pícazo<sup>451</sup> o LOZANO

---

<sup>448</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «El recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tras la Ley Orgánica 7/2015», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 104, págs. 135-178.

<sup>449</sup> CUDERO BLAS, Jesús (2016): «El recurso de casación por infracción de normas autonómicas», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de julio de 2016.

<sup>450</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2015): «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *Revista de Administración Pública*, nº 198, págs. 15 y 18.

<sup>451</sup> Díez-PÍCAZO GIMÉNEZ, Ignacio (2015): «La admisión discrecional de asuntos por el Tribunal Supremo», *Revista de Jurisprudencia*, nº 1, págs. 1-7.

CUTANDA<sup>452</sup>), miembros de la abogacía del Estado (TORRES-FERNÁNDEZ NIETO<sup>453</sup>, CANCER MINCHOT<sup>454</sup>, RODRÍGUEZ CARBAJO<sup>455</sup>, TRIANA REYES<sup>456</sup>), abogados (VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA<sup>457</sup>, JIMÉNEZ SHAW<sup>458</sup>, SEDANO LORENZO<sup>459</sup>, CALLEJA PUEYO<sup>460</sup>, IBÁÑEZ GARCÍA<sup>461</sup>), letrado del Gabinete Técnico de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (RUIZ LÓPEZ<sup>462</sup>) e incluso algunos magistrados (PENÍN ALEGRE y CHAVES GARCÍA)<sup>463</sup>.

Lo que sí parece claro, con la nueva regulación de las resoluciones impugnables contenida en los artículos 86 y 87 LJCA, es que el legislador ha dejado una suerte de lagunas y regulaciones insuficientes que, si bien son doctrinalmente criticables, abren todo un abanico de posibilidades a los recurrentes, al menos hasta que se vayan fijando los criterios sobre la existencia de interés casacional, tanto por los Tribunales Superiores de Justicia, como por el Tribunal Supremo. El elemento capital de este nuevo modelo de recurso de casación, exigirá en todo momento evidenciar la existencia de dicho interés casacional, por lo que conocidos los criterios del Tribunal Supremo en

---

<sup>452</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca (2015): «La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo por la Ley Orgánica 7/2015: análisis de sus novedades», *Diario La Ley*, nº 8609.

<sup>453</sup> TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José (2016): «Régimen legal de la admisión e inadmisión en el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo», *Abogacía*, 22 de abril de 2016.

<sup>454</sup> CANCER MINCHOT, Pilar (2016): «La nueva casación contencioso-administrativa: sentencias y autos recurribles. El interés casacional objetivo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 6, págs. 41-62.

<sup>455</sup> RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón (2015). «Los recursos de casación contencioso-administrativos en la LO 7/2015 de modificación de la LOPJ», *Práctica de tribunales*, nº 5544.

<sup>456</sup> TRIANA REYES, Belén (2016): «La que se nos viene encima con la casación contencioso-administrativa», *Diario La Ley*, nº 8733, Sección Tribuna, 4 de abril de 2016.

<sup>457</sup> VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, Ramón (2016): «Las novedades introducidas en el recurso de casación contencioso-administrativo: análisis crítico», *Diario La Ley*, nº 8800.

<sup>458</sup> JIMÉNEZ SHAW, Concepción y NAVARRO CABALLERO, Teresa M<sup>a</sup> (2016): *El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*, Madrid, Diego Marín, pág. 17.

<sup>459</sup> SEDANO LORENZO, Jesús A. (2016): «Nueva regulación de la casación contencioso-administrativa», *Actualidad jurídica Uría & Menéndez*, nº 42, págs. 104-108.

<sup>460</sup> CALLEJA PUEYO, Pedro (2015): «La inadmisión del recurso de casación y el derecho a la tutela judicial efectiva», en *Legaltoday.com*.

<sup>461</sup> IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac (2016): «Jurisprudencia: con una sentencia basta», en [http://cincodias.com/cincodias/2016/11/30/economia/1480527325\\_606122.html](http://cincodias.com/cincodias/2016/11/30/economia/1480527325_606122.html).

<sup>462</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 128 y 129.

<sup>463</sup> PENÍN ALEGRE, Clara (2016): «La preparación del recurso de casación: un control escurridizo», *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 40, págs. 1-27: «Para que el TS pueda ejercer su función nomofláctica (de nomophylax, vigilante de las leyes) tiene que haber una fuerte barrera de gladiadores que contenga desde la trinchera esa marea negra que amenaza con inundar la Sala Tercera del Tribunal. Por eso, lejos de desaparecer esta engorrosa fase, se intensifican las funciones del órgano a quo para convertirlo en el primer filtro del recurso, volviendo a entregar las riendas a los jueces y magistrados en detrimento de la reciente atribución conferida a los letrados de la Administración de Justicia». En CHAVES GARCÍA José Ramón (2015): «Tiempos nuevos para el recurso de casación contencioso administrativo», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 911, 18 de septiembre de 2015, pág. 2.



su apreciación, una vez publicados, permitirán a los operadores jurídicos ejercer mejor la defensa de los intereses en juego que tienen encomendados.

Algunas de esas deficiencias las referimos a situaciones tales como, la posibilidad de recurrir sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que infrinjan normativa autonómica; si cabe recurso contra las resoluciones de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo; si el Tribunal Supremo puede acabar resolviendo cuestiones en principio excluidas de la casación, como la vía impugnatoria de la sentencia que resuelve la apelación; si cabe recurso de casación contra las propias sentencias del Tribunal Supremo, y algunas otras cuestiones que seguidamente iremos desgranando.

#### 4.2.1 Resoluciones recurribles

Como principales novedades en la recurribilidad de sentencias y autos judiciales, destacamos, en comparación con la regulación anterior, que se han suprimido los anteriores límites de acceso a la casación:

- Ha desaparecido la *summa gravaminis* como límite de cuantía para acceder al recurso.
- Se ha eliminado la prohibición consistente en que las sentencias dictadas en apelación no podían ser recurribles en casación.
- Se ha suprimido la imposibilidad de que las sentencias de los Juzgados accedan a casación.
- Ahora se permite que las cuestiones de personal sean recurribles.
- Serán recurribles las sentencias desestimatorias (al contrario de lo que venía exigiendo en el recurso de casación en interés de la ley), siempre que tengan interés casacional.

Al prescindirse de la *summa gravaminis* se propicia que asuntos de pequeña cuantía pero de relevancia jurídica, es decir con interés casacional objetivo, que estaban excluidos del conocimiento del Tribunal Supremo, puedan ser resueltos e interpretados por este<sup>464</sup>.

A pesar de la eliminación de este filtro económico, de forma indirecta, la cuantía seguirá teniendo importancia para la casación pues serán recurribles las sentencias dictadas en apelación, es decir, las sentencias recaídas en asuntos que previamente han tenido acceso a la segunda instancia por superar la cuantía de 30.000 €<sup>465</sup>, ello tiene importancia como veremos en el estudio particularizado de las resoluciones recurribles.

Por otro lado, también es novedoso que en el procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales, por la naturaleza de los intereses en juego, procedía siempre el recurso de casación, cualquiera que fuera la cuantía del asunto litigioso

---

<sup>464</sup> CÓRDOBA CASTROVERDE, Diego (2015): «El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de octubre de 2015.

<sup>465</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo (2015): *El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*, Barcelona, Editorial Bosch, pág. 4.

(antiguo art. 86.2.b). Lo mismo ocurriría respecto de las sentencias que declaraban nula o conforme a Derecho una disposición de carácter general (antiguo artículo 86.3). En este momento, la recurribilidad queda sujeta exclusivamente a que la cuestión litigiosa tenga interés casacional objetivo. Bien es cierto que conforme al artículo 88.2.g de la LJCA se presumirá que existe ese interés cuando la sentencia declare nula una disposición de carácter general, salvo que esta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente.

Hechas las anteriores manifestaciones, vamos a analizar las resoluciones judiciales recurribles, en función del órgano judicial que las dicta. Hemos de anticipar que el análisis es complejo<sup>466</sup> pudiendo haber sido la regulación más laxa en cuanto a la concreción de los supuestos recurribles y qué Tribunal había de resolver el recurso.

En definitiva, el hecho de que se haya ampliado cualitativamente el número de resoluciones recurribles, no significa que se haya universalizado el acceso casacional de este recurso. Muy al contrario, el legislador ha optado como preocupación fundamental, por introducir mayor seguridad jurídica, reforzando esa función nomofiláctica que se presume del Tribunal Supremo, de manera que en la dialéctica entre ambos principios, la tutela judicial efectiva no se vea menoscabada<sup>467</sup>.

De esta forma, el recurso de casación cumplirá con su función de formación de jurisprudencia, constituyendo el medio más eficaz y eficiente a través del cual se asegure la unidad en la interpretación y aplicación del Derecho, reforzando la posición del Tribunal Supremo.

De igual forma que hemos apuntado alguna deficiencia de la norma, conviene señalar que en gran medida, mantiene caracteres que constituyen la esencia del recurso, tales como su carácter extraordinario (no es ni un recurso de apelación ni una segunda instancia, sino un recurso extraordinario que pretende formar jurisprudencia, combatiendo los razonamientos de la sentencia recurrida). Tiene un marcado carácter devolutivo ya que según el artículo 86.1 LJCA, las sentencias impugnadas de Tribunales inferiores se resolverán por la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Interpuesto el recurso, de conformidad a lo señalado por el artículo 91 LJC, las partes favorecidas por la sentencia de instancia podrán interesar la ejecución provisional de la misma.

Otra característica que mantiene este recurso es que se limitará a las cuestiones de Derecho, con exclusión de las cuestiones de hecho<sup>468</sup>. A su vez, se mantiene el efecto

---

<sup>466</sup> CUDERO BLAS, Jesús (2016): «El recurso de casación por infracción de normas autonómicas», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de julio de 2016.

<sup>467</sup> ALONSO MAS, M<sup>a</sup> José (2015): «El acceso al recurso de casación en el orden contencioso-administrativo: una oportunidad perdida», *Revista de Administración Pública*, n<sup>o</sup> 197, págs. 237-269.

<sup>468</sup> Entre otras la STS de 17 de junio de 2009 (RC 944/2005): «el indicado artículo 88.3 de la LJCA permite integrar en los hechos admitidos como probados por el Tribunal de instancia, otros, por el Tribunal de casación, siempre que a) el recurso se funde en el motivo previsto en la letra d) del artículo 88.1 de la LJCA; b) los hechos que se pretenden integrar no resulten contradictorios con los declarados probados en la sentencia; c) los hechos que hayan sido omitidos por el Tribunal de instancia, estén suficientemente justificados según las actuaciones; y d) su toma en consideración ha de ser necesaria para apreciar la infracción de las normas del ordenamiento



anulador de la sentencia, ya que como señala el artículo 93.1 LJCA, tramitado el recurso, la sentencia fijará la interpretación de aquellas normas estatales o la que tenga por establecida o clara de las de la Unión Europea sobre las que, en el auto de admisión a trámite, se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo. Y, con arreglo a ella y a las restantes normas que fueran aplicables, resolverá las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso, anulando la sentencia o auto recurrido, en todo o en parte, o confirmándolos.

Esta restricción en el ejercicio del recurso a todas las resoluciones dictadas, abre un debate acerca de la minoración del derecho a la tutela judicial efectiva. La limitación de las resoluciones con acceso al recurso<sup>469</sup>, en función del órgano judicial que las dicta, así como del tipo de materias que trate, vuelve a poner de manifiesto los matices con los que ha de interpretarse el derecho a la tutela judicial efectiva en el entorno del recurso de casación<sup>470</sup>.

La reforma operada, en el marco dialéctico expuesto entre el principio de seguridad jurídica y el derecho a la tutela judicial efectiva, posibilita que se genere un *corpus* de jurisprudencia, sobre aquellos asuntos que tengan un interés casacional objetivo, que ofrezca mayores cotas de seguridad, si bien como contrapeso, permitirá a su vez, que asuntos, que hasta este momento no accedían a casación por razones de cuantía o por una aparente escasa importancia (eran competencia de los Juzgados de los Contencioso-Administrativo), puedan alcanzar la vía casacional en este momento, cumpliendo los requisitos que marca la LJCA.

Los litigantes una vez se ha admitido su recurso por entender que existe interés casacional objetivo, aspiran a obtener una sentencia que resuelva sus pretensiones, ya que el actual recurso de casación, también está «*diseñado para tutelar intereses subjetivos concretos (ius litigatoris), al margen de la trascendencia jurídica objetiva que el recurso pueda tener y de la utilidad de la decisión para crear pautas interpretativas del ordenamiento jurídico aplicables en otros supuestos*<sup>471</sup>». Así, de

---

jurídico».

<sup>469</sup> El Tribunal Constitucional en la STC 51/2015, con cita de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, admite la rigidez en la admisión del recurso al 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)*».

<sup>470</sup> Sobre el debate de cómo afecta la restricción de acceso a la casación al derecho a la tutela judicial efectiva hemos de recordar los distintos pronunciamientos que al respecto ha realizado el Tribunal Constitucional (STC 51/1982, 61/1983, 157/1989, 91/2005, 107/2005, 248/2005, 110/2007, 44/2009, 103/2012 y 204/2012) que entiende que el derecho al recurso es un derecho de configuración legal, sin que se imponga la necesidad de que existan unas vías impugnatorias concretas; pero establecidas estas y dentro de la regulación de las mismas, surge el derecho a los recursos que la ley haya establecido.

<sup>471</sup> CÓRDOBA CASTROVERDE, Diego (2013): «Por un nuevo modelo del recurso de casación en materia contencioso-administrativa», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de diciembre de 2013.

conformidad a lo previsto en el artículo 87.bis.2 LJCA la pretensión principal consistirá en la anulación total o parcial de la resolución impugnada.

Esta relación entre el *ius litigatoris* (el derecho a la satisfacción de los derechos de los litigantes) y el *ius constitutionis* (garantía de la correcta interpretación y aplicación de la Ley y de salvaguarda de la unidad del ordenamiento a través de la uniformidad de la jurisprudencia), es decir, entre tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, se mantiene a lo largo de la tramitación del recurso, si bien será la existencia de ese interés casacional objetivo, la que permita la prosperabilidad del mismo. En todo caso, se advierte un claro predominio de la función para la formación de jurisprudencia del nuevo recurso.

Así pues, en el recurso de casación no rige el principio *pro actione* como valor inquebrantable, sino que serán la ausencia de arbitrariedad o la evitación de errores manifiestos en la eventual inadmisión del recurso, lo que nos tenga que preocupar. Fijando los criterios que permitan apreciar el interés casacional objetivo, elemento vertebrador del recurso, lograremos la función nomofiláctica perseguida<sup>472</sup>.

El criterio sobre la existencia del interés casacional, como condición de recurribilidad, relega, en gran medida, la protección de los derechos e intereses de los particulares<sup>473</sup>, aunque sin obviarlos como ocurría en la modalidad casacional de interés de la ley (ello por mucho que la reforma haya prescindido de respetar, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida como preveía el antiguo artículo 100.7 de la LJCA).

Por lo tanto, la constitucionalidad de la limitación del acceso de las resoluciones impugnables, ha quedado probada.

#### **4.2.1.1 Las resoluciones de los órganos jurisdiccionales unipersonales**

##### **4.2.1.1.1 Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo**

Las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo dictadas en única instancia, de manera novedosa, tendrán acceso al recurso de casación, aunque limitado a que contengan doctrina que se repute gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos, ex artículo 86.1 LJCA. Estos dos requisitos tienen que ser concurrentes.

Esta extensión del recurso, a todos los órganos jurisdiccionales no es general al establecerse una condición determinante a los Juzgados provinciales de lo contencioso: únicamente serán susceptibles de recurso las sentencias que propongan una doctrina

---

<sup>472</sup> ALONSO MAS, M<sup>a</sup> José (2015): «El acceso al recurso de casación en el orden contencioso-administrativo: una oportunidad perdida», *Revista de Administración Pública*, nº 197, págs. 237-269.

<sup>473</sup> GÓMEZ-FERRER RINCÓN, Rafael (2007): «Recurso de casación y unidad del ordenamiento jurídico», *Revista de Administración Pública*, nº 174, págs. 599-637.



gravemente dañosa para los intereses generales y a su vez, sean susceptibles de extensión de efectos<sup>474</sup>.

Para finalizar esta introducción no podemos dejar de mencionar, aunque se abordará más adelante, que no está regulado cómo se prepara el recurso de casación contra sentencias de órganos unipersonales, y que además surgen dudas sobre la aplicación del artículo 89.2.b de la LJCA, que se refiere tan solo a la «Sala de instancia», y cómo ha de interpretarse la exigencia contenida en el apartado e) del artículo 89.2 LJCA<sup>475</sup>, cuando lo que se recurre son sentencias de los Juzgados.

Como hemos señalado, conforme al artículo 86.1 párrafo segundo, no todas las sentencias de los órganos judiciales unipersonales de la jurisdicción son recurribles, por un lado han de haber sido dictadas en única instancia y han de contener doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos. Resulta por tanto evidente que solo podrán recurrir en casación las sentencias de los Juzgados cuando sean recurridas por las Administraciones públicas que hayan dictado los actos o disposiciones impugnadas, pues solo serán susceptibles de extensión de efectos las sentencias que estimen una demanda que pretenda el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. Frente a las sentencias desestimatorias, los demandantes no podrán interponer recurso de casación alguno.

El primer requisito no ofrece dudas interpretativas: se trata de sentencias no susceptibles de apelación. En este punto reiteramos que los asuntos competencia de los Juzgados también serán objeto de casación de forma indirecta con el recurso de casación que se interponga contra la sentencia de apelación dictada por los Tribunales Superiores de Justicia y/o la Audiencia Nacional<sup>476</sup>.

Hay que señalar que el legislador solo ha querido que sean impugnables en casación las sentencias firmes de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, no así sus autos. HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO<sup>477</sup> mantiene que aparentemente no son

---

<sup>474</sup> BERBEROFF defiende que, desde una perspectiva sistemática y teleológica, son recurribles en casación las sentencias dictadas por los órganos unipersonales. En BERBEROFF AYUDA, Dmitry (2016): «La modificación de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; en particular, el nuevo recurso de casación (Un decálogo de cuestiones para comprender el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo)», *Cuadernos de Derecho Local*, nº 42, pág. 146.

<sup>475</sup> MAYOR GÓMEZ, Roberto (2015): «El nuevo modelo de recurso de casación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo», *Gabílex. Revista del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*, nº 3, pág. 141.

<sup>476</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, 4º edic., Madrid, Iustel, págs. 837-838.

<sup>477</sup> «Las materias tratadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo distintas de aquellas en las que cabe la extensión de efectos y estas mismas cuando la sentencia sea desestimatoria o siendo estimatoria no reconozca una situación jurídica individualizada, podrán acceder a la casación si la sentencia del Juzgado es recurrida en apelación, en cuyo caso, la pronunciada en la segunda instancia será susceptible de casación, siempre, claro está, que se trate de interpretar normas del Derecho estatal o del ordenamiento jurídico de la Unión Europea que hayan sido relevantes o determinantes del fallo (vid. artículo 86.3 LJCA, párrafo primero)». HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín (2017): «La nueva casación contencioso-administrativa (primeros pasos)»,

recurrir en casación, teniendo en cuenta que el artículo 87.1 LJCA nada dice sobre ellos, mencionando exclusivamente a los dictados por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia. Señala que aunque se tratase de un olvido del legislador, se ha de tener en cuenta que el precepto dispone que los autos a los que se refiere son recurribles con las mismas limitaciones que los apartados 2 y 3 del artículo 86 establecen para las sentencias. Concluye afirmando que los autos de los Juzgados serían recurribles también con iguales acotaciones que la dispuesta en el apartado 1 del artículo 86 para sus sentencias. Siendo ello así, sería necesario que, además de contener una doctrina gravemente dañosa para los intereses generales, fueran susceptibles de extensión de efectos, cualidad que no se reconoce en la ley a los autos (solo permite extender los efectos de las sentencias, no de otras resoluciones judiciales). La concurrencia de ambos requisitos, excluye la recurribilidad en casación de los autos de los Juzgados provinciales de lo Contencioso-Administrativo.

De igual forma, se infiere de la redacción del artículo 86.1 LJCA, que estas sentencias de los Juzgados sean firmes desde el origen, es decir, no cabe casación si la sentencia del Juzgado es recurrible en apelación.

Pero fundamentalmente, como hemos señalado al comienzo, esta posibilidad de impugnar las sentencias de los Juzgados, pasará porque contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos, lo que pasamos a comentar a continuación.

Este supuesto encuentra su antecedente en el recurso de casación en interés de la ley, si bien plantea radicales diferencias, como que en el antiguo recurso, la sentencia no modificaba la situación individual sustanciada en la instancia, mientras que en esta nueva regulación, la sentencia tendrá el mismo efecto que las dictadas en la impugnación de cualquier otra resolución.

Por lo que se refiere al grave daño que debe ocasionar una de estas sentencias, su intensidad no está perfilada por el legislador, como ocurre con la casación civil, por lo que habrá que estar a los datos concretos que evidencien la existencia de un perjuicio efectivo al interés general, no ciñéndonos solo a su deriva patrimonial (STS de 30 de enero de 2007, RC 20/2005), sino a cualquier otra que pueda causar un grave perjuicio al interés general, como su carácter estratégico u organizativo (STS en interés de la ley 22 de julio de 2003, RCIL 72/2002). El legislador no opta por una fórmula o definición legal, sino que habrá que acudir a la jurisprudencia, para encontrar su concreción en cada caso supuesto singularmente enjuiciado.

Como destaca MEDIAVILLA CABO: *«El requisito de reputarse la sentencia gravemente dañosa alude a la frecuencia y trascendencia de la doctrina: El grave daño [...] está en función de una posible y posterior repetida actuación de los Tribunales de instancia al conocer casos iguales que se suponen de fácil repetición [...] STS 16.07.2008. En el mismo sentido STS 22.07.2003, RC 81/2002 y también debe de tener una importancia cualitativa, es decir causar un perjuicio a los intereses generales que merezca ser*



*calificado de gran entidad, bien por su elevado alcance económico, bien por su importancia cualitativa del concreto interés que resulte afectado STS 14.05.2008»<sup>478</sup>.*

Otro requisito exigible es que la doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales ha de estar en íntima conexión con el objeto de la *litis*, tal y como se preveía en el antecedente recurso de casación en interés de Ley (STS 14 de Marzo de 2002, RC 1786/2001).

Además, es necesario alegar que la doctrina esté formulada en términos que permitan su aplicación generalizada; es preciso alegar lo erróneo del criterio sustentado por la sentencia impugnada, y argumentar, igualmente, la magnitud en que la sentencia recurrida pueda considerarse gravemente dañosa para los intereses generales (STS de 30 de Enero de 2007, RC 20/2005).

Al tratarse de intereses generales pudiera entenderse que solo están legitimados para recurrir, quiénes defiendan tales intereses, pero no podemos olvidar que a diferencia de la casación en interés de la ley, hoy derogada, que preveía una legitimación limitada, la nueva regulación nada dice y sin embargo prevé que la sentencia que se dicte en casación puede afectar a la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida. En todo caso, esta exigencia puede resultar compleja para aquellas partes que no necesariamente representan esos intereses, sino los suyos propios, pues les exige que defiendan en la casación unos intereses generales que, en principio, no tienen por qué ser valorados cuando acuden al proceso<sup>479</sup>.

En ningún caso cabe apreciar la existencia de doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales, si se hace poniéndola en relación a una normativa ya derogada, cuya aplicación afectaría a un número de casos limitado y sin posibilidad de reiteración futura.

Por otro lado, será el recurrente quien tenga la carga de acreditar la afección al interés general, y deberá acreditar el daño mediante datos o circunstancias que lo evidencian (ATS de 22 de enero de 2015, RCIL 3822/2014), lo que constituirá una tarea diabólica ya que estas cuestiones tienen difícil acceso para los particulares que, por otro lado, iniciaron el proceso para la defensa de sus propios intereses<sup>480</sup>.

Desaparece la exigencia del carácter erróneo de la sentencia recurrida, como ocurría en el recurso de casación en interés de la ley, y, *«quedaría cubierta por la inexcusable*

---

<sup>478</sup> MEDIAVILLA CABO, José Vicente (2016): «Los escritos de preparación e interposición del nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 179, pág. 434.

<sup>479</sup> CUDERO BLAS, Jesús (2016): «El recurso de casación por infracción de normas autonómicas», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de julio de 2016.

<sup>480</sup> Esta tarea constituye un imposible cuando el recurrente no sea la Administración. En el recurso de casación en interés de ley solo estaban legitimadas para recurrir la Administración pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto y por las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto, por el Ministerio Fiscal, por la Administración General del Estado y por la Administración de la comunidad autónoma (antiguos arts. 100.1 y 101.1 de la LJCA), y estas presentaban los correspondientes informes de tipo económico, número de personas afectadas, previsible reiteración de actuaciones administrativas, etc.

*invocación de una infracción del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia*<sup>481</sup> [nuevos arts. 88.1, 89.2.b) y 92.3.a) LJCA],<sup>482</sup>.

Cuando se habla de daño grave al interés público producido por estas sentencias, no se hace por la existencia de sentencias contradictorias en una determinada materia. Esta posibilidad, por sí sola, sería susceptible de acceder a casación<sup>483</sup> en el modelo general de recurso, si bien, cuando se trata de sentencias procedentes de los Juzgados provinciales de lo contencioso, no bastaría, ya que la exigencia de que se evidencie un daño efectivo y grave, es uno de los requisitos para que estas sentencias sean susceptibles de ser impugnadas en casación.

El otro requisito exigible a las sentencias de los Juzgados provinciales de lo Contencioso-Administrativo estriba en que dichas sentencias sean susceptibles de extensión de efectos, lo que limita enormemente la capacidad de impugnación de estas resoluciones. Así, hay que estar a aquellas materias que a juicio del legislador son susceptibles de extensión de efectos en sus sentencias<sup>484</sup>:

- Materia tributaria, personal al servicio de las Administraciones públicas y de unidad de mercado (artículo 110 LJCA).
- El denominado pleito piloto o testigo del artículo 111 LJCA<sup>485</sup>.
- Las sentencias firmes que anulen una disposición general desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada (artículo 72.2 de la LJCA).

---

<sup>481</sup> «Y, de conformidad con la nueva regulación del recurso de casación, prevista en la Disposición Final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, del Poder Judicial, una infracción en el ejercicio de la jurisdicción, que puede fundamentar un recurso de casación, como se contempla en el art. 88.1». En BOUAZZA ARIÑO, Omar (2017): «De nuevo sobre el control judicial de la discrecionalidad de la Administración. Al hilo de la infracción en el ejercicio de la jurisdicción como fundamento del recurso de casación», *Revista de Administración Pública*, nº 202, pág. 172

<sup>482</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «El recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tras la Ley Orgánica 7/2015», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 104, págs. 143-145.

<sup>483</sup> Artículo 86.2 LJCA: «El Tribunal de casación podrá apreciar que existe interés casacional objetivo, motivándolo expresamente en el auto de admisión, cuando, entre otras circunstancias, la resolución que se impugna: a) Fije, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido».

<sup>484</sup> ESPINAL MANZANARES, Javier (2005): «La extensión de efectos de las sentencias contencioso-administrativas; el artículo 110 de la L.J.C.A.», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 20.

<sup>485</sup> Artículo 111 LJCA: «Cuando se hubiere acordado suspender la tramitación de uno o más recursos con arreglo a lo previsto en el artículo 37.2, una vez declarada la firmeza de la sentencia dictada en el pleito que se hubiere tramitado con carácter preferente, el secretario judicial requerirá a los recurrentes afectados por la suspensión para que en el plazo de cinco días interesen la extensión de los efectos de la sentencia o la continuación del pleito suspendido, o bien manifiesten si desisten del recurso.

Si se solicitase la extensión de los efectos de aquella sentencia, el juez o Tribunal la acordará, salvo que concurra la circunstancia prevista en el artículo 110.5.b) o alguna de las causas de inadmisibilidad del recurso contempladas en el artículo 69 de esta ley».



Existen autores que mantienen que el legislador no ha querido limitar a las materias previstas de ambos preceptos el recurso<sup>486</sup>.

Brevemente, hay que distinguir la eficacia *erga omnes* de la anulación de una disposición general, de la extensión de efectos<sup>487</sup>, mecanismo, este último, que no viene previsto nada más que en los artículos 110 y 111, y que tiene por objeto aligerar los procesos masivos, y fomentar la igualdad en la aplicación de la ley<sup>488</sup> mediante un nuevo proceso (incidental) que determine el cumplimiento de los requisitos legalmente previstos; frente a la eficacia *erga omnes* que no precisa de un nuevo procedimiento para hacer valer el pronunciamiento, ya que, en principio, se aplica sin límites a la generalidad.

Por ello el objeto del recurso parece circunscribirse solo a los casos de los artículos 110 y 111 de la LJCA, pues «*si el legislador utiliza esa expresión y no otra (por ejemplo, “que afecte a un número indeterminado de interesados” o que “produzca efectos generales o más allá del concreto pronunciamiento”) es porque ha querido estar al significado técnico estricto de la misma*”.<sup>489</sup>

El artículo 110 se refiere como hemos dicho a materia tributaria<sup>490</sup>, de personal al servicio de la Administración pública<sup>491</sup> y de unidad de mercado<sup>492</sup>.

En los tres casos ha de tratarse de una sentencia estimatoria por lo que el recuso solo será interpuesto por la Administración, a salvo de los casos de estimación parcial. Por lo tanto, no son susceptibles de casación las sentencias desestimatorias, porque una sentencia de signo desestimatorio no reconoce ninguna situación jurídica individualizada a la parte actora que sea susceptible de extensión de efectos; y, por

---

<sup>486</sup> VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, Ramón (2016): «Las novedades introducidas en el recurso de casación Contencioso-administrativo: análisis crítico», *Diario La Ley*, nº 8800.

<sup>487</sup> CONTÍN TRILLO-FIGUEROA, Eloísa (2008): «Extensión de los efectos de la sentencia en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32, págs. 620 y 621.

<sup>488</sup> ALONSO MAS, María José (2004): «Reflexiones sobre la nueva regulación de la extensión de los efectos de las sentencias», *Revista de Administración Pública*, nº 164, pág. 279.

<sup>489</sup> CUDERO BLAS, Jesús (2016): «El recurso de casación por infracción de normas autonómicas», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de julio de 2016.

<sup>490</sup> STSJ de Madrid de 17 de abril de 2002 y STSJ de 10 de octubre de 2002: “materia tributaria” *debe entenderse la que tiene relación con la imposición y gestión de los tributos en general, y si bien es indiferente la Administración a que se refiere la sentencia, lo que no resulta posible es extender el concepto de tributo a otros ingresos públicos que no lo son, así dentro del concepto de tributos estarán incluidos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, [...]».*

<sup>491</sup> STS de 3 de marzo de 1997: «*Son cuestiones de personal a estos efectos, según reiterada doctrina jurisprudencial, todas las cuestiones derivadas de una relación jurídica administrativa o estatutaria entre una Administración Pública y su personal, ya se refieran al nacimiento o constitución de la relación jurídica (concursos, oposiciones, nombramientos), a su contenido (derechos económicos, ascensos), situaciones administrativas (excedencias) o extinción, incluso las peticiones de derechos pasivos (cfr., entre otras, las Sentencias de 27 marzo, 22 noviembre y 15 diciembre 1989)*».

<sup>492</sup> La materia relativa a la unidad de mercado se enmarca en el artículo 127 ter LJCA, al delimitar que ha de tratarse de disposición, actuación o acto que incurriera en cualquier infracción del ordenamiento jurídico que afecte a la libertad de establecimiento o de circulación.

esta razón, no se cumple el presupuesto de recurribilidad que exige el artículo 86.1 *in fine* LJCA.<sup>493</sup>

El artículo 111 LJCA no tiene limitada la materia sobre la que puede versar, solo exige que los pleitos, si no han sido acumulados, tengan idéntico objeto.

Hemos de recordar en este punto que lo que es recurrible en casación es la sentencia susceptible de extensión de efectos, no el auto que resuelve la extensión de efectos, pues dicho recurso no está previsto para los autos de los Juzgados en el artículo 87 de la LJCA. No obstante, el artículo 80.2 sí permite interponer recurso de apelación que se regirá por el mismo régimen de admisión de la apelación que corresponda a la sentencia cuya extensión se pretende. Es decir no son apelables, conforme al artículo 81.1 a) LJCA los autos que pretendan la extensión de efectos de sentencias recaídas en pleitos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros.

Una vez señalado cuándo procede la impugnación en casación de las sentencias de los Juzgados provinciales de lo Contencioso-Administrativo, restaría analizar qué sucede, cuando la impugnación de estas sentencias se realiza sobre infracciones de derecho autonómico<sup>494</sup>. Para ello, intentaremos sintetizar lo que la doctrina más reciente sostiene.

Para RAZQUIN LIZÁRRAGA<sup>495</sup> la previsión, por exclusión de la competencia del TS, de un recurso de casación fundado en infracciones del Derecho autonómico, cuyo conocimiento se asigna a una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia indicando solo su composición, tampoco está acompañada de un régimen específico, lo que plantea graves problemas y disfunciones en razón de la asimetría de esta especialidad –que recuerda al anterior recurso de casación en unificación de doctrina autonómica– con el régimen general del recurso de casación ante el TS<sup>496</sup>.

El magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, D. Jesús CUDERO BLAS entiende que la regulación puede llevar a tres interpretaciones «*contradictorias entre sí, y desde luego ninguna de ellas extravagante o absurda*». Así, será posible concluir que:

- no cabe casación autonómica contra las sentencias de los Juzgados provinciales.
- sí cabe casación autonómica en todos los supuestos sin necesidad de que las sentencias contengan doctrina gravemente dañosa para el interés general y sean susceptibles de extensión de efectos.

---

<sup>493</sup> ATS de 22 de marzo de 2017 (RC 143/2016).

<sup>494</sup> Una novedad de la reforma consiste en la introducción en el artículo 86 del recurso de casación «autonómico», esto es, el fundado en infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma, al modo del recurso de casación de este tipo en el orden civil. En RIVERO GONZÁLEZ, Manuel (2015): «El nuevo régimen de los recursos extraordinarios en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 10, pág. 44.

<sup>495</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «Problemas del nuevo recurso de casación contencioso-administrativo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 11.

<sup>496</sup> La propia Sala Tercera en su documento «Problemas interpretativos de la nueva regulación contencioso-administrativa» (octubre 2015), pág. 6, alude a previsiones inadecuadas y en muchos casos inviables.



— por último, sí cabe casación autonómica ante el Tribunal Supremo.

El mismo autor se decanta por la tercera opción: *«porque solo de esta forma reciben un trato igualitario las dos posibilidades de casación que se ofrecen, por cuanto ambas responden a idéntica finalidad: depurar el ordenamiento estableciendo una interpretación del mismo que contribuya a hacer efectiva la seguridad jurídica»*<sup>497</sup>.

Por el contrario, apelando a la literalidad de la norma, mantienen la postura opuesta JIMÉNEZ SHAW<sup>498</sup>, QUINTANA CARRETERO, CASTILLO BADAL y ESCRIBANO TESTAUT<sup>499</sup> al entender que las sentencias de los Juzgados provinciales: *«pueden fundarse exclusivamente en normas de Derecho autonómico, en cuyo caso la voluntad del legislador, expresada en la regla examinada, de vedar al Tribunal Supremo la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico autonómico se vería frustrada ante el acceso al Tribunal Supremo del recurso de casación contra aquellas sentencias [...]». En consecuencia, las sentencias de los Juzgados provinciales de lo Contencioso-Administrativo solamente serán susceptibles de recurso de casación ante el Tribunal Supremo si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora y, además, contengan doctrina que se repute gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos».*

RAZQUIN LIZARRAGA<sup>500</sup>, es consciente de la omisión del legislador al no decir nada de las sentencias de los Juzgados unipersonales que se sustenten en Derecho autonómico. Ahora bien, considera que quedan: *«fuera las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados [...] no parece recogerse el anterior subtipo autonómico de este recurso, ya que la limitación del recurso de casación al Derecho estatal y comunitario europeo se ciñe a las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (nuevo art. 86.3 LJCA). Esta omisión, así como la ausencia de cualquier remisión expresa, muestra también que se trata de una previsión aislada, si bien en una interpretación sistemática con el nuevo artículo 88.2.b) LJCA también se limita al ordenamiento estatal y europeo, sin contemplarse la infracción del Derecho autonómico».*

Aunque no se pronuncia directamente sobre el tema pero lo expresado sirve de argumento para admitir la posibilidad del recurso de casación autonómico contra sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en única instancia, manifestemos en este punto la opinión de REQUERO IBÁÑEZ: *«fruto de este modelo es que en términos cuantitativos, el mayor volumen de producción normativa proceda de*

---

<sup>497</sup> CUDERO BLAS, Jesús (2016): «El recurso de casación por infracción de normas autonómicas», *op. cit.*

<sup>498</sup> JIMÉNEZ SHAW, Concepción y NAVARRO CABALLERO, Teresa M<sup>a</sup> (2016): *El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*, Madrid, Diego Marín, págs. 6 y 17.

<sup>499</sup> AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación contencioso-administrativo*, *op. cit.*, pág. 60.

<sup>500</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «El recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tras la Ley Orgánica 7/2015», *op. cit.*, pág. 142.

los parlamentos autonómicos lo que implica que la competencia para su máxima interpretación corresponda a los Tribunales Superiores de Justicia, erigidos así en órganos de casación respecto del Derecho público propio de las comunidades autónomas. Por tanto, el mayor volumen del ordenamiento público procede de las comunidades autónomas estando reservado a los Tribunales Superiores de Justicia su interpretación. [...]. Bien puede decirse que el Tribunal Supremo es el supremo intérprete «solo» de la norma estatal infraconstitucional y que cohabita con otras instancias judiciales que ejercen de “supremos intérpretes” cada una en su ámbito: los Tribunales Superiores de Justicia, exclusivos intérpretes del Derecho público autonómico; el Tribunal Constitucional, supremo intérprete de la Constitución y con el Tribunal de Justicia de la Unión, supremo intérprete del Derecho de la Unión Europea<sup>501</sup>».

Para RUIZ LÓPEZ<sup>502</sup> a las sentencias de los juzgados unipersonales hay que aplicarles el mismo régimen de impugnación de las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, es decir, cuando nos encontremos ante sentencias que infringen Derecho estatal o de la Unión Europea, el órgano competente para resolver será el Tribunal Supremo, y cuando se trate de impugnaciones basadas en Derecho autonómico, será competente el Tribunal Superior de Justicia. La misma posición mantienen FERNÁNDEZ FERRERES<sup>503</sup> y CANCER MINCHOT<sup>504</sup>; esta última afirma que: «Por otra parte, este artículo, en su párrafo 3, hace referencia al juicio de relevancia (necesidad de razonar que la infracción de normas estatales o de la UE es relevante y determinante del fallo), pero solo en relación con las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia: Sistemáticamente parece una exigencia mal ubicada, y solo explicable porque acto seguido se trata la casación autonómica y se pretendan diferenciar ambas (de hecho, esta exigencia se reitera en el artículo 89 referido a la preparación). Es obvio que la mención solo de los TSJ obedece al “arrastre” de la redacción vigente de la LJCA, porque los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo aplican muchas veces Derecho autonómico e incluso de origen local, por lo que es previsible que el Tribunal Supremo interprete que esta exigencia se extiende también a las sentencias de los Juzgados».

Alineado a esta postura doctrinal, la Sección especial de Casación del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos ha dictado un Auto de Queja de fecha 1 de marzo de 2017 (AQ 1/2016)<sup>505</sup> en el que se justifica la estimación del recurso

<sup>501</sup> REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (2016): «La reforma de 2015 del recurso de casación en la jurisdicción contencioso administrativa», en [http://revistas.elderecho.com/revistas/revistadejurisprudencia/reforma-recurso-casacion-jurisdccion-contencioso-administrativa\\_11\\_1009555002.html](http://revistas.elderecho.com/revistas/revistadejurisprudencia/reforma-recurso-casacion-jurisdccion-contencioso-administrativa_11_1009555002.html).

<sup>502</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo*, op. cit., págs. 129 y 130.

<sup>503</sup> FERNÁNDEZ FERRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el nuevo recurso de casación “para la formación de jurisprudencia”», op. cit., pág. 103.

<sup>504</sup> CANCER MINCHOT, Pilar (2016): «La nueva casación contenciosa: dudas interpretativas que suscitan las sentencias y autos susceptibles de recurso», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n° 917/2016, págs. 41-62.

<sup>505</sup> «Por otro lado, esta finalidad uniformadora en la interpretación y aplicación de la normativa autonómica es especialmente más necesaria, si cabe, en el ámbito de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo no solo porque numéricamente son más, sino porque, tal y como



interpuesto señalando que carece de una justificación coherente que el nuevo recurso de casación, que tiene como ya hemos dicho una finalidad nomofiláctica, impida, sin una previsión normativa expresa, en el ámbito de los Tribunales Superiores de Justicia, conocer de los recursos de casación contra las sentencias de los Juzgados a que se refiere el artículo 86.1, cuando se invoque normativa autonómica.

Para finalizar con el comentario a estas nuevas resoluciones impugnables en casación, recordar que su recurribilidad en casación dependerá fundamentalmente de:

- Existencia de efectos gravemente dañosos producidos por la sentencia del Juzgado Provincial Contencioso-Administrativo.
- Que la sentencia sea susceptible de extensión de efectos.
- Que la sentencia se sustancie en la infracción de normas del Estado o de la Unión europea, que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso, o consideradas por la sala sentenciadora, y hubieran sido relevantes del fallo.

Solo podrá abordar el Tribunal Supremo la interpretación del Derecho autonómico a través del recurso de casación cuando el Derecho autonómico reproduzca Derecho estatal de carácter básico<sup>506</sup>; cuando se invoque la vulneración de la jurisprudencia recaída sobre un precepto de Derecho estatal, aunque no tenga carácter básico, cuyo contenido sea idéntico al del Derecho autonómico<sup>507</sup> y cuando se denuncia que la sentencia de instancia ha incurrido en vulneración de los principios generales del Derecho español y de la Unión Europea relativos a la relaciones entre ambos ordenamientos jurídicos y, en particular, a las consecuencias de las sentencias del TJUE que declaran el incumplimiento por los Estados miembros de las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión, y condenan al Reino de España

---

*resulta de las distintas modificaciones legislativas, cada vez se les atribuye más competencias y de esta manera aplican constantemente el Derecho de la comunidad autónoma. Frente a tales sentencias y en determinados casos era posible la interposición de recurso de apelación ante el correspondiente Tribunal Superior de Justicia y con ello lograr en el marco de ese recurso un cierto control en la interpretación y aplicación del Derecho autonómico, representando un contrasentido que, cuando procede un recurso de casación como el recientemente establecido y se alegue como infringido ese mismo derecho, el competente sea el Tribunal Supremo. Finalmente, tampoco encontramos explicación jurídica posible a la incoherencia que representa que en el caso del recurso de casación frente a las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, la competencia para conocer del mismo se atribuya a la Sección Especial de Casación de ese Tribunal a que se refiere el artículo 86.3, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, cuando se invoque normativa autonómica, ya que si se invoca normativa estatal o de la Unión Europea el competente es el Tribunal Supremo (artículo 86.3, párrafo primero de la misma norma), y este mismo esquema no se reproduzca para los recursos de casación frente a las sentencias de los Juzgados cuando, como hemos visto, el recurso de casación, como remedio procesal, es el mismo. Todo lo cual nos lleva a la estimación del recurso de queja interpuesto por los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por lo que procede remitir testimonio de este auto al Juzgado de instancia para que proceda conforme a lo dispuesto en el artículo 89 apartados 4 y 5, según corresponda, de la citada Ley de la Jurisdicción».*

<sup>506</sup> STS de 18 de enero de 2011, RC 2291/2009.

<sup>507</sup> *Ibidem*.

en un proceso por incumplimiento, por apreciar la contradicción entre la Ley autonómica y el ordenamiento comunitario<sup>508</sup>.

Cabe preguntarse si es de aplicación el párrafo 3 del artículo 86 que hace referencia al juicio de relevancia, pero solo en relación con las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia: *“Sistemáticamente parece una exigencia mal ubicada, y solo explicable porque acto seguido se trata la casación autonómica y se pretendan diferenciar ambas (de hecho, esta exigencia se reitera en el artículo 89 referido a la preparación). Es obvio que al mención solo de los TSJ obedece al «arrastre» de la redacción vigente de la LJCA, porque los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo aplican muchas veces Derecho autonómico e incluso de origen local, por lo que es previsible que el Tribunal Supremo interprete que esta exigencia se extiende también a las sentencias de los Juzgados”*<sup>509</sup>.

Ahora bien, siendo este el estado de naturaleza sobre la recurribilidad de estas sentencias, puede ocurrir que el resto de los asuntos de los que conozcan los Juzgados puedan tener acceso a la casación pues, como decíamos anteriormente la cuantía tiene incidencia en la casación. De forma indirecta la cuantía seguirá teniendo importancia para la casación, pues son recurribles en casación las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia en apelación, en aquellos casos en que la cuantía supere los 30.000 € y los de cuantía indeterminada. Luego el asunto del Juzgado que accede a la apelación potencialmente puede acceder a la casación.

Sobre la cuantía cobra aún mayor importancia el recurso de queja contra la inadmisión porque ahora trasciende más allá del propio recurso de apelación. Con respecto a esta cuestión no podemos dejar de llamar la atención sobre otro olvido del legislador, difícil de justificar, y es que la reforma del recurso de casación no ha llevado al legislador a modificar el artículo 40.4 LJCA<sup>510</sup>.

Habrá que esperar a ver cómo se resuelven los supuestos en que el Tribunal Supremo considere que la cuantía que se fijó en primera o segunda instancia no era correcta y la sentencia no debía ser apelable y por ello tampoco acceder a la casación, y ello prescindiendo del interés casacional.

El supuesto contrario, la inadmisión del recurso de apelación por no superar el umbral de la cuantía prevista, y la desestimación de la queja mediante auto (artículo 495.3 LEC) podría tener acceso al recurso de casación ya que los autos de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación, son susceptibles de recurso de casación.

<sup>508</sup> STS de 23 de mayo de 2012, RC 7113/2010.

<sup>509</sup> CANCER MINCHOT, Pilar (2016): «La nueva casación contencioso-administrativa: sentencias y autos recurribles. El interés casacional objetivo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 6, págs. 41-62.

<sup>510</sup> El artículo 40.4 de la LJCA señala: *«La parte perjudicada por la resolución prevista en el apartado anterior podrá fundar el recurso de queja en la indebida determinación de la cuantía si por causa de esta no se tuviere por preparado el recurso de casación o no se admitiera el recurso de casación para la unificación de doctrina o el de apelación».*



Lo anterior nos lleva a pensar que el recurso de casación autonómico debería de existir para las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, pues cabría casación autonómica contra las sentencias dictadas en apelación por los Tribunales Superiores de Justicia en los asuntos de los que conoce el Juzgado, no sirviendo de parámetro de interés casacional el hecho de que un asunto sea apelable o no, pues ello en muchas ocasiones depende en exclusiva de la cuantía del pleito y la cuantía, en este momento, ya no es límite para la admisión de la casación y nada tiene que ver con el interés casacional.

#### **4.2.1.1.2 Sentencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo**

Respecto a las resoluciones de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo recurribles en casación, la ley guarda absoluto silencio. Cabrían dos opciones: entender que no existe recurso contra las resoluciones de los Juzgados Centrales ya que el legislador nada dice, o bien entender que la mención a los Juzgados de lo Contencioso, les incluye en su régimen jurídico.

Lógicamente nos inclinamos por la segunda opción, máxime cuando solo el Tribunal Supremo podrá conocer de las sentencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, en consonancia con los asuntos que éstos tienen atribuidos, de conformidad a lo señalado en el artículo 9 LJCA. Conocen, entre otras materias, en primera o única instancia de todo lo referente al personal de la administración pública, cuando se trate de actos dictados por ministros y secretarios de Estado (artículo 9.1.a LJCA).

No existe motivo alguno para pensar que la materia de personal de la que conocen los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo pueda precisar de interpretación en casación, y la materia de personal que compete a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo no lo sea, por el simple hecho de que se trate de actos dictados por Ministros y Secretarios de Estado.

Además los Juzgados centrales solo aplican normativa estatal o de la Unión Europea al enjuiciar tan solo asuntos de la Administración General del Estado y su sector público (artículo 9 de LJCA).

*El recurso cabe ante la Sala del Tribunal Supremo «resulta lógico aplicar el mismo criterio a las sentencias de los Juzgados, teniendo en cuenta que, por razón de los asuntos atribuidos a su competencia, de las sentencias de los Juzgados provinciales podrán conocer alternativamente los Tribunales Superiores de Justicia o el Tribunal Supremo, según la condición de la norma infringida –estatal y de la Unión Europea, o autonómica–, mientras que de las sentencias de los Juzgados Centrales solo podrá conocer el Tribunal Supremo. Este es el criterio, por lo demás, con arreglo al cual se ha ordenado el recurso de casación en interés de la ley, ya que el aún vigente artículo 101 LJCA establece que, si el recurso se dirige contra sentencias de los Juzgados dictadas en única instancia, por estimarse gravemente dañosas para el interés general y erróneas y se refiere a la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas de*

*la Comunidad Autónoma que hubiera sido determinante del fallo, del recurso conocerá la Sala del Tribunal Superior de Justicia correspondiente»<sup>511</sup>.*

Sobre esta omisión del legislador, la doctrina ha mantenido sin discrepancias, una posición a favor de la recurribilidad de las sentencias de los Juzgados Centrales. Así ha mantenido esa visión favorable MEDIAVILLA CABO<sup>512</sup>.

A todo ello hemos de recordar que el antiguo artículo 100.1 LJCA tampoco mencionaba las sentencias de los Juzgados Centrales como recurribles y, sin embargo, el Tribunal Supremo tampoco puso objeción a su admisión y resolución.

El olvido posiblemente tenga su origen en la antigua redacción del precepto, o tenga su razón en las propias circunstancias acaecidas a lo largo de la tramitación de la reforma. Esta surge de un informe elevado por una comisión de magistrados creada en el seno del propio Tribunal Supremo, y en el mismo no se incluían como recurribles las sentencias de los Juzgados, que posteriormente se introdujeron durante la tramitación del proyecto, lo que puede haber provocado ciertas discordancias<sup>513</sup>.

Por último, señalar que los autos procedentes de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo no son recurribles en casación, al no integrar ninguno de los supuestos del artículo 87.1 LJCA.

CUDERO BLAS señala que esta decisión del legislador es acertada porque a su juicio *«supondría dar a la norma un alcance evidentemente no querido por el legislador, siendo así que de la nueva regulación legal se desprende que los autos de los Juzgados no tendrán acceso a la casación, ni de manera inmediata (por impedirlo el art. 87), ni de forma mediata (por deducirse tal imposibilidad de la regulación legal)»*.<sup>514</sup>

SANTAMARÍA PASTOR cuando se refiere a sentencias que resuelvan recursos de apelación contra autos, afirma no entender su exclusión: *«no diferencia el artículo 86 entre sentencias recaídas en apelación contra autos y contra sentencias pero la redacción del párrafo segundo del citado artículo 86.1 parece indicar que dicho precepto solo se refiere a las sentencias dictadas en apelación contra sentencias de los Juzgados unipersonales (no contra autos) [...] no tiene mucho sentido presuponer que la Ley de reforma haya permitido los recursos de casación contra sentencias dictadas en apelaciones contra sentencias, y excluido el recurso contra las sentencias que resuelvan recursos de apelación contra autos»*.<sup>515</sup>

---

<sup>511</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y el nuevo recurso de casación “para la formación de jurisprudencia”», *op. cit.* pág. 104.

<sup>512</sup> MEDIAVILLA CABO, José Vicente (2016): «Los escritos de preparación e interposición del nuevo recurso de casación contencioso-administrativo», *op. cit.*, págs. 433 y 434.

<sup>513</sup> CANCER MINCHOT, Pilar (2016): «La nueva casación contenciosa: dudas interpretativas que suscitan las sentencias y autos susceptibles de recurso», *op. cit.*, pág. 3.

<sup>514</sup> CUDERO BLAS, Jesús (2016): «El recurso de casación por infracción de normas autonómicas», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de julio de 2016.

<sup>515</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2015): «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *op. cit.*, págs. 17 y 18.



#### 4.2.1.2 Resoluciones de los órganos jurisdiccionales colegiados

Las resoluciones recurribles de los órganos colegiados no presentan las complicaciones que hemos venido apuntando para los órganos unipersonales.

##### 4.2.1.2.1 Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia

El recurso de casación para las sentencias de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia se regula en el primer párrafo del artículo 86.1 y en los apartados 2 y 3 del mismo precepto<sup>516</sup>.

Son susceptibles de casación las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por los Tribunales Superiores de Justicia, sin límites económicos ni materiales, a salvo del necesario interés casacional objetivo, del que hablaremos más adelante, como eje central del recurso.

El legislador, para las sentencias prevé dos procedimientos de casación diferenciados: por un lado, ante el Tribunal Supremo, y por otro, ante los propios Tribunales Superiores de Justicia. El primero accederá a casación si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. El segundo, cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma.

Del recurso por infracción de normas autonómicas, como señala FERNÁNDEZ FARRERES la única mención legal aparece en el artículo 86.3<sup>517</sup>, señalando que «se trata de una previsión específica totalmente aislada»<sup>518</sup>, es decir, se regula su existencia pero no su tramitación.

En la casación autonómica el Tribunal Superior de Justicia se convierte en juez y parte, porque conoce de las sentencias que el propio Tribunal pronuncia, sin que exista supervisión posterior del Tribunal Supremo, lo que no es novedad pues ya ocurría en el recurso de casación para la unificación de doctrina. Sin embargo sorprende que se prevea este recurso de casación cuando no está previsto que las sentencias del

---

<sup>516</sup> Resulta obligado destacar el trabajo de los órganos de instancia. Así la magistrada del TSJ de Cantabria señala que: «donde quien sentencia en la instancia es concebido como objeto, nunca como protagonista del recurso». Cfr. PENÍN ALEGRE, Clara (2017): «Las competencias del Tribunal de instancia ante la preparación del recurso de casación (o de las cookies informáticas)», en AA.VV., *Recientes reformas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: El recurso de casación y la ejecución de las sentencias de derribo. XV Curso sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, NAVARRO VEGA, M. Belén (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 116.

<sup>517</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el nuevo recurso de casación para la formación de jurisprudencia», *op. cit.* pág. 102.

<sup>518</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «El recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tras la Ley Orgánica 7/2015», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 104, pág. 142.

Tribunal Supremo, siquiera las dictadas en única instancia, sean susceptibles de recurso de casación<sup>519</sup>.

No deja de resultar llamativo el diferente tratamiento que reciben las sentencias de uno y otro Tribunal, cuando ambos, uno en relación con la normativa estatal y europea y el otro en relación con la autonómica, cierran el sistema judicial de cada ámbito.

La atribución a los Tribunales Superiores de Justicia de la casación autonómica sin ulterior recurso ante el Tribunal Supremo, se debe a que culminan la organización judicial en el ámbito territorial de cada comunidad autónoma (artículo 70 de la LOPJ), en el marco de un Estado descentralizado o autonómico<sup>520</sup>.

Para conocer del recurso será competente una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia, cuya composición se regula en el propio artículo 86.3, en la línea de lo previsto en el antiguo artículo 99.3 LJCA.

Es previsible que esta ampliación de las resoluciones susceptibles de recurso de casación autonómica lleve a que los Tribunales Superiores de Justicia, antes de la reforma muy atascados por el volumen de asuntos, tengan mayor carga de trabajo puesto que además de las nuevas atribuciones en materia de casación, autonómica y estatal, mantienen el resto de competencias previstas en el artículo 10 de la LJCA. La demora en la resolución de asuntos enjuiciados en primera instancia, y la resolución de recursos, ya sean de apelación o casación, se verá agravada si no se dota adecuadamente a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, previsión que a hasta la fecha no se ha realizado.

El perjudicado por el pronunciamiento judicial recurrible podrá optar por la casación estatal o la autonómica. De ello se derivaría el siguiente problema: en el caso de que se opte por la casación autonómica o estatal y el Tribunal Supremo o el Tribunal Superior de Justicia entiendan que la infracción es de normas sobre cuya interpretación no tiene competencia, se habrá perdido la oportunidad de recurrir en plazo ante el órgano jurisdiccional competente<sup>521</sup>. Una solución podía haber sido interponer recurso ante ambos Tribunales, si bien no existe previsión alguna para esta posibilidad, no se contiene impedimento alguno, ni tampoco determina cuál tiene tramitación preferente<sup>522</sup>.

---

<sup>519</sup> CUDERO BLAS, Jesús (2016): «El recurso de casación por infracción de normas autonómicas», *op. cit.*

<sup>520</sup> GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago (1998): «El recurso de casación contra sentencias en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998», *Revista Jurídica de Navarra*, nº 26, págs. 123-157.

<sup>521</sup> CANCER MINCHOT, Pilar (2016): «La nueva casación contenciosa: dudas interpretativas que suscitan las sentencias y autos susceptibles de recurso», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 917/2016, págs. 41-62.

<sup>522</sup> AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, *op. cit.*, pág. 403.



Tampoco resuelve la reforma, quién detenta la competencia para conocer de los recursos de casación mixtos, que imputen a la resolución que se recurra la infracción tanto de normas estatales (o comunitarias) como autonómicas<sup>523</sup>.

El Tribunal Supremo ante la infracción de Derecho autonómico ha reconocido la viabilidad del recurso de casación ante el Alto Tribunal, entrando en el examen del fondo del asunto, en dos casos, tal y como resume la STS de 2 de febrero de 2015, RC 2062/2013 (ya nos hemos pronunciado sobre ello en el análisis de las sentencias de los Juzgados provinciales de lo Contencioso-Administrativo):

- en los casos de Derecho autonómico que reproduce Derecho estatal de carácter básico.
- cuando se invoca como fundamento del recurso de casación la infracción de jurisprudencia recaída en la interpretación de Derecho estatal que es reproducido por el Derecho autonómico.

#### **4.2.1.2.2 Sentencias de la Audiencia Nacional**

La casación de sentencias de la Audiencia Nacional se regula en el primer párrafo del artículo 86.1 y en los apartados 2 y 3 del mismo precepto, junto con las de los Tribunales Superiores de Justicia.

El régimen de las sentencias de la Audiencia Nacional es más simple que el de los Tribunales Superiores de Justicia, pues la Audiencia Nacional solo aplica Derecho estatal o de la unión Europea, cabiendo solamente, como es lógico, casación ante el Tribunal Supremo.

Cualquier sentencia de la Audiencia Nacional, como ocurre con las dictadas por Tribunales Superiores de Justicia, es potencialmente susceptible de recurso de casación, el único requisito exigible es que el recurso tenga interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

El artículo 86.3 de la LJCA determina que son susceptibles de casación, ante el Tribunal Supremo, las sentencias que hayan sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora, y, ante el Tribunal Superior de Justicia cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma.

#### **4.2.1.2.3 Autos de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional**

La regulación de los autos recurrible en casación se recoge en el artículo 87 de la LJCA.

Como ya dijimos anteriormente, solo los autos dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-Administrativo

---

<sup>523</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, 4º edic., Madrid, Iustel, pág. 837.

de los Tribunales Superiores de Justicia, son recurribles. Y ello con la misma excepción, e igual límite, dispuestos en los apartados 2 y 3 del artículo 86, es decir, no son recurribles los que versen sobre protección del derecho fundamental de reunión y procesos contencioso-electorales y deben infringir normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sean relevantes y determinantes del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora o infringir normas autonómicas. Se mantienen fuera del ámbito de este recurso los autos de los Juzgados.

Al igual que estos últimos, no todos los autos son recurribles. La LJCA contiene una lista que supone un *numerus clausus* de autos recurribles y que son:

- Los que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación.

Su inclusión en el listado está directamente relacionada con el derecho de acceso a la jurisdicción y por ello no son recurribles los autos que declaren la admisión del recurso.

Se incluyen entre estos autos los dictados por las Salas al amparo del artículo 45.3 LJCA (auto que declara la inadmisión por falta de subsanación); del artículo 51.1 LJCA (en los supuestos de falta de jurisdicción o la incompetencia del Tribunal, falta de legitimación del recurrente, haberse interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación o haber caducado el plazo de interposición del recurso); del artículo 51.2 LJCA (cuando se hubieran desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales por sentencia firme); del artículo 51.3 LJCA (en impugnaciones por actuación material constitutiva de vía de hecho, inadmisión por ser evidente que la actuación administrativa se ha producido dentro de la competencia y en conformidad con las reglas del procedimiento legalmente establecido); del artículo 52.2 LJCA (auto que declara la caducidad del recurso); del artículo 56.2 LJCA (auto que declara la inadmisión por falta de subsanación); del artículo 58 LJCA (por estimarse las alegaciones previas porque el Tribunal carezca de jurisdicción, por interposición por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada, porque el recurso tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación, por apreciación de cosa juzgada o existiera litispendencia o por presentación del escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido); del artículo 76.2 LJCA (auto que declara terminado el procedimiento por reconocimiento total en vía administrativa de las pretensiones del demandante); del artículo 78.8 LJCA en relación con el artículo 29.2 LJCA (inadmisión en los procedimientos iniciados para solicitar ejecución cuando la Administración no ejecute sus actos firmes); del artículo 117.3 LJCA (por inadmisión del recurso en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona); y del artículo 125.2 LJCA (autos que inadmiten la cuestión de ilegalidad cuando faltaren las condiciones procesales).

- Los que pongan término a la pieza separada de suspensión o de otras medidas cautelares.



Se trata de los autos mencionados en los artículos 134 y 135 de la LJCA y no sobre cuestiones incidentales tales como la fijación de garantías o ejecución o cuestiones incidentales<sup>524</sup>.

- Los recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquella o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta.

Se trata estrictamente de revisar la concordancia entre lo fallado y lo ejecutado, no pudiéndose volver a enjuiciar el fondo del caso resuelto por la sentencia.

- Los dictados en el caso previsto en el artículo 91.

Se refiere a los autos dictados para la ejecución provisional de la sentencia recurrida en casación o los dictados denegando la ejecución provisional cuando pueda crear situaciones irreversibles o causar perjuicios de difícil reparación.

Llama la atención, en este punto, que los autos dictados por los Juzgado para la ejecución provisional de la sentencia recurrida en casación autonómica, no sean recurribles en casación pues su naturaleza jurídica es idéntica a la de los autos dictados por las salas.

- Los dictados en aplicación de los artículos 110 y 111.

En coherencia con el artículo 86.1 párrafo segundo se ha incluido la posibilidad de recurrir autos en materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado susceptibles de extensión de efectos y autos de extensión de los efectos en pleitos testigo.

A diferencia del artículo 86.1 párrafo segundo de la LJCA en este caso sí se hace remisión directa a los artículos 110 y 111.

Por último hemos de indicar que para que pueda prepararse el recurso de casación contra autos, es requisito necesario interponer previamente el recurso de súplica. La referencia al «recurso de súplica», «denota falta de rigor verdaderamente llamativo»<sup>525</sup>, debe entenderse hecha al «recurso de reposición» según establece la disposición adicional 8 de la presente ley, añadida por el artículo 14.67 de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre.

Se aplica el régimen jurídico del recurso de casación, en función de la fecha del auto que resuelve el recurso de reposición. Por lo tanto, la fecha del auto que resuelve la reposición, y no la del auto impugnado a través de dicho recurso, es la relevante para determinar la normativa aplicable a la casación<sup>526</sup>.

---

<sup>524</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo (2015): *El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*, Barcelona, Editorial Bosch, pág. 19 y AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, op. cit., pág. 86.

<sup>525</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el nuevo recurso de casación para la formación de jurisprudencia», op. cit.

<sup>526</sup> AATS de 1 de febrero (RC 2989/2016) y 2 de febrero de 2017 (RC 110/2016).

Sobre la obligatoriedad del recurso de reposición hemos de matizar que tras la doctrina constitucional recogida en la Sentencia 241/2006, de 20 de julio, y reproducida en sentencias posteriores, como las SSTC 30/2009, de 30 de enero, 47/2014, de 7 de abril, y 54/2015, de 16 de marzo, el Tribunal Supremo en Auto de 19 de febrero de 2015, RC 412/2014, decide, apartándose de pronunciamientos anteriores en que había declarado la inadmisión, que cuando en el auto recurrido de la Sala de instancia se ofreció a la parte recurrente recurso de casación contra el mismo, y no de reposición, produciéndose un erróneo ofrecimiento de recursos, y el recurrente sigue el ofrecimiento del recurso de casación que se le hizo en la parte dispositiva de dicho auto ello no debe de ser obstáculo para admitirse el recurso de casación pues hace excusable el error en que pudiera incurrir el recurrente al seguir tal información<sup>527</sup>.

#### 4.2.1.2.4 Sentencias del Tribunal Supremo

A diferencia de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, la Sala del Tribunal Supremo no tiene atribuida competencia casacional sobre sus propias sentencias.

Pudiera pensarse que esa diferencia se debe a que las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia conocen en primera y única instancia de gran número de asuntos y que en algunos casos solo aplican normativa estatal y de la Unión Europea lo que hace necesario que exista un control uniformador de la doctrina por parte del Tribunal Supremo, sin embargo el Alto Tribunal no tiene atribuida competencia casacional como competencia única.

El Tribunal Supremo no queda reducido a la resolución de recursos de casación pues el artículo 12 LJCA no se ha modificado y el Tribunal seguirá conociendo en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con:

- Los actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno.
- Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial.
- Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo.
- Los recursos de revisión contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas, con arreglo a lo establecido en su Ley de Funcionamiento.
- Los recursos de revisión contra sentencias firmes dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, salvo lo dispuesto en el artículo 61.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones de la Junta Electoral Central, así como los recursos contencioso-electorales que se deduzcan contra los acuerdos sobre proclamación de electos en los términos previstos en la legislación electoral.

<sup>527</sup> PENÍN ALEGRE, Clara (2016): «La preparación del recurso de casación: un control escurridizo», *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 40, págs. 46 y 47.



- Los recursos deducidos contra actos de las Juntas Electorales adoptados en el procedimiento para elección de miembros de las Salas de Gobierno de los Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Revisión de sentencias.

Efectivamente parece que el legislador no ve posible que existan sentencias divergentes<sup>528</sup>, por ejemplo en actos en materia de personal, adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, y ello a pesar de que pudieran ser susceptibles de extinción de efectos y contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales.

Para FERNÁNDEZ FARRERES<sup>529</sup> y para RUIZ LÓPEZ<sup>530</sup> *«el legislador parece confiar en que la uniformidad jurisprudencial será la tónica dominante en el nuevo modelo. Ciertamente no cabría descartar desajustes concretos entre las diversas secciones a propósito de la interpretación de unos y otros preceptos. Para que ello no se produzca, las normas de reparto aprobadas por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo el 27 de mayo de 2016<sup>531</sup>, se asigna a la sección primera la admisión de los recursos y existiran otras cuatro secciones más que podrán conocer de manera monográfica, pero sin una especialización exacerbada que pueda llevar a esos desajustes interpretativos».*

En el informe explicativo y propuesta de Ley de Eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de marzo de 2013, elaborado por la Comisión General de Codificación, propugnó el mantenimiento de la modalidad casacional de unificación de doctrina, para corregir las contradicciones entre diferentes secciones, sin embargo, como se ve, la propuesta no ha sido asumida en la reforma de 2015, contrastando con la absorción de este tipo de recurso de casación en el nuevo recurso<sup>532</sup>.

No parece suficiente acudir para evitar futuras divergencias a la previsión del artículo 264 de la LOPJ, en virtud de la cual, cuando *«los magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala o Tribunal sostuvieren en sus resoluciones diversidad de criterios interpretativos en la aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales»*, [...] *«el presidente de la Sala o Tribunal respectivo, por sí o a petición mayoritaria de sus miembros, convocará Pleno jurisdiccional para que conozca de uno o varios de dichos asuntos al objeto de unificar el criterio»*.<sup>533</sup>

---

<sup>528</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el nuevo recurso de casación para la formación de jurisprudencia», *op. cit.* pág. 102.

<sup>529</sup> *Ibidem*, pág. 102.

<sup>530</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 125.

<sup>531</sup> BOE de 7 de julio de 2016.

<sup>532</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo (2015): *El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*, Barcelona, Editorial Bosch, pág. 11.

<sup>533</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y el nuevo recurso de casación para la formación de jurisprudencia», *op. cit.* pág. 102.

En consecuencia contra las sentencias del Tribunal Supremo solo cabrá acudir al incidente de nulidad de actuaciones<sup>534</sup>, y a los recursos de revisión o amparo, cuando se den los requisitos para ello.

#### 4.2.1.2.5 Resoluciones del Tribunal de Cuentas

A pesar de que se tratará este apartado de manera específica en el epígrafe 7 de esta Parte Segunda de la obra, haremos algunos comentarios obligados, por razones de sistemática expositiva.

El artículo 86.4 de la LJCA incluye como resoluciones susceptibles de recurso de casación *«las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable serán susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento»*.

El precepto es acorde con el artículo 49 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

De la literalidad del artículo 86.4 LJCA, como ya se hacía en la regulación anterior, queda claro que no todas las materias decididas por el Tribunal de Cuentas tienen acceso a la casación. Los actos y disposiciones del Tribunal de Cuentas en materia de personal, administración y gestión patrimonial son competencia del Tribunal Supremo de conformidad con el artículo 12.1.c) de la LJCA.

Sobre la responsabilidad contable y su enjuiciamiento RUIZ LÓPEZ ha procedido a delimitar su concepto y naturaleza: *«La responsabilidad contable se predica de aquellas personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos y que en el ejercicio de este tipo de tareas provoquen daños a los mismos a consecuencia de acciones u omisiones dolosas o gravemente culposas constitutivas, a su vez, de infracciones normativas presupuestarias o de contabilidad, esto es, de ilícitos contables. [...] La función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable en la que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos se configura como una actividad de naturaleza jurisdiccional (por todas, STS de 28/11/2012, RC 3671/2010), a la que la LOTCu, utilizando la expresión contenida en el artículo 136.2 CE, califica de jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas (artículo 15.1 LOTCu) y le atribuye las notas de necesaria e improrrogable, exclusiva y plena»*<sup>535</sup>.

Pues bien, las anteriores notas no impiden predicar según el citado autor, que en materia jurisdiccional contable, el Tribunal de Cuentas es único, pero no supremo (SSTC 187/1988, de 17 de octubre, y 18/1991, de 31 de enero, entre otras)<sup>536</sup>, pues contra sus resoluciones cabe recurso de casación.

---

<sup>534</sup> Sobre las relaciones de esta institución con el recurso de casación véase CANCER MINCHOT, Pilar (2017): «Nulidad de actuaciones y recurso de casación contencioso-administrativo», *Abogacía*, de 8 de mayo de 2017.

<sup>535</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2015): «El recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable: un repaso de la jurisprudencia reciente», *Revista Española de Control Externo*, n° 49, págs. 147 y 148.

<sup>536</sup> *Ibidem*, pág. 148.



Este recurso de casación viene regulado, de forma específica, en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas en su artículo 81 y siguientes.

Este artículo 81 regula los requisitos que han de cumplir las sentencias y autos del Tribunal de Cuentas para ser susceptibles de recurso de casación: «1.º Las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas del Tribunal en apelación o en única instancia cuando la cuantía del procedimiento exceda de 3.000.000 de pesetas. Esta cuantía se entenderá, en su caso, elevada o disminuida, sin necesidad de precepto legal que así lo exprese, en la medida en que lo sea para el recurso de casación en el proceso civil.

2.º Los autos dictados por las Salas del Tribunal de Cuentas, en asuntos de que conozcan en única instancia, por virtud de los cuales no se dé lugar a la incoación del procedimiento jurisdiccional correspondiente.

3.º Los autos dictados por las mismas Salas en apelación, confirmatorios de los pronunciados en primera instancia por los Consejeros de Cuentas, no dando lugar a la incoación del procedimiento jurisdiccional que corresponda».

Nos remitimos respecto al límite de cuantía<sup>537</sup> para acceder a casación de las resoluciones del Tribunal de Cuentas, a las consideraciones vertidas en el epígrafe 7 de esta Parte Segunda.

El artículo 82, determina los motivos en que puede fundarse el recurso, manteniendo alguno de aquellos sobre los que pivotaba el recurso de casación común u ordinario, antes de la reforma:

«1.º Abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción contable.

2.º Incompetencia o inadecuación del procedimiento.

3.º Quebrantamiento de las normas esenciales del proceso o de los principios de audiencia y defensa, siempre que, en este último caso, se haya producido efectiva indefensión.

4.º Error evidente en la apreciación de la prueba basado en documentos que obren en el procedimiento, que demuestren la equivocación del órgano del Tribunal sin resultar contradichos por otros elementos de prueba.

5.º Infracción de las normas de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las pretensiones de las partes.

2. La infracción de las normas relativas a los actos y garantías procesales que producen indefensión requiere que se haya pedido la subsanación de la falta o transgresión en la instancia en que se hubiere cometido y que, de haberlo sido en la primera instancia, se reproduzcan en la segunda, con la salvedad, en cuanto a las faltas cometidas en segunda instancia, de que fuere ya imposible la reclamación».

---

<sup>537</sup> Véanse las consideraciones de HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín (2017): «La nueva casación contencioso-administrativa (primeros pasos)», *op. cit.*, pág. 8.

### 4.2.1.3. Excepciones a la recurribilidad en casación

#### 4.2.1.3.1 La protección del derecho fundamental de reunión y los procesos contenciosos-electorales

Es casi unánime la doctrina en considerar que la exclusión del recurso está plenamente justificada en este supuesto. Diferentes autores han acudido a justificar su exclusión en la volatilidad<sup>538</sup>, inmediatez<sup>539</sup> y fugacidad<sup>540</sup> que requiere esta materia<sup>541</sup>, ya que la resolución del recurso de casación tendrá lugar con fecha posterior a la celebración de la reunión o manifestación que se quiera llevar a efecto.

Debe de tenerse en cuenta que la exclusión no solo tiene sus antecedentes en la regulación del recurso de casación en su versión original, sino en la propia Ley Orgánica 9/1983 del derecho de reunión que exceptúa del recurso de apelación a las sentencias dictadas en aquellos casos<sup>542</sup>.

Aunque la mayoría de la doctrina considera acertada la exclusión de los procedimientos de protección del derecho fundamental de derecho de reunión, para FERNÁNDEZ FERRERES no existe motivo para no poder formar jurisprudencia en la materia, cuando el legislador se ha decantado decididamente por la función objetiva del recurso en detrimento de la función subjetiva<sup>543</sup>.

Por lo que se refiere a la materia electoral la «*Ley de la Jurisdicción se limita a respetar el cuadro de recursos contencioso-administrativos establecidos en la Ley reguladora de Elecciones Generales*»<sup>544</sup>.

La anterior redacción era más ambigua y hablaba de resoluciones «*dictadas en materia electoral*». En cambio la reforma ha precisado mejor los supuestos no recurribles en casación, exceptuando a los «*procesos contenciosos-electorales*», recogiendo, con ello, lo ya interpretado por el Tribunal Supremo y la doctrina<sup>545</sup>.

---

<sup>538</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): Principios de Derecho Administrativo General, *op. cit.*, pág. 838.

<sup>539</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el nuevo recurso de casación “para la formación de jurisprudencia”», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174, pág. 101.

<sup>540</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo, op. cit.*, pág. 131.

<sup>541</sup> MARTINEZ VARES GARCIA, Santiago (2010): *Contencioso Administrativo. Comentarios y Jurisprudencia. Ley 29/1998 de 13 de julio*, Madrid, Sepin, pág. 975.

<sup>542</sup> ARNALDO ALCUBILLA, Enrique y FERNANDEZ VALVERDE, Rafael (2007): *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 3ª Edición, Madrid, La Ley, pág. 86.

<sup>543</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y el nuevo recurso de casación para la formación de jurisprudencia», *op. cit.*, pág. 101.

<sup>544</sup> ARNALDO ALCUBILLA, Enrique y FERNANDEZ VALVERDE, Rafael (2007): *Jurisdicción Contencioso-Administrativa, op. cit.*, pág. 86.

<sup>545</sup> MARTINEZ VARES GARCIA, Santiago (2010): *Contencioso-Administrativo. Comentarios y Jurisprudencia. Ley 29/1998 de 13 de julio*, Madrid, Sepin, pág. 975.



La finalidad de la exclusión nuevamente, como el caso del derecho de reunión, es la celeridad<sup>546</sup>, que como apunta RUIZ LÓPEZ afecta singularmente a los acuerdos de la Juntas Electorales sobre proclamación de electos, así como la elección y proclamación de Presidentes de corporaciones locales (artículo 109 Ley Orgánica de Régimen Electoral General)<sup>547</sup>.

#### 4.2.1.3.2 Infracción del derecho local

Parece quedar descartado el recurso de casación por infracción de normas emanadas de la Administración local<sup>548</sup>, y ello porque de dicha infracción no se presume que pueda producirse doctrina gravemente dañosa para el interés general, lo que para FERNÁNDEZ FERRERES es una «presunción excesiva»<sup>549</sup>.

---

<sup>546</sup> *Ibidem*, pág. 976.

<sup>547</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 132.

<sup>548</sup> *Ibidem*, pág. 130. AA.VV. (2016): Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo, *op. cit.*, pág. 62. CALVO SALES, Teresa (2016): «El nuevo recurso de casación se abre a la Administración Local», *Consultor de los Ayuntamientos*.

<sup>549</sup> FERNÁNDEZ FERRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el nuevo recurso de casación para la formación de jurisprudencia», *op. cit.*, pág. 105.

## 5. PROCEDIMIENTO DEL RECURSO DE CASACIÓN

### 5.1 El escrito de preparación del recurso de casación

Al igual que hicimos en la parte primera, cuando analizamos el régimen jurídico del recurso de casación, la primera tarea que nos ocupa es determinar cuál es el procedimiento sobre el que se sustancia este recurso. Después de la modificación llevada a cabo en 2015, este recurso se articula de nuevo en las fases de preparación, admisión (muy reforzada con la exigencia de justificación del meritado interés casacional objetivo), interposición y decisión.

Por lo que se refiere a la primera de las fases, la preparación del recurso, no ha sido debidamente apreciada por los diferentes operadores jurídicos. Se trataba de una fase a la que no se concedía la importancia de la interposición, en la que figuraban todos los motivos y argumentos en los que basaba su impugnación el recurrente. Desde luego esta consideración apriorística y desacertada, la ha corregido el propio Tribunal Constitucional<sup>550</sup> quien otorgó a las exigencias de este escrito de preparación, un rigor y refrendo hasta ese momento desconocido, reconociendo la constitucionalidad de las formalidades completadas jurisprudencialmente.

El Tribunal Supremo cada vez fue dando más importancia a este trámite, exigiendo a través de su jurisprudencia que se fuesen cumpliendo toda una suerte de requisitos que hicieron de este trámite un filtro difícil de rebasar.

Como quedó expuesto en la parte primera el anterior artículo 89.1 LJCA establecía que el escrito de preparación<sup>551</sup> debía contener una sucinta exposición de los requisitos de forma exigidos, de forma primordial la tajante regla procesal del artículo 88.1, que exigía que el recurso se fundase exclusivamente, en alguno o algunos de los cuatro motivos que ahí se perfilaban. Era una carga del recurrente indicar ya en la fase de preparación el concreto o concretos motivos en que se fundaría el recurso y no en cualesquiera otras razones no contempladas en la Ley jurisdiccional. A su vez, debía indicar 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, aunque fuere de forma sucinta.

---

<sup>550</sup> STC 82/2015.

<sup>551</sup> RAZQUIN contrapone los dos regímenes, el anterior y el vigente, y aprecia dos importantes novedades: a) El escrito de preparación será el único elemento del que dispondrá el recurrente para el acceso a la casación, dado que el escrito de interposición se relega al momento posterior a la admisión del recurso y el trámite de audiencia que puede abrir la Sección de Admisión tiene carácter excepcional y limitado al interés casacional objetivo. Según su criterio la mayor novedad, en razón del nuevo sistema de admisión, consiste en la carga de justificar en el escrito de preparación, especialmente y con referencia al caso, la concurrencia de alguno o algunos de los supuestos de los apartados 2 y 3 del artículo 88 LJCA que permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS [art. 89.1.f) LJCA]. En RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «El escrito de preparación del nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 8, pág. 61.



El Tribunal Supremo explicaba a través de sus autos de admisión e inadmisión de los escritos de preparación, desde luego fue determinante el ATS de 10 de febrero de 2011 (RC 2927/2010), que si se estimara innecesario anticipar el motivo o motivos al que se acogiera posteriormente el escrito de interposición, 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 fundaba 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, careciendo la parte recurrida de la información necesaria al respecto para adoptar la posición procesal que estimara pertinente. Es decir, el propio Tribunal estaba señalando la importancia primordial de este trámite.

Esta exigencia de expresión de las concretas infracciones normativas o jurisprudenciales en el escrito de preparación existía tanto cuando la resolución impugnada procedía de los Tribunales Superiores de Justicia como de la Audiencia Nacional, cualquiera que fuese el motivo del artículo 88.1 que se utilizase.

Se estableció un requisito añadido sobre estos anteriores, para el caso específico que en él se contempla, de sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia. Consiguientemente, la regla general aplicable a todos los casos y motivos casacionales (ex artículo 89.1 hoy derogado) era que había de anunciarse ya en la preparación el motivo o motivos del artículo 88.1 al que se acogerá el recurso de casación en los concretos términos expuestos en el apartado anterior; y existe además un caso específico de impugnaciones casacionales (ex artículo 89.2), las concernientes a sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia y basadas en el motivo casacional del apartado d), en las que ha de darse en el propio escrito de preparación un paso más, no solo anunciando el motivo y las infracciones, sino además justificando, sucinta, pero en todo caso suficientemente, la relevancia de la infracción del Derecho estatal o de la Unión Europea en que ese motivo pretende basarse en el fallo de la sentencia, como corresponde a su naturaleza.

Si el escrito de preparación no especificaba en modo alguno los motivos a los que se acogía la interposición con las exigencias expresadas, el recurso sería inadmisibile por aplicación del artículo 93.2.a) en relación con los artículos 88.1 y 89.1, todos ellos de la Ley jurisdiccional, por haber sido defectuosamente preparado. Esta exigencia legal de necesaria y obligada anticipación o anuncio en el escrito de preparación de los motivos que se pensaban esgrimir en la interposición, era aplicable tanto respecto de las sentencias y autos procedentes de los Tribunales Superiores de Justicia como respecto de los dictados por la Audiencia Nacional.

Era una exigencia de las Salas de instancia en esta fase de preparación, la verificación de la cita de los motivos a los que se iba a acoger el recurso, comprobando si efectivamente el recurso se anunciaba por alguno o algunos de los motivos del tan citado artículo 88.1, o se acogía a alguno de los supuestos contemplados en el artículo 87.1 para el caso de que el recurso de casación se dirija contra autos, sin que en este trámite pudiese someterse a censura el acierto jurídico de las infracciones normativas que se anunciaban en el referido escrito.

Al irse introduciendo formalidades cada vez más complicadas para quien quería interponer un recurso de casación, muchos fueron los que plantearon la supresión de este trámite. Como se ha señalado anteriormente, no solo fue el Tribunal Constitucional, sino el propio Tribunal Supremo, quien bendijo el rigor formal de este trámite, incumbiendo al recurrente el cumplimiento del mismo o no.

Indicándolo en esta fase, pero siendo válido para todas las demás, en las que se produzca una interrelación, en virtud del principio de contradicción, con el Tribunal Supremo, deberá de abandonarse una práctica, que si no habitual, sí era utilizada por los abogados y procuradores, cuál era el empleo del fax. El Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2016, dispone que a partir del 1 de enero de 2017 no se podrán enviar escritos vía fax, en relación con asuntos en trámite en el Tribunal Supremo, debiendo utilizarse el sistema LexNet.<sup>552</sup>

Actualmente, la modificación operada ha reforzado sustancialmente este trámite. Si analizamos el artículo 89.2 de la LJCA, respecto de la regulación anterior, el escrito de preparación debe cumplir una serie de requisitos formales nuevos<sup>553</sup>, hasta ahora no precisados de forma pormenorizada<sup>554</sup>.

La aprobación por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, a propuesta del presidente de la Sala Tercera, reunida el 20 de abril de 2016, en la que se adoptó el «Acuerdo sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo», refuerza el carácter formal de este escrito de preparación.

En él se deben cumplir todas y cada una de las reglas exigidas, de modo que el incumplimiento de alguna de ellas, devendrá en la inadmisión del recurso. Para entender adecuadamente el grado de precisión y rigor en la confección de este escrito, basta decir que para poder hablar de prosperabilidad en la fase de admisión, el operador jurídico debe ser extremadamente diligente en la redacción de este trámite.

---

<sup>552</sup> BOE nº 315, de 30 de diciembre de 2016, pág. 91636.

<sup>553</sup> ATS de 8 de marzo de 2017 (RC 40/2017).

<sup>554</sup> Artículo 89.2 LJCA: «El escrito de preparación deberá, en apartados separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan: a) Acreditar el cumplimiento de los requisitos reglados en orden al plazo, la legitimación y la recurribilidad de la resolución que se impugna. b) Identificar con precisión las normas o la jurisprudencia que se consideran infringidas, justificando que fueron alegadas en el proceso, o tomadas en consideración por la Sala de instancia, o que esta hubiera debido observarlas aun sin ser alegadas. c) Acreditar, si la infracción imputada lo es de normas o de jurisprudencia relativas a los actos o garantías procesales que produjo indefensión, que se pidió la subsanación de la falta o transgresión en la instancia, de haber existido momento procesal oportuno para ello. d) Justificar que la o las infracciones imputadas han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución que se pretende recurrir. e) Justificar, en el caso de que esta hubiera sido dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de un Tribunal Superior de Justicia, que la norma supuestamente infringida forma parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea. f) Especialmente, fundamentar con singular referencia al caso, que concurren alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo anterior, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo».



El artículo 89.2 LJCA comienza señalando que el escrito de preparación deberá, en apartados separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan, acreditar una serie de requisitos. Esta exigencia es la causa de la aplicación de un plazo mayor que el hasta ahora exigido para cumplimentar este trámite. Esta mayor dificultad hacía necesario incrementar este plazo hasta los treinta días, y no los diez que hasta ahora venían rigiendo.

Este escrito deberá presentarse ante el Juzgado o Tribunal de instancia, debiendo anticipar en él, el futuro escrito de interposición, pero de una manera sintética y argumentada<sup>555</sup>. El Tribunal *a quo* se excederá en sus funciones, cuando pretenda determinar si concurre o no el interés objetivo casacional puesto de manifiesto en el escrito de preparación. Conforme a lo dispuesto en el artículo 89.4 de la Ley de esta Jurisdicción lo que atañe a la Sala o Juzgado de instancia es la verificación de si el escrito de preparación cumple con las exigencias previstas en el artículo 89.2 LJCA. Le incumbe, en particular y desde una perspectiva formal, el análisis sobre el cumplimiento de los requisitos de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución, así como la constatación de que en el escrito de preparación hay un esfuerzo argumentativo tendente a la justificación de la relevancia de la infracción denunciada y su carácter determinante del fallo y también, en especial, si se contiene una argumentación específica, con singular referencia al caso, de la concurrencia de alguno o algunos de los supuestos que, conforme a los apartados 2 y 3 del artículo+ 88 LJCA, permiten apreciar el interés casacional objetivo.

Puede servirnos de modelo, el reciente Auto de 5 de octubre de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria<sup>556</sup> cuyo tenor literal es el siguiente:

---

<sup>555</sup> ATS de 28 de febrero de 2017 (RC 40/2017). Recurso de queja contra el auto de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo teniendo por no preparado recurso de casación. Reconoce las facultades del órgano *a quo* para determinar si el escrito de preparación reúne los requisitos de artículo 89.2 LJCA, negando la procedencia, a su vez, de que tal órgano se pronuncie sobre si, materialmente, concurre el interés casacional o sobre si la sentencia sienta una doctrina gravemente dañosa para los intereses generales.

<sup>556</sup> En el recurso contencioso-administrativo n° 1715/1998 se dictó Auto el pasado 22 de julio de 2016 desestimatorio de los recursos de reforma interpuestos contra el Auto de 30 de mayo de 2016 por el que acordó, en resumen, no plantear por el momento la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 108.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, de 13 de julio, desestimar la pretensión de inejecución formulada por el Ayuntamiento y fijar la suma que deberá ser objeto de prestación de garantía en función del precio de adquisición de cada una de las viviendas, más un 30 %, cantidad que una vez fijada deberá considerarse líquida.

El recurso de casación ha sido formulado por el Ayuntamiento de Piélagos contra el auto de la Sala que en mayo pasado acordó no plantear por el momento cuestión de inconstitucionalidad contra el citado artículo, al tiempo que fijaba la suma que debía ser objeto de prestación de garantía.

El Ayuntamiento alude en su recurso a la ausencia de jurisprudencia y su necesidad, planteamiento al que se suma la Sala en su opinión sucinta y fundada.

Señala la magistrada ponente y presidenta en funciones de la Sala, Clara Penín, que «*podría ser conveniente se pronuncie el Tribunal Supremo*» dada la ausencia de tal jurisprudencia y que, además, «*afecta a un gran número de situaciones*» en que por sentencia se ha declarado contrario a derecho la construcción de un inmueble e implícitamente su derribo.

«Examinado el escrito de preparación del recurso, se acredita ha sido interpuesto dentro del plazo, siendo resolución recurrible conforme al artículo 87.1.e) de la LJCA, por parte legitimada en cuanto es parte en el proceso. El escrito cumple en apariencia el Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE 06/07/2016).

El escrito de preparación identifica la norma que se considera infringida por el auto, el artículo 108.3 en relación con el artículo 105 de la LJCA, precepto invocado y aplicado por la Sala en la resolución impugnada, además de alegar indefensión por ausencia de oposición y prueba en la fijación de las sumas económicas como infracción procesal que conculca el art. 24 de la Constitución.

El artículo 108.3 LJCA es norma estatal, y siendo este precepto el fundamento del auto recurrido, una posible interpretación errónea del mismo es relevante y determinante de la decisión.

Finalmente, la parte recurrente invoca el supuesto del artículo 88.3.a) de la LJCA de ausencia de jurisprudencia en que se presume la existencia de interés casacional, ofreciendo argumentos sobre la necesidad de aquella y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal.

Apreciando que concurren todos los requisitos del artículo 89.2 de la LJCA, procede tener por preparado el recurso con las consecuencias dispuestas en el artículo 89.5 de dicha ley».

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha dictado este auto por el que tiene por preparado el primer recurso ante el Tribunal Supremo por interés casacional que se ha planteado en la región.

En la parte final del auto dispone la Sala que, según señala el artículo 89.5 de la LJCA, si la Sala lo entiende oportuno, emitirá opinión sucinta y fundada sobre el interés objetivo del recurso para la formación de jurisprudencia. Siendo este el caso, una vez se emita la opinión fundada, se unirá al oficio de remisión conforme indica el precepto.

Hasta este momento, los abogados que preparaban este recurso, lo hacían utilizando modelos y formularios propios, con la extensión y grado de detalle que ellos estimaban adecuado para ejercer la defensa de sus intereses, habiéndose corregido esta práctica por el propio Tribunal Supremo, siendo a partir de ahora el Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo sobre la extensión máxima<sup>557</sup> y

---

<sup>557</sup> Senda seguida por el Acuerdo de la Sala Primera del Tribunal Supremo sobre criterios de admisión de los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal. Pleno no jurisdiccional de 27 de enero de 2017: «PREÁMBULO: La experiencia de cinco años de aplicación de la reforma de los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal, llevada a cabo por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, así como la modificación de las causas de inadmisión del recurso de casación, mediante la nueva redacción del artículo 483.2 LEC efectuada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, aconsejan revisar los criterios de admisión de tales recursos extraordinarios que se adoptaron en el Acuerdo de 30



otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo referido anteriormente, el que facilita los requisitos formales exigidos para formular este escrito, produciendo una notable ventaja respecto al régimen anterior, a los recurrentes (son los mismos criterios para los escritos de oposición a la admisión, por lo que son trasladables al epígrafe correspondiente):

*«III. Criterios orientadores respecto de los escritos de preparación (art. 89.2 de la LJ) y de oposición a la admisión (art. 89.6 LJ) de los recursos de casación dirigidos a la Sala Tercera del Tribunal Supremo.*

#### *1. Extensión máxima.*

*Los escritos de preparación y de oposición deberían tener una extensión máxima de 35.000 “caracteres con espacio”, equivalente a 15 folios, escritos solo por una cara (anverso).*

*Esta extensión máxima incluye las notas a pie de página, esquemas o gráficos que eventualmente pudieran incluirse en dicho escrito.*

#### *2. Formato.*

*Será el mismo que el previsto para los escritos de interposición y oposición.*

#### *3. Estructura.*

##### *3.1. Carátula.*

*Será la misma que se prevé para los escritos de interposición y oposición, con las siguientes previsiones específicas:*

*— No es necesario incorporar el número del recurso de casación, dado que todavía se desconoce.*

*— Identificación del tipo de escrito que se presenta (escrito de preparación, de oposición a la admisión, etc.).*

*Se incorporará una ventana con el rótulo «Asunto», “Objeto” o similar, en la que se hará una brevísima descripción de la materia sobre la que verse el litigio, a los simples*

---

*de diciembre de 2011.*

*Ha de tenerse en cuenta que estos criterios de admisión forman parte del sistema de recursos, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 150/2004, 114/2009 y 10/2012, entre otras). Conviene que sean claros, comprensibles y razonablemente concisos, en aras de su mejor utilización por sus destinatarios principales: los letrados de la Administración de Justicia y magistrados de las Audiencias Provinciales ante quienes se interponen los recursos y deben decidir inicialmente sobre su admisibilidad; el Gabinete Técnico de la Sala Primera del Tribunal Supremo, que hace las propuestas de admisión; y los profesionales de la abogacía, que tienen que redactar y formalizar tales recursos.*

*Para ello, esta sala considera oportuno hacer uso nuevamente de la potestad que el artículo 264.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en lo sucesivo, LOPJ) otorga a las Salas de justicia en pleno, a fin de sustituir el Acuerdo de 30 de diciembre de 2011, una vez que el mismo ha cumplido las finalidades para las que se adoptó».*

efectos de su pronta identificación. Por ejemplo: *Propiedad Industrial. Patente. Caducidad.*

### 3.2. Contenido de los escritos.

*El escrito de preparación se estructurará en apartados separados y debidamente numerados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan, destacando especialmente los apartados destinados a justificar que las infracciones imputadas han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución que se pretende recurrir y fundamentar, con singular referencia al caso, la concurrencia del interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en los términos previstos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

*El escrito de oposición a la admisión se estructurará en apartados separados y debidamente numerados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan».*

Esta implacabilidad con las exigencias formales de este escrito<sup>558</sup>, no es absoluta, toda vez que el mismo artículo 90.1 LJCA establece una posibilidad de excepcionar su cumplimiento, «*si las características del asunto lo aconsejan*», debiendo oír a las partes personadas, por plazo común de treinta días, acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. De esta forma se asegura la función nomofiláctica del Tribunal Supremo.

Aunque puedan existir errores u omisiones, en definitiva, incumplimientos en el escrito de preparación que de suyo provocarían la inadmisión del recurso, cuando existan razones fundadas para mantener que dicho recurso presenta un interés casacional objetivo inequívoco, podrá la Sala de admisión de la Sala Tercera, una vez oídas las partes, darle entrada y requerir la presentación del escrito de interposición.

Si se apreciase con claridad que el escrito de preparación del recurso de casación se limita a plantear la mera discrepancia de la parte recurrente con la apreciación de los hechos efectuada por el órgano judicial de instancia, corresponde al legítimo ámbito de la competencia de este último tener por no preparado el recurso de casación, al ser al fin y al cabo no menos claro que el recurso ha sido preparado desbordando su ámbito legítimo, no pudiendo superar, pues, el trámite de admisión<sup>559</sup>

---

<sup>558</sup> ATS 15 de octubre de 2015 (RC 1823/2015): «*constituye jurisprudencia reiterada de esta Sala la que mantiene que el incumplimiento de la carga que a la parte recurrente impone el artículo 89.2 de la ley supone un vicio sustancial que afecta al contenido mismo de una actuación procesal de parte y no un simple defecto de forma de los que, conforme al artículo 138 de la misma Ley jurisdiccional, admite la posibilidad de subsanación. En definitiva, como ha dicho esta Sala en multitud de resoluciones, de innecesaria cita por su reiteración, se trata de un vicio que no puede entenderse subsanado en trámites posteriores, ya que la concreción de la norma infringida y el juicio de relevancia –en los términos que previene el artículo 89.2 en relación con el 86.4– es exigible en el escrito de preparación del recurso de casación.*»

<sup>559</sup> ATS de 8 de marzo de 2017 (RC 8/2017).

### 5.1.1 Requisitos del escrito de preparación

Realizadas las anteriores manifestaciones sobre el rigor formal de este escrito, procede en este momento ofrecer alguna pincelada sobre los requisitos del artículo 89.2 LJCA. Éstos son los siguientes:

- a) Acreditar el cumplimiento de los requisitos reglados en orden al plazo, legitimación y la recurribilidad de la resolución que se impugna.

El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre. Nos referimos en este punto, a lo ya señalado para este escrito en la parte primera.

Para formular este escrito, están legitimados para ello, tanto quienes hayan sido parte en el proceso, como quienes debieran haberlo sido, y no lo fueron. De esta forma, se palia la posible indefensión generada en la instancia, posibilitando a personación de las personas que estando legitimadas no hubieran sido parte en el proceso por no haber sido debidamente citadas o emplazadas. De ninguna de las maneras, se permite la personación de las personas que habiendo sido emplazadas, no comparecieron voluntariamente en el proceso<sup>560</sup>, no abriendo el acceso al recurso a cualquier persona legitimada en la instancia<sup>561</sup>.

Nos remitimos al epígrafe relativo a los presupuestos objetivos del recurso de casación, dentro de esta segunda parte, para valorar esta exigencia de recurribilidad.

Todos y cada uno de los autos dictados por la Sección de admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, desde la adopción del nuevo modelo casacional, recogen en su primer razonamiento jurídico un pronunciamiento expreso sobre el cumplimiento de esta exigencia del escrito de preparación<sup>562</sup>

- b) Identificar con precisión las normas o la jurisprudencia que se consideran infringidas, justificando que fueron alegadas en el proceso, o tomadas en consideración por la Sala de instancia, o que esta hubiera debido observarlas aun sin ser alegadas.

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. Es tarea del recurrente motivar que dichas normas fueron invocadas en el proceso de instancia, que fueron incluso citadas o aplicadas directamente por la resolución impugnada, y que en su defecto, debieron ser aplicadas a pesar de no ser invocadas por las partes.

---

<sup>560</sup> Así lo recogió el documento de trabajo de la Sala Tercera del Tribunal Supremo: «*Problemas interpretativos de la nueva regulación de la casación contencioso-administrativa*», que es un texto que constituye una mera reflexión preliminar, carente de cualquier valor vinculante.

<sup>561</sup> STS de 15 de diciembre de 2006 (RC 199/2004).

<sup>562</sup> Entre todos ellos, AATS de 27 de febrero de 2017 (RC 27/2016), de 27 de febrero de 2017 (RC 151/2016), de 27 de febrero de 2017 (RC 200/2016), 3 de febrero de 2017 (308/2016), 21 de marzo de 2017 (RC308/2016), 8 de marzo de 2017 (RC 08/2017), 23 de marzo de 2017 (RC 75/2017), 10 de abril de 2017 (RC 225/2017).

Cuando el artículo 87 bis LJCA refiere que el recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se limitará a las cuestiones de derecho, con exclusión de las cuestiones de hecho, está evidenciando la importancia de expresar concreta y pormenorizadamente la normativa o jurisprudencia infringidas por la resolución impugnada. No sería válida la invocación genérica a una disposición o a un Título, Capítulo o Sección de una norma<sup>563</sup>.

Todo lo dicho es de aplicación cuando se invoca la infracción de jurisprudencia. Por tanto, ha de citarse la jurisprudencia que se reputa infringida y las cuestiones que la misma aborda, explicando en qué medida dicha infracción ha incidido en la sentencia impugnada, argumentando la interpretación que debería haberse hecho de ella y su aplicación al caso concreto. Es preciso que se relacionen las circunstancias concurrentes en los precedentes de jurisprudencia a que se someta el juicio comparativo, entre precedentes y caso concreto. El recurrente debe anticipar al Tribunal de casación cuál es el caso específico decidido en la sentencia alegada y su similitud o identidad con el del pleito, pues solo así puede juzgarse sobre su aplicabilidad al caso.

- c) Acreditar, si la infracción imputada lo es de normas o de jurisprudencia relativas a los actos o garantías procesales que produjo indefensión, que se pidió la subsanación de la falta o transgresión en la instancia, de haber existido momento procesal oportuno para ello.

Este requisito está circunscrito al error «in procedendo», es decir al error en la actividad procesal desplegada por el órgano jurisdiccional *a quo* desde la iniciación del proceso hasta la sentencia misma como acto formal, cuando en su formación se desatienden normas esenciales establecidas al efecto y siempre que tales vicios generen indefensión al recurrente (ATS de 7 de febrero de 2013, RC 587/2012, y STS de 24 de marzo de 2009, RC 5087/2007).

La denuncia del vicio *in procedendo* de incongruencia puede presentar interés casacional objetivo en la medida que dicha incongruencia haya repercutido en la aplicación o inaplicación de una norma o jurisprudencia, para la resolución de alguna de las cuestiones suscitadas en el proceso, sobre cuya interpretación y alcance se invoca y justifica por la parte interés casacional objetivo<sup>564</sup>.

En el caso de que nos encontremos ante este tipo de errores, debe citarse la norma que se considera vulnerada dando lugar a la lesión efectiva de las normas legales que rigen el proceso, produciendo indefensión de carácter material, al traducirse en una limitación del derecho de defensa, siendo exigible que se haya pedido la subsanación de la falta o transgresión en la instancia<sup>565</sup>.

Este requisito no está referido al «qué» del fallo sobre el que se proyecta la infracción jurídica que se imputa al Tribunal *a quo*, sino al «cómo» de la sentencia, cuando en la

---

<sup>563</sup> AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, op. cit., pág. 241.

<sup>564</sup> ATS de 21 de marzo 2017 (RC 308/2016).

<sup>565</sup> STS de 27 de enero de 2012 (RC 616/2008).



formación de ésta se desatienden las normas esenciales establecidas al efecto en el ordenamiento jurídico. Da cobertura al error *in procedendo*, no al error de juicio cometido al resolver una cuestión objeto de debate, es decir, al error *in iudicando*.

Este requerimiento, por tanto, está condicionado por una doble exigencia: petición de subsanación en la misma instancia, de existir momento procesal oportuno para ello, y producción de indefensión a la parte. Hay que partir del hecho de que del artículo 89.2.c) LJCA se deriva una obligación para el recurrente, consistente en que al denunciar la infracción de las normas reguladoras de los actos y garantías procesales, debe intentar, antes de acudir a la casación, subsanar la falta en la instancia, siempre que haya podido hacerlo. En las situaciones de incongruencia por omisión, el recurrente debe instar ante el órgano jurisdiccional autor de la resolución la reparación del defecto a través de incidente previsto en los artículos 267.5 LOPJ y 215.2 LEC, cuyo objeto es completar las resoluciones que manifiestamente omitan pronunciamientos relativos a pretensiones oportunamente deducidas y sustanciadas en el proceso<sup>566</sup>.

- d) Justificar que la o las infracciones imputadas han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución que se pretende recurrir.

En el propio escrito de preparación no solo hay que concretar las infracciones normativas o jurisprudenciales producidas sino que además hay que justificar suficientemente, la relevancia de la infracción contenida en el fallo de la sentencia. Este juicio de relevancia se fue incorporando a la jurisprudencia de la Sala Tercera (AATS, 2 de diciembre de 2004 RC 4718/2002, 14 de febrero de 2008 RC 1345/2006, 27 de noviembre de 2008 RC 1961/2008, 17 de septiembre de 2009 RC 2017/2009, 10 de febrero de 2011 RC 3971/2010, 8 de septiembre de 2011 RC 2166/2011, 6 de octubre de 2011 RC 1886/2011). Adquirió la naturaleza de requisito y formalidad exigibles a partir del Auto de 10 de febrero de 2011, RC 2927/2010.

Debe razonarse que la infracción de las normas o jurisprudencia infringidas, ha sido relevante y determinante del fallo, no bastando que se identifiquen las normas que se consideran vulneradas, aludiendo a su contenido, así como, a la jurisprudencia que se cita, y se afirme su infracción o su inaplicación sin más, sino que se requiere detallar cómo, por qué y de qué forma la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha influido y ha sido determinante del fallo.

- e) Justificar, en el caso de que esta hubiera sido dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de un Tribunal Superior de Justicia, que la norma supuestamente infringida forma parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea.

---

<sup>566</sup> Auto de 1 de marzo de 2017, RC 88/2016. Inadmite el recurso de casación preparado conforme a la modificación operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, da un vuelco a los requisitos de procedibilidad exigidos hasta ahora por el Tribunal Supremo en orden a poder abordar en sede de casación la denuncia de incongruencia omisiva de la sentencia recurrida. En la LJCA no se exigía que para su análisis se hubiera intentado la subsanación del defecto por el cauce previsto en el artículo 267.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el artículo 215.2 LEC. A partir de ahora será requisito imprescindible para poder preparar el recurso de casación, que tal incongruencia se haya intentado reparar, promoviendo en el plazo de cinco días desde la notificación de la sentencia, el complemento de la misma, tal como señalan los artículos 267.5 LOPJ y 215.2 LEC antes referidos.

Este requisito se está refiriendo a que solo podrá fundarse el escrito de preparación, en la infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea, nunca de Derecho autonómico. La fundamentación jurídica de esta exclusión se explica en una relevante sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 30 de noviembre de 2007 (RC 7638/2002)<sup>567</sup>.

Existen excepciones a esta proscripción del Derecho autonómico como normativa casacionable:

- Cuando el Derecho autonómico reproduce derecho estatal de carácter básico.
- Cuando se afirme que se ha vulnerado jurisprudencia que interpreta un precepto contenido en una ley estatal, aunque no tuviese carácter básico, cuyo contenido sea idéntico al del Derecho autonómico.

f) Especialmente, fundamentar con singular referencia al caso, que concurren alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo anterior, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Por lo que se refiere a la regulación contenida en el anterior texto normativo, ahora derogado, la carencia de interés casacional entrañaba una de las causas de inadmisión. Se limitaba a los recursos fundados en el motivo d) del artículo 88.1 LJCA en el que se denunciaban vicios in iudicando, no improcedendo. Su aplicación exigía que el recurso no afectase a un gran número de situaciones o no poseyese suficiente contenido de generalidad, y que no consistiese en una impugnación directa o indirecta

---

<sup>567</sup> «De lo expuesto en los artículos 86.4 y 89.2 de la LJ se desprende que las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia solo son recurribles en casación cuando el recurso pretende fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubiesen sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Luego a sensu contrario, cuando el recurso se funde en infracción de normas de Derecho autonómico, la sentencia no será susceptible de recurso de casación, que es, justamente, lo que aquí acontece. Ambos preceptos tienen inmediato antecedente en los artículos 93.4 y 96.2 de la LJ de 1956, modificada por Ley 10/ 1992, de 30 de abril, que a su vez venían precedidos por lo que, antes de la introducción del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo, disponía respecto de los recursos de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el artículo 58 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial. De estos preceptos, interpretados en conexión con lo establecido en los artículos 152.1 párrafo segundo y tercero de la CE y 70 de la LOPJ se desprende el propósito legislativo de encomendar, en el orden contencioso-administrativo, a las Salas correspondientes de los Tribunales Superiores de Justicia de las respectivas CCAA la determinación de la interpretación última del derecho de procedencia autonómica. En coherencia con tal planteamiento, los artículos 99.1 y 101.2 de la LJ atribuyen el conocimiento de los recursos de casación para unificación de doctrina fundados en infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma y del recurso de casación en interés de la ley en que se enjuicie la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas de las CCAA que hayan sido determinantes del fallo recurrido, a órganos jurisdiccionales que no son la Sala Tercera del Tribunal Supremo sino las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia constituidas con la composición prevista, respectivamente, en los arts. 99.3 y 101.3».



de una disposición de carácter general. Su virtualidad se encontraba limitada a los recursos de cuantía indeterminada.

En los Autos de 28 de octubre y 25 de noviembre de 2010 (RC 3287/2009 y 2785/2009), de 2 de febrero de 2011 (RC 3505/2011), y de 29 de noviembre de 2012 (RC 950/2012) y STS de 27 de septiembre de 2012 (RC 1488/2011), se afirma que el recurso de casación, bajo la anterior Ley jurisdiccional, carecerá de interés casacional cuando no afectase a un gran número de situaciones, y por otro lado, cuando no poseyese el suficiente contenido de generalidad. Estos dos supuestos identificaban la ausencia de interés casacional.

Por lo tanto, un asunto revestía un contenido de generalidad que justificaba su admisión, entre otros, en los siguientes casos:

- cuando se trataba de un recurso que planteara una cuestión interpretativa y aplicativa del ordenamiento jurídico sobre el que no hubiese doctrina jurisprudencial, o aun habiéndola fuese desconocida o infringida por el Tribunal de instancia;
- cuando se trataba de un recurso que, aun versando sobre cuestiones que ya habían sido examinadas y resueltas por la jurisprudencia, realizaba un enfoque crítico de la misma que pudiera dar pie a una reconsideración de dicha doctrina y eventualmente a su cambio;
- cuando el asunto suscitado, aun sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, planteaba una cuestión que por sus repercusiones socioeconómicas revestía tal entidad que requería el pronunciamiento del Tribunal Supremo.

Siendo este el régimen de inadmisión por carencia de interés casacional, con la modificación operada, este requisito de interés casacional objetivo, requiere un análisis más detallado, que pasaremos a realizar a la finalización de los comentarios sobre esta fase del procedimiento casacional.

Si el escrito de preparación no se presentara en el plazo de treinta días, la sentencia o auto de instancia quedará firme, declarándolo así el letrado de la Administración de Justicia mediante decreto. Contra esta decisión solo cabrá el recurso directo de revisión regulado en el artículo 102 bis LJCA.

Si el escrito de preparación se presentase en plazo, pero no cumpliera los requisitos que impone el apartado 2 de este artículo, que acabamos de comentar, la Sala de instancia, mediante auto motivado, tendrá por no preparado el recurso de casación, denegando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones al Tribunal Supremo. Contra este auto únicamente podrá interponerse recurso de queja, que se sustanciará en la forma establecida por la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por el contrario, si se cumplieran los requisitos exigidos por el apartado 2, dicha Sala, mediante auto en el que se motivará suficientemente su concurrencia, tendrá por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, así como la remisión a esta de los autos originales y del expediente administrativo. Y, si lo entiende oportuno, emitirá opinión sucinta y

fundada sobre el interés objetivo del recurso para la formación de jurisprudencia, que unirá al oficio de remisión.

### 5.1.2 El interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia

Si partimos de la naturaleza extraordinaria de este recurso, y de la propia configuración del Tribunal Supremo en el ordenamiento jurídico español<sup>568</sup>, este requisito de interés casacional, su propia existencia, se anudará a su admisión<sup>569</sup>. Constituirá un elemento delimitador del objeto casacional, hasta el punto de que en el escrito de preparación ya hay que singularizar si en un determinado caso concreto concurre interés casacional objetivo, al estar incurso en alguno de los supuestos del artículo 88.2 y 3 LJCA.

La existencia de este interés objetivo y la eventual admisión del recurso de casación, solo implicará, de conformidad a lo señalado en el artículo 90.4 LJCA, que la Sala interpretará la norma o normas cuya legalidad se está cuestionando en sede casacional, por lo que el filtro que supondrá este nuevo requisito, librárá al Tribunal de casación de un gran número de recursos que se interpondrían de no ser así, contra resoluciones ajustadas a la doctrina del Tribunal Supremo.

Desde luego, y hay que remarcarlo desde el inicio, no podemos llevarnos a engaño al pensar que la superación del trámite de preparación, supondrá la estimación del recurso. Su prosperabilidad, una vez admitido, dependerá de las concretas alegaciones y argumentaciones que formule la parte recurrente, sin que en este momento procesal, sea determinante, ya, la justificación del interés casacional objetivo. Cómo fundamente el recurso quien entiende que la resolución de instancia le ha sido desfavorable, conllevará su futura estimación o desestimación.

Señala el artículo 88 LJCA que: *«el recurso de casación podrá ser admitido a trámite cuando, invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia»*. Es decir, solo y exclusivamente cuando el recurso interpuesto tenga interés casacional objetivo, será admitido. En caso contrario, el recurso no pasará el trámite de admisión.

---

<sup>568</sup> Artículo 123.1 CE: *«El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales»*.

<sup>569</sup> Para GONZÁLEZ-VARAS el interés casacional es la clave de la nueva casación y destaca que hay una serie de casos (artículo 88.2) en que se *“podrá» admitir o no el recurso*. Y otros (artículo 88.3) en que *«se presume» el interés casacional objetivo*. Ahora bien, incluso en estos últimos, *el recurso podrá inadmitirse por auto motivado cuando el Tribunal aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia”*. Y la propia letra «c» recoge esta misma ratio discrecional, ya que si con toda evidencia carece la causa de trascendencia suficiente, también se inadmite. La admisión, por cierto, se convierte en un juego de «probabilidades». En GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2016): *«Comentarios al nuevo recurso de casación (2): artículos 88 y 89 de la LJCA. Interés casacional objetivo y escrito de preparación del recurso de casación»*, *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 8, pág. 79.



Siendo, por tanto, este interés casacional objetivo el hito a partir del cual pivota toda la reforma sobre este recurso extraordinario, convendremos que conocer y analizar este concepto que, sin ser nuevo, resulta determinante para la prosperabilidad del recurso, se torna imprescindible.

Como ocurre siempre que se introducen términos difusos o no definidos en su plenitud, de manera que quepa un margen de apreciación grande por el Tribunal de casación, lo ideal es que este concepto hubiese sido definido por la ley. Si bien esta no ofrece una definición, sí despliega una serie de supuestos en los que siempre concurre dicho interés, y otros, que de concurrir, se presume su existencia.

Cuando el apartado dos del artículo 88 señala que «*el Tribunal de casación podrá apreciar que existe interés casacional objetivo [...]*», se está refiriendo a que su presencia dependerá de la apreciación de la Sala, por cuanto puede ocurrir lo contrario, que no sea apreciado dicho interés casacional. Será determinante la labor que despliegue el Tribunal de casación, al anunciar y publicar los criterios interpretativos de este interés casacional objetivo.

La finalidad de este «nuevo» recurso de casación, no es otra que asegurar su función nomofiláctica, permitiendo que el propio Tribunal decida qué asuntos revisten un interés casacional objetivo y cuáles no. La Sala solo intervendrá cuando el asunto requiera de una interpretación de las normas aplicables en la instancia, toda vez que se aprecie la existencia del invocado interés casacional. Ahora bien, nunca accederá automáticamente un recurso al trámite de decisión<sup>570</sup>.

Lo realmente importante es que el Tribunal Supremo debe exponer cuáles serán los criterios utilizados por la Sala de Admisión para apreciar el interés casacional objetivo, unificando la interpretación del ordenamiento jurídico. Cuando esto ocurra, todos los operadores jurídicos, conocedores de los criterios de admisión, podrán ejercer adecuadamente el derecho a la defensa de los intereses de sus clientes. A día de hoy, enero de 2017, todavía estos criterios no están expuestos en la página web del Tribunal Supremo. Recordemos que los autos de admisión se publicarán en la página web del TS y la Sala de lo Contencioso-Administrativo semestralmente hará público, en la mencionada página web y en el *Boletín Oficial del Estado*, el listado de recursos de casación admitidos a trámite, con mención sucinta de la norma o normas que serán objeto de interpretación y de la programación para su resolución (nuevo art. 90.7 LJCA)<sup>571</sup>.

Cuando el legislador habla de interés casacional objetivo, lo hace para poner de manifiesto que esta nueva regulación no supone, como función del Tribunal de

---

<sup>570</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo*, op. cit., pág. 188.

<sup>571</sup> El 13 de marzo de 2017 se hizo público el listado de recursos de casación admitidos a trámite correspondiente al semestre julio 2016-febrero 2017 (20 en total) con mención sucinta de la norma o normas que serán objeto de interpretación y de la programación para su resolución (artículo 90.7 de la LJCA). La tramitación y resolución de estos recursos se realizará de forma simultánea al resto de asuntos pendientes, registrados antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 7/2015, combinando prudentemente unos y otros.

casación, la tutela de derechos e intereses legítimos de los particulares (*ius litigatoris*), sino muy al contrario, como se viene señalando con profusión, lo principal es la protección a través de su interpretación, de la norma (*ius constitutionis*). Ahora bien, estas perspectivas no son antagónicas ya que el examen sobre la norma siempre se sustanciará en el curso de un proceso en el que las partes, y nadie más, defienden sus pretensiones<sup>572</sup>.

En definitiva, en esta nueva regulación, el *ius constitutionis* se dimensiona y eleva por encima de los intereses de las partes, dependiendo la admisión del recurso de que esa perspectiva se evidencie ante la Sala.

Desde que se publicase la modificación operada en el recurso de casación, a través de la Ley Orgánica 7/2015, cualquier operador jurídico ajeno al ámbito casacional, hacía afirmaciones apriorísticas, sobre que el interés casacional conculcaba la importancia de las pretensiones e intereses en juego desde el inicio del proceso. Muy al contrario, en la nueva regulación, la naturaleza y trascendencia del pleito, la identidad de las partes, su cuantía, nada aportan como argumentos y justificación de la admisión del recurso. Por ello, la importancia o dimensión jurídica de los intereses legítimos de las partes, no tienen cabida en este recurso, donde el marco de la exclusiva interpretación de una norma, las concretas infracciones jurídicas que se imputen a la sentencia de instancia, constituyen la nueva clave de bóveda de este recurso.

Lo determinante no será un recurso donde las partes se empeñen en argumentar sobre las circunstancias del supuesto concreto, o que sobre este exista abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo que resuelva la interpretación sobre la norma en cuestión, y así resolver la controversia de inicio. La finalidad única del recurso de casación consistirá en corregir los errores en que hubiesen incurrido los Juzgados y Tribunales de instancia en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico.

Por último señalar, que lo realmente importante, de conformidad a lo establecido en el artículo 88.1 LJCA, es que ese interés casacional objetivo, que se presume indispensable para poder acceder a la casación contencioso-administrativa, resulte útil para la función de crear jurisprudencia.

---

<sup>572</sup> AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), Madrid, Dykinson, págs. 139-140.



### 5.1.2.1 Supuestos en los que el Tribunal de casación podrá apreciar la existencia de interés casacional objetivo

Como se ha señalado anteriormente, el Tribunal de casación podrá apreciar que existe interés casacional objetivo, debiendo motivar en el auto de admisión que la resolución de instancia impugnada, se encuentra en uno de los supuestos del artículo 88 LJCA. A diferencia de lo que ocurría en la regulación anterior de este recurso, donde la invocación de los motivos del ex artículo 88 no podía hacerse de forma simultánea y subsidiaria, en este momento, sí podrán utilizarse conjuntamente diferentes supuestos, para justificar la concurrencia del interés casacional pretendido<sup>573</sup>.

El Tribunal de casación podrá apreciar que existe interés casacional objetivo, motivándolo expresamente en el auto de admisión, cuando, entre otras circunstancias, la resolución que se impugna:

- a) Fije, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamente el fallo contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido.

En este primer supuesto, existe una coincidencia con los postulados y requisitos exigidos por el desaparecido recurso de casación para la unificación de doctrina<sup>574</sup>.

En este caso, la contradicción de los postulados de la sentencia de instancia se tiene que referir a una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en la que se fundamente el fallo, contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido. Por lo tanto, siguiendo su criterio consolidado en esta materia, se excluye cualquier controversia planteada en términos de interpretación de normas autonómicas, que deberá resolverse por el Tribunal Superior de Justicia correspondiente.

Cuando la parte recurrente fundamenta el interés casacional de su impugnación en el artículo 88.2.a) LJCA, le es exigible razonar y justificar argumentalmente la igualdad sustancial de las cuestiones examinadas en las sentencias que se someten a contraste, mediante un razonamiento que explique que, ante un problema coincidente de interpretación del ordenamiento jurídico aplicable al pleito, la sentencia impugnada ha optado por una tesis hermenéutica divergente, contradictoria e incompatible con la seguida en la sentencia de contraste, lo cual, *a sensu contrario*, implica que si la parte recurrente se limita a verter la afirmación de que la sentencia impugnada entra en contradicción con la de contraste, sin argumentar cumplidamente tal aseveración, no

---

<sup>573</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo*, op. cit., pág. 193.

<sup>574</sup> En el recurso de casación para la unificación de doctrina, le era exigible al recurrente un razonamiento que contuviese una relación precisa y circunstanciada de las identidades determinantes de la contradicción alegada, que se refiriese a todos y cada uno de los elementos que determinaban que los supuestos puedan ser sustancialmente iguales (había de referirse a los litigantes, a los hechos, a los fundamentos y a las pretensiones, tanto del supuesto en el que se dictó la sentencia recurrida, como del o de los supuestos en que se dictaron las de contraste) detallando cuáles eran, en los supuestos que se comparan y en lo jurídicamente relevante, la situación de los litigantes, los hechos, los fundamentos y las pretensiones.

podrá tenerse por debidamente cumplida la carga procesal establecida en el artículo 89.2.f) LJCA<sup>575</sup>.

Se debe argumentar por el recurrente, referenciando singularmente las circunstancias concretas del caso enjuiciado, la existencia de pronunciamientos, en supuestos sustancialmente iguales, en los que se contuviese una interpretación del derecho contradictoria (no basta que los pronunciamientos alcancen soluciones diferentes). No basta para entender cumplida esta carga, que recaer sobre el escrito de preparación, con la cita de dos sentencias (con circunstancias fácticas diversas) para estimar justificada mínimamente esta discordancia, y sin que esta falta de justificación pueda ser suplida al tiempo de interponer el recurso de queja<sup>576</sup>.

Entra dentro del ámbito legítimo de facultades del órgano de instancia tener por no preparado el recurso de casación si habiéndose invocado por el recurrente la existencia de resoluciones judiciales contradictorias, no se razona de forma argumentada, con singular referencia a las circunstancias concretas del caso enjuiciado, la existencia de pronunciamientos, en supuestos sustancialmente iguales, en los que se contuviese una interpretación del Derecho contradictoria; pudiéndose tener asimismo por no preparado el recurso si la parte recurrente se limita a afirmar, para justificar el interés casacional, que la doctrina sentada puede afectar a un gran número de casos similares, sin incluir cualquier otra consideración que avale esta afirmación<sup>577</sup>.

Por lo tanto en este supuesto, solo podrán invocarse como normas vulneradas todas las que formen parte del sistema de fuentes del Derecho de la Unión Europea y del Estado.

b) Siente una doctrina sobre dichas normas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales.

En este supuesto se apela a la doctrina jurisprudencial creada por el Tribunal Supremo, entendiéndose que cuando se atente de forma gravemente dañosa contra ella, existirá interés casacional objetivo. Nos encontramos ante el único criterio a tener en cuenta para que una sentencia dictada en única instancia por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, sea susceptible de recurso de casación<sup>578</sup>.

El «grave daño para los intereses generales» era la expresión utilizada para el recurso extraordinario de casación en interés de la ley, que proporcionaba el valor de crear lo

---

<sup>575</sup> AATS de 7 de febrero de 2017 (RC 161/2016) y 24 de abril de 2017 (RC 148/2017).

<sup>576</sup> ATS de 8 de marzo de 2017 (RQ 126/2016).

<sup>577</sup> ATS de 8 de marzo de 2017 (RC 126/2016).

<sup>578</sup> «Artículo 86.1. Las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y las dictadas en única instancia o en apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

En el caso de las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, únicamente serán susceptibles de recurso las sentencias que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos».



que se ha venido en denominar «doctrina legal», con valor normativo vinculante para supuestos futuros, pero que sin embargo no modificaba la situación singular resuelta en la sentencia impugnada<sup>579</sup>.

En esta nueva modalidad, de conformidad a lo señalado en el artículo 93.1 LJCA, se admite que la sentencia resuelva «*las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso*», con arreglo a las normas que fueran aplicables, es decir, interpretará las normas cuyo sentido se ha impugnado, y resolverá el debate de instancia.

c) Afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso.

Junto con otros motivos de inadmisión, ya nos hemos referido a ello con anterioridad, la versión anterior de la LJCA permitía que aquellos supuestos que carecieran de interés casacional, fuesen inadmitidos. La modulación de este requisito venía dado porque no afectaba el recurso a un gran número de situaciones, o porque carecía del criterio de generalidad.

Evidentemente, cuando la ley habla de «*un gran número de situaciones*», se refiere a que lo dispuesto en la sentencia de instancia debe afectar a un número importante de casos, en definitiva, debe tener un potencial multiplicador de sus efectos<sup>580</sup>.

d) Resuelva un debate que haya versado sobre la validez constitucional de una norma con rango de ley, sin que la improcedencia de plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad aparezca suficientemente esclarecida.

Nos encontramos ante un supuesto en el que, en los autos de instancia se ha resuelto una cuestión sobre si una determinada norma vulnera o no la Constitución, todo ello sin haber planteado con carácter previo, la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad, prerrogativa exclusiva de los Juzgados y Tribunales. Se plantea cuando los órganos jurisdiccionales entienden que una norma puede conculcar la Constitución, no cuando es solicitada por las partes en litigio.

---

<sup>579</sup> Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica del recurso de casación en interés de la Ley, constituyó un modelo puro de casación ya que tenía la finalidad exclusiva de defender el interés público (*ius constitutionis*), libre de las adherencias del interés privado (*ius litigatoris*), para verificar una interpretación ortodoxa y abstracta de la legalidad objetiva y formar doctrina legal. El artículo 100.1 de la ley de la Jurisdicción exigía en la interposición del recurso de casación en interés de Ley, y en atención a la excepcional naturaleza del mismo, que existiese un grave daño para el interés general que justifique su interposición, requisito que, como señalaba la sentencia de 23 de abril de 2008, ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Supremo como referido a la previsible posterior y repetida actuación de los Tribunales de instancia, e incluso de la Administración, al conocer de casos iguales a los resueltos por la sentencia impugnada, de lo que se seguirá perjuicio grave para el interés general si se sigue el criterio de la sentencia que se recurre. Ello obtiene corrección si el Tribunal Supremo, estimando el recurso de casación en interés de la ley, sin alterar la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida, fija la doctrina legal que ha de considerarse correcta; y ello por cuanto la finalidad del recurso en relación con la fijación de doctrina correcta, tiene por objeto impedir pronunciamientos ulteriores del orden contencioso-administrativo en base a los cuales se efectúe una errónea interpretación de la ley. Cumple por tanto este recurso una función nomofiláctica o de protección del ordenamiento jurídico.

<sup>580</sup> AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), Madrid, Dykinson, pág. 178.

En este supuesto, no existirá el interés casacional objetivo si lo que se pretende impugnar es la denegación por el Tribunal de instancia de formular la pertinente cuestión de inconstitucionalidad. Por lo tanto, su existencia, habrá que detraerla de la propia pretensión impugnatoria, valorando si la impugnación directa de una norma, debe prosperar o no atendiendo a un exclusivo análisis constitucional de dicha disposición. En este caso, el Tribunal Supremo admitirá la casación, pronunciándose sobre si el Tribunal de instancia obró correctamente al descartar la formulación de la meritada cuestión de inconstitucionalidad.

El término «*suficientemente esclarecida*» descartaría la existencia de interés casacional objetivo.

e) Interprete y aplique aparentemente con error y como fundamento de su decisión una doctrina constitucional.

Como señala el artículo 5.1 de la LOPJ «*la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos*».

Esta referencia constitucional en la labor de aplicar e interpretar las leyes, es la impronta de desenvolvimiento de todos los Juzgados y Tribunales.

Cuando este supuesto contiene el término «*aparentemente*», lo hace para evidenciar que no hay que demostrar que la doctrina constitucional utilizada para resolver el litigio de instancia haya sido errónea, sino que bastará con que la pretensión sea formulada con una mera apariencia de ese error.

f) Interprete y aplique el Derecho de la Unión Europea en contradicción aparente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o en supuestos en que aun pueda ser exigible la intervención de este a título prejudicial.

Señala el artículo 4 bis de la LOPJ que «*1. Los Jueces y Tribunales aplicarán el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2. Cuando los Tribunales decidan plantear una cuestión prejudicial europea lo harán de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en todo caso, mediante auto, previa audiencia de las partes*».

g) Resuelva un proceso en que se impugnó, directa o indirectamente, una disposición de carácter general.

Como hemos analizado en la parte primera de este libro, cabían en todo caso los recursos interpuestos contra las sentencias de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional o de los Tribunales Superiores de Justicia que anulasen o declarasen conforme a derecho una disposición de carácter general.

La conexión de ambos artículos, en cuanto refieren que las sentencias que anulasen o declarasen conforme a derecho disposiciones de carácter general impugnables, se contempla en el actual artículo 88.2.g) LJCA que dispone que en los supuestos en los que la sentencia de instancia desestima el recurso contencioso-administrativo



declarando conforme a derecho la disposición general impugnada, habrá que motivar y justificar la existencia del interés casacional objetivo. Ello es así, ya que de contrario, si dicha sentencia declara nulo el reglamento o disposición de carácter general, se presume el interés antedicho (artículo 88.3.c LJCA).

Esta impugnación de una disposición de carácter general debe estar ligada a la *ratio decidendi* de la sentencia de instancia, y ha de basarse en la infracción de una norma del ordenamiento jurídico (artículo 88.1 LJCA), cabiendo una impugnación sustantiva y formal, cuando la impugnación es directa contra un reglamento.

Por el contrario, cuando se impugna una disposición de carácter general por vía indirecta, no cabe esgrimir razones puramente formales. La impugnación indirecta solo permite denunciar infracciones sustantivas.

h) Resuelva un proceso en que lo impugnado fue un convenio celebrado entre Administraciones públicas. El artículo 47<sup>581</sup> de la nueva Ley 40/2015<sup>582</sup>, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, contiene las clases de convenios que pueden suscribir las diferentes Administraciones públicas entre sí. Ahora bien, solo las Administraciones territoriales podrán celebrar convenios entre ellas.

---

<sup>581</sup> «Artículo 47. Definición y tipos de convenios. 1. Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.

No tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

2. Los convenios que suscriban las Administraciones públicas, los organismos públicos y las entidades de Derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, deberán corresponder a alguno de los siguientes tipos:

a) Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de Derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

Quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más comunidades autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se registrarán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía.

b) Convenios intradministrativos firmados entre organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración pública.

c) Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado.

d) Convenios no constitutivos ni de tratado internacional, ni de acuerdo internacional administrativo, ni de acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes».

<sup>582</sup> BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

- i) Haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales.

Solo se está refiriendo este supuesto a los procesos iniciados al amparo de lo regulado en los artículos 114 a 122 bis LJCA, dentro del apartado de procedimientos especiales. En todo caso, hay que justificar que no nos encontramos ante una conculcación de derecho, caprichosa o ficticia, sino que concurre dicho interés casacional para que prospere el recurso.

#### 5.1.2.2 Supuestos en los que se presume la existencia de interés casacional objetivo

Hay que señalar que en el último párrafo del artículo 88.3 LJCA, se relacionan los supuestos en los que el recurso podrá ser inadmitido, con el único requisito de que se haga a través de auto motivado, pudiendo apreciar, *sensu contrario*, la admisibilidad del recurso sin necesidad, por tanto, de justificación expresa alguna. Los supuestos del artículo 88.3.a (aplica normas sobre las que no existe jurisprudencia), 88.3.d (resuelve recursos contra actos o disposiciones de los organismos reguladores o de supervisión o agencias estatales cuyo enjuiciamiento corresponda a la Audiencia Nacional) y 88.3.e (resuelve recursos contra actos de los gobiernos o consejos de gobierno de las comunidades autónomas) podrán ser inadmitidos mediante auto motivado, «*cuando el Tribunal aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia*».

Lo primero que hay que señalar es que nos encontramos ante una relación de supuestos, que constituye una lista cerrada de presunciones de la existencia de interés casacional objetivo. Por lo tanto, en estos casos se admite una presunción *iuris tantum*, ya que el Tribunal de casación será el que determine e interprete si existe o no ese interés. Hay autores como QUINTANA CARRETERO<sup>583</sup> que mantienen que si bien los supuestos de los apartados a), d) y e) constituyen una presunción *iuris tantum*, los supuestos b) y c) suponen una presunción *iure et de iure*. Otros autores, como RUIZ LÓPEZ<sup>584</sup>, señalan que el único supuesto en el que el legislador sienta una presunción de derecho se recoge en el apartado b) del artículo 88.3 LJCA.

Estos supuestos en los que se presume (ex artículo 88.3 LJCA) la existencia de interés casacional objetivo, son:

- a) Cuando en la resolución impugnada se hayan aplicado normas en las que se sustente la razón de decidir sobre las que no exista jurisprudencia.

Es la ausencia de jurisprudencia sobre una determinada materia la que determina la existencia de ese interés casacional. Así lo reconoce el Alto Tribunal al afirmar que: «*la cuestión planteada reviste interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia desde dos perspectivas que la parte recurrente suscita, esto es; 1º) porque la resolución judicial aplica normas sobre las que no existe doctrina*

<sup>583</sup> AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), Madrid, Dykinson, pág. 194.

<sup>584</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo*, op. cit., pág. 202.



*jurisprudencial en el sentido y perspectiva que aquí interesa; y 2º) porque se ha discutido en el proceso, y así lo recoge la sentencia de instancia, sobre la validez constitucional de una norma con rango de ley, sin que pueda afirmarse con suficiente evidencia, ya en este momento inicial del trámite casacional, que sea manifiestamente improcedente elevar en su momento la pertinente cuestión de constitucionalidad (art. 88.2.d] LJCA)»<sup>585</sup>*

Entendemos por jurisprudencia aquella que procede exclusivamente del Tribunal Supremo<sup>586</sup>. Es decir, la denominada jurisprudencia menor, procedente de Juzgados y Tribunales inferiores, no se tiene en cuenta a la hora de examinar si concurre o no el interés casacional descrito.

Así las cosas, tal y como hemos comentado a lo largo de este libro, es criterio consolidado hasta este momento por el Tribunal Supremo, que para hablar de jurisprudencia es necesaria la existencia de dos o más sentencias (STS 18 de octubre de 2012, RC 1466/2012). En distinto marco cuantitativo, pero igual de ilustrativo, nos encontramos lo planteado por diferentes autores<sup>587</sup>, que encuentran el origen de este supuesto en el artículo 477.3 de la LEC, referido a la casación civil, al señalar que «se considerará que un recurso presenta interés casacional cuando [...] aplique normas que no lleven más de cinco años en vigor, siempre que, en este último caso, no existirá doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, relativa a normas anteriores de igual o similar contenido».

Como se desprende del tenor literal de este artículo 88.3, se trata de aplicar nuevas normas en las que la sentencia fundamente y soporte su fallo, normas o preceptos de esas normas, sobre las que no existe jurisprudencia.

b) Cuando dicha resolución se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea.

Este supuesto constituye, tal como hemos señalado anteriormente, una presunción *iure et de iure*, debiendo ser admitido obligatoriamente, el recurso que se sustancie en este supuesto.

La palabra «*deliberadamente*» implica una conducta reflexiva de la Sala de instancia, al entender que a su juicio, la jurisprudencia existente en un caso concreto, es errónea y lesiva, motivo por el cual debe enmendarse y corregirse. Nos encontramos, ante un cambio de criterio por la Sala juzgadora en instancia, meditado, voluntario y querido, que invita a que la jurisprudencia existente sobre un caso singular, deba ser modificada.

---

<sup>585</sup> ATS de 3 de febrero de 2017, (RC 203/2016). La presunción de interés casacional del artículo 8.3.a) puede ser invocada no solo cuando no haya en absoluto pronunciamiento interpretativo de la norma en cuestión, sino también cuando, habiéndolo, sea necesario matizarlo, precisarlo o concretarlo para realidades jurídicas diferentes a las ya contempladas en la jurisprudencia. ATS 15 de marzo de 2017 (RC 93/2017).

<sup>586</sup> Artículo 1.6 Código Civil: «La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho».

<sup>587</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo*, op. cit., pág. 203.

Por lo tanto, ¿qué le es exigible al recurrente en estos casos? Debe argumentar y ofrecer un razonamiento en virtud del cual, la jurisprudencia existente, fijada por el Tribunal Supremo, debe mantenerse inalterable, por reputarse correcta para la resolución de ese caso concreto. De lo contrario, modificando la jurisprudencia se estaría vulnerando el ordenamiento jurídico. Una cosa es la discrepancia jurídica que todo juzgado o tribunal puede hacer, y otra cosa, es el apartamiento del criterio fijado por el Tribunal Supremo.

Esta presunción no recoge como subsumibles los casos en que la jurisprudencia no se aplica por ignorancia o desconocimiento del juzgador, o por entender que no es aplicable al caso concreto.

c) Cuando la sentencia recurrida declare nula una disposición de carácter general, salvo que esta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente.

Se entiende, al igual que en el supuesto anterior, que cuando una sentencia declare nula una disposición de carácter general, existe siempre el interés objetivo exigido para acceder a casación. Ahora bien, esta presunción *iure et de iure* puede decaer si se apreciase por el Tribunal de casación «*con toda evidencia*», que dicha disposición o reglamento carece de trascendencia suficiente. Lógicamente esta labor de enjuiciamiento, debe hacerse sin necesidad de análisis de valor complicados y sesudos, ya que esa evidencia debe ser contemplada de inmediato, sin razonamiento prolijo alguno.

d) Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los organismos reguladores o de supervisión o agencias estatales cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

La inclusión de este supuesto entre aquellos otros a los que se presume el interés casacional objetivo, debe su razón a la materia que dichos órganos disciplinan, tales como la supervisión y regulación de las normas que rigen la economía y el sector financiero, así como la garantía de la unidad de mercado. No se trata de algo nuevo, ya que el artículo 11.1, apartados g) y h) atribuye a la Audiencia Nacional el enjuiciamiento de los actos de órganos como el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, y el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

El artículo 88.3.d) LJCA se refiere solamente a los actos de órganos reguladores, supervisores o agencias para los que exista una específica atribución competencial revisora en única instancia (y no en apelación) a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional<sup>588</sup>.

---

<sup>588</sup> ATS de 18 de abril de 2017 (RC 114/2016).



La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, no contempla la figura de las agencias estatales<sup>589</sup>, haciéndolas desaparecer<sup>590</sup>.

- e) Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas.

Este supuesto pretende fiscalizar las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia que conozcan de los actos o disposiciones de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, por infringir Derecho estatal o normativa de la Unión Europea, ya que de tratarse de infracciones de normativa autonómica, el recurso de casación que debe interponerse es el de naturaleza autonómica.

No obstante, en los supuestos referidos en las letras a), d) y e) de este artículo 88.3, el recurso podrá inadmitirse por auto motivado cuando el Tribunal aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

## 5.2 La Admisión del Recurso de casación

El artículo 90 LJCA señala que: «recibidos los autos originales y el expediente administrativo, la Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a que se refiere el apartado siguiente podrá acordar, excepcionalmente y solo si las características del asunto lo aconsejan, oír a las partes personadas por plazo común de treinta días acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia».

*A priori*, y nos referiremos más tarde a ello, la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, podrá oír a las partes o no (se trata de una posibilidad excepcional), de donde se deriva la facultad omnímoda de admitir o

---

<sup>589</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Preámbulo: «La preocupación por la idoneidad de los entes públicos y la voluntad de abordar su reforma condujo a la aprobación de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, mediante la que se creó este nuevo tipo de ente. El objetivo prioritario de esta Ley fue establecer mecanismos de responsabilidad en la dirección y gestión de los nuevos organismos públicos, vinculando el sistema retributivo al logro de sus objetivos y reconociendo un mayor margen de discrecionalidad en la gestión presupuestaria.

La Ley autorizó la creación de 12 Agencias, si bien hasta el momento solo se han constituido 7 de ellas, y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, autorizada en otra Ley. El objetivo de la reforma fue instaurar la Agencia como nuevo modelo de ente público, pero nació ya con una eficacia limitada. La disposición adicional quinta de la Ley autorizaba al Gobierno para transformar en Agencia los Organismos Públicos cuyos objetivos y actividades se ajustasen a su naturaleza, lo que implicaba el reconocimiento de la existencia de entidades que, por no cumplir este requisito, no precisarían transformación, y que permanecerían en su condición de Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales o entes con estatuto especial. Y, sin embargo, la disposición adicional séptima ordenaba atribuir el estatuto a todos los organismos públicos de futura creación «con carácter general».

Por todo ello, no puede decirse que los objetivos de la ley se hayan alcanzado, incluso después de más de seis años de vigencia, porque su desarrollo posterior ha sido muy limitado, y porque las medidas de control de gasto público han neutralizado la pretensión de dotar a las agencias de mayor autonomía financiera.

<sup>590</sup> Mantiene la Agencia Estatal de Administración Tributaria en la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 40/2015.

no el recurso atendiendo exclusivamente al criterio o apreciación de la Sala, respecto a la concurrencia del interés casacional objetivo.

Antes de abordar las diferentes posibilidades que ofrece la admisión, es necesario conocer cómo funciona la Sección encargada de valorar el escrito de preparación, y admitir o no el recurso. Como señala QUINTANA CARRETERO *et alii*<sup>591</sup>: «hasta ahora, la Sección de admisión venía estando compuesta de forma estable por el presidente de la Sala y los presidentes de las distintas Secciones que la componen. A partir de la plena operatividad de la reforma, cada seis meses la Sección de admisiones tendrá una composición diversa; quedando el presidente de la Sala como único miembro permanente sin que los demás presidentes de Sección tengan que formar necesariamente parte de aquella».

Esta antigua Sección formada por el presidente de Sala y los presidentes de las demás Secciones de la Sala Tercera seguirá existiendo para elucidar los recursos planteados contra los actos del Consejo General del Poder Judicial, tal como prescribe el artículo 638.2 LOPJ<sup>592</sup>.

Actualmente, con excepción del presidente de Sala cuya participación es fija y permanente, los miembros de la sección serán renovados semestralmente. Así lo exige el artículo 90.2 LJCA cuando señala que «la admisión o inadmisión a trámite del recurso será decidida por una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo integrada por el Presidente de la Sala y por al menos un Magistrado de cada una de sus restantes Secciones. Con excepción del Presidente de la Sala, dicha composición se renovará por mitad transcurrido un año desde la fecha de su primera constitución y en lo sucesivo cada seis meses, mediante acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo que determinará sus integrantes para cada uno de los citados periodos y que se publicará en la página web del Poder Judicial».

Las novedades respecto al régimen anterior estriban en que mientras antes solo acudían y participaban en dicha Sección el presidente de Sala y los presidentes de las demás Secciones, en este momento, no solo su carácter rotatorio<sup>593</sup>, sino el criterio que sobre el interés casacional aportará cada uno de ellos, aseguran que más tarde o

---

<sup>591</sup> AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), Madrid, Dykinson, pág. 270.

<sup>592</sup> Artículo 638.2. «Los acuerdos del Pleno y de la Comisión Permanente pondrán fin a la vía administrativa y serán recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El conocimiento de estos asuntos corresponderá a una sección integrada por el presidente de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, que la presidirá, y por los demás presidentes de sección de dicha Sala».

<sup>593</sup> Acuerdo de 30 de junio de 2016, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 14 de junio de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo que aprueba la composición de la Sección Primera de Admisiones de la Sala Tercera. BOE nº 163, de 7 de julio de 2016, pág. 47746; y Acuerdo de 30 de junio de 2016, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 14 de junio de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo que aprueba las normas de reparto, composición, funcionamiento y asignación de ponencias de la Sala Tercera para su adecuación a la nueva regulación del recurso de casación en lo contencioso-administrativo. BOE nº 163, de 7 de julio de 2016, págs. 47747-47755.



temprano participen todos los magistrados del Tribunal Supremo en dicha Sección, lo que sin duda beneficiará al enriquecimiento de la Sala.

Como riesgo de esta nueva composición, se encuentra el hecho del escaso tiempo del que van a disponer sus miembros para conocer todas las cuestiones que requieran una interpretación sobre la aplicación de normas concretas. Manejar todos los criterios que utilice la sala para determinar la existencia o no de interés casacional objetivo, exige un período de adaptación que en muchos casos coincidirá con la expiración del semestre para el que fue nombrado un magistrado.

Si bien la Sección de admisión anterior se pronunciaba fundamentalmente sobre cuestiones meramente formales, también de derecho material, para proceder a la inadmisión del recurso, en este momento se interpretará derecho sustantivo de manera que se cree un cuerpo doctrinal de jurisprudencia, analizando en cada recurso concreto, si concurre el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

La diferencia fundamental en lo que al proceso de admisión se refiere, pivota sobre el hecho de que antes de la modificación operada, la admisión se decidía sobre los escritos de preparación e interposición, mientras que actualmente, la admisión o no del recurso, se configura exclusivamente a resultados del contenido del escrito de preparación.

Por otro lado, de conformidad a lo señalado en el artículo 86.3 LJCA: «*cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma será competente una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia compuesta por el Presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el Presidente o Presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de las Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los Magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros*».

Es decir, cuando se interponga un recurso de casación autonómico, será competente para interpretar la norma infringida por la sentencia, una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia donde tenga su sede el mismo, que no podrá tener más de cinco miembros, presidida por el presidente de la Sala o Salas de lo Contencioso-Administrativo, los presidentes de las secciones (en número no superior a dos) y por los magistrados que componen esta Sala, hasta cinco en total.

Como se ha señalado al inicio de esta exposición, la Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, podrá acordar, «*excepcionalmente y solo si las características del asunto lo aconsejan*», oír a las partes personadas por plazo común de treinta días acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Resulta evidente que esta audiencia al interesado no es debida, y por tanto es discrecional para la Sección de admisión. No puede ser solicitado el plazo de treinta días por las partes, lo que genera un perjuicio fácilmente reparable, de haber concedido dicho trámite siempre que se fuese a rechazar el recurso. De esta forma, la sala podrá inadmitir si lo estima pertinente, sin necesidad de que medie este trámite.

En definitiva será la propia Sala la que, atendiendo a la especial singularidad del caso concreto, del que deriva una trascendencia que hay que valorar, o al observar una complejidad en el recurso que aconseje escuchar a las partes, conceda ese plazo de audiencia a los interesados, lo que no deja de ser una quiebra del principio de contradicción que todo proceso judicial debe asegurar. Se trata de un trámite para practicar alegaciones complementarias sobre el interés casacional objetivo, y no podrá utilizarse para subsanar deficiencias contenidas en el escrito de preparación.

En todo caso, las alegaciones practicadas deberán tener en cuenta lo señalado en el «Acuerdo sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo» para los escritos de alegaciones:

*«IV. Criterios orientadores para los escritos de alegaciones (art. 90.1 de la LJ).*

*Extensión máxima.*

*La extensión máxima del escrito de alegaciones previsto en el artículo 90.1 de la LJ, será fijada, en función de las circunstancias del caso, por la Sección de admisión prevista en el apartado segundo de este mismo precepto, sin que, en todo caso, pueda ser superior a la del escrito de preparación correspondiente»*

Prosiguiendo con el análisis de esta fase, de conformidad a lo señalado en el artículo 90.3 LJCA, la resolución sobre la admisión o inadmisión del recurso adoptará la siguiente forma:

- a) En los supuestos del apartado 2 del artículo 88, en los que ha de apreciarse la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, la resolución adoptará la forma de providencia, si decide la inadmisión, y de auto, si acuerda la admisión a trámite. No obstante, si el órgano que dictó la resolución recurrida hubiera emitido en el trámite que prevé el artículo 89.5 opinión que, además de fundada, sea favorable a la admisión del recurso, la inadmisión se acordará por auto motivado.
- b) En los supuestos del apartado 3 del artículo 88, en los que se presume la existencia de interés casacional objetivo, la inadmisión se acordará por auto motivado en el que se justificará que concurren las salvedades que en aquel se establecen<sup>594</sup>.

Sin problema alguno, puede observarse cómo este sistema, es antagónico al seguido hasta la reforma de la Ley Orgánica 7/2015, ya que bajo la regulación anterior, todos los supuestos de inadmisión de recurso se llevaban a cabo mediante auto motivado,

---

<sup>594</sup> ATS de 10 de abril de 2017 (RC 225/2017). Interpretación del artículo 88.3, *in fine* LJCA, a cuyo tenor cabe inadmitir (mediante «auto motivado») los recursos inicialmente beneficiados por la presunción de interés de los apartados a), d) y e) del mismo precepto, cuando el Tribunal Supremo: «aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia». Así puede acordarse si se pretende anudar el interés casacional a infracciones normativas circunscritas a las concretas vicisitudes del caso litigioso sin trascender a cuestiones dotadas de un mayor contenido de generalidad o con posible proyección a otros litigios.



mientras que la admisión a trámite se practicaba a través de providencia. Lo contrario a lo regulado ahora.

Siendo este el panorama querido por el legislador, aunque perjudique a las partes, en los supuestos del artículo 88.2 LJCA, es decir, aquellos en los que ha de apreciarse por el Tribunal Supremo la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, la resolución por la que se decida la inadmisión del recurso, adoptará la forma de providencia. Mientras que si se procede a su admisión, la resolución adoptará la forma de auto.

No obstante, si el órgano que dictó la resolución recurrida hubiera emitido en el trámite que prevé el artículo 89.5 opinión que, además de fundada, sea favorable a la admisión del recurso, la inadmisión se acordará por auto motivado. Este es el caso del Auto mencionado de fecha 5 de octubre de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria<sup>595</sup>, por el cual se aprecia que concurren todos los requisitos del artículo 89.2 de la LJCA, teniendo por preparado el recurso con las consecuencias dispuestas en el artículo 89.5 de dicha ley, estimando que si la Sala lo entiende oportuno, emitirá opinión sucinta y fundada sobre el interés objetivo del recurso para la formación de jurisprudencia. Así recoge textualmente este auto la opinión fundada favorable a la admisión del recurso:

«OPINIÓN SUCINTA Y FUNDADA<sup>596</sup>»

*Dispone el artículo 108 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, de 13 de julio, cuya interpretación se cuestiona en el recurso:*

*“3. El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”.*

*La Sala, a la vista de la novedosa regulación del precepto aplicado en el auto recurrido, aprecia que el recurrente ha planteado diversas cuestiones sobre las que podría ser conveniente se pronuncie el Tribunal Supremo ante la ausencia de jurisprudencia al respecto. Además, afecta a un gran número de situaciones en que por sentencia se ha declarado la contrariedad de una construcción de un inmueble a la normativa e implícitamente su derribo, y los intereses involucrados en estas ejecuciones. A saber:*

- 1. Su aplicación a procedimientos en que la orden de demolición no fue motivada sino que quedaba implícita en el fallo que apreciaba la contrariedad de la construcción a la normativa.*
- 2. Si al ser condición previa a la demolición conlleva la necesidad de suspensión de la ejecución hasta la determinación de por quién, a quién, cómo y a cuánto alcanza la garantía exigible.*

---

<sup>595</sup> Auto dictado en el procedimiento ordinario 1715/1998.

<sup>596</sup> Formulada por la presidenta en funciones, doña Clara Penín Alegre.

3. *Qué se entiende por garantías suficientes, cómo han de prestarse, si las Administraciones están exentas de prestar garantías y si basta con la existencia de convenios transaccionales sobre la forma de indemnización futura.*
4. *Quién es o son los obligados a prestarlas, si solo el condenado en el procedimiento que se ejecuta o puede alcanzar a los promotores de la construcción y/o a otras Administraciones involucradas, incluidas aquellas que hayan convenido asumir voluntariamente el pago de futuras indemnizaciones.*
5. *Qué se entiende por indemnizaciones debidas, si ha de ir referida a la concreta indemnización para cada perjudicado y, en tal caso, si requiere la incoación de un incidente en la ejecución o remite a los correspondientes expedientes administrativos de fijación de responsabilidad patrimonial.*
6. *Si la decisión previa de dejar fuera de la ejecución la determinación de la indemnización a los perjudicados es firme o la nueva regulación introduce la necesidad de incorporarla a la ejecución.*
7. *Qué se entiende por tercero de buena fe, si alcanza solo a los titulares de las construcciones o también a los titulares de otros derechos; si juega la presunción de buena fe del tercero, y si el concepto de tercero de buena fe lo es en el sentido de tercero hipotecario del artículo 34 de la Ley Hipotecaria.*
8. *Caso de negativa a prestar las garantías exigidas, si puede procederse a la demolición de las construcciones».*

Los autos de admisión precizarán la cuestión o cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo e identificarán la norma o normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso (artículo 90.4 LJCA)<sup>597</sup>. Lo que hace la Sección de admisión es definir la cuestión, referida a la interpretación de una norma infringida por la sentencia, en la que se aprecia el interés casacional objetivo. Debe mostrar razonadamente los criterios por los que la Sección estima que existe en un supuesto concreto, ese interés casacional objetivo.

Por eso es tan importante que los operadores jurídicos conozcan estos criterios de admisión. Estos autos de admisión motivados, se publicarán en la página web del Tribunal Supremo. Con periodicidad semestral, su Sala de lo Contencioso-Administrativo hará público, en la mencionada página web y en el *Boletín Oficial del Estado*, el listado de recursos de casación admitidos a trámite, con mención sucinta de la norma o normas que serán objeto de interpretación y de la programación para su resolución.

Por lo que se refiere a las providencias de inadmisión, únicamente indicarán si en el recurso de casación concurre una de estas circunstancias:

- a) ausencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación o recurribilidad de la resolución impugnada;

---

<sup>597</sup> AATS 6 de marzo de 2017 (RC 270/2016), 28 de marzo de 2017 (543/2017), 4 de abril de 2017 (145/2016), 10 de abril de 2017 (281/2017, 319/2017), 11 de abril de 2017 (853/2017), 24 de abril de 2017 (313/2017, 325/2016), 26 de abril de 2017 (223/2017, 680/2017), 28 de abril de 2017 (76/2017, 284/2017).



- b) incumplimiento de cualquiera de las exigencias que el artículo 89.2 impone para el escrito de preparación;
- c) no ser relevante y determinante del fallo ninguna de las infracciones denunciadas; o
- d) carencia en el recurso de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

La expresión «*únicamente indicarán*», se refiere a que una vez apreciada la inexistencia de interés casacional objetivo, se procederá a inadmitir el recurso, sin que le sea exigible al Tribunal Supremo, más razonamiento que indicar de forma clara y concisa, cuál es la circunstancia que dota al recurso de causa de improsperabilidad.

Sea admitido el recurso o no, el letrado de la Administración de Justicia de Sala comunicará inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada. En el supuesto de que nos encontremos ante la inadmisión del mismo, le devolverá las actuaciones procesales y el expediente administrativo recibidos.

Finaliza el artículo 90.5 señalando que «*contra las providencias y los autos de admisión o inadmisión no cabrá recurso alguno*».

Por último, se impondrán las costas a la parte recurrente, cuando se produzca la inadmisión a trámite del recurso de casación, pudiendo tal imposición ser limitada a una parte de ellas o hasta una cifra máxima<sup>598</sup>. Dada la dificultad de este nuevo recurso, y la imposibilidad material de practicar alegaciones, a no ser que de forma excepcional la propia Sala les conceda esa posibilidad, la imposición de costas, al igual que manifiesta de forma unánime la doctrina, parece desacertada. En el modelo anterior, se inadmitía el recurso una vez se habían formulado los escritos de preparación e interposición, se practicaban alegaciones por providencia, practicada de oficio, o por oposición del recurrido, que ahondaban en un trabajo meritorio que conllevaba la imposición de costas que ahora no está justificada.

---

<sup>598</sup> Para QUINTANA LÓPEZ las costas en la inadmisión deberían seguir el régimen de la sentencia, es decir, solo imponerse en el supuesto de apreciar temeridad o mala fe procesal. QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2017): «Algunos aspectos de la nueva regulación sobre el recurso de casación frente a sentencias en el orden contencioso-administrativo. El trámite de admisión», en *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, PAREJO ALFONSO, Luciano José y VIDA FERNÁNDEZ, José (coords.), Vol. 1, Tomo 1, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 794.

### 5.3 La interposición del recurso de casación

En la versión anterior a la modificación de la Ley Orgánica 7/2015, el trámite de sustanciación o interposición tenía una configuración muy distinta a la actual<sup>599</sup>, por cuanto anteriormente, desde que el secretario judicial tenía por preparado el recurso, emplazaba a las partes para su comparecencia e interposición del recurso, dentro del plazo de treinta días ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Dentro de ese término del emplazamiento, el recurrente tenía que personarse y formular ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el escrito de interposición del recurso, en el que era una exigencia inexcusable, expresar razonadamente el motivo o motivos en que se amparaba dicho escrito (la desaparición de estos motivos<sup>600</sup> supone una modificación sustancial en la concepción de este recurso), citando las normas o la jurisprudencia que consideraba infringidas (esta obligación se mantiene en la regulación vigente, como hemos visto en la fase preparatoria).

Analizado el procedimiento al que se somete el recurso de casación en la actualidad, ya se ha resaltado que todo este panorama anterior se ha modificado sustancialmente. Mientras se mantuvo el modelo basado en la importancia del escrito de interposición,

---

<sup>599</sup> Artículo 92 de la LJCA antes de la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015: «1. Dentro del término del emplazamiento, el recurrente habrá de personarse y formular ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el escrito de interposición del recurso, en el que se expresará razonadamente el motivo o motivos en que se ampare, citando las normas o la jurisprudencia que considere infringidas.

2. Transcurrido dicho plazo sin presentar el escrito de interposición, el secretario judicial declarará desierto el recurso, ordenando la devolución de las actuaciones recibidas a la Sala de que procedieren.

3. Si el recurrente fuere el defensor de la Administración o el Ministerio Fiscal, en cuanto se reciban los autos se dictará diligencia de ordenación dándoles traslado de los mismos por plazo de treinta días para que manifiesten si sostienen o no el recurso y, en caso afirmativo, formulen el escrito de interposición ajustado a lo que previene el apartado 1 de este artículo.

4. Si el recurso no se sostuviera o no se formulara el escrito de interposición en el plazo antes señalado, se declarará desierto por el secretario judicial».

<sup>600</sup> GONZÁLEZ-VARAS expone unas pautas para la redacción de un recurso de casación: «Al no haber ya “motivos” que sirven de pauta para recurrir, el recurrente tiene que hacer una cierta labor de encaje de distintos artículos para la redacción de los escritos de preparación y casación. La parte procesal lo que se seguirá preguntando, cuando se le notifique una sentencia que no considera favorable ni correcta, es qué hacer si a su juicio el fallo es arbitrario, no está motivado, no es congruente, vulnera jurisprudencia o infringe normas o ha habido errores en procedendo. La infracción de jurisprudencia o de norma, que interesará al recurrente, se regula en el articulado cuyo objeto es la preparación del recurso o este último (89.2 y 92.3 de la LJCA), pero no tanto en el interés casacional objetivo ( artículo 88 de la LJCA). Asimismo, sigue siendo útil el conocimiento de la praxis de la legislación derogada, ya que es significativo que la interpretación de casación de los conceptos puede hacerse a la luz de la jurisprudencia anterior, al menos por el momento, en ausencia de otras pautas. A veces parece presuponerse el conocimiento del antecedente de la regulación en cuestión. Esto es así considerando otra clave de la reforma por LO 7/2015, que es el hecho de la “refundición” (en la actual normativa) de la regulación de tres recursos de casación precedentes (ordinario, de unificación de la doctrina, y en interés de la ley)». En GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2016): «Comentarios al nuevo recurso de casación (1): artículos 86 y 87 de la LJCA tras la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 7, pág. 82.



una vez interpuesto el recurso, el secretario judicial pasaba las actuaciones al magistrado ponente para que se instruyese y sometiese a la deliberación de la Sala lo que hubiere de resolverse sobre la admisión o inadmisión del recurso interpuesto, es decir, se producía la admisión una vez se habían formulado tanto el escrito de preparación, como el de interposición. Muy al contrario, en este momento, la admisión se llevará a cabo a resultas de lo manifestado en el escrito de preparación. El cambio es sustancial.

En definitiva, el esfuerzo mayor en el nuevo modelo de recurso de casación, hay que emplearlo en la confección del escrito de preparación, que se convierte en el hito más trascendente del procedimiento. A diferencia del régimen anterior, ahora no habrá que interponer el escrito de interposición hasta que haya sido admitido previamente el recurso por apreciar que concurre interés casacional objetivo, una vez ha sido identificado con precisión por el recurrente, en la fase preparatoria.

De conformidad a lo señalado en el artículo 92.1 LJCA, admitido el recurso a trámite, el letrado de la Administración de Justicia de la Sección de admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo remitirá las actuaciones a la Sección de dicha Sala competente para su tramitación y decisión, haciendo saber a la parte recurrente que dispone de un plazo de treinta días, a contar desde la notificación de la diligencia de ordenación que sustancie este trámite, para presentar en la Secretaría de esa Sección competente, el escrito de interposición del recurso de casación. Durante este plazo, las actuaciones procesales y el expediente administrativo estarán de manifiesto en la Oficina judicial.

Transcurrido dicho plazo de treinta días, sin presentar el escrito de interposición, el Letrado de la Administración de Justicia declarará desierto el recurso, ordenando la devolución de las actuaciones recibidas a la Sala de que procedieran. Contra tal declaración solo podrán interponerse los recursos que prevé el artículo 102 bis<sup>601</sup> LJCA.

---

<sup>601</sup> Artículo 102 bis: «1. Contra las diligencias de ordenación y decretos no definitivos del secretario judicial cabrá recurso de reposición ante el Secretario que dictó la resolución recurrida, excepto en los casos en que la ley prevea recurso directo de revisión. El recurso de reposición se interpondrá en el plazo de cinco días a contar desde el siguiente al de la notificación de la resolución impugnada.

Si no se cumplieran los requisitos establecidos en el párrafo anterior, se inadmitirá mediante decreto directamente recurrible en revisión. Interpuesto el recurso en tiempo y forma, el secretario judicial dará traslado de las copias del escrito a las demás partes, por término común de tres días, a fin de que puedan impugnarlo si lo estiman conveniente. Transcurrido dicho plazo, el secretario judicial resolverá mediante decreto dentro del tercer día.

2. Cabrá recurso directo de revisión contra los decretos por los que se ponga fin al procedimiento o impidan su continuación. Dicho recurso carecerá de efectos suspensivos sin que, en ningún caso, proceda actuar en sentido contrario a lo que se hubiese resuelto.

Cabrá interponer igualmente recurso directo de revisión contra los decretos en aquellos casos en que expresamente se prevea.

3. El recurso de revisión deberá interponerse en el plazo de cinco días mediante escrito en el que deberá citarse la infracción en que la resolución hubiera incurrido.

Cumplidos los anteriores requisitos, el secretario judicial, mediante diligencia de ordenación, admitirá el recurso, concediendo a las demás partes personadas un plazo común de cinco días

El escrito de interposición deberá confeccionarse en apartados separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan, tal como exige el artículo 92.3 LJCA.

A su vez, es necesario exponer razonadamente por qué han sido infringidas las normas o la jurisprudencia que como tales se identificaron en el escrito de preparación, sin poder extenderse a otra u otras no consideradas entonces.

En el escrito deben analizarse, y nunca a modo de simple cita, las sentencias del Tribunal Supremo que a juicio de la parte son expresivas de aquella jurisprudencia que se reputa infringida, para de forma motivada y reflexiva, justificar su aplicabilidad al caso.

Todo ello le es exigible al recurrente en el marco de los condicionantes que la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, en su sesión de 20 de abril de 2016, ha impuesto a los escritos procesales formulados en casación, a través del «Acuerdo sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo»<sup>602</sup>:

*«II. Normas para los escritos de interposición y oposición de los recursos de casación dirigidos a la Sala Tercera del Tribunal Supremo.*

#### *1. Extensión máxima.*

*Los escritos de interposición y contestación tendrán una extensión máxima de 50.000 “caracteres con espacio”, equivalente a 25 folios. El texto figurará en una sola cara de la hoja (anverso) y no en ambas (anverso y reverso).*

*Esta extensión máxima incluye las notas a pie de página, esquemas o gráficos que eventualmente pudieran incorporarse.*

*El abogado, u otra persona que este designe, deberá certificar al final del mismo el número de caracteres que contiene el escrito que presenta.*

#### *2. Formato.*

*Se utilizará para el texto como fuente “Times New Roman”<sup>603</sup>, con un tamaño de 12 puntos en el texto y de 10 puntos en las notas a pie de página o en la transcripción literal de preceptos o párrafos de sentencias que se incorporen.*

*El interlineado en el texto será de 1,5.*

---

*para impugnarlo, si lo estiman conveniente.*

*Si no se cumplieran los requisitos de admisibilidad del recurso, el Juzgado o Tribunal lo inadmitirá mediante providencia. Transcurrido el plazo para impugnación, háyanse presentado o no escritos, el Juzgado o Tribunal resolverá sin más trámites, mediante auto, en un plazo de cinco días. Contra las resoluciones sobre admisión o inadmisión no cabrá recurso alguno.*

*4. Contra el auto dictado resolviendo el recurso de revisión únicamente cabrá recurso de apelación y de casación en los supuestos previstos en los artículos 80 y 87 de esta ley, respectivamente».*

<sup>602</sup> Puede consultarse en su integridad en el Anexo II.

<sup>603</sup> Una visión crítica sobre el particular en: COLOMER HERNÁNDEZ, Ignacio (2017): «De cuando la times new roman se pudo imponer sobre el derecho de defensa en la casación contencioso-administrativa», *Diario La Ley*, nº 8919.



Los márgenes horizontales y verticales (márgenes superior, inferior, izquierdo y derecho de la página) serán de 2,5 cm.

Todos los folios estarán numerados de forma creciente, empezando por el número 1. Este número figurará en la esquina superior derecha del folio.

Todos los documentos que se aporten con el escrito deberán estar suficientemente identificados y numerados como Documento o Anexo, por ejemplo: Documento o Anexo 1, Documento o Anexo 2, Documento o Anexo 3 y así sucesivamente.

El formato electrónico del folio será A4, sin rayas ni otros elementos que dificulten su lectura o tratamiento informático. Idéntica previsión se aplicará si el documento se presenta en papel.

### 3. Estructura.

#### 3.1. Carátula.

Los escritos de interposición y oposición presentados por vía telemática o en papel irán precedidos de una carátula o formulario, que generará el sistema o que rellenarán los profesionales que presenten el escrito, y que contendrá, al menos, los siguientes datos:

- Número del recurso de casación.
- Identificación de la Sala y Sección destinataria del escrito.
- Nombre del recurrente o recurrentes ordenados alfabéticamente y el número del DNI, pasaporte, NIE (en el caso de extranjeros) o NIF (en el caso de personas Jurídicas). En el caso de tratarse de una Administración pública bastará con la identificación de la misma.
- Nombre del procurador y número de colegiado.
- Nombre del letrado/s y número de colegiado.
- Identificación de la sentencia o resolución recurrida en casación, expresando el Tribunal, Sala y Sección de procedencia, la fecha de la resolución y el número del procedimiento. Por ejemplo: sentencia de la Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 1 de enero de 2016 (procedimiento o recurso 1/2016). (Este dato no será necesario cuando se trate del escrito de oposición).
- Identificación del tipo de escrito que se presenta (escrito de interposición o escrito de oposición al recurso presentado por el recurrente).

#### 3.2. Contenido de los escritos.

Los escritos de interposición se estructurarán en apartados separados y debidamente numerados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan, en los términos previstos en el artículo 92.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

*Igual previsión regirá para los escritos de oposición reflejando en el encabezamiento de cada apartado la cuestión que abordarán como respuesta a los contenidos en el escrito de personación o a los diferentes extremos controvertidos».*

El establecimiento de normas o instrucciones destinadas a regular la extensión máxima y otros requisitos extrínsecos de los escritos que se presenten ante el Tribunal Supremo constituye una novedad en nuestro ordenamiento, pero no es desconocida en otros Tribunales de nuestro entorno. Tanto el Tribunal General<sup>604</sup> como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>605</sup> disponen de normas que regulan, de forma muy detallada, la extensión máxima, el formato y estructura de los escritos que se presenten, así como las consecuencias anudadas a su incumplimiento. Así mismo, tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>606</sup> como el Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de América<sup>607</sup> disponen de normas similares. Otros países de la Unión Europea han introducido previsiones para regular la extensión máxima de los escritos que se presenten ante su Tribunal Supremo, este es el caso de Irlanda<sup>608</sup>,

---

<sup>604</sup> El Tribunal General de la Unión Europea en su nuevo Reglamento de Procedimiento de 4 de marzo de 2015 (DO L 105 de 23 de abril de 2015) regula las disposiciones que hasta entonces se recogían como instrucciones prácticas a las partes relativas a la longitud de los escritos de alegaciones. Los artículos 75, 189, 212 se refieren a la longitud de los escritos en los recursos directos y recursos de casación entre otros y el artículo 224 se remite a las normas prácticas que se dictarán en desarrollo del reglamento. Tales normas prácticas se aprobaron el 20 de mayo de 2015 que en su apartado referido a la «presentación de escritos procesales y de sus anexos» (artículos 91 y ss.) regula de forma pormenorizada las indicaciones que deben contener, su numeración, formato, tipo de letra, forma de identificación de anexos adjuntos, etc. Y bajo la denominación «longitud de los escritos de alegaciones» (artículos 114 y ss.) regula la extensión máxima de los escritos en número de páginas.

<sup>605</sup> El nuevo Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aprobado en septiembre de 2012 y modificado en junio de 2013, prevé que el Tribunal pueda determinar una longitud máxima para los escritos de alegaciones o de observaciones que se presenten ante él. En el artículo 109.2 ha establecido previsiones para la fase escrita del procedimiento prejudicial de urgencia. Paralelamente ha dictado unas Instrucciones prácticas a las partes, de 31 de enero de 2014, limitando a 20 el número de páginas para un asunto prejudicial, 30 en la demanda y contestación en los recursos directos, 12 en los de réplica y duplica y 25 en el recurso de casación. Tales instrucciones prácticas también recogen la forma y estructura de los escritos procesales para facilitar su lectura y tramitación y su tratamiento informático.

<sup>606</sup> El 1 de enero de 2016 entró en vigor la nueva redacción del artículo 47 del Reglamento de Procedimiento del TEDH (aprobado por el Pleno del TEDH en fechas 1 de junio y 5 de octubre de 2015) que fija las condiciones formales para recurrir ante ese tribunal, exigiendo que toda demanda se presente en un formulario facilitado por la Secretaría al que se le puede adjuntar un documento con una extensión máxima de 20 páginas, el formato, el tipo de letra, los márgenes y la estructura de este documento adjunto.

<sup>607</sup> Las «Rules of the Supreme Court of United States», aprobadas el 19 de abril de 2013 y actualmente vigentes, contienen (regla 33) un minucioso régimen de presentación de los escritos procesales, referidos al tamaño y color del papel, tipo de fuente, forma de citar las disposiciones y la jurisprudencia y una severa limitación del número de palabras que se pueden utilizar en relación con cada tipo de escrito (9.000 para demanda y contestación, 3.000 para réplicas y 15.000 para el escrito que contiene las cuestiones de fondo) expresándose la necesidad de que el abogado certifique el número de palabras del documento. El incumplimiento de estas reglas conlleva la inadmisión de las peticiones o alegaciones. Un análisis más amplio de la *Supreme Court* y del *certiorari* en el apartado 3.5 de la Parte III.

<sup>608</sup> Una reciente ley aprobada en el 2014 permite establecer instrucciones sobre el límite máximo



existiendo otros que han mostrado su interés por introducir este tipo de medidas (por ej. Bélgica) en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Estas normas tienen una doble finalidad: por un lado facilitar la lectura, análisis y decisión por parte del Tribunal Supremo de los escritos que se presenten; por otro, establecer una estructura y formato uniformes con vistas a su presentación telemática o a su posterior tratamiento digital, permitiendo una rápida localización del propósito del escrito y de los datos de identificación necesarios.

A estas normas de estilo, hay que sumar otra obligación que le es exigible al recurrente, consistente en precisar el sentido de las pretensiones que la parte deduce y de los pronunciamientos que solicita (ex artículo 93.2.b LJCA). Para ello, es el propio artículo 87.bis.2 LJCA el que define el objeto de aquellas: deberán interesar la anulación, total o parcial, de la sentencia o auto impugnado y, en su caso, la devolución de los autos al Tribunal de instancia o la resolución del litigio por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dentro de los términos en que apareciese planteado el debate.

Si presentado el escrito de interposición este no cumpliera las exigencias descritas anteriormente, la Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo competente para la resolución del recurso acordará oír a la parte recurrente sobre el incumplimiento detectado y, sin más trámites, dictará sentencia inadmitiéndolo si entendiera tras la audiencia que el incumplimiento fue cierto.

Esta rigidez formal una vez se ha apreciado la existencia de interés casacional objetivo, es sorprendente, y nos atreveríamos a decir, innecesaria. A pesar de la doctrina de la Sala sobre la insubsanabilidad de las deficiencias existentes en el escrito de interposición (ATS 21 de abril de 2016, RRCC 3448/2015 y 2698/2015), no parece acertado aperturar un trámite de audiencia que está abocado al fracaso, por cuanto detectado el incumplimiento, solo procede inadmitir el recurso.

De igual forma, no se entiende que en este trámite que ofrece la Sala, se realice sin aportación alguna de la parte recurrida. Siendo clara la inoperancia de esta posibilidad que oferta el legislador, igual hubiese dado, considerar la participación de dicha parte.

En todo caso, la sentencia de inadmisión, impondrá a la parte recurrente las costas causadas, pudiendo tal imposición ser limitada a una parte de ellas o hasta una cifra máxima.

---

de palabras (10.000) en los escritos de las partes, debiendo incorporar un contador de palabras, pudiendo obtener una dispensa, previa a la presentación y siempre de carácter excepcional. Se permite que el registro del Tribunal rechace los documentos que excedan de la extensión máxima permitida.

#### 5.4 La oposición al recurso de casación

La regulación sobre el escrito de oposición a la interposición formulada es escueta y se contiene en el artículo 92.5 y 6 LJCA.

Si el escrito de interposición reuniese los requisitos exigidos, se acordará dar traslado del escrito de interposición a la parte o partes recurridas y personadas para que puedan oponerse al recurso en el plazo común de treinta días.

En este trámite de oposición, estarán de manifiesto las actuaciones procesales y el expediente administrativo en la Oficina judicial, es decir, no se da traslado de los autos y el expediente administrativo durante los 30 días previstos para poder oponerse, a la parte recurrida. Tampoco se prevé que las partes puedan solicitar y obtener tal traslado, lo que podría afectar al correcto ejercicio del derecho de defensa<sup>609</sup>.

Como novedad en el nuevo recurso frente al régimen anterior, se veda expresamente la posibilidad de realizar alegaciones que pretendan la inadmisión del recurso, lo cual es lógico porque la admisión tras la reforma se anticipa a la interposición<sup>610</sup>. No se prevé ni parece posible la adhesión al recurso dada la naturaleza extraordinaria del mismo<sup>611</sup>.

Por otro lado, el escrito de oposición está sujeto a las mismas normas que el escrito de interposición. Su extensión máxima y otras condiciones extrínsecas en cuanto a su redacción y estructura formal, se encuentran en el Acuerdo de 20 de abril de 2016 adoptado la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo.

Irá precedido el escrito de oposición de una carátula o formulario, que generará el sistema o que rellenarán los profesionales que presenten el escrito, y que contendrá, al menos, los siguientes datos:

- Número del recurso de casación.
- Identificación de la Sala y Sección destinataria del escrito.
- Nombre del recurrente o recurrentes ordenados alfabéticamente y el número del DNI, pasaporte, NIE (en el caso de extranjeros) o NIF (en el caso de personas jurídicas). En el caso de tratarse de una Administración pública bastará con la identificación de la misma.
- Nombre del procurador y número de colegiado.
- Nombre del letrado/s y número de colegiado.
- Identificación de la sentencia o resolución recurrida en casación, expresando el Tribunal, Sala y Sección de procedencia, la fecha de la resolución y el número del procedimiento.

<sup>609</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2015): «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *op. cit.*, pág. 37.

<sup>610</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y el nuevo recurso de casación "para la formación de jurisprudencia"», *op. cit.*, pág. 125.

<sup>611</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación Contencioso-Administrativo*, *op. cit.*, pág. 235.



- Identificación del tipo de escrito que se presenta (escrito de interposición o escrito de oposición al recurso presentado por el recurrente).

En cuanto a su contenido se estructurará en apartados separados y debidamente numerados que se encabezarán con un epígrafe expresivo como respuesta a los contenidos en el escrito de personación o a los diferentes extremos controvertidos, en los términos previstos en el artículo 92.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Además, mediante otrosí, en el escrito de oposición podrá solicitarse la celebración de vista pública.

La falta de presentación de escrito de oposición dentro del plazo conferido para ello, no tiene consecuencia alguna (no se entenderá ni que existe reconocimiento de lo alegado en la interposición, ni allanamiento alguno<sup>612</sup>), por lo que transcurrido dicho plazo preclusivo (la presentación extemporánea del escrito supondrá la pérdida del trámite, pudiendo intervenir en trámites sucesivos, ATS 11 de marzo de 2014, RC 2574/2012), los autos seguirán su curso hasta que se dicte sentencia.

## 5.5 Vista pública

Transcurrido el plazo de treinta días para poderse oponer al recurso, háyanse presentado o no los escritos de oposición, la Sección competente para la decisión del recurso, de oficio o a petición de cualquiera de las partes formulada por otrosí en los escritos de interposición u oposición, acordará la celebración de vista pública salvo que entendiera que la índole del asunto la hace innecesaria, en cuyo caso declarará que el recurso queda concluso y pendiente de votación y fallo. El señalamiento del día en que haya de celebrarse la vista o en que haya de tener lugar el acto de votación y fallo respetará la programación que, atendiendo prioritariamente al criterio de mayor antigüedad del recurso, se haya podido establecer.

La Sección competente para la decisión del recurso es la que decide sobre la celebración de vista pública que podrá acordarla, tras la petición, mediante otrosí, de parte recurrente o recurrida en sus correspondientes escritos de interposición y oposición o de oficio.

De la redacción del artículo, se desprende que la celebración de vista será la práctica general en esta fase del recurso<sup>613</sup>, siendo la excepción, al entender que la índole del asunto la hace innecesaria, su no celebración de conformidad a lo señalado en el artículo 93.6 LJCA. En todo caso deberá respetarse la programación que se haya podido establecer.

---

<sup>612</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): *Principios de Derecho Administrativo General*, op. cit., pág. 843. RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo*, op. cit., pág. 235.

<sup>613</sup> RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón (2015). «Los recursos de casación contencioso-administrativos en la LO 7/2015 de modificación de la LOPJ», *Práctica de tribunales*, nº 5544 y AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, op. cit., pág. 359.

Si se acuerda la celebración de la vista en el mismo acto se señalará el día en que haya de llevarse a cabo, y se celebrará conforme al artículo 486.2 de la LEC<sup>614</sup>.

El presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por sí mismo o a petición de la mayoría de los magistrados de la Sección que ha de resolver el recurso, cuando la índole del asunto lo aconsejara (especial relevancia, singular complejidad, etc.<sup>615</sup>), podrá acordar que los actos de vista pública o de votación y fallo tengan lugar ante el Pleno de la Sala.

Si se acuerda que no se celebrara vista por ser innecesario por la índole del asunto, se declarará que el recurso queda concluso y pendiente de votación y fallo, señalándose el día para tal efecto.

Los señalamientos de las vistas o de votación y fallo respetarán la programación que, atendiendo prioritariamente al criterio de mayor antigüedad del recurso, se haya podido establecer, sin que se haya previsto la regla de preferencia para los recursos contra disposiciones generales prevista en la instancia en el artículo 66 LJCA.

A la vista de los límites impuestos para la elaboración de los escritos de interposición y oposición, sobre todo en cuanto a extensión, es previsible que las partes soliciten vista en la mayoría de los casos para poder completar o puntualizar dichos escritos<sup>616</sup>.

## 5.6 Sentencia

Conforme al artículo 92.8 LJCA, la Sección que ha de resolver el recurso o, en su caso, el Pleno de la Sala (*«cuando la índole del asunto lo aconsejara, el presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de oficio o a petición de la mayoría de los magistrados de la Sección antes indicada, podrá acordar que los actos de vista pública o de votación y fallo tengan lugar ante el Pleno de la Sala»*), dictará sentencia en el plazo de diez días desde que termine la deliberación para votación y fallo<sup>617</sup>.

El *dies a quo* del plazo referido, comienza a computarse desde la fecha de deliberación para votación y fallo, cuando hasta este momento se fijaba el término, en la fecha en que se declaraba concluso para sentencia (antiguo artículo 94.4 LJCA), *«lo que supone ajustarse a la realidad ante el incumplimiento en la práctica de la anterior previsión»*<sup>618</sup>.

El contenido de la sentencia se regula en el artículo 93 LJCA:

---

<sup>614</sup> Ibídem.

<sup>615</sup> Ibídem, pág. 361.

<sup>616</sup> Ibídem, pág. 359.

<sup>617</sup> *«El precepto incurre en una clara incorrección técnica, puesto que la sentencia “se dicta” en el momento de terminar la deliberación sobre la ponencia; cosa distinta es su redacción, plasmación en papel, firma y notificación a las partes, actuaciones que serán las que deban realizarse en el plazo que este precepto establece»*. En SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): «La vía contenciosa en el ámbito local: especial referencia al recurso de casación contencioso-administrativo tras la reforma», *op. cit.*, pág. 648.

<sup>618</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa tras la Ley Orgánica 7/2015», *op. cit.*, pág. 173.



- resolverá las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso, anulando la sentencia o auto recurrido, en todo o en parte, o confirmándolos. GONZÁLEZ VARAS expone la problemática que se está planteando en la práctica procesal, relativa a casos paradójicos en que un particular recurre en instancia con varias pretensiones fundadas en Derecho, estimándose el recurso contencioso-administrativo por una de tales pretensiones, dejándose sin juzgar los restantes, de modo que, una vez recurre la parte contraria, centra esta todos sus esfuerzos en combatir esa pretensión que dio lugar a la estimación del recurso. La cuestión entonces es que, si en casación el TS da la razón al recurrente que perdió en instancia por entender que le asiste razón en cuanto a esa concreta pretensión invocada, ello no debe llegar a dejar sin juzgar las demás pretensiones de la demanda de la parte que venció en instancia<sup>619</sup>.
- podrá asimismo, cuando justifique su necesidad, ordenar la retroacción de actuaciones a un momento determinado del procedimiento de instancia para que siga el curso ordenado por la ley hasta su culminación<sup>620</sup>.

La sentencia fijará la interpretación de aquellas normas estatales o la que tenga por establecida o clara de las de la Unión Europea sobre las que, en el auto de admisión a trámite, se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo, resolviendo las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso.

Puede así mismo ordenar la retroacción de actuaciones a un momento determinado del procedimiento de instancia para que siga el curso ordenado por la ley hasta su culminación, cuando justifique su necesidad. La existencia de vicios procesales en la instancia, provoca que se devuelvan los autos al tribunal *a quo* para que se subsanen, y se prosiga su tramitación hasta que se vuelva a dictar sentencia.

La retroacción debe aplicarse de forma restrictiva ya que «*solo procederá cuando justifique su necesidad*»<sup>621</sup>, además, no es preceptiva y en aras de la economía procesal el Tribunal Supremo debe resolver, si puede evitarse la retroacción<sup>622</sup>.

Si la sentencia apreciase que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no es competente para el conocimiento de aquellas pretensiones, o que no lo era el órgano judicial de instancia, anulará la resolución recurrida e indicará, en el primer caso, el

---

<sup>619</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2016): «Comentarios al recurso de casación en vía contencioso-administrativa (3): artículos 90 a 93 de la LJCA tras la LO 7/2015. Régimen de admisiones del recurso de casación, redacción del recurso, sentencia y costas procesales», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 9, pág. 99.

<sup>620</sup> A criterio del profesor SANTAMARÍA PASTOR hubiera sido preferible establecer una regla según la cual la retroacción de actuaciones solo procedería en los casos en que la Sala Tercera no se encontrara en condiciones de dictar una resolución de fondo sobre las pretensiones materiales de la parte recurrente sin celebrar nuevas actuaciones probatorias. En SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): «La vía contenciosa en el ámbito local: especial referencia al recurso de casación contencioso-administrativo tras la reforma», *op. cit.*, pág. 647.

<sup>621</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2015): «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *op. cit.*, pág. 37.

<sup>622</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 239.

concreto orden jurisdiccional que se estima competente, con los efectos que prevé el artículo 5.3 de esta ley, o remitirá, en el segundo, las actuaciones al órgano judicial que hubiera debido conocer de ellas (artículo 93.2 LJCA).

Excepcionalmente para resolver la controversia, el Tribunal Supremo podrá integrar en la sentencia, en los hechos admitidos como probados por la Sala de instancia, aquellos otros que, habiendo sido omitidos por esta, estén suficientemente justificados según las actuaciones y cuya toma en consideración resulte necesaria para apreciar la infracción alegada de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, incluso la desviación de poder. Se trata de una matización a la imposibilidad de entrar en cuestiones de hecho<sup>623</sup> prevista por el artículo 87.bis.1 LJCA<sup>624</sup>. Lo que no puede hacerse, es que se revisen en casación hechos declarados probados en la instancia.

### 5.7 Costas procesales

En materia de costas, hay que distinguir entre las devengadas en la instancia, y las generadas en casación<sup>625</sup>. Por lo que se refiere a las primeras, se impondrán las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho, todo ello de conformidad a lo establecido en el artículo 139 LJCA. Es decir, rige el principio del vencimiento objetivo.

En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad.

Si ese es el régimen de las actuaciones practicadas ante el Tribunal *a quo*, en la vía casacional, se abandona el criterio del vencimiento objetivo<sup>626</sup> y cada parte abonará

---

<sup>623</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y el nuevo recurso de casación “para la formación de jurisprudencia”», *op. cit.*, pág. 127.

<sup>624</sup> Para el abogado Manuel RIVERO el artículo 87.1 bis se refiere solo al «Tribunal Supremo» y habría sido mejor utilizar la expresión «Tribunal de casación». En RIVERO GONZÁLEZ, Manuel (2015): «El nuevo régimen de los recursos extraordinarios en la jurisdicción contencioso-administrativa», *op. cit.*, pág. 45.

<sup>625</sup> «Como puede observarse, la nueva regulación modifica sustancialmente el régimen de la imposición de costas en la casación, volviendo a introducir los conceptos de temeridad y mala fe, como criterios de referencia para su posible imposición. Al margen de destacar que resultará muy exigente un juicio sobre la concurrencia de cualquiera de estas dos circunstancias, teniendo en cuenta que el recurrente ha debido pasar varios filtros en su afán de demostrar el interés casacional objetivo, dado que será difícil seguir manejando las definiciones que de tales conceptos se encuentran en nuestra jurisprudencia». TOLOSA TRIBIÑO, César (2017): «El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo», en AA.VV., *Recientes reformas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: El recurso de casación y la ejecución de las sentencias de derribo*. XV Curso sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, NAVARRO VEGA, M. Belén (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 56.

<sup>626</sup> Lo que es una muestra de la renuencia con la que un sector de la Sala Tercera había acogido la reforma que impuso el principio de vencimiento. En SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): «La vía contenciosa en el ámbito local: especial referencia al recurso de casación contencioso-



las causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el Tribunal aprecie, y así lo motive, que una de las partes ha actuado con mala fe o temeridad e imponga a esa parte la totalidad de las mismas. Aunque será difícil que pueda apreciarse mala fe o temeridad, una vez se ha admitido el recurso por entender que existe interés casacional<sup>627</sup>.

Además el Tribunal podrá limitar a una parte de las costas o fijar una cifra máxima.

---

administrativo tras la reforma», *op. cit.*, pág. 647.

<sup>627</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo*, *op. cit.*, pág. 240.

## 6. EL RECURSO DE CASACIÓN POR INFRACCIÓN DE NORMAS AUTONÓMICAS

### 6.1 Antecedentes

En el orden contencioso-administrativo es una *vexata quaestio*<sup>628</sup> la controversia doctrinal centrada en determinar el sentido que deba tener el recurso de casación<sup>629</sup> ante el Tribunal Supremo y sus implicaciones con el ordenamiento autonómico<sup>630</sup>. Como ya apuntamos, el Libro Blanco de la Justicia de 1997 abogó por la potenciación de la Sala Tercera del TS como sede de unificación de doctrina de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los diferentes Tribunales Superiores de Justicia concretando por ello que el cometido primordial del TS debiera consistir en homogeneizar y delimitar los criterios judiciales a seguir por los órganos jurisdiccionales inferiores a través del recurso de casación para unificación de doctrina.

En el Informe 2000 de la Sala de Gobierno del TS se propugnó por una reforma del recurso de casación con la finalidad de atribuir funciones similares a las de este a las Salas de los TSJ, así como la introducción de instrumentos, como la cuestión prejudicial a plantear por los TSJ cuando pretendiesen separarse de la jurisprudencia, en aras de permitir a la Sala Tercera asegurar la unidad del ordenamiento jurídico.

En el tantas veces citado Informe explicativo y propuesta de Ley de Eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, elaborado en marzo de 2013 por la Sección Especial para la Reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de la Comisión General de Codificación realizaba unas interesantes conclusiones sobre el papel de los TSJ y el recurso de casación estatal y autonómico:

*«3ª. La Sección propone la ampliación material y la objetivación de la casación. Se trata de permitir que la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (y por extensión las correspondientes Salas de los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas en relación con el Derecho autonómico) gocen de la facultad de seleccionar los asuntos admisibles, en virtud de su interés casacional objetivo. Esto es, en función de la conveniencia para la comunidad jurídica de que el Tribunal se pronuncie de forma temprana sobre la interpretación de la norma.»*

---

<sup>628</sup> Cuestión que continúa candente. A modo ilustrativo véase ROMERO REY, Carlos (2014): «La necesaria profundización en el Estado autonómico, también en materia casacional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 167, págs. 161-178.

<sup>629</sup> La exclusión inicial de la casación autonómica del recurso de casación fue entendida como una degradación del Derecho autonómico convirtiéndolo en un ordenamiento degradado o de segundo rango y nivel. En CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco (2000): «Un Derecho degradado (ordenamiento autonómico y recurso de casación)», en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, SOSA WAGNER, Francisco (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 2183.

<sup>630</sup> LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando (1994): *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Civitas y GERPE LANDIN, Manuel y otros (2008): *La posición del Tribunal Supremo en el Estado Autonómico*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.



*[...] En la opción alternativa, considerada por la Sección, contra las sentencias dictadas en única instancia por el Tribunal Supremo no habría recurso alguno. Y, en lo que hace a los Tribunales Superiores de Justicia, el recurso de casación ordinario absorbería la finalidad del recurso para unificación de doctrina. En efecto, esta opción alternativa consistiría en, una vez extendido el ámbito material del recurso de casación autonómico, incluir dentro de su ámbito la impugnación de las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por los Tribunales Superiores de Justicia. De esta forma, el nuevo recurso de casación, fundado en el interés casacional y dirigido principalmente a la creación de jurisprudencia, absorbería el recurso de casación para unificación de doctrina. En este supuesto, en cada Tribunal Superior de Justicia debería crearse una Sección de casación, que tendría la misma composición que la que figura finalmente en la propuesta de la Sección para conocer del recurso de casación para unificación de doctrina; c) La ampliación funcional horizontal, por medio del recurso de casación universal, se refiere tanto al Tribunal Supremo como, muy señaladamente, a los Tribunales Superiores de Justicia. En relación con estos últimos, la propuesta de la Sección (nuevos arts. 94 y 95 LJCA) amplía el recurso de casación sobre Derecho autonómico, pues las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia no se limitarán ya a enjuiciar articulados a través de los recursos extraordinarios para la unificación de doctrina y en interés de ley (actuales arts. 99 y 101 LJCA), sino que con la reforma propuesta podrán admitir a trámite recursos de casación ordinarios, basados en cualquier infracción del ordenamiento jurídico autonómico, contra sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; d) El deslinde funcional entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia se realiza, siguiendo la pauta del actual artículo 86.4 LJCA, en función de cuál sea el Derecho aplicable. El nuevo artículo 86.4 LJCA que propone la Sección asigna al Tribunal Supremo la resolución de recursos de casación relativos al Derecho estatal o al Derecho de la Unión Europea. Cada Tribunal Superior de Justicia conocerá del recurso de casación ordinario relativo al Derecho de cada comunidad autónoma [...].».*

Como ya hemos avanzado, desde el 22 de julio de 2016 el régimen jurídico del recurso de casación contencioso se caracteriza por establecer una única modalidad de recurso de casación cuyo conocimiento corresponderá al Tribunal Supremo o a los TSJ, según se invoque normativa de la Unión Europea y estatal en el primer caso, o autonómica, en el segundo<sup>631</sup>.

La disposición final tercera de la LO 7/2015 también modificó el recurso de casación autonómico y lo hizo dándole una nueva redacción al artículo 86.3 de la LJCA, a la vez que suprimió los artículos 99 y 101 del mismo texto legal. De tal modo, que la vigente regulación del recurso de casación autonómico se centra, únicamente, en los párrafos 2 y 3 del citado artículo 86.3 de la LJCA con el siguiente redactado<sup>632</sup>:

---

<sup>631</sup> Sobre su aplicación en el ámbito local: FUERTES LÓPEZ, F. Javier (2016): «El recurso de casación en el orden contencioso-administrativo. Algunas reflexiones sobre su reforma y aplicación en el ámbito local», *Revista de Estudios Locales*, nº 193, págs. 52-65.

<sup>632</sup> Téngase en cuenta que sobre este punto la reforma no sigue las recomendaciones contenidas en el informe explicativo y propuesta de la Sección Especial para la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa creada en la Comisión General de Codificación por

«Cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma<sup>633</sup> será competente una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia<sup>634</sup> compuesta por el presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el presidente o presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de las Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros.

*Si la Sala o Salas de lo Contencioso-Administrativo tuviesen más de una Sección, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia establecerá para cada año judicial el turno con arreglo al cual los presidentes de Sección ocuparán los puestos de la regulada en este apartado. También lo establecerá entre todos los magistrados que presten servicio en la Sala o Salas».*

Como es sabido y se apuntó en la Parte I de este trabajo, el anterior recurso de casación autonómico se regulaba en el artículo 99 de la LJCA y se configuraba como casación para unificación de doctrina, con lo que ante los TSJ no cabía casación ordinaria<sup>635</sup>, sino solo para unificación de doctrina y en interés de ley, con lo que la contradicción entre sentencias de distintas Secciones o Salas de lo Contencioso del mismo TSJ dictadas: «en mérito de hechos, fundamentos y pretensiones

---

Orden Ministerial de 11 de julio de 2012, por cuanto se proponía mantener el recurso de casación para la unificación de la doctrina contra las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ. En AA.VV. (2013): *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, Ministerio de Justicia, pág. 74.

<sup>633</sup> Del nuevo recurso de casación universal tendrían que conocer los TSJ cuando lo que estuviese en juego fuera Derecho autonómico, siguiendo a los efectos de deslindar la casación ante el TS o ante los TSJ el criterio de cuál sea el Derecho aplicable al caso (estatal/europeo o autonómico). Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y el nuevo recurso de casación "para la formación de jurisprudencia"», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174, pág. 98.

<sup>634</sup> Para MESTRE DELGADO es conveniente destacar la regulación del recurso por infracción de normas de la comunidad autónoma, cuya resolución corresponde a una Sala del respectivo Tribunal Superior de Justicia. Cfr. MESTRE DELGADO, Juan Francisco (2016): «La configuración del recurso de casación en torno al interés casacional», en AA.VV., *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, BAÑO LEÓN, José M<sup>a</sup> (coord.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Tom. I, pág. 1014.

<sup>635</sup> Sobre la falta de acceso del Derecho autonómico al TS mediante el recurso de casación: «¿Cuál es el sentido de la exclusión del Derecho autonómico como Derecho revisable en casación ante la Sala C-A del TS? Pues sencillamente que sean las Salas C-A de los TSJ, en cuanto órganos jurisdiccionales que culminan la organización judicial en el ámbito territorial de las respectivas CCA. (art. 152.1 CE) –y no la Sala C-A del TS en cuanto órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes y con jurisdicción en todo el Estado (art. 123.1 CE)– las que tengan la última palabra respecto de la aplicación e interpretación de su respectivo ordenamiento propio». En BACIGALUPO, Mariano (1995): «Casación y estado compuesto: el derecho sustantivo revisable en casación contencioso-administrativa en el estado federal alemán y en el estado autonómico español», *Boletín de la Facultad de Derecho*, UNED, nº 8-9, pág. 305; y MARTÍN REBOLLO, Luis (1992): «Los recursos de casación y revisión en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tras la Ley 10/1992, de medidas urgentes de reforma procesal», *REDA*, nº 75, pág. 543, nota 11, donde el profesor de la Universidad de Cantabria explicitaba la intención de convertir a los Tribunales Superiores de Justicia en «Tribunales Superiores del Derecho autonómico».



*sustancialmente iguales*» era, en apariencia, su motivo único y, además, requisito de su admisibilidad. Es decir, su finalidad era favorecer una jurisprudencia uniforme en aras de la seguridad jurídica, pero también determinar qué interpretación del ordenamiento se entiende correcta<sup>636</sup>, si bien el mismo tampoco estaba exento de críticas por parte de la doctrina por considerarse deficiente su regulación<sup>637</sup>.

## 6.2 Las resoluciones recurribles a través del recurso de casación autonómico

Por tanto, y como ya hemos puesto de manifiesto, con esta reforma legislativa se suprimen los recursos de casación para unificación de la doctrina y en interés de la ley (arts. 99 y 101 LJCA) y se establece una única modalidad de este recurso basada y fundada en la infracción de normas aprobadas por la comunidad autónoma.

La consecuencia inmediata de todo ello es la limitación del recurso de casación contra la sentencias dictadas por el TSJ ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS al Derecho estatal y al Derecho comunitario europeo, con lo que, aparentemente, las únicas resoluciones judiciales recurribles mediante este nuevo recurso de casación autonómico son las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ, eso sí se insiste, cuando se funde en la infracción de normas aprobadas por la comunidad autónoma.

Y se ha dicho aparentemente, porque la escueta<sup>638</sup> vigente regulación de este recurso de casación autonómico siembra de dudas su aplicación por los operadores jurídicos, en primer lugar sobre si debemos de entender excluidas o no de este recurso las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

En efecto, si bien hay un sector de la doctrina que no tiene dudas acerca de que las resoluciones dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-

---

<sup>636</sup> ALONSO MAS, M<sup>a</sup> José (2013): «Recurso de casación en el orden contencioso-administrativo y Derecho autonómico», *Revista de Administración Pública*, n<sup>o</sup> 190, pág. 107.

<sup>637</sup> En este sentido por su concreción interesa citar el análisis del profesor de Derecho constitucional que consideraba que con esta modalidad de recurso de casación autonómico: «*el Derecho autonómico goza de menor protección que el estatal, al no existir casación autonómica ordinaria y no preverse la casación en interés de ley del artículo 101 contra sentencias de los TSJ*» (págs. 100 y 109). Vide JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2004): «Los tribunales superiores de justicia en el estado autonómico. Un estudio sobre el pasado, presente y futuro del recurso de casación en sede autonómica en el orden contencioso-administrativo», *Manuales de formación continuada*, n<sup>o</sup> 31, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, pág. 100.

<sup>638</sup> Sobre la situación residual del recurso autonómico: «*Es el caso paradigmático de la casación autonómica, donde las deficiencias de la regulación procesal resultante se intensifican notablemente desde el momento en que la reforma se enmarca en una modificación de la casación desde y para el Tribunal Supremo, al punto que el papel del recurso autonómico es el de simple comparsa, citado exclusivamente en dos párrafos del artículo 86.3, pese a que quedaron vacíos de contenido hasta ocho artículos donde bien podía haberse incluido una mínima regulación procesal*». En SOSPEDRA NAVAS, Francisco José (2017): «El controvertido ámbito de las resoluciones recurribles en el recurso de casación contencioso-administrativo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, pág. 46.

Administrativo no son recurribles mediante el recurso de casación autonómico<sup>639</sup>, en cambio hay otro sector al que sí le ofrece serias dudas tal aseveración<sup>640</sup>. En este sentido, interesa citar la opinión autorizada del magistrado CUDERO BLAS, cuando plantea la posibilidad de que pueda considerarse que: «cabe casación autonómica frente a las mismas resoluciones que permiten acudir a la casación común o ante el TS. Y ello por entender que así se deduce de la propia lógica de las cosas, porque es la interpretación que resulta más razonable y, sobre todo, porque solo de esta forma reciben un trato igualitario las dos posibilidades de casación que se ofrecen por cuanto ambas responden a idéntica finalidad: depurar el ordenamiento estableciendo una interpretación del mismo que contribuya a hacer efectiva la seguridad jurídica»<sup>641</sup>.

Pero también nos surgen dudas acerca de si debemos considerar o no susceptibles de este recurso de casación autonómico los autos de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ, cuando interpreten y apliquen Derecho autonómico y tal interpretación constituyera la *ratio decidendi* de aquellos, en los términos contenidos en el artículo 87 LJCA<sup>642</sup>. En este caso, CUDERO BLAS considera que si bien no lo serán los autos dictados en única instancia por los Juzgados, en cambio sí que: «cabría dicho recurso frente a las sentencias dictadas por esas Salas al resolver la apelación interpuesta frente a los autos de los Juzgados: dicho de otra forma, sí cabría un acceso mediato a la casación de los autos mediante la impugnación de las sentencias que los confirman o revocan. A mi juicio, tales sentencias no serían susceptibles de casación pues ello supondría dar a la norma un alcance evidentemente no querido por el legislador, siendo así que de la nueva regulación legal se desprende que los autos de los Juzgados no tendrán acceso a la casación, ni de manera inmediata (por impedirlo el artículo 87), ni de forma mediata (por deducirse tal imposibilidad de la regulación legal)»<sup>643</sup>.

---

<sup>639</sup> AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), Madrid, Dykinson, pág. 400.

<sup>640</sup> Según FERNÁNDEZ FARRERES, aunque no se dice expresamente, parece que las sentencias susceptibles de casación ante los TSJ serán las sentencias dictadas por los Juzgados provinciales y las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por las propias Salas de los TSJ. En FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y el nuevo recurso de casación “para la formación de jurisprudencia”», *op. cit.*, pág. 103.

<sup>641</sup> CUDERO BLAS, Jesús (2016): «El recurso de casación por infracción de normas autonómicas», *op. cit.*

<sup>642</sup> En estos términos plantean esta duda en la obra colectiva: AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), *op. cit.*, pág. 401, si bien lo cierto es que se acaban inclinando que «no existen argumentos suficientemente convincentes para entender que la voluntad del legislador ha sido la de extender el objeto del recurso de casación autonómica a los autos previstos en el art. 87, lo cierto es la duda suscitada no aparece completamente despejada», pág. 402.

<sup>643</sup> CUDERO BLAS, Jesús (2016): «El recurso de casación por infracción de normas autonómicas», *op. cit.*



### 6.3 El criterio de admisión: el interés casacional autonómico

La falta de una regulación expresa que determine el régimen jurídico aplicable a este recurso de casación autonómico nos obliga a remitirnos al artículo 88 de la LJCA que establece el régimen de admisión del recurso de casación común o ante el TS. Por tal motivo, interesa traer a colación el punto primero de este precepto jurídico:

*«El recurso de casación podrá ser admitido a trámite cuando, invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia».*

Por tanto, la admisión de este recurso se centra a la presencia de un *«interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia»*, pero siempre referido a la interpretación del Derecho autonómico y con las siguientes precisiones a tener en cuenta según advierte la doctrina<sup>644</sup>:

- Las referencias contenidas en este artículo 88 de la LJCA al Derecho estatal o de la Unión han de entenderse efectuadas al Derecho autonómico.
- Las contradicciones denunciadas [art. 88.2.a) LJCA] han de producirse entre sentencias de las diferentes Secciones de la Sala o Salas de lo Contencioso-Administrativo del mismo TSJ.
- El grave daño al interés general [art. 88.2.b) LJCA] puede ser apreciado, en su caso, en el ámbito territorial de la correspondiente comunidad autónoma.
- El interés casacional derivado de que la resolución impugnada: *«Afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender el objeto del proceso»* [art. 88.2.c) de la LJCA] debería conectarse con el territorio de la comunidad autónoma.

Y en relación con el interés casacional objetivo regulado en el apartado 3 de este mismo artículo 88 de la LJCA, de su aplicación al recurso de casación autonómico, se desprenden tres niveles de intensidad de la presunción a criterio de CUDERO BLAS de continua referencia. Desde el de menos intensidad cuando en la sentencia se aplican normas respecto de las que no hay jurisprudencia o resuelve recursos contra actos de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas. Otro más intenso cuando la sentencia declare nula una disposición de carácter general, salvo que esta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente. Y un tercero y último, de mayor rigidez, que la sentencia se aparte deliberadamente de la existente jurisprudencia del TSJ al interpretar y aplicar el Derecho autonómico al considerarla errónea.

Ahora bien, no podemos finalizar este apartado sin plantearnos qué ocurre cuando el interés casacional autonómico coincide con el estatal<sup>645</sup>, porque si bien la regla general

<sup>644</sup> Tales consideraciones son realizadas por CUDERO BLAS, Jesús (2016): «El recurso de casación por infracción de normas autonómicas», *op. cit.*, así como por AA.VV. (2016): Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), *op. cit.*, págs. 403 y 404.

<sup>645</sup> *«Más dudas suscita aún la nueva casación autonómica, muy criticada incluso por los propios*

es la no invocación de la infracción del primero, sí que la doctrina admite alguna excepción, como cuando se invoca la vulneración de la jurisprudencia recaída sobre un precepto de Derecho estatal cuyo contenido sea idéntico al del Derecho autonómico, por cuanto debe ser tenido en cuenta como criterio de interpretación de las normas autonómicas que se hayan limitado a reproducir otras estatales<sup>646</sup>.

#### 6.4 El órgano jurisdiccional competente para tramitar y resolver el recurso de casación autonómico

Si en algún aspecto podemos decir que es precisa la reforma del recurso de casación autonómico es en determinar qué órgano jurisdiccional debe tramitar y resolver este recurso, habida cuenta que el citado artículo 86.3 de la LJCA, en su párrafo segundo, establece que: *«será competente una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia»*.

Pero es que también el mismo precepto jurídico se ocupa de concretar cuál debe ser la composición de la Sala en este caso: *«compuesta por el presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el presidente o presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de las Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros»*.

Es más, en este punto, el legislador se ha preocupado de especificar, en concreto en el párrafo tercero del mismo artículo 86.3, su composición cuando: *«la Sala o Salas de lo Contencioso-Administrativo tuviesen más de una Sección, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia establecerá para cada año judicial el turno con arreglo al cual los presidentes de Sección ocuparán los puestos de la regulada en este apartado. También lo establecerá entre todos los magistrados que presten servicio en la Sala o Salas»*.

En consecuencia, si hasta ahora habíamos puesto de manifiesto que este recurso adolecía de una detallada regulación que ayudará a perfilar su régimen jurídico, como

---

*impulsores de la reforma, y que abre numerosos interrogantes: Me referiré solo a uno de ellos, la relación entre la nueva casación autonómica y la estatal. Y ello por cuanto en la práctica, la ratio decidendi de un fallo, en numerosas ocasiones, interpreta tanto normas estatales como autonómicas. Cuando se implemente la casación autonómica, el operador jurídico perjudicado por la sentencia habrá de optar por la casación estatal o la autonómica; para lo cual hay alguna solución jurisprudencial en caso de que la norma autonómica aplicada por la ratio decidendi reproduzca la norma básica estatal o, en general, se limite a reproducir los términos de una norma estatal no básica, casos en que se ha admitido la casación estatal. Pero, fuera de tales supuestos (y aun dando por sentado que tal doctrina se mantenga), en los demás se plantea la duda de qué sucederá si se recurre en casación ante el TS y este decide que la norma estatal no es determinante del fallo e inadmite en consecuencia el recurso (artículo 90.4 LJCA en relación con el 89.2.e). Si no se entendiera suspendido el plazo para preparar el recurso de casación autonómico –lo que en modo alguno se prevé de modo expreso–, este se habrá irremisiblemente perdido. Y viceversa...»*. En CANCER MINCHOT, Pilar (2016): «La nueva casación contencioso-administrativa: sentencias y autos recurribles. El interés casacional objetivo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 6.

<sup>646</sup> MEDIAVILLA CABO, José Vicente (2016): «Los escritos de preparación e interposición del nuevo recurso de casación contencioso-administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 179, pág. 441.



acabamos de ver no se puede decir lo mismo sobre su composición, dado que viene perfectamente detallada en el texto legal.

Ahora bien, una cosa es que venga profusamente detallada y otra bien distinta es que su contenido sea un acierto, ya que como bien resalta el magistrado CUDERO BLAS, esta composición no será posible en aquellas Salas de los TSJ con pocos magistrados, con lo que se deberá de acudir al mecanismo de la sustitución y, consecuentemente, no se respetará el auténtico juez natural del Derecho de la comunidad autónoma correspondiente<sup>647</sup>.

Por lo que se refiere a su tramitación debemos añadir que este recurso seguirá la regulación prevista para el recurso de casación común o ante el TS, recordemos, prevista en los artículos. 89 a 93 de la LJCA.

Por otra parte, y como apuntan algunos autores, resulta posible que una misma sentencia sea objeto de recurso de casación ante el TS por infracción de Derecho estatal o de la Unión y de recurso de casación autonómico por infracción de Derecho autonómico ante el TSJ, si bien y como no podía ser de otro modo, debe otorgarse preferencia de tramitación al interpuesto frente al TS y, por supuesto, con expresa vinculación de la sentencia que pueda dictar el Alto Tribunal sobre la posterior sentencia del TSJ<sup>648</sup>.

A lo largo de este apartado dedicado al recurso de casación autonómico ya hemos dejado patente la disconformidad de la doctrina con su nueva regulación, tanto porque su régimen jurídico no viene detallado como sería deseable y exigible, como por las contradicciones que se desprenden de su parco redactado.

Efectivamente, la escasa regulación del recurso de casación autonómico que nos obliga a remitirnos al régimen del recurso de casación común o ante el TS como ya hemos apuntado anteriormente, debe hacerse teniendo bien presente que el primero carece de carácter devolutivo, resultando inadecuados la dualidad de escritos y el procedimiento bifásico propios de la casación general<sup>649</sup>.

Tampoco podemos obviar que la interpretación de excluir, a pesar de que como hemos expuesto hay cierto sector de la doctrina que mantiene dudas sobre ello, las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo como resoluciones recurribles a través de este recurso de casación autonómico, impedirá la unificación de doctrina en la interpretación y aplicación del Derecho autonómico. Sin olvidar, que no se prevé la necesidad de unificar la doctrina

---

<sup>647</sup> CUDERO BLAS, Jesús (2016): «El recurso de casación por infracción de normas autonómicas», *op. cit.*

<sup>648</sup> AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), *op. cit.*, págs. 402 y 403.

<sup>649</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «El recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tras la Ley Orgánica 7/2015», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 104, pág. 142.

emanada de diversas sentencias dictadas por el TSJ, en interpretación y aplicación de Derecho autonómico<sup>650</sup>.

Tanto rechazo ha suscitado la reforma aprobada por la disposición final tercera de la LO 7/2015, que incluso la Comisión constituida por el presidente de la Sala Tercera del TS ha elaborado un documento fechado en octubre de 2015 con el siguiente título: «Propuesta de reforma de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio».

Pues bien, por lo que respecta a las resoluciones recurribles a través de este recurso, la Comisión constituida por el presidente de la Sala Tercera del TS realiza la siguiente crítica: *«Sin embargo, para este segundo caso (referido al recurso de casación autonómico), su regulación es inadecuada e incluso inviable en algunos aspectos. Así, da a entender, sin posibilidad de una interpretación en contrario, que las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ son también recurribles a través de aquella única modalidad de recurso de casación aunque se funde en la infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma, con olvido, ahí, de que esas Salas son las competentes para la interpretación última de tales normas, sin que haya necesidad, por ello, de establecer un recurso de casación contra sus sentencias cuyo objeto principal sea reconsiderar la interpretación ya alcanzada»*.

Y en relación a la composición del TSJ competente para admitir y resolver el recurso de casación autonómico regulado en el citado artículo 86.3, en sus párrafos segundo y tercero, la citada Comisión señala en tono de censura que es: *«imposible de constituir en los TSJ en que exista una única de aquellas Salas con una única Sección. Y deja de considerar que en los TSJ en que existan varias de esas Salas o en que en su Sala o Salas haya varias Secciones surge la posibilidad de sentencias que para cuestiones sustancialmente iguales interpreten de modo distinto las normas emanadas de la comunidad autónoma»*.

Por tales razones jurídicas, la Comisión constituida por el presidente de la Sala Tercera del TS propone una reforma del recurso de casación autonómico aprobado por la disposición final tercera de la LO 7/2015, que se sintetiza en la supresión de los párrafos segundo y tercero del artículo 86.3 de la LJCA, y en su lugar, se sugiere la incorporación de los artículos 96 y 97 en la LJCA que tienen por objeto regular con detalle el régimen jurídico del recurso.

De la lectura de estos artículos 96 y 97 propuestos a ser introducidos en la LJCA, y siguiendo las consideraciones del magistrado CUDERO BLAS, entendemos que es merecedora de ser destacada la previsión de un recurso de casación autonómico exclusivamente frente a las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados provinciales siempre que, como sucede en la casación común, se contenga en las mismas doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos, lógicamente solo si se invoca la infracción de normas de la comunidad autónoma (art. 96.1 LJCA).

---

<sup>650</sup> AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), op. cit., págs. 402 y 404.



A su vez, se otorga preferencia al recurso de casación ante el Tribunal Supremo en caso de que fueran admitidos los dos recursos, quedando en suspenso el autonómico hasta que recaiga sentencia en el otro (art. 97.1, párrafo segundo).

O por último, que se recupera el recurso de casación para la unificación de doctrina en el ámbito autonómico con la particularidad de que solo puede interponerse frente a las sentencias de las Salas de los Tribunales Superiores «*si existen varias de estas Salas o la Sala o Salas tienen varias Secciones*» (art. 97.1 LJCA).

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid mediante auto de 17 de mayo de 2017 (rec. 10/2017, ponente: Juan Pedro Quintana Carretero) ha abordado *in extenso* el nuevo régimen jurídico del recurso de casación autonómico. En unos casos difiere su aplicación hasta que exista un desarrollo normativo adecuado de las condiciones, requisitos y diseño del órgano competente. Admite que las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en única instancia puedan ser objeto de recurso de casación autonómico en las mismas condiciones que ante el Supremo y en relación a la recurribilidad de las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia es favorable a la misma.

## 7. LA CASACIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El recurso de casación en el ámbito de la jurisdicción contable nació con la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1982, es decir, una década antes de que existiera en la propia Jurisdicción Contencioso-Administrativa mediante la Ley 10/1992, de Reforma Procesal<sup>651</sup>. El artículo 49 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas preceptuaba: *«Las resoluciones del Tribunal de Cuentas, en los casos y en la forma que determine su Ley de Funcionamiento, serán susceptibles del recurso de casación y revisión»*.

La Ley Orgánica del Poder Judicial en su artículo 58 dispone que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en los términos y materias que la ley establezca y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuya la ley. Además de los recursos de casación y revisión en los términos que establezca la ley.

El artículo 12.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), atribuye al Tribunal Supremo el control de los actos, disposiciones y resoluciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas.

El régimen jurídico del Tribunal de Cuentas (TCU, en adelante) se encuentra recogido, en primer lugar, en la Constitución Española de 1978<sup>652</sup> (art. 136 CE<sup>653</sup>) y atribuye al Tribunal de Cuentas la fiscalización del sector público y el enjuiciamiento de la

---

<sup>651</sup> Un primer trabajo, previo a esta reforma, sobre la relación entre la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas y el recurso de casación en el orden contencioso-administrativo en VACAS GARCÍA-ALOS, Luis (1990): «La casación en lo contencioso-administrativo y su atinencia con la jurisdicción contable», *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, nº 4, págs. 31-46.

<sup>652</sup> La institución se encuentra regulada además por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) y por la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu). También incide en su actuación otra legislación, como la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, entre otras. La Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa ha atribuido al Tribunal de Cuentas una función consultiva en las reformas normativas que versen sobre su régimen jurídico o sobre el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional.

<sup>653</sup> *«1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. 2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por este. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido. 3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces. 4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas»*.



responsabilidad contable<sup>654</sup>. La función de enjuiciamiento contable es la función de naturaleza jurisdiccional del TCu, consistente en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en el ámbito de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos. Para GONZÁLEZ RIVAS<sup>655</sup> las peculiaridades de la responsabilidad contable resultan predicables de aquellas personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos y que en el ejercicio de este tipo de tareas provoquen daños a los mismos a consecuencia de acciones u omisiones dolosas o gravemente culposas constitutivas, a su vez, de infracciones normativas presupuestarias o de contabilidad, esto es, de ilícitos contables. La responsabilidad contable surge en el contexto de la encomienda a ciertas personas de la gestión de los fondos públicos, teniendo aquella dos actos o momentos de vital trascendencia: 1º El cargo o entrega de fondos, y 2º La data, descargo o justificación del destino dado a los caudales recibidos. El que recibe fondos debe justificar la inversión de los mismos, respondiendo de ellos en tanto no se produzca el descargo, bien sea bajo la forma de justificantes adecuados de su inversión o bien bajo la forma de reintegro de las cantidades no invertidas. Acreditada la entrega de los fondos y constatada la falta de justificantes o de dinerario, según los casos, aparece un descubierto en las cuentas, lo que se denomina un alcance de fondos.

En efecto, se puede hablar de dos tipos de controles: el recurso contencioso-administrativo directo y los recursos de casación y revisión. En concreto:

- 1) La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del Tribunal de Cuentas<sup>656</sup>.
- 2) También conocerá de los recursos de casación contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas<sup>657</sup>, con arreglo a lo establecido en su Ley de Funcionamiento.

---

<sup>654</sup> En su función fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, ya que existen órganos autonómicos de control externo, los denominados OCEX; en el ejercicio de la función jurisdiccional contable, el Tribunal de Cuentas es único, pero no supremo (SSTC 187/1988, de 17 de octubre, y 18/1991, de 31 de enero).

<sup>655</sup> GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (2005): «El recurso de casación contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas», *Revista Española de Control Externo*, nº 21, pág. 15.

<sup>656</sup> Es decir, la competencia para conocer de las pretensiones en relación con actos de órganos que no son Administración pública. El citado artículo atribuye a la Sala Tercera del TS el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con actos y disposiciones «en materia de personal, administración y de gestión patrimonial» adoptados por los órganos competentes de: el Congreso de los Diputados y el Senado; el Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo. La estructura del Tribunal de Cuentas responde a la naturaleza de sus funciones fiscalizadora, jurisdiccional y organizativa. Dispone de varios órganos colegiados: el Pleno, la Comisión de Gobierno y las Secciones de Fiscalización y de Enjuiciamiento, con la composición y las funciones que establecen la Ley Orgánica y la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

<sup>657</sup> BELLIDO PENADÉS, Rafael (2012): «El recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas», *Revista internauta de práctica jurídica*, nº 28, págs. 71-89.

El artículo 86.4 de la LJCA, de manera mimética a lo establecido por el artículo 86.5 en su redacción anterior, dispone que: *«Las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable serán susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento».*

La Ley de Funcionamiento en el Capítulo XI: «De los recursos contra providencias, autos y sentencias» de su Título V: «De la jurisdicción contable y de sus procedimientos» (arts. 49 a 87 LFTCu) dedica de manera expresa los artículos 81, 82 y 84 al recurso de casación en materia de responsabilidad contable.

El artículo 81 atribuye en su primer apartado de manera exclusiva la competencia del recurso de casación en materia de responsabilidad contable a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y en su apartado segundo declara susceptibles del mismo las siguientes resoluciones del Tribunal de Cuentas: *«Artículo 81. Recurso de casación en materia de responsabilidad contable. Competencia, supuestos en que procede y legitimados para interponerlo. 1. El conocimiento del recurso de casación en materia de responsabilidad contable corresponde exclusivamente a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.*

*2. Son susceptibles de recurso de casación:*

*1º Las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas del Tribunal en apelación o en única instancia cuando la cuantía del procedimiento exceda de 3.000.000 de pesetas.*

*Esta cuantía se entenderá, en su caso, elevada o disminuida, sin necesidad de precepto legal que así lo exprese, en la medida en que lo sea para el recurso de casación en el proceso civil.*

*2º Los autos dictados por las Salas del Tribunal de Cuentas, en asuntos de que conozcan en única instancia, por virtud de los cuales no se dé lugar a la incoación del procedimiento jurisdiccional correspondiente.*

*3º Los autos dictados por las mismas Salas en apelación, confirmatorios de los pronunciados en primera instancia por los Consejeros de Cuentas, no dando lugar a la incoación del procedimiento jurisdiccional que corresponda.*

*3. El recurso de casación podrá interponerse por el Ministerio Fiscal, o por quienes, siendo actores o figurando como demandados en el procedimiento jurisdiccional de que traigan causa puedan resultar perjudicados por la sentencia o resolución recurrida, siempre que no hubieren consentido otra previamente recaída sobre igual objeto y en el mismo proceso».*

El artículo 82.1 LFTCu dispone que el recurso de casación en materia de responsabilidad contable habrá de fundarse en alguno o algunos de los motivos siguientes: 1º Abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción contable; 2º Incompetencia o inadecuación del procedimiento; 3º Quebrantamiento de las normas esenciales del proceso o de los principios de audiencia y defensa, siempre que, en este último caso, se haya producido efectiva indefensión; 4º Error evidente en la apreciación de la prueba basado en documentos que obren en el procedimiento que demuestren la equivocación del órgano del Tribunal sin resultar contradichos por otros elementos de



prueba<sup>658</sup> y 5º Infracción de las normas de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las pretensiones de las partes.

Añadiendo el artículo 82.2 LFTCu que la infracción de las normas relativas a los actos y garantías procesales que producen indefensión requiere que se haya pedido la subsanación de la falta o transgresión en la instancia en que se hubiere cometido y que, de haberlo sido en la primera instancia, se reproduzcan en la segunda, con la salvedad, en cuanto a las faltas cometidas en segunda instancia, de que fuere ya imposible la reclamación.

Y por último el artículo 84 LFTCu dispone que el recurso de casación se preparará, interpondrá, sustanciará y decidirá de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo, sin que sea necesaria garantía de depósito alguno.

De los preceptos expuestos en la normativa específica del Tribunal de Cuentas ya se pone de manifiesto la existencia de algunas antinomias de difícil solución. *Grosso modo* cabe entender el reenvío que el artículo 86.4 de la LJCA hace a la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de dos maneras distintas y con efectos opuestos<sup>659</sup> (otra cuestión que deberá ser resuelta por obra de la Sala Tercera):

- a) Que la citada remisión sigue funcionando como en el régimen casacional anterior, es decir, como una remisión *in toto* a los artículos 81, 82 y 84 de la LFTCu;

---

<sup>658</sup> En el recurso de casación en materia de responsabilidad contable, a diferencia del recurso de casación común reformado, se admitía un motivo casacional distinto en el artículo 82.1.4.º LFTCu. Un estudio de sus particularidades en RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2015): «El recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable: un repaso de la jurisprudencia reciente», *Revista Española de Control Externo*, nº 49, págs. 143-145.

<sup>659</sup> Un análisis exhaustivo sobre los problemas hermenéuticos y prácticos en esta cuestión en AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-Administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), *op. cit.*, págs. 78-82.

b) O que el reenvío se limita de manera exclusiva a las resoluciones susceptibles de recurso de casación<sup>660</sup>. El artículo 86.4 LJCA dispone que cabrá recurso de casación en los casos contemplados en la Ley 7/1988, y su artículo 81 establece una regla de cuantía que cabe entender referida a 600.000 euros y no a 3 millones de pesetas<sup>661</sup>.

El Tribunal Supremo ya se ha pronunciado sobre la normativa aplicable al recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal Cuentas en el Auto de 31 de mayo de 2017, dictado en el recurso de casación 60/2017, ponente: D. Jesús Cudero Blas (reiterado por sendos Autos que resuelven recursos de queja de 21 de junio y 15 de junio de 2017), y se decanta por la aplicación del nuevo régimen casacional «común» ya que la práctica totalidad de los preceptos legales que regulan la admisión o la interposición del nuevo recurso aparecen referidos a un sistema en el que los motivos de casación (la esencia del régimen que se deroga) carecen por completo de sustantividad o relevancia. El modelo actual se sustenta en el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que resulta de todo punto incompatible con el encorsetamiento que el antiguo régimen de motivos implicaba y que no puede ser mantenido solo para el Tribunal de Cuentas so pena de mantener una regulación legal –con casi treinta años de vigencia sin modificación alguna– que, en este punto, resulta difícilmente conciliable con el régimen instaurado por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, razonando lo siguiente:

*«[...] Sea como fuere, la compleja regulación que acaba de exponerse obliga a despejar varias incógnitas en punto al régimen actual del recurso de casación contra resoluciones del Tribunal de Cuentas: la primera, qué resoluciones son susceptibles de tal recurso; la segunda, si estas han de haber sido dictadas en procedimientos cuya cuantía supere un determinado umbral (en concreto, los 600.000 euros a los que se refiere actualmente el artículo 477.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil); la tercera, si el recurso debe fundarse necesariamente en alguno de los motivos tasados establecidos en el artículo 82.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; la cuarta, si los escritos de preparación, con o sin referencia a aquellos motivos, deben o no atemperarse a las exigencias contenidas en el actual artículo 89.2 LJCA.*

---

<sup>660</sup> En este sentido IGLESIAS CANLE aboga por la tesis de que la remisión normativa es únicamente al elenco de resoluciones casacionables: «La conciliación de ambos preceptos no puede pasar, a nuestro juicio, por la aplicación de los motivos tal y como están regulados en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, es decir, admitiendo la existencia de un motivo que no se contemplaba, ni se contempla, ni en el recurso de casación contencioso-administrativo ni en el civil; doctrina, no obstante, que fue asumida por el Tribunal Supremo en su día. Por el contrario, aunque el artículo 86.4 LJCA se remite a la Ley 7/1988 a la hora de determinar las resoluciones recurribles en casación, nada dice acerca de que se deba interponer por los motivos previstos en esa ley, por lo que, ante esta falta de remisión, lo más coherente es acudir a la regulación de los motivos en la redacción actual de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que, en definitiva, debe ser el punto fundamental de referencia en la regulación del recurso de casación frente a este tipo de resoluciones, tal y como resulta de las continuas remisiones del legislador a la regulación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (v. arts. 80.1 y 84.1 LFTC)». En IGLESIAS CANLE, Inés Celia (2016): *Recursos en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., pág. 235.

<sup>661</sup> STS de 24 de mayo de 2010 y ATS de 29 de septiembre de 2011.



*En definitiva, resulta obligado determinar cómo conciliar la vigencia –declarada expresamente por el legislador de 2015 al remitirse a la misma– de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas en relación con un recurso de casación cuya configuración formal y material –a tenor de la regulación aprobada por ese mismo legislador– puede resultar difícilmente compatible con las previsiones de aquella Ley.*

*[...] En definitiva:*

- 1. Son recurribles en casación –además de los autos referidos en el artículo 81.2, apartados 2º y 3º de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas– las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas del Tribunal de Cuentas en apelación o en única instancia en materia de responsabilidad contable con independencia de la cuantía del procedimiento en el que se hubieran dictado.*
- 2. El recurso de casación que se prepare contra aquellas sentencias deberá ajustarse a las exigencias previstas en el actual artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin que haya de fundarse en los motivos previstos en el artículo 82.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas».*

## PARTE TERCERA: DERECHO COMPARADO

### 1 INTRODUCCIÓN

La Exposición razonada, relativa al Proyecto de Ley Orgánica que modifica la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y reforma del recurso de casación de 31 de octubre de 2006, redactada por 21 magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo<sup>662</sup> dedicó su parte I: «paradigmas en derecho comparado» a analizar los modelos de Reino Unido, Estados Unidos de América, Francia y República Federal de Alemania.

El informe explicativo y propuesta de Ley de Eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, elaborado en marzo de 2013 por la Sección Especial para la Reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de la Comisión General de Codificación tuvo en consideración algunos modelos de jurisdicción administrativa de nuestro entorno. De esto se ocuparon los miembros del «Grupo de Estudios». En especial, la Sección contó con diversas notas de Derecho comparado sobre Alemania (elaboradas por Silvia Díez Sastre), Inglaterra y Gales (María Hernando Rydings), Estados Unidos de América (Gabriel Doménech Pascual) y Francia (Francesc Rodríguez Pontón)<sup>663</sup>.

En esta tercera y última parte se estudian, de manera sucinta, los Tribunales Supremos de otros países y sus respectivos sistemas de admisión casacional. En concreto, los siguientes: Francia, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos de Norteamérica y Brasil. Como se puede observar la comparativa comprende a Tribunales tanto de nuestra órbita jurídica: Francia o Alemania, como de Tribunales pertenecientes a sistemas de *common law*: Reino Unido y EE.UU. El caso de Brasil es de sumo interés ya que tras la enmienda constitucional nº 45 de diciembre de 2004, introdujo el *requisito da repercussão geral*, un trasunto del *certiorari* estadounidense.

---

<sup>662</sup> AA.VV. (2006): «Exposición razonada, relativa al proyecto de Ley Orgánica que modifica la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y reforma el recurso de casación. Sala Tercera del Tribunal Supremo», *Diario La Ley*, nº 6613.

<sup>663</sup> En relación con la casación véase: AA.VV. (2013): *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, Ministerio de Justicia, págs. 65 y ss.



# FRANCIA



## 2. FRANCIA

Como no podía ser de otro modo, empezamos nuestra aproximación de derecho comparado en Francia, cuna del recurso de casación. Pero vaya por adelante que la justicia administrativa gala<sup>664</sup> difiere de la española en que los recursos contra la Administración son resueltos por unos órganos, los Consejos de Prefectura y el Consejo de Estado<sup>665</sup>, que son órganos de la propia Administración Pública, compuestos por funcionarios de carrera, órganos nacidos en la época napoleónica. Prueba de ello es que el presidente del Consejo de Estado es el ministro de Justicia. Sin embargo, la dirección y responsabilidades diarias quedan a cargo del vicepresidente del citado Consejo.

El Consejo de Estado es una de las instituciones esenciales del ordenamiento jurídico francés. De manera principal tiene una doble función: jurisdiccional y consultiva, garantizando el sometimiento efectivo de la Administración francesa al Derecho. Está compuesto por poco más de 300 miembros que son nombrados principalmente<sup>666</sup>, tras pruebas selectivas, entre graduados de la afamada Escuela Nacional de Administración (ENA)<sup>667</sup>.

El Consejo de Estado<sup>668</sup> es el órgano consultivo del Gobierno para la adecuada tramitación de los proyectos de ley, de las ordenanzas y de determinados decretos. Emite dictámenes a instancia del ejecutivo sobre cuestiones jurídicas y efectúa, a instancia de este o de oficio, estudios relativos a cualquier cuestión administrativa o política pública. La función consultiva se lleva a cabo mediante cinco secciones especializadas: la Sección de Interior, la Sección de Hacienda, la Sección de Obras públicas, la Sección Social así como la Sección de la Administración, creada en 2008. Un ponente se encarga de reunir la información y de estudiar el expediente. Los representantes de los ministros, denominados comisarios del Gobierno<sup>669</sup>, pueden instruir al Consejo de Estado sobre el alcance general de un texto, las condiciones de su elaboración y las razones que lo motivaron. El proyecto elaborado por el ponente es sometido al examen de la sección para su discusión y votación sobre las eventuales modificaciones.

A esas secciones se suma la Asamblea general, que reúne el conjunto de los consejeros de Estado bajo la presidencia del vicepresidente, que de manera obligatoria debe conocer de la mayoría de los proyectos de ley y de ordenanzas. Como principio general

---

<sup>664</sup> Un trabajo clásico sobre la justicia administrativa y el recurso de casación en ROUVIERE, Jacques (1958): *Les juridictions administratives et le recours en cassation*, París, Librairie de la Cour de Cassation.

<sup>665</sup> Web institucional: [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr).

<sup>666</sup> El resto entre miembros de los demás órganos de justicia administrativa.

<sup>667</sup> *École Nationale d'Administration*, con sede en Burdeos.

<sup>668</sup> Sobre los aspectos organizativos véase MAK, Elaine (2013): *Judicial Decision-Making in a Globalised World. A Comparative Analysis of the Changing Practices of Western Highest Courts*, Oxford, Hart Publishing, págs. 77-78.

<sup>669</sup> *Commissaires du gouvernement*. Con unos cometidos y un papel bastante semejante al de los Abogados Generales en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.



los dictámenes del Consejo de Estado no tienen carácter vinculante, aunque son seguidos en casi todas las ocasiones por el Gobierno por su contrastada *auctoritas*.

El Consejo de Estado es el órgano jurisdiccional administrativo supremo<sup>670</sup>: es el máximo tribunal de la actuación del poder ejecutivo<sup>671</sup>, de los entes territoriales, de las autoridades independientes y de los establecimientos públicos administrativos o de los organismos que disponen de prerrogativas públicas.

Por último, el Consejo de Estado es el administrador general de los Tribunales administrativos y de los Tribunales administrativos de Apelación.

La Sección del Contencioso (*Section du contentieux*) del Consejo de Estado está organizada por materias y se divide en 10 subsecciones. Los miembros del Consejo de Estado cuentan con el apoyo de asistentes legales para la realización de trabajos preparatorios y de investigación jurídica<sup>672</sup>. Estos asistentes son seleccionados entre recién graduados en Derecho y su nombramiento temporal tiene el límite de tres períodos bianuales.

El Código de Justicia Administrativa francés (*Code de justice administrative*) de 2000 establece el régimen procesal del Consejo de Estado y del *pourvoi en cassation*:

Código de justicia administrativa.

Capítulo: La representación de las partes ante el Consejo de Estado.

Artículo R432-1<sup>673</sup>.

«El recurso y las alegaciones de las partes deben, so pena de inadmisión, ser presentados por un abogado del Consejo de Estado<sup>674</sup>».

<sup>670</sup> Para profundizar en este aspecto *vide* BONNEAU, Thierry (1990): *La Cour de Cassation et l'application de la loi dans le temps*, París, Presses Universitaires de France.

<sup>671</sup> Un estudio jurisprudencial de gran utilidad: LONG, Marceau *et alii*. (2015): *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, Dalloz.

<sup>672</sup> Sobre la composición y personal a su servicio, consultar MAK, Elaine (2013): *Judicial Decision-Making in a Globalised World. A Comparative Analysis of the Changing Practices of Western Highest Courts*, Oxford, Hart Publishing, págs. 52-54.

<sup>673</sup> Code de justice administrative. Chapitre 2: La représentation des parties devant le Conseil d'État. Article R432-1: «*La requête et les mémoires des parties doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentés par un avocat au Conseil d'État. Leur signature par l'avocat vaut constitution et élection de domicile chez lui*».

<sup>674</sup> Los abogados del Consejo de Estado y del Tribunal de Casación constituyen una profesión aparte: son funcionarios ministeriales, nombrados mediante una orden del Ministro de Justicia (*le Garde des Sceaux*) y son los únicos habilitados para actuar ante los órganos jurisdiccionales supremos cuando la asistencia letrada es obligatoria. Su estatuto se rige esencialmente por la Ordenanza de 10 de septiembre de 1817, por la que se crea el Colegio de Abogados ante el Consejo de Estado y el Tribunal de Casación; el Decreto n° 91-1125, de 28 de octubre de 1991, relativo a las condiciones de acceso a la profesión; y el Decreto n° 2002-76, de 11 de enero de 2002, relativo a las normas de disciplina aplicables a esta profesión. La Ordenanza de 10 de julio de 1814 fijó el número de abogados ante el Consejo en sesenta. No obstante, el Decreto de 22 de abril de 2009 autoriza al ministro de Justicia a crear, mediante decreto, nuevas plazas de abogados del Consejo de Estado y del Tribunal de Casación, por motivos de buena administración de la justicia, a la vista, en particular, de la evolución de los litigios que se sustancian en esos dos

#### Artículo L821-1.

*«Las resoluciones de los tribunales administrativos de apelación y, de manera general, todas las decisiones dictadas en última instancia por los órganos administrativos pueden ser recurridas ante el Consejo de Estado por la vía del recurso de casación»<sup>675</sup>.*

#### Artículo L821-2.

*«Si declarada la anulación de una decisión de una jurisdicción administrativa que ha fallado en última instancia, el Consejo de Estado puede remitir el asunto a la misma jurisdicción dictaminando, salvo imposibilidad atendiendo a la naturaleza de la jurisdicción, en otra formación, o remitir el asunto ante otra jurisdicción de la misma índole, o regular el fondo del asunto si el interés de la buena administración de justicia así lo justifica.*

*Cuando el asunto sea objeto de un segundo recurso de casación, el Consejo de Estado resolverá definitivamente el recurso».*

#### Capítulo 2: Procedimiento de admisión.

#### Artículo L822-1.

*«El recurso de casación ante el Consejo de Estado es objeto de un procedimiento previo a la admisión. La admisión será rechazada por resolución judicial si el recurso es improcedente o no está fundado»<sup>676</sup>.*

En el Consejo de Estado y en el Tribunal de casación, existe un exclusivo *corpora* de abogados especializados para asegurar la representación y la defensa de los recurrentes (Orden de Abogados del Consejo de Estado y del Tribunal de Casación<sup>677</sup>). Gozan del monopolio profesional para el ejercicio ante el Tribunal, salvo en los contenciosos electorales (profesionales y políticos), pudiendo en estos casos defenderse las propias partes. Estos abogados son los sucesores de los abogados de los Consejos del Rey y mantienen por ello la denominación que a veces se les da de «abogados de los Consejos». Un Decreto de 15 de marzo de 1978 permitió que los abogados se organizaran en sociedades civiles profesionales, pudiendo cada una de estas incluir hasta tres personas físicas asociadas. El número total de abogados, asociados o no, era de 111 al tiempo de redactar este trabajo. El acceso a la profesión está sujeto a estrictas condiciones de aptitud que resultan ya sea de la aprobación de un examen que se realiza tras una formación de tres años, o por la valoración de los méritos profesionales del aspirante contrastada por estrictos criterios objetivos. El nombramiento de los abogados se realiza por orden del Ministerio de Justicia.

---

órganos jurisdiccionales.

<sup>675</sup> Article L821-1: *«Les arrêts rendus par les cours administratives d'appel et, de manière générale, toutes les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives peuvent être déférés au Conseil d'État par la voie du recours en cassation».*

<sup>676</sup> Chapitre 2: Procédure d'admission. Article L822-1: *«Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'État fait l'objet d'une procédure préalable d'admission. L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux».*

<sup>677</sup> *Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation.*



### BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

BONNEAU, Thierry (1990): *La Cour de Cassation et l'application de la loi dans le temps*, París, Presses Universitaires de France.

DAËL, Serge (2010): *Contentieux administratif*, París, Presses Universitaires de France.

DELVOLVE, Pierre (2007): «Le Conseil d'État: cour suprême de l'ordre administratif», *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, nº 123, págs. 51-60.

LONG, Marceau et alii. (2015): *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, Dalloz.

MAK, Elaine (2013): *Judicial Decision-Making in a Globalised World. A Comparative Analysis of the Changing Practices of Western Highest Courts*, Oxford, Hart Publishing.

MOLFESSIS, Nicolas (2004): *La Cour de Cassation et l'elaboration du droit*, París, Economica.

ROUVIERE, Jacques (1958): *Les juridictions administratives et le recours en cassation*, París, Librairie de la Cour de Cassation.

STAHL, Jacques-Henri, LABETOULLE, Daniel, VIER, Charles-Louis, DRAGO, Roland, MASSOT, Jean, CHAPUS, René y COSTA, Jean-Pierre (1999): «La Cassation [et Débat]», *La Revue administrative*, nº 1 (especial), págs. 83-94.



## REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA



### 3. REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

La justicia administrativa alemana surgió en la segunda mitad del siglo XIX. El Tribunal Administrativo Superior fue creado en Baden en el año 1864. La primera jurisdicción administrativa con una jerarquía de tres niveles (formado por comités independientes en los condados, un escalón regional diferenciado y un Tribunal Supremo totalmente independiente) fue establecida en Prusia entre 1872 y 1875. Desde 1924 los Tribunales administrativos se establecieron en todos los estados alemanes. Sin embargo, no existía una instancia suprema común a nivel imperial equiparable con el Tribunal Administrativo Federal.

En la República Federal de Alemania no existe un único Tribunal Supremo. El artículo 95 (Título IX. El poder judicial) de la Constitución alemana de 23 de mayo de 1949 (Ley Fundamental de Bonn) estableció, dentro de su título noveno, la composición de los tribunales supremos federales:

[Tribunales Supremos de la Federación, Sala Conjunta]

*«(1) En los ámbitos de las jurisdicciones ordinaria [civil y penal], administrativa, financiera, laboral y social, la Federación creará como Tribunales supremos el Tribunal Federal de Justicia, el Tribunal Federal Contencioso-administrativo, el Tribunal Federal de Hacienda, el Tribunal Federal del Trabajo y el Tribunal Federal Social.*

*(2) Los magistrados de estos tribunales serán designados por el ministro federal competente para el respectivo ámbito, conjuntamente con una Comisión para la elección de jueces, compuesta por los ministros de los Länder competentes en su respectivo ámbito y por un número igual de miembros elegidos por el Bundestag.*

*(3) Para salvaguardar la unidad de la jurisprudencia deberá constituirse una Sala conjunta de los tribunales mencionados en el apartado 1. La regulación se hará por una ley federal».*

El Tribunal Constitucional Federal Alemán *Bundesverfassungsgericht* con sede en Karlsruhe es el órgano encargado del control de constitucionalidad de las leyes según establece la Constitución alemana de 1949<sup>678</sup> y el §13 de la Ley Orgánica del propio Tribunal.

---

<sup>678</sup> Artículo 93 [Competencia del Tribunal Constitucional Federal]: *«(1) El Tribunal Constitucional Federal decide: 1) sobre la interpretación de la presente Ley Fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otras partes investidas de derechos propios por la presente Ley Fundamental, o por el reglamento interno de un órgano federal supremo; 2. en caso de controversias o dudas relativas a la compatibilidad formal y material de la normativa federal o de los Länder con la presente Ley Fundamental, o la compatibilidad del derecho de los Länder con otras normas del Derecho federal, a petición del Gobierno Federal, del Gobierno de un Land o de un tercio de los miembros del Bundestag; 2) en caso de controversias sobre si una ley se adecua a los requisitos del artículo 72, apartado 2, a petición del Bundesrat, del Gobierno de un Land o de la Asamblea legislativa de un Land; 3) en caso de controversias sobre los derechos y deberes de la Federación y de los Länder, especialmente en lo que concierne a la ejecución del Derecho federal por los Länder y al ejercicio del control federal; 4) en otras controversias de Derecho público entre la Federación y los Länder, entre los Länder o dentro de un Land, siempre que no esté abierta otra vía judicial; 4a. sobre los recursos de amparo que pueden ser interpuestos por toda persona que se crea*

En los asuntos civiles y penales, el *Bundesgerichtshof* está en la cúspide de la jerarquía de los tribunales. Otras ramas del sistema judicial alemán tienen sus propios sistemas de casación, cada uno coronado por su respectivo Tribunal Supremo; el *Bundessozialgericht* para la seguridad social, el *Bundesarbeitsgericht* en temas laborales, el *Bundesfinanzhof* en materia tributaria y el *Bundesverwaltungsgericht* en Derecho administrativo. El llamado *Gemeinsamer Senat der Obersten Gerichtshöfe* (Senado Conjunto de las Cortes Supremas) no es un tribunal supremo en sí mismo, sino un órgano *ad hoc* que se convoca solo cuando un Tribunal Supremo tiene la intención de apartarse de la doctrina de otro Tribunal Supremo. A medida que los tribunales tienen áreas bien definidas de responsabilidad, esta situación rara vez se plantea, por lo que el Senado conjunto se reúne en escasas ocasiones.

La planta judicial administrativa<sup>679</sup> tiene tres niveles<sup>680</sup>. En cada *Lander* existen Tribunales administrativos (*Verwaltungsgericht-VG*) y un Tribunal Administrativo Superior (*Oberverwaltungsgericht-OVG*), que en algunos estados recibe el nombre de (*Verwaltungsgerichtshof-VGH*). A nivel federal, el Tribunal Supremo Federal Administrativo en Leipzig (*Bundesverwaltungsgericht-BVerwG*)<sup>681</sup>.

En la República Federal de Alemania el recurso de «revisión» (equivalente a nuestro recurso de casación) ante el *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunal Supremo Federal

---

*lesionada por el poder público en uno de sus derechos fundamentales o en uno de sus derechos contenidos en los artículos 20, apartado 4, 33, 38, 101, 103 y 104; 4b. sobre los recursos de amparo interpuestos por municipios y mancomunidades de municipios por violación a través de una ley, del derecho de autonomía municipal establecido en el artículo 28, exceptuándose, sin embargo, aquellos casos de violación por leyes de los Länder en los que quepa recurso ante el Tribunal Constitucional del respectivo Land; 5) en los demás casos previstos en la presente Ley Fundamental.*

*(2) El Tribunal Constitucional Federal decide además a petición del Bundesrat, de un Gobierno de un Land o de la Asamblea legislativa de un Land, si en caso del artículo 72, apartado 4 no subsiste la necesidad de una regulación por ley federal según el artículo 72, apartado 2, o si el Derecho federal ya no pudiese ser aprobado en los casos del artículo 125 a, apartado 2 frase 1. La declaración de que la necesidad ya no existe o que el Derecho de la Federación ya no pudiese ser aprobado, sustituye a una ley federal según el artículo 72, apartado 4 o según el artículo 125 a, apartado 2 frase 2. La petición según la frase primera solo es admisible, si un proyecto de ley según el artículo 72, apartado 4 o según el artículo 125, apartado 2º ha sido rechazado en el Bundestag o no se ha deliberado en el plazo de un año y dictado una resolución sobre él, o si un proyecto de ley correspondiente ha sido rechazado en el Bundesrat. (3) El Tribunal Constitucional Federal intervendrá, además, en los casos que le sean atribuidos por una Ley federal.»*

<sup>679</sup> Con carácter general véase UHLE, Arnd y LERHE, Marc (2007): «La protección jurídico administrativa en la República Federal de Alemania», en AA.VV. (2007): *Modelos europeos de justicia contencioso-administrativa*, ROSADO PACHECO, Santiago (coord.), Madrid, Dykinson.

<sup>680</sup> Para profundizar véase GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (1993): *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, Madrid, Civitas, págs. 63 y ss.

<sup>681</sup> Web institucional: <http://www.bverwg.de/>.



Administrativo)<sup>682</sup> solo cabe en los tres casos previstos en el artículo 132 del Código Procesal Administrativo (*Verwaltungsgerichtsordnung*)<sup>683</sup>:

Artículo 132 VwGO [Admisión de la casación]:

«(1) La casación ante el Tribunal Federal Administrativo es procedente para las partes contra las sentencias del Tribunal Administrativo superior (art. 49.1) y contra las resoluciones previstas en el artículo 47, apartado 5, párrafo 1º, si el Tribunal Administrativo Superior o, por el recurso de queja contra la no admisión, el Tribunal Federal Administrativa la ha declarado admisible.

(2) La casación es admisible solo si:

1. el asunto tiene una relevancia esencial,
2. la sentencia discrepa de una decisión del Tribunal Federal Administrativo, de la sala común de las Tribunales Supremos de la Federación o del Tribunal Constitucional Federal y se basa sobre esta discrepancia, o
3. se alega y existe un vicio de procedimiento sobre el cual la decisión es susceptible de basarse.

(3) El Tribunal Federal Administrativo está vinculado a la admisión».

Siguiendo la regulación legal, que un recurso de revisión (casación) sea admitido puede deberse a tres motivos<sup>684</sup>: a) que la cuestión tenga importancia capital, entendiéndose que ocurre así cuando trasciende al caso concreto y no ha sido aún resuelta por el Tribunal Supremo o, existiendo pronunciamientos al respecto, merece una reconsideración; b) que el Tribunal de instancia se haya separado, de modo deliberado, de la jurisprudencia del *Bundesverwaltungsgericht del gemeinsamer Senat* (pleno conjunto de los cinco Tribunales Supremos Federales) o del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal); y c) que el Tribunal de instancia haya incurrido en una grave vulneración procesal decisiva para el fallo. La no admisión de la casación puede ser impugnada por recurso de queja (art. 133 VwGO). También cabe la casación *per saltum* (art. 134 VwGO) sin haber acudido previamente a la instancia de apelación, si el demandante y el demandado consienten por escrito la interposición de la casación *per saltum* y si es admitida por el Tribunal administrativo.

<sup>682</sup> El Tribunal Supremo Federal de lo Contencioso-administrativo (*Bundesverwaltungsgericht, BVerwG*), que es el órgano jurisdiccional superior en el orden contencioso-administrativo con jurisdicción en toda la Federación, y funciona preferentemente como Tribunal de casación (de Derecho federal), así como excepcionalmente de primera y única instancia. En BACIGALUPO, Mariano (1995): «Casación y estado compuesto: el derecho sustantivo revisable en casación contencioso-administrativa en el estado federal alemán y en el estado autonómico español», *Boletín de la Facultad de Derecho*, UNED, nº 8-9, pág. 300.

<sup>683</sup> Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, (*Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO*).

<sup>684</sup> «Consecuentemente, y salvo en el caso al que se refiere el recién mencionado núm. 2º del artículo 137.1 VwGO, queda excluida, en principio, como motivo de casación contencioso-administrativa en Alemania, la infracción del Derecho infrafederal». Cfr. BACIGALUPO, Mariano (1995): «Casación y estado compuesto: el derecho sustantivo revisable en casación contencioso-administrativa en el estado federal alemán y en el estado autonómico español», *op. cit.*, pág. 301.



El artículo 137 VwGO establece los motivos de casación, que solo puede estar fundamentada en el hecho de que la sentencia impugnada haya violado, o el Derecho federal o una disposición de la ley sobre el procedimiento administrativo de un *Land* en cuanto su texto coincide con la ley sobre procedimiento administrativo de la Federación. El Tribunal Federal Administrativo está vinculado a la determinación de los hechos establecidos en la sentencia impugnada salvo que, respecto de estas determinaciones, se aleguen motivos admisibles y fundados de la casación. Si la casación se basa en vicios de procedimiento y si los presupuestos del artículo 132, apartado 2º, nº 1 y 2, no están simultáneamente cumplidos, tiene que decidirse solo sobre los vicios de procedimiento alegados. En lo restante, el Tribunal Federal Administrativo no se halla vinculado a los motivos alegados de casación.

La casación debe ser interpuesta ante el Tribunal *a quo*, dentro del plazo de un mes (art. 139 VwGO), contado a partir de la notificación de la sentencia completa o de la resolución sobre la admisión de la casación según el artículo 134, apartado 3º. Las disposiciones sobre el recurso de apelación son aplicables por analogía a la casación, salvo regulación en contrario (art. 141 VwGO).



### BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

BACIGALUPO, Mariano (1995): «Casación y estado compuesto: el derecho sustantivo revisable en casación contencioso-administrativa en el estado federal alemán y en el estado autonómico español», *Boletín de la Facultad de Derecho*, UNED, nº 8-9, págs. 295-320.

BARNES VÁZQUEZ, Javier (1993): *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (1993): *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, Madrid, Civitas.

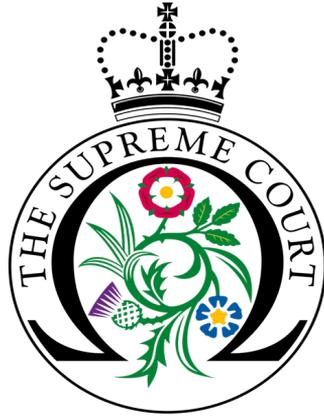
GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2007): «Sistema general de impugnación de la actuación administrativa en el derecho alemán», en AA.VV. (2007): *Modelos europeos de justicia contencioso-administrativa*, ROSADO PACHECO, Santiago (coord.), Madrid, Dykinson.

MAK, Elaine (2013): *Judicial Decision-Making in a Globalised World. A Comparative Analysis of the Changing Practices of Western Highest Courts*, Oxford, Hart Publishing.

SOMMERMANN, K.-P. (2009): «El papel de la ley alemana de la justicia administrativa para la realización del Estado de derecho», en AA.VV., *Ley de la justicia alemana*, Aberastury, P. (coord.), Konrad Adenauer Stiftung y Abeledo Perrot Ed., Uruguay.

UHLE, Arnd y LERHE, Marc (2007): «La protección jurídico-administrativa en la República Federal de Alemania», en AA.VV. (2007): *Modelos europeos de justicia contencioso-administrativa*, ROSADO PACHECO, Santiago (coord.), Madrid, Dykinson.

## REINO UNIDO



#### 4. REINO UNIDO

Reino Unido no es un Estado federal, a pesar que las últimas reformas operadas especialmente desde 1998 con la denominada *devolution*, lo hayan convertido en un Estado que podríamos catalogar de cuasi-federal. Es un Estado unitario plurinacional formado por la unión de cuatro naciones: Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

Desde el primero de octubre de 2009 la *House of Lords* dejó de ser la jurisdicción suprema en el Reino Unido. El nuevo órgano jurisdiccional supremo es el Tribunal Supremo del Reino Unido. Este Tribunal actúa como órgano supremo en materias relativas a cuestiones constitucionales, civiles, penales o mercantiles. El Comité Judicial del Consejo Privado (*Privy Council*) es el más alto tribunal de apelación para muchos de los países pertenecientes o que han pertenecido a la *Commonwealth*, así como los territorios de ultramar del Reino Unido, determinadas dependencias de la corona británica y zonas de soberanía militar<sup>685</sup>.

El precedente judicial<sup>686</sup> es uno de los elementos más significativos del Derecho inglés, un Derecho de impronta jurisprudencial (*common law*). Los jueces británicos crean Derecho cuando resuelven los casos a los que diariamente se enfrentan (es lo que se conoce como *case law*). Esta concepción del Derecho obliga a los tribunales ingleses<sup>687</sup>, con el fin de dotar de unidad y coherencia a todo el sistema, a actuar conforme a las decisiones –convertidas en vinculantes, como otra norma más del ordenamiento– que en su momento adoptaron, para casos similares, los Tribunales jerárquicamente superiores.

La sede del tribunal se halla en Middlesex Guildhall en Londres. Está compuesto por un presidente (Lord Neuberger of Abbotsbury) y 11 magistrados (*Justices*).

---

<sup>685</sup> Antigua y Barbuda; Las Bahamas; Territorio Británico del Océano Índico; Islas Cook y Niue (Estados Asociados de Nueva Zelanda); Granada; Jamaica; San Cristóbal; Santa Lucía; San Vicente y las Granadinas; Tuvalu. La legislación promulgada en Nueva Zelanda en octubre de 2003 abolió las apelaciones de Nueva Zelanda ante el Consejo Privado en el respeto de todos los casos conocidos por el Tribunal de Apelación de Nueva Zelanda después del final de 2003. Esta legislación de Nueva Zelanda no afecta a los derechos de recurso de las Islas Cook y Niue. También se incluyen las siguientes repúblicas independientes dentro de la *Commonwealth*: República de Trinidad y Tobago, Kiribati y Mauricio.

<sup>686</sup> Una magnífica aproximación a esta institución jurídica en el trabajo de CROSS, Rupert y HARRIS, J. W. (2012): *El precedente en el Derecho inglés*, trad. de M.ª Angélica Pulido, Madrid, Marcial Pons.

<sup>687</sup> Sobre el modelo anglosajón véase: NIEVA FENOLL, Jordi (2011): «El modelo anglosajón en las Cortes Supremas: ¿solución o elusión del problema de la casación?», *Justicia: revista de derecho procesal*, nº 3-4, págs. 355-378.

En el Reino Unido, la admisión a trámite de recursos ante la *Supreme Court* es muy escasa<sup>688</sup>. No hay derecho de recurso ante el Tribunal Supremo. Según ANDREWS<sup>689</sup> desde 1934, la Cámara de los Lores ha empleado la saludable autoprotección «de un foso y portón»: el requisito del «permiso de apelación», actualmente conocido como «permiso». Formalmente, la admisión a trámite (*permission*) puede ser otorgada bien por el Tribunal inferior, bien por la propia *Supreme Court*. Según el artículo 40 de la *Constitutional Reform Act*, la *Supreme Court* conoce de las apelaciones civiles (entre las que hemos de incluir las administrativas) siempre que en la causa existan «*arguable points of law of general public importance*».

Según los datos de la Memoria del Tribunal<sup>690</sup>, a fecha 31 de marzo de 2016 el Tribunal Supremo contaba con 46 personas a su servicio (39 empleados públicos y 7 *Judicial Assistants*). Los *Judicial Assistants* realizan funciones de apoyo a los magistrados. A los que hay que sumar 45 trabajadores adicionales, por contrata, que realizan funciones de seguridad, mantenimiento, limpieza, etc.

La campaña anual de reclutamiento de asistentes judiciales (*annual Judicial Assistant (JA) recruitment campaign*) empezó en enero de 2016 y busca seleccionar 7 *Judicial Assistants* entre todo tipo de juristas (*barristers, solicitors or advocates*)<sup>691</sup>. Su trabajo se centra en colaborar con los magistrados en tareas de documentación, búsqueda de información e investigación jurídica sobre *appeals* y realizando propuestas sobre solicitudes del *permission to appeal*.

La práctica enseña que los criterios de admisión que se siguen en las casaciones ante la *Supreme Court* son los siguientes<sup>692</sup>: la relevancia pública general del caso, las posibilidades de éxito del recurso y el grado de polémica jurídica que haya creado la decisión impugnada. Además, la *Supreme Court* conoce sobre asuntos de *devolution* (leyes de autonomía para Escocia, Gales e Irlanda del Norte), y sobre procedimientos relacionados con los derechos humanos (*Human Rights Act* de 1998)

El Tribunal Supremo tiene sus propias reglas. Estas reglas están contenidas en una norma presentada ante el Parlamento el 1 de julio de 2009. Las Instrucciones

---

<sup>688</sup> En 2009, el *Appellate Committee of the House of Lords* recibió 104 solicitudes de *permission to appeal* y tenía una carga de trabajo de 40 asuntos. Su sucesor, el Tribunal Supremo recibió 135 solicitudes de *permission to appeal* entre el 1 de octubre de 2009 y el 31 de marzo de 2010. El Tribunal recibió 43 apelaciones y dio a resoluciones judiciales en 42 casos, en 19 asuntos el recurso fue admitido. Entre el 1 de abril de 2010 y el 31 de marzo de 2011, 228 solicitudes fueron recibidas por el Tribunal Supremo, 76 apelaciones se tramitaron y fueron dictadas 56 sentencias, 28 de las cuales estimaron el recurso. En MAK, Elaine (2013): *Judicial Decision-Making in a Globalised World. A Comparative Analysis of the Changing Practices of Western Highest Courts*, Oxford, Hart Publishing, pág. 43.

<sup>689</sup> ANDREWS, Neil (2016): «El Tribunal Supremo del Reino Unido y las sentencias de los tribunales ingleses», AA.VV. *La misión de los tribunales supremos*, TARUFFO, Michele, MARINONI, Luiz Guilherme y MITIDIERO, Daniel (coords.), Madrid, Marcial Pons, pág. 257.

<sup>690</sup> *The Supreme Court Annual Report and Accounts 2015-2016*.

<sup>691</sup> Con un contrato desde septiembre de 2016 a julio de 2017.

<sup>692</sup> DUFFY-MEUNIER, Aurélie (2014): «La régulation du contentieux devant la Cour suprême du Royaume-Uni», *La régulation des contentieux devant les cours suprêmes*, París, Club des juristes, págs. 136-149.



prácticas emitidas por el presidente de la Corte Suprema están disponibles en su página web<sup>693</sup>.

Las Normas del Tribunal Supremo de Reino Unido de 2009 se dividen en los siguientes apartados<sup>694</sup>:

- Las solicitudes de permiso para apelar: reglas 10-17.
- Inicio y preparación de la apelación: reglas 18-26.
- Audiencia y decisión de la apelación: reglas 27-29.
- Otras disposiciones generales: reglas 30-39.
- Apelaciones particulares y referencias: reglas 40-44.
- Los honorarios y costas: reglas 46-54
- Disposiciones transitorias: regla 55.

---

<sup>693</sup> Web institucional: [www.supremecourt.gov.uk](http://www.supremecourt.gov.uk).

<sup>694</sup> A continuación reproducimos los apartados relativos al *permission to appeal*.

**THE SUPREME COURT RULES 2009 (DE 26 DE JUNIO DE  
2009. ENTRADA EN VIGOR EL 1 DE OCTUBRE DE 2009)**

**PART 2**

**Application for permission to appeal**

**Form of application**

10.—(1) Every application to the Court for permission to appeal shall be made in the appropriate form.

(2) An application for permission to appeal must be made first to the court below, and an application may be made to the Supreme Court only after the court below has refused to grant permission to appeal.

**Filing of application**

11.—(1) Subject to any enactment which makes special provision with regard to any particular category of appeal, an application for permission to appeal must be filed within 28 days from the date of the order or decision of the court below.

(2) The Registrar may refuse to accept any application on the ground that—

(a) the Court does not have jurisdiction under section 40 of the Act to issue it;

(b) it contains no reasonable grounds; or

(c) it is an abuse of process, and may give whatever directions appear appropriate.

(Section 2 of the Administration of Justice Act 1960 provides that an application for permission to appeal to the Supreme Court in a case involving civil contempt of court must be filed within 14 days, beginning with the date on which the application for permission is refused by the court below).

(Section 13 of the Administration of Justice Act 1969 provides that an application for permission to appeal to the Supreme Court in a “leapfrog appeal” from the High Court must be filed within one month from the date on which the High Court judge grants a certificate under section 12).

**Service of application**

12.—Before the application is filed, a copy must be served—

(a) on every respondent, and

(b) on any person who was an intervener in the court below,

and, when the application is filed, the appellant must file a certificate of service.

**Notice of objection by respondent**

13.—(1) Each respondent who wishes to object to the application must, within 14 days after service, file notice of objection in the appropriate form together with a certificate of service.



(2) Before the notice is filed, a copy must be served on—

- (a) the appellant,
- (b) any other respondent, and
- (c) any person who was an intervener in the court below.

(3) A respondent who does not file notice under this rule will not be permitted to participate in the application and will not be given notice of its progress.

#### Documents in support of application

14.—(1) The requisite number of copies of the application must be filed together with—

- (a) a copy of the order appealed from, and
- (b) (if separate) a copy of any order refusing permission to appeal

and, if the order appealed from is not immediately available, the application should be filed without delay and the order filed as soon as it is available.

(2) The appellant must file the further documents required for the use of the Court within 7 days after filing the application.

#### Interventions in applications

15.—(1) Any person and in particular—

- (a) any official body or non-governmental organization seeking to make submissions in the public interest or
- (b) any person with an interest in proceedings by way of judicial review,

may make written submissions to the Court in support of an application for permission to appeal and request that the Court takes them into account.

(2) Before the submissions are filed, a copy must be served on—

- (a) the appellant,
- (b) every respondent, and
- (c) any person who was an intervener in the court below

and the requisite number of copies of the submissions must be filed together with a certificate of service.

(3) Any submissions which are made shall be referred to the panel of Justices which considers the application for permission to appeal.

(4) If permission to appeal is granted—

- (a) a person whose submissions were taken into account by the panel will be notified but, if that person wishes to intervene in the appeal, an application must be made under rule 26;



(b) the appellant must notify any person who was an intervener in the court below whether or not that person made submissions under this rule.

#### Consideration on paper

16.—(1) Every admissible application for permission to appeal (together with any submissions made under rule 15 and any respondent's notice of objection) shall be considered on paper without a hearing by a panel of Justices.

(2) The panel may

(a) grant or refuse permission to advance all or any of the grounds of appeal;

(b) invite the parties to file written submissions within 14 days as to the grant of permission on terms (whether as to costs or otherwise); or

(c) direct an oral hearing.

(3) Where the panel has invited the parties' submissions as to terms, it shall reconsider the application on paper without a hearing and may refuse permission or grant permission (either unconditionally or on terms) to advance all or any of the grounds of appeal.

(4) Where the panel grants permission to advance limited grounds of appeal it shall (unless it directs otherwise) be taken to have refused permission to advance the other grounds.

(5) An order of the Court shall be prepared and sealed by the Registrar to record any decision made under this rule.

#### Oral hearing of application

17.—(1) Where the panel has directed an oral hearing, the appellant and every respondent who has given notice under rule 13 will be informed of the date of the oral hearing.

(2) An order of the Court shall be prepared and sealed by the Registrar to record any decision made under this rule.

### PART 3

#### Commencement and preparation of appeal

##### Form and filing of notice where permission granted by the Court

18.—(1) Where the Court grants permission to appeal, rules 19 and 20 shall not apply and

(a) the application for permission to appeal shall stand as the notice of appeal;

(b) the grounds of appeal shall be limited to those on which permission has been granted;

(c) the appellant must, within 14 days of the grant by the Court of permission to appeal, file notice under this rule of an intention to proceed with the appeal.

(2) When notice is filed under rule 18(1)(c), the application for permission to appeal will be resealed and the appellant must then—

(a) serve a copy on each respondent and on any person who was an intervener in the court below or whose submissions were taken into account under rule 15; and

(b) file the requisite number of copies and a certificate of service.

(3) In any other case an appellant must file a notice of appeal under rule 19.

Form and filing of notice where permission is not required

19.—(1) Every notice of appeal shall be made in the appropriate form.

(2) The notice of appeal together with the requisite number of copies must be filed within 42 days of the date of the order or decision of the court below.

(3) The appellant must also file

(a) a copy of the order appealed from and

(b) (if separate) a copy of the order granting permission to appeal

and, if the order appealed from is not immediately available, the notice of appeal must be filed without delay and the order filed as soon as it is available.

Service of notice

20.—(1) Before the notice of appeal is filed, a copy must be served on each respondent and on any person who was an intervener in the court below.

(2) When the notice of appeal is filed, the appellant must file a certificate of service.

Acknowledgement by respondent

21.—(1) Each respondent who intends to participate in the appeal must, within 14 days after service under rule 18(2)(a) or 20, file notice in the appropriate form together with a certificate of service.

(2) Before the notice is filed, a copy must be served on

(a) the appellant,

(b) any other respondent, and

(c) any person who was an intervener in the court below or whose submissions were taken into account under rule 15.

(3) A respondent who does not file notice under this rule will not be permitted to participate in the appeal and will not be given notice of its progress.

Documents for appeal hearing

22.—(1) Within 112 days after the filing of the notice under rule 18(1)(c) or the filing of the notice of appeal, the appellant must file—

(a) a statement of the relevant facts and issues; and

(b) an appendix (prepared in accordance with the relevant practice direction) of the essential documents which were in evidence before, or which record the proceedings in, the courts below.

(2) Both the statement and the appendix must be submitted to, and agreed with, every respondent before being filed.

(3) Within 7 days after the filing of the statement and the appendix, every party must—

(a) notify the Registrar that the appeal is ready for listing, and

(b) specify the number of hours that their respective counsel estimate to be necessary for their oral submissions and the Registrar will subsequently inform the parties of the date fixed for the hearing.

(4) The appellant and every respondent (and any intervener and advocate to the Court) must then sequentially exchange their respective written cases and file them, and every respondent (and any intervener and advocate to the Court) must for the purposes of rule 23 provide copies of their respective written cases, in compliance with the relevant practice direction.

#### The core volumes

23.—As soon as the parties' cases have been exchanged and in any event not later than 14 days before the date fixed for the hearing the appellant must file the requisite number of core volumes and, if necessary, additional volumes containing further parts of the appendix, in compliance with the relevant practice direction.

#### Authorities

24.—The volumes of authorities that may be referred to during the hearing must be prepared in accordance with the relevant practice direction and the requisite number of copies of the volumes of authorities must be filed by the appellant at the same time as the core volumes.

#### Cross-appeals

25.—(1) A respondent who wishes to argue that the order appealed from should be upheld on grounds different from those relied on by the court below, must state that clearly in the respondent's written case (but need not cross-appeal).

(2) Except where—

(a) leave is required from the Court of Session for an appeal from that court, or

(b) an appeal lies to the Court as of right, a respondent who wishes to argue that the order appealed from should be varied must obtain permission to cross-appeal from the Court.

(3) Part 2 of these Rules shall apply (with appropriate modifications) to an application to the Court for permission to cross-appeal and (if practicable) applications for permission to appeal and to cross-appeal shall be considered together by the same panel of Justices.



(4) Where there is a cross-appeal, this Part of these Rules shall apply with appropriate modifications and in particular—

(a) either the application for permission to cross-appeal to the Court shall stand as a notice of cross-appeal, or such a notice (in the appropriate form) shall be filed and served within 42 days of the grant by the Court of permission to appeal or of the filing of the notice of appeal;

(b) there shall be a single statement of facts and issues, a single appendix of essential documents (divided if necessary into parts) and a single case for each party in respect of the appeal and the cross-appeal (and each case should state clearly that it is in respect of both the appeal and the cross-appeal); and

(c) the appellant shall remain primarily responsible for the preparation of all the papers for the appeal and for notifying the Registrar under rule 22(3).

#### Intervention

26.—(1) After permission to appeal has been granted by the Court or a notice of appeal has been filed, any person and in particular—

(a) any official body or non-governmental organization seeking to make submissions in the public interest,

(b) any person with an interest in proceedings by way of judicial review,

(c) any person who was an intervener in the court below or whose submissions were taken into account under rule 15, may apply to the Court for permission to intervene in the appeal.

(2) An application under this rule must be made in the appropriate form and shall be considered on paper by a panel of Justices who may refuse permission to intervene or may permit intervention—

(a) by written submissions only; or

(b) by written submissions and oral submissions

and any oral submissions may be limited to a specified duration.

(3) No permission is required—

(a) for an intervention by the Crown under section 5 of the Human Rights Act 1998, or

(b) for an intervention by the relevant officer in a case where the Court is exercising its devolution jurisdiction.

(For rules relating to Human Rights Act issues and the Court's devolution jurisdiction see rules 40 and 41.)

#### PART 4

Hearing and decision of appeal

Hearing in open court

27.—(1) Every contested appeal shall be heard in open court except where it is necessary in the interests of justice or in the public interest to sit in private for part of an appeal hearing.

(2) Where the Court considers it necessary for a party and that party's representative to be excluded from a hearing or part of a hearing in order to secure that information is not disclosed contrary to the public interest, the Court must conduct the hearing, or that part of it from which the party and the representative are excluded, in private but the Court may exclude a party and any representative only if a person who has been appointed as a special advocate to represent the interests of that party is present when the party and the representative are excluded.

(3) Where the Court decides it is necessary for the Court to sit in private, it shall announce its reasons for so doing publicly before the hearing begins.

(4) Hearings shall be conducted in accordance with—

(a) the relevant practice direction, and

(b) any directions given by the Court and directions given by the Court may limit oral submissions to a specified duration.

#### Judgment

28.—A judgment may be—

(a) delivered in open court; or

(b) if the Court so directs, promulgated by the Registrar.

#### Orders

29.—(1) In relation to an appeal or a reference, the Supreme Court has all the powers of the court below and may—

(a) affirm, set aside or vary any order or judgment made or given by that court;

(b) remit any issue for determination by that court;

(c) order a new trial or hearing;

(d) make orders for the payment of interest;

(e) make a costs order.

(2) An order of the Supreme Court may be enforced in the same manner as an order of the court below or of the appropriate superior court.

(3) For the purposes of paragraph (2) “the appropriate superior court” means—

(a) in the case of an appeal or reference from a court in England and Wales, the High Court;

(b) in the case of an appeal or reference from a court in Scotland—

(i) where the appeal or reference is in civil proceedings, the Court of Session; and



- (ii) where the appeal or reference is in criminal proceedings, the High Court of Justiciary;
- (c) in the case of an appeal or reference from a court in Northern Ireland, the High Court in Northern Ireland.
- (4) In the case of references other than those mentioned in paragraph (3) “the appropriate superior court” in paragraph (2) means—
  - (a) where the reference is under the Scotland Act 1998, the Court of Session;
  - (b) where the reference is under the Northern Ireland Act 1998, the High Court in Northern Ireland; and
  - (c) where the reference is under the Government of Wales Act 2006, the High Court.
- (5) Every order of the Court shall be prepared and sealed by the Registrar who may invite written submissions as to the form of the order.

### BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

ANDREWS, Neil (2016): «El Tribunal Supremo del Reino Unido y las sentencias de los tribunales ingleses», AA.VV., *La misión de los tribunales supremos*, TARUFFO, Michele, MARINONI, Luiz Guilherme y MITIDIERO, Daniel (coords.), Madrid, Marcial Pons, págs. 253-266.

CROSS, Rupert y HARRIS, J. W. (2012): *El precedente en el Derecho inglés*, trad. de M.<sup>a</sup> Angélica Pulido, Madrid, Marcial Pons.

DUFFY-MEUNIER, Aurélie (2014): «La régulation du contentieux devant la Cour suprême du Royaume-Uni», *La régulation des contentieux devant les cours suprêmes*, París, Club des juristes, págs. 136-149.

MAK, Elaine (2013): *Judicial Decision-Making in a Globalised World. A Comparative Analysis of the Changing Practices of Western Highest Courts*, Oxford, Hart Publishing.

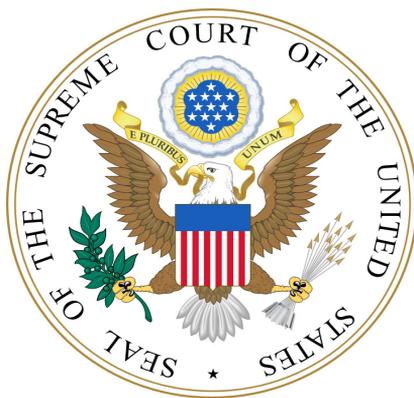
MALLESON, Kate (2011): «The Evolving Role of the UK Supreme Court», *Public law*, n<sup>o</sup> 4, págs. 754-772.

NIEVA FENOLL, Jordi (2006): «La reforma de la labor del Tribunal Supremo y la “unificación de doctrina”. Perspectivas de la introducción del modelo anglosajón en nuestro Derecho», *Diario La Ley*, n<sup>o</sup> 6393.

NIEVA FENOLL, Jordi (2011): «El modelo anglosajón en las Cortes Supremas: ¿solución o elusión del problema de la casación?», *Justicia: revista de derecho procesal*, n<sup>o</sup> 3-4, págs. 355-378.



# ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA



## 5. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En Inglaterra el *writ of certiorari* fue uno de los cuatro *prerogative writs* (que también incluían a los *writs of prohibition, quo warranto* y *mandamus* que los tribunales usaban en el control de los poderes públicos. El Poder Judicial Federal, encarnado en el Tribunal Supremo, fue calificado por Alexander Hamilton en una cita muy conocida como el más débil de las tres ramas del poder, *the least dangerous branch*<sup>695</sup>. El *certiorari* como mecanismo que reconoce el ejercicio discrecional de admisión de los asuntos de los que quiere conocer es denominado en términos técnicos *statutory writ of certiorari*<sup>696</sup>, esto es, *certiorari* de base legal, para diferenciarlo del *common law writ of certiorari*, una figura aún presente en el Derecho americano si bien de uso excepcional.

El Tribunal Supremo<sup>697</sup> se compone de un presidente (*Chief Justice of the United States*) y 8 magistrados (*Associate Justices*)<sup>698</sup>. El actual presidente es John G. Roberts, Jr., y los magistrados son Anthony M. Kennedy, Clarence Thomas, Ruth Bader Ginsburg, Stephen G. Breyer, Samuel A. Alito, Jr., Sonia Sotomayor, Elena Kagan y Neil McGill Gorsuch<sup>699</sup>. Están retirados (*retired justices*), los siguientes: Sandra Day O'Connor, David H. Souter y John Paul Stevens.

Siguiendo al procesalista DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ<sup>700</sup> podemos distinguir tres tipos de sistemas para regular la admisión de asuntos en los respectivos Tribunales Supremos, distinción en función de los requisitos legales y las potestades atribuidas a cada Alto Tribunal: a) sistemas reglados; b) sistemas discrecionales (como paradigma, el

<sup>695</sup> Véase BICKEL, Alexander (1986): *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven, Yale University Press.

<sup>696</sup> AHUMADA RUIZ, Marian (1994): «El "certiorari": Ejercicio discrecional de la Jurisdicción de apelación por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos», *Revista española de derecho constitucional*, nº 41, pág. 99.

<sup>697</sup> Una revisión de fácil lectura (desprovista de notas a pie de página) de casi medio siglo de historia del Tribunal Supremo a través de entrevistas con *Justices* y *law clerks*, muchos de ellos dando su testimonio de forma anónima, y con un interesante acopio documental a pesar de su poca extensión, de la pluma del profesor SCHWARTZ, enorme jurista y prolífico historiador que ha ayudado a varias generaciones a entender el funcionamiento interno del sistema jurídico-constitucional estadounidense, y en particular de su máximo órgano jurisdiccional. El autor citando al juez Potter Stewart, expone las cualidades que hicieron de Warren un gran presidente: «If [Justice Hugo] Black was the intellectual leader of the Court, Warren was the leader leader. [Warren] didn't lead by his intellect and he didn't greatly appeal to others' intellects; that wasn't his style. But he was an instinctive leader whom you respected and for whom you had affection, and..., as the presiding member of our conference, he was just ideal». En SCHWARTZ, Bernard (1996): *How the Supreme Court Decides Cases*, Nueva York, Oxford University Press, pág. 75.

<sup>698</sup> El presidente del Tribunal Supremo (*Chief Justice*) tiene unas retribuciones anuales de 255.500 dólares. Cada uno de los Magistrados (*Justice*) recibe 244.400 dólares. Los *Law Clerk* de 86.557 dólares.

<sup>699</sup> Que ocupa desde principios de 2017 la vacante producida por el fallecimiento el 13 de febrero de 2016 del *Justice* Antonin Scalia.

<sup>700</sup> DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio (2015): «La admisión discrecional de asuntos por el Tribunal Supremo», *Revista de Jurisprudencia*, núm. 1, pág. 2.



*certiorari* en los Estados Unidos de América); c) sistemas parcialmente reglados, o parcialmente discrecionales (del tipo «interés casacional» o «unificación de doctrina»).

La admisión discrecional de asuntos por el Tribunal Supremo<sup>701</sup> norteamericano ha sido producto de una instauración progresiva. La *Judiciary Act*<sup>702</sup> de 1891 (también conocida como *Evarts Act* por su principal impulsor, el senador William M. Evarts) creó los Tribunales de apelaciones (*United States courts of appeals*) y redujo la carga de trabajo del Tribunal Supremo desde los 623 asuntos interpuestos en 1890, a 379 en 1891 y 275 en 1892.

En el s. XX, y mediante dos normas separadas por más de medio siglo, se potenciaron las facultades del Tribunal Supremo para hacer frente a su carga de trabajo. En primer lugar, la *Judiciary Act* de 13 de febrero de 1925<sup>703</sup> (*An Act To amend the Judicial Code, and to further define the jurisdiction of the circuit courts of appeals and of the Supreme Court, and for other purposes*), también llamada *Judge's Bill* por ser fruto de un borrador elaborado y defendido ante el Congreso por una comisión de magistrados del Tribunal Supremo<sup>704</sup>.

Tras numerosos intentos frustrados, en 1988, y durante el mandato del presidente Ronald Reagan, la Ley de 27 de junio de 1988 (*An Act to improve the administration of justice by providing greater discretion to the Supreme Court in selecting the cases it will review, and for other purposes*), instituyó como casi único medio procesal de acceso<sup>705</sup> a la jurisdicción del Tribunal Supremo<sup>706</sup> el *writ of certiorari*.

---

<sup>701</sup> Web institucional: <https://www.supremecourt.gov/>. La web del Tribunal es muy intuitiva y, se actualiza continuamente y es una inmejorable fuente de información. Las resoluciones y sentencias se publican en cuestión de minutos después de su emisión. En todos los casos aceptados para su resolución, los escritos se publican a través de un acuerdo de colaboración entre el Tribunal y la *American Bar Association*. La web institucional incluye horarios de las vistas, así como una agenda electrónica sobre el estado de las peticiones pendientes de *certiorari*. Las transcripciones de argumentos orales se publican a las pocas horas después de su finalización. Todos los viernes durante el período de sesiones se publica el audio de todas las vistas celebradas durante esa semana.

<sup>702</sup> 26 Stat. 826.

<sup>703</sup> Para profundizar en la génesis de esta norma véase STERNBERG, Jonathan (2008): «Deciding Not to Decide: The Judiciary Act of 1925 and the Discretionary Court», *The Journal of Supreme Court History*, Vol. 33, págs. 1-16.

<sup>704</sup> AHUMADA RUIZ, Marian (1994): «El “certiorari”: Ejercicio discrecional de la Jurisdicción de apelación por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 41, pág. 106.

<sup>705</sup> HERNÁNDEZ RAMOS, Mario (2008): «La paulatina discrecionalidad y objetivación de la jurisdicción del Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de América: el criterio de la importancia en la apelación y en el *writ of certiorari*», *Cuadernos de derecho público*, nº 33, pág. 75.

<sup>706</sup> Un estudio general sobre la posición institucional y funcional del Tribunal Supremo en el sistema americano en SEGAL, Jeffrey A., SPAETH, Harold J. y BENESH, Sara C. (2005): *The Supreme Court in the American Legal System*, Cambridge, Cambridge University Press. Esta obra examina el sistema legal de los Estados Unidos, incluyendo un análisis integral de su Tribunal Supremo. Los autores examinan ampliamente los tribunales inferiores, analizando en capítulos separados los tribunales estatales, los tribunales de distrito y los tribunales de apelaciones. Saca diferentes conclusiones acerca de la influencia relativa de cada uno de ellos basándose en las estructuras institucionales y en datos empíricos. El libro también estudia la relación entre los

En el «Informe 2000» un magistrado del TS de lo Contencioso, D. Jesús Peces Morate reclamaba de manera expresa la instauración de un remedo del *certiorari* en nuestra Ley jurisdiccional: «[...] Dado que su tarea no es meramente la de unificar la interpretación y aplicación del derecho sino la más trascendental de crear jurisprudencia, tales instrumentos se deben reducir a un recurso de casación sometido a un régimen equivalente al *certiorari*, de manera que solo se admitirá aquel cuando el propio Tribunal considere que su decisión es necesaria o conveniente para cumplir la función que la jurisprudencia tiene de complementar el ordenamiento jurídico»<sup>707</sup>.

Para RAZQUIN LIZARRAGA<sup>708</sup> en la nueva casación española se aprecia la influencia del *certiorari* ante el Tribunal Supremo estadounidense. Otros autores, con mayor o menor intensidad, han defendido esta postura. Así SANTAMARÍA PASTOR<sup>709</sup>, LOZANO CUTANDA<sup>710</sup>, CANCIO FERNÁNDEZ<sup>711</sup>, PÉREZ ALONSO<sup>712</sup> y TRIANA REYES<sup>713</sup>.

En la misma línea, y tal como afirma la profesora AHUMADA<sup>714</sup>, el funcionamiento del *certiorari* no es explicable sin asumir la condición de la *Supreme Court*<sup>715</sup> como tribunal

---

órganos jurisdiccionales inferiores (estatales y federales) y el Tribunal Supremo.

<sup>707</sup> «Propuesta del Excmo. Sr. D. Jesús Peces Morate» (magistrado de la Sala Tercera) en sus observaciones al documento final en el que se propone la reforma del Tribunal Supremo. Cfr. AA.VV. (2001): *Del modo de arreglar la Justicia. Informes y propuestas para la mejora de la justicia elaborados por el Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, discurso leído por el Presidente del Tribunal Supremo y Presidente del Consejo General del Poder Judicial Excmo. Sr. D. Javier Delgado Barrio, en el solemne acto inaugural del año judicial celebrado el día 15 de setiembre de 2000*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 143-144.

<sup>708</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «El recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tras la Ley Orgánica 7/2015», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 104, pág. 158.

<sup>709</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2015): «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *Revista de Administración Pública*, nº 198, págs. 11, 21 y 39. Expresamente defiende que la nueva casación implanta el sistema de *certiorari*.

<sup>710</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca (2015): «La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo por la Ley Orgánica 7/2015: análisis de sus novedades», *Diario La Ley*, nº 8609.

<sup>711</sup> CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (2015): *El nuevo recurso de casación en el orden contencioso-administrativo*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, págs. 55-61.

<sup>712</sup> PÉREZ ALONSO, Jorge (2015): «El nuevo sistema de casación en el orden contencioso-administrativo operado por la Ley Orgánica 7/2015 de 21 de julio: con la vista puesta en el *certiorari* estadounidense», *Diario La Ley*, nº 8621.

<sup>713</sup> TRIANA REYES, Belén (2016): «La que se nos viene encima con la casación contencioso-administrativa», *Diario La Ley*, nº 8733, Sección Tribuna, 4 de abril de 2016. La autora, abogada del Estado, también destaca la similitud de la casación contenciosa con el sistema de *certiorari* americano.

<sup>714</sup> En su día letrada del Tribunal Constitucional. AHUMADA RUIZ, Marian (2010): «“Certiorari” y criterios de selección de casos en la última instancia: qué casos, cuántos casos», en AA.VV., *La defensa de los derechos fundamentales: Tribunal Constitucional y poder judicial. Actas de las XV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 65.

<sup>715</sup> Dos fuentes de información en esta materia. En primer lugar: <http://www.scotusblog.com/> (SCOTUS: acrónimo en inglés utilizado para denominar al Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Supreme Court of the United States*) proporciona una recopilación diaria de noticias y comentarios.



perteneciente a un sistema de *common law*. Por ello, este tiene como principal misión alumbrar precedentes vinculantes<sup>716</sup> para interpretar y aplicar el Derecho federal<sup>717</sup>. Y en nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia del estadounidense, la jurisprudencia no es vinculante<sup>718</sup> salvo supuestos muy específicos.

En segundo, la base de datos Supreme Court Database (<http://www.supremecourtdatabase.org/>) es una fuente valiosa de información para todo tipo de investigadores, juristas, periodistas o ciudadanos interesados en el Tribunal Supremo de los EE.UU. La base de datos contiene más de doscientos apartados con información sobre cada asunto decidido por el Tribunal Supremo entre los años 1946 y 2014. Los ejemplos incluyen la identidad del tribunal cuya decisión el Tribunal Supremo revisó, las partes en el proceso, las disposiciones legales consideradas en el caso, y los votos de los magistrados.

<sup>716</sup> Sobre el sistema de precedentes en general (*stare decisis*), y de los precedentes constitucionales en particular consultar MAGALONI KERPEL, Ana Laura (2001): *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*, Madrid, McGraw-Hill.

<sup>717</sup> «The Supreme Court is not, and never has been, primarily concerned with the correction of errors in lower court decisions [...]. If we took every case in which an interesting legal question is raised, or our prima facie impression is that the decision below is erroneous, we could not fulfill the Constitutional and statutory responsibilities placed upon the Court. To remain effective, the Supreme Court must continue to decide only those cases which present questions whose resolution will have immediate importance far beyond the particular facts and parties involved [...]» (Discurso del Chief Justice VINSON ante la American Bar Association [1949]). Citado por AHUMADA RUIZ, Marian (1994): «El "certiorari": Ejercicio discrecional de la Jurisdicción de apelación por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 41, pág. 89. La negrita es nuestra. TdA: «El Tribunal Supremo no está, y nunca lo ha estado, primordialmente implicado con la corrección de errores de las decisiones de los tribunales inferiores [...]. Si tomamos cada caso en que una cuestión legal interesante es elevada, nuestra impresión prima facie es que la resolución de instancia es errónea, no podremos cumplir con las responsabilidades constitucionales y legales impuestas al Tribunal. Para seguir siendo eficaz, el Tribunal Supremo debe seguir decidiendo únicamente asuntos que presenten cuestiones cuya resolución posea una importancia mucho más allá de los hechos particulares y de las partes intervinientes [...]».

<sup>718</sup> Cosa que subvertiría la división de poderes y el principio democrático. Por todos y en este sentido: «Innecesario debiera resultar recordar que el legislador, ni siquiera el legislador orgánico, no está facultado para atribuir al Tribunal Supremo una posición equiparable a su homólogo norteamericano o en general, a la de los órganos jurisdiccionales del modelo anglosajón. Atribuir al Tribunal Supremo funciones materialmente legislativas que es lo que implica otorgar a su jurisprudencia un carácter rigurosamente vinculante para los demás jueces y tribunales, supone un flagrante atentado al principio constitucional consagrado ya en el Preámbulo de nuestro Texto Fundamental según el cual nuestro orden jurídico se basa «en el imperio de la ley como expresión de la voluntad general» y al principio de independencia judicial consagrado en el artículo 117 de la Constitución según el cual jueces y magistrados están «sometidos únicamente al imperio de la ley». Como ha subrayado con alarma el reputado administrativista profesor García de Enterría, establecer por ley que la jurisprudencia del Tribunal Supremo sea rigurosamente vinculante para jueces y magistrados implica sustituir el orden jurídico constitucionalmente establecido por otro gobernado por un grupo de altos jueces, y reemplazar el principio de independencia judicial y sumisión a la ley por otro de dependencia y sumisión a la doctrina legal del Tribunal Supremo». En TAJADURA TEJADA, Javier (2004): «La posición constitucional del Tribunal Supremo», *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, nº 25, págs. 49-84.

En el Prólogo a la obra de Montserrat CUCHILLO<sup>719</sup>, el profesor Alejandro NIETO pone en valor la aportación del Tribunal Supremo y de sus magistrados<sup>720</sup>.

Todos los asuntos judiciales en que pueda ser de aplicación el Derecho federal<sup>721</sup>, tengan su origen en tribunales federales o estatales, son susceptibles de ser conocidos mediante la vía del *certiorari*. Ello únicamente depende de que cuatro de los nueve<sup>722</sup> magistrados de la *Supreme Court* así lo decidan. Y ese poder discrecional tiene su plasmación más exacerbada en el hecho de que el Tribunal Supremo no solo elige sin cortapisas qué recursos quiere conocer sino que puede limitar su cognición a alguna cuestión concreta de dichos recursos<sup>723</sup>.

La estructura básica del *certiorari* aparece con sus rasgos definitorios en la Ley de 1925. La finalidad confesa de esta ley y de la posterior de 1988 fue aligerar la carga de trabajo del Tribunal Supremo Federal.

La jurisdicción que, de acuerdo con la ley, corresponde al Tribunal Supremo<sup>724</sup> está regulada con carácter general en el capítulo 81 del *Judicial Code* (28 U.S.C.), secciones 1251 a 1259. El desarrollo se ejecuta por las Reglas del Tribunal Supremo (*Supreme Court Rules*)<sup>725</sup>. Paradójicamente un sistema discrecional como el *certiorari* sin embargo está sometido a una serie de reglas, requisitos y cargas procesales de gran

<sup>719</sup> CUCHILLO FOIX, Montserrat (1996): *Jueces y administración en el federalismo norteamericano: (el control jurisdiccional de la actuación administrativa)*, Barcelona, Civitas.

<sup>720</sup> «Un panorama, en suma, aparentemente caótico; pero donde la extraordinaria turbulencia que domina permite, y aun provoca, la aparición de esa especie tan característica del Derecho norteamericano: jueces de estatura heroica, capaces de mantener la sociedad en equilibrio sin paralizarla y que han dejado una huella personal indeleble en la evolución del Derecho. Este país, cuya literatura jurídica es, en mi opinión, más bien pobre (aunque su abundancia deslumbró a los becarios que no conocen a los maestros europeos), tiene algo admirable que produce literalmente envidia: una serie de jueces que conducen el Derecho con una originalidad en la que se combinan la prudencia y el arrojo en unos términos que ningún otro país ha logrado imitar. Y hasta es difícil que lo haga porque para conseguirlo haría falta un entrenamiento de doscientos años. Es una raza de gigantes –HOLMES, CARDOZO, BRANDEIS, LLEWELYN, FRANK, FRANKFURTER– de actitudes a veces impertinentes, con frecuencia provocadores, radicalmente sinceros y, por sí esto no fuera suficientemente atractivo, conmovedoramente fieles al Derecho y a la Justicia». En CUCHILLO FOIX, Montserrat (1996): *Jueces y administración en el federalismo norteamericano: (el control jurisdiccional de la actuación administrativa)*, Barcelona, Civitas, pág. 18.

<sup>721</sup> El *certiorari* se limita de manera tajante a cuestiones de naturaleza constitucional o que de uno u otro modo intervenga el ordenamiento federal.

<sup>722</sup> Sobre la *Rule of four* volveremos más adelante.

<sup>723</sup> AHUMADA RUIZ, Marian (2010): «“Certiorari” y criterios de selección de casos en la última instancia: qué casos, cuántos casos», en AA.VV., *La defensa de los derechos fundamentales: Tribunal Constitucional y poder judicial. Actas de las XV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 59.

<sup>724</sup> Una breve pero interesante introducción al estatus institucional de la *Supreme Court* en GARRO, Alejandro M. (1992): «Algunas reflexiones sobre la Corte Suprema de los Estados Unidos en su actual composición y el rol institucional de la Corte», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 35, págs. 85-96.

<sup>725</sup> Un extracto de la Reglas vigentes de 2013, 10ª y siguientes, en relación con el *certiorari*, puede consultarse al final de este apartado.



rigurosidad y suma exigencia para las partes. 40 copias de la solicitud, con límite de palabras

A continuación y de manera esquemática exponemos la práctica procesal<sup>726</sup> del *certiorari*:

- a) Solicitud (*brief for the petitioner*): La parte recurrente puede presentar una solicitud<sup>727</sup> que de manera preceptiva ha de cumplir con un conjunto de estrictos requisitos cuantitativos y cualitativos. Esta fase se halla sometida a un formalismo extremo. La solicitud incluye las cuestiones presentadas: *questions presented*; la identidad de las partes en el proceso a *quo*: *parties to proceedings below*; la resolución judicial recaída: *opinions below*; la competencia: *jurisdiction*; la normativa de aplicación y la jurisprudencia: *statutes involved*; un resumen fáctico del asunto: *statement of the case*; un resumen de las alegaciones: *summary of argument*; las alegaciones: *argument*; y las conclusiones: *conclusion*.
- b) La adversa, de manera facultativa, puede contestar con un escrito de idéntico contenido material (*brief for the respondent*) alegando las causas de inadmisibilidad que tenga por conveniente<sup>728</sup>.
- c) Trámite de admisión: en este trámite uno de los actores principales son los letrados<sup>729</sup> del Tribunal Supremo (*Law Clerks*<sup>730</sup>). El Tribunal Supremo, o mejor dicho al menos 4 de sus 9 miembros (*Rule of Four*) deciden si admiten el *certiorari*

<sup>726</sup> Con casi total seguridad el más completo estudio procesal sobre el Tribunal Supremo es el *Supreme Court Practice*. Dedicada su capítulo 5 y siguientes (págs. 314 y ss.) al *certiorari*. Véase la última edición: SHAPIRO, Stephen M., GELLER, Kenneth S., BISHOP, Timothy S., HARTNETT, Edward A. y HIMMELFARB, Dan (2013): *Supreme Court Practice*, 10ª edic., Arlington, Bloomberg BNA.

<sup>727</sup> Un ejemplo de un *brief for the petitioner* en: <http://www.scotusblog.com/archives/Petitioner%20Brief.pdf>.

<sup>728</sup> Un escrito a modo de ejemplo en: [https://epic.org/privacy/flores-figueroa/08-108\\_Respondent.pdf](https://epic.org/privacy/flores-figueroa/08-108_Respondent.pdf).

<sup>729</sup> Algunos magistrados actuaron como *Supreme law clerks* antes de alcanzar tan alta responsabilidad. El *Justice White* trabajó para el *Chief Justice Vinson* en 1946; el *Justice Stevens* para el *Justice Rutledge* en 1947; el *Chief Justice Rehnquist* para el *Justice Jackson* en 1952; Breyer para Goldberg en 1964; el actual presidente Roberts para Rehnquist en 1980 y la Magistrada Elena Kagan para Marshall en 1987. SHAPIRO, Stephen M., GELLER, Kenneth S., BISHOP, Timothy S., HARTNETT, Edward A. y HIMMELFARB, Dan (2013): *Supreme Court Practice*, op. cit., pág. 36.

<sup>730</sup> AA.VV. (2012): *In Chambers: Stories of Supreme Court Law Clerks and Their Justices*, PEPPERS, Todd C. y WARD, Artemus (eds.), Charlottesville, University of Virginia Press. Escrita por antiguos letrados (*law clerks*), abogados, juristas, historiadores, biógrafos y politólogos, esta obra colectiva cuenta la historia de los letrados en el Tribunal Supremo. Además de reflejar las experiencias personales de muchos de ellos con sus magistrados, los ensayos revelan la forma de elección, tareas y cómo la institución del *clerking* ha evolucionado con el tiempo, desde finales del s. XIX a los letrados de la *Justice Ruth Bader Ginsburg* y del expresidente del Tribunal Supremo William Rehnquist. Se ofrece una variedad de puntos de vista sobre la experiencia única de numerosos *law clerks*, entre los que se incluye el testimonio de Alan M. Dershowitz, eminente jurista y veterano profesor de la Facultad de Derecho de Harvard. Las diversas experiencias y aportaciones en un estilo claro y accesible proporcionan una mirada poco común sobre el funcionamiento interno de la *Supreme Court*.

con la ayuda de sus *law clerks*<sup>731</sup> actuando en equipo en el denominado *cert pool*<sup>732</sup>. Esta regla es de aplicación con un *quorum* de 8 magistrados (como el existente en la actualidad<sup>733</sup>).

d) Si el asunto es admitido las partes son convocadas a una vista oral (que se celebra en la *Courtroom*). Ordinariamente el Tribunal celebra vistas entre las 10:00 y las 14:00 horas<sup>734</sup>. Cada parte ve limitada su exposición a 30 minutos, en los cuales los magistrados pueden preguntar e interpellar sin límite a los abogados. Tras la vista los magistrados reunidos en la Sala de conferencias (*conference room*) votan y fallan<sup>735</sup> sobre el asunto correspondiente. Los *Justices* pueden emitir votos particulares tanto concurrentes (*concurring*) como discrepantes (*dissenting*).

Para poder ejercer ante el Tribunal Supremo los abogados han de haber sido admitidos como ejercientes en los Tribunales de última instancia de cualquier Estado o del Distrito de Columbia, tener una experiencia profesional de al menos tres años y «*must appear to the Court to be of good moral and professional character*»<sup>736</sup>.

---

<sup>731</sup> Dos monografías sobre los letrados del Alto Tribunal de Washington: PEPPERS, Todd C. (2006): *Courtiers of the Marble Palace: The Rise and Influence of the Supreme Court Law Clerk*, Stanford, Stanford University Press y WARD, Artemus y WEIDEN, David L. (2006): *Sorcerers' Apprentices: 100 Years of Law Clerks at the U. S. Supreme Court*, Nueva York, New York University Press. Sobre el proceso de selección véase: DITSLEAR, Corey y BAUM, Lawrence (2001): «Selection of Law Clerks and Polarization in the U.S. Supreme Court», *Journal of Politics*, n° 63, págs. 869-885.

<sup>732</sup> Sobre su funcionamiento *vide* PERRY, H. W. (1991): *Deciding to Decide. Agenda Setting in the United States Supreme Court*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.

<sup>733</sup> SHAPIRO, Stephen M., GELLER, Kenneth S., BISHOP, Timothy S., HARTNETT, Edward A. y HIMMELFARB, Dan (2013): *Supreme Court Practice*, 10ª edic., Arlington, Bloomberg BNA, pág. 325.

<sup>734</sup> Tal como preceptúa la regla 3 del propio Tribunal, el Term (año judicial) comienza el primer lunes de octubre.

<sup>735</sup> Un trabajo en lengua española analizando una importante sentencia «contencioso-administrativa» es el de CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael (2012): «La doctrina de la deferencia administrativa del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Más de un cuarto de siglo de la jurisprudencia Chevron sobre el control judicial de la Administración (Chevron USA, Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., de 25 de junio de 1984)», en *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coords.), Vol. II, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, págs. 3791-3824.

<sup>736</sup> Además de satisfacer una tasa económica. (\$200 fee) Regla 5.2 del *Supreme Court*.



**RULES OF THE SUPREME COURT OF THE UNITED STATES  
(APROBADAS EL 19 DE ABRIL DE 2013. ENTRADA EN  
VIGOR EL 1 DE JULIO DE 2013)**

**PART III. JURISDICTION ON WRIT OF CERTIORARI**

**Rule 10. Considerations Governing Review on Certiorari**

Review on a writ of certiorari is not a matter of right, but of judicial discretion. A petition for a writ of certiorari will be granted only for compelling reasons. The following, although neither controlling nor fully measuring the Court's discretion, indicate the character of the reasons the Court considers:

(a) a United States court of appeals has entered a decision in conflict with the decision of another United States court of appeals on the same important matter; has decided an important federal question in a way that conflicts with a decision by a state court of last resort; or has so far departed from the accepted and usual course of judicial proceedings, or sanctioned such a departure by a lower court, as to call for an exercise of this Court's supervisory power;

(b) a state court of last resort has decided an important federal question in a way that conflicts with the decision of another state court of last resort or of a United States court of appeals;

(c) a state court or a United States court of appeals has decided an important question of federal law that has not been, but should be, settled by this Court, or has decided an important federal question in a way that conflicts with relevant decisions of this Court. A petition for a writ of certiorari is rarely granted when the asserted error consists of erroneous factual findings or the misapplication of a properly stated rule of law.

**Rule 11. Certiorari to a United States Court of Appeals Before Judgment**

A petition for a writ of certiorari to review a case pending in a United States court of appeals, before judgment is entered in that court, will be granted only upon a showing that the case is of such imperative public importance as to justify deviation from normal appellate practice and to require immediate determination in this Court. See 28 U.S.C. § 2101(e).

**Rule 12. Review on Certiorari: How Sought; Parties**

1. Except as provided in paragraph 2 of this Rule, the petitioner shall file 40 copies of a petition for a writ of certiorari, prepared as required by Rule 33.1, and shall pay the Rule 38(a) docket fee.

2. A petitioner proceeding *in forma pauperis* under Rule 39 shall file an original and 10 copies of a petition for a writ of certiorari prepared as required by Rule 33.2, together with an original and 10 copies of the motion for leave to proceed *in forma pauperis*. A copy of the motion shall precede and be attached to each copy of the petition. An inmate confined in an institution, if proceeding *in forma pauperis* and not represented by counsel, need file only an original petition and motion.

3. Whether prepared under Rule 33.1 or Rule 33.2, the petition shall comply in all respects with Rule 14 and shall be submitted with proof of service as required by Rule 29. The case then will be placed on the docket. It is the petitioner's duty to notify all respondents promptly, on a form supplied by the Clerk, of the date of filing, the date the case was placed on the docket, and the docket number of the case. The notice shall be served as required by Rule 29.

4. Parties interested jointly, severally, or otherwise in a judgment may petition separately for a writ of certiorari; or any two or more may join in a petition. A party not shown on the petition as joined therein at the time the petition is filed may not later join in that petition. When two or more judgments are sought to be reviewed on a writ of certiorari to the same court and involve identical or closely related questions, a single petition for a writ of certiorari covering all the judgments suffices. A petition for a writ of certiorari may not be joined with any other pleading, except that any motion for leave to proceed *in forma pauperis* shall be attached.

5. No more than 30 days after a case has been placed on the docket, a respondent seeking to file a conditional cross-petition (*i. e.*, a cross-petition that otherwise would be untimely) shall file, with proof of service as required by Rule 29, 40 copies of the cross-petition prepared as required by Rule 33.1, except that a cross-petitioner proceeding *in forma pauperis* under Rule 39 shall comply with Rule 12.2. The cross-petition shall comply in all respects with this Rule and Rule 14, except that material already reproduced in the appendix to the opening petition need not be reproduced again. A cross-petitioning respondent shall pay the Rule 38(a) docket fee or submit a motion for leave to proceed *in forma pauperis*. The cover of the cross-petition shall indicate clearly that it is a conditional cross-petition. The cross-petition then will be placed on the docket, subject to the provisions of Rule 13.4. It is the cross-petitioner's duty to notify all cross-respondents promptly, on a form supplied by the Clerk, of the date of filing, the date the cross-petition was placed on the docket, and the docket number of the cross-petition. The notice shall be served as required by Rule 29. A cross-petition for a writ of certiorari may not be joined with any other pleading, except that any motion for leave to proceed *in forma pauperis* shall be attached. The time to file a conditional cross-petition will not be extended.

6. All parties to the proceeding in the court whose judgment is sought to be reviewed are deemed parties entitled to file documents in this Court, unless the petitioner notifies the Clerk of this Court in writing of the petitioner's belief that one or more of the parties below have no interest in the outcome of the petition. A copy of such notice shall be served as required by Rule 29 on all parties to the proceeding below. A party noted as no longer interested may remain a party by notifying the Clerk promptly, with service on the other parties, of an intention to remain a party. All parties other than the petitioner are considered respondents, but any respondent who supports the position of a petitioner shall meet the petitioner's time schedule for filing documents, with the following exception: A response of a party aligned with petitioner below who supports granting the petition shall be filed within 30 days after the case is placed on the docket, and that time will not be extended. Counsel for such respondent shall ensure that counsel of record for all parties receive notice of its intention to file a brief in support within 20 days after the case is placed on the docket. A respondent not aligned with



petitioner below who supports granting the petition, or a respondent aligned with petitioner below who takes the position that the petition should be denied, is not subject to the notice requirement and may file a response within the time otherwise provided by Rule 15.3. Parties who file no document will not qualify for any relief from this Court.

7. The clerk of the court having possession of the record shall keep it until notified by the Clerk of this Court to certify and transmit it. In any document filed with this Court, a party may cite or quote from the record, even if it has not been transmitted to this Court. When requested by the Clerk of this Court to certify and transmit the record, or any part of it, the clerk of the court having possession of the record shall number the documents to be certified and shall transmit therewith a numbered list specifically identifying each document transmitted. If the record, or stipulated portions, have been printed for the use of the court below, that printed record, plus the proceedings in the court below, may be certified as the record unless one of the parties or the Clerk of this Court requests otherwise. The record may consist of certified copies, but if the lower court is of the view that original documents of any kind should be seen by this Court, that court may provide by order for the transport, safekeeping, and return of such originals.

### **Rule 13. Review on Certiorari: Time for Petitioning**

1. Unless otherwise provided by law, a petition for a writ of certiorari to review a judgment in any case, civil or criminal, entered by a state court of last resort or a United States court of appeals (including the United States Court of Appeals for the Armed Forces) is timely when it is filed with the Clerk of this Court within 90 days after entry of the judgment. A petition for a writ of certiorari seeking review of a judgment of a lower state court that is subject to discretionary review by the state court of last resort is timely when it is filed with the Clerk within 90 days after entry of the order denying discretionary review.

2. The Clerk will not file any petition for a writ of certiorari that is jurisdictionally out of time. See, e. g., 28 U. S. C. § 2101(c).

3. The time to file a petition for a writ of certiorari runs from the date of entry of the judgment or order sought to be reviewed, and not from the issuance date of the mandate (or its equivalent under local practice). But if a petition for rehearing is timely filed in the lower court by any party, or if the lower court appropriately entertains an untimely petition for rehearing or *sua sponte* considers rehearing, the time to file the petition for a writ of certiorari for all parties (whether or not they requested rehearing or joined in the petition for rehearing) runs from the date of the denial of rehearing or, if rehearing is granted, the subsequent entry of judgment.

4. A cross-petition for a writ of certiorari is timely when it is filed with the Clerk as provided in paragraphs 1, 3, and 5 of this Rule, or in Rule 12.5. However, a conditional cross-petition (which except for Rule 12.5 would be untimely) will not be granted unless another party's timely petition for a writ of certiorari is granted.

5. For good cause, a Justice may extend the time to file a petition for a writ of certiorari for a period not exceeding 60 days. An application to extend the time to file shall set out

the basis for jurisdiction in this Court, identify the judgment sought to be reviewed, include a copy of the opinion and any order respecting rehearing, and set out specific reasons why an extension of time is justified. The application must be filed with the Clerk at least 10 days before the date the petition is due, except in extraordinary circumstances. The application must clearly identify each party for whom an extension is being sought, as any extension that might be granted would apply solely to the party or parties named in the application. For the time and manner of presenting the application, see Rules 21, 22, 30, and 33.2. An application to extend the time to file a petition for a writ of certiorari is not favored.

**Rule 14. Content of a Petition for a Writ of Certiorari**

1. A petition for a writ of certiorari shall contain, in the order indicated:

(a) The questions presented for review, expressed concisely in relation to the circumstances of the case, without unnecessary detail. The questions should be short and should not be argumentative or repetitive. If the petitioner or respondent is under a death sentence that may be affected by the disposition of the petition, the notation “capital case” shall precede the questions presented. The questions shall be set out on the first page following the cover, and no other information may appear on that page. The statement of any question presented is deemed to comprise every subsidiary question fairly included therein. Only the questions set out in the petition, or fairly included therein, will be considered by the Court.

(b) A list of all parties to the proceeding in the court whose judgment is sought to be reviewed (unless the caption of the case contains the names of all the parties), and a corporate disclosure statement as required by Rule 29.6.

(c) If the petition prepared under Rule 33.1 exceeds 1,500 words or exceeds five pages if prepared under Rule 33.2, a table of contents and a table of cited authorities. The table of contents shall include the items contained in the appendix.

(d) Citations of the official and unofficial reports of the opinions and orders entered in the case by courts or administrative agencies.

(e) A concise statement of the basis for jurisdiction in this Court, showing: (i) the date the judgment or order sought to be reviewed was entered (and, if applicable, a statement that the petition is filed under this Court’s Rule 11); (ii) the date of any order respecting rehearing, and the date and terms of any order granting an extension of time to file the petition for a writ of certiorari; (iii) express reliance on Rule 12.5, when a cross-petition for a writ of certiorari is filed under that Rule, and the date of docketing of the petition for a writ of certiorari in connection with which the cross-petition is filed; (iv) the statutory provision believed to confer on this Court jurisdiction to review on a writ of certiorari the judgment or order in question; and (v) if applicable, a statement that the notifications required by Rule 29.4(b) or (c) have been made.

(f) The constitutional provisions, treaties, statutes, ordinances, and regulations involved in the case, set out *verbatim* with appropriate citation. If the provisions involved are lengthy, their citation alone suffices at this point, and their pertinent text shall be set out in the appendix referred to in subparagraph 1(i).



(g) A concise statement of the case setting out the facts material to consideration of the questions presented, and also containing the following: (i) If review of a state-court judgment is sought, specification of the stage in the proceedings, both in the court of first instance and in the appellate courts, when the federal questions sought to be reviewed were raised; the method or manner of raising them and the way in which they were passed on by those courts; and pertinent quotations of specific portions of the record or summary thereof, with specific reference to the places in the record where the matter appears (e. g., court opinion, ruling on exception, portion of court's charge and exception thereto, assignment of error), so as to show that the federal question was timely and properly raised and that this Court has jurisdiction to review the judgment on a writ of certiorari. When the portions of the record relied on under this subparagraph are voluminous, they shall be included in the appendix referred to in subparagraph 1(i). (ii) If review of a judgment of a United States court of appeals is sought, the basis for federal jurisdiction in the court of first instance.

(h) A direct and concise argument amplifying the reasons relied on for allowance of the writ. See Rule 10. (i) An appendix containing, in the order indicated: (i) the opinions, orders, findings of fact, and conclusions of law, whether written or orally given and transcribed, entered in conjunction with the judgment sought to be reviewed; (ii) any other relevant opinions, orders, findings of fact, and conclusions of law entered in the case by courts or administrative agencies, and, if reference thereto is necessary to ascertain the grounds of the judgment, of those in companion cases (each document shall include the caption showing the name of the issuing court or agency, the title and number of the case, and the date of entry); (iii) any order on rehearing, including the caption showing the name of the issuing court, the title and number of the case, and the date of entry; (iv) the judgment sought to be reviewed if the date of its entry is different from the date of the opinion or order required in sub-subparagraph (i) of this subparagraph; (v) material required by subparagraphs 1(f) or 1(g)(i); and (vi) any other material the petitioner believes essential to understand the petition. If the material required by this subparagraph is voluminous, it may be presented in a separate volume or volumes with appropriate covers.

2. All contentions in support of a petition for a writ of certiorari shall be set out in the body of the petition, as provided in subparagraph 1(h) of this Rule. No separate brief in support of a petition for a writ of certiorari may be filed, and the Clerk will not file any petition for a writ of certiorari to which any supporting brief is annexed or appended.

3. A petition for a writ of certiorari should be stated briefly and in plain terms and may not exceed the word or page limitations specified in Rule 33.

4. The failure of a petitioner to present with accuracy, brevity, and clarity whatever is essential to ready and adequate understanding of the points requiring consideration is sufficient reason for the Court to deny a petition.

5. If the Clerk determines that a petition submitted timely and in good faith is in a form that does not comply with this Rule or with Rule 33 or Rule 34, the Clerk will return it with a letter indicating the deficiency. A corrected petition submitted in accordance with Rule 29.2 no more than 60 days after the date of the Clerk's letter will be deemed timely.

### Rule 15. Briefs in Opposition; Reply Briefs; Supplemental Briefs

1. A brief in opposition to a petition for a writ of certiorari may be filed by the respondent in any case, but is not mandatory except in a capital case, see Rule 14.1(a), or when ordered by the Court.

2. A brief in opposition should be stated briefly and in plain terms and may not exceed the word or page limitations specified in Rule 33. In addition to presenting other arguments for denying the petition, the brief in opposition should address any perceived misstatement of fact or law in the petition that bears on what issues properly would be before the Court if certiorari were granted. Counsel are admonished that they have an obligation to the Court to point out in the brief in opposition, and not later, any perceived misstatement made in the petition. Any objection to consideration of a question presented based on what occurred in the proceedings below, if the objection does not go to jurisdiction, may be deemed waived unless called to the Court's attention in the brief in opposition.

3. Any brief in opposition shall be filed within 30 days after the case is placed on the docket, unless the time is extended by the Court or a Justice, or by the Clerk under Rule.

4. Forty copies shall be filed, except that a respondent proceeding *in forma pauperis* under Rule 39, including an inmate of an institution, shall file the number of copies required for a petition by such a person under Rule 12.2, together with a motion for leave to proceed *in forma pauperis*, a copy of which shall precede and be attached to each copy of the brief in opposition. If the petitioner is proceeding *in forma pauperis*, the respondent shall prepare its brief in opposition, if any, as required by Rule 33.2, and shall file an original and 10 copies of that brief. Whether prepared under Rule 33.1 or Rule 33.2, the brief in opposition shall comply with the requirements of Rule 24 governing a respondent's brief, except that no summary of the argument is required. A brief in opposition may not be joined with any other pleading, except that any motion for leave to proceed *in forma pauperis* shall be attached. The brief in opposition shall be served as required by Rule 29.

4. No motion by a respondent to dismiss a petition for a writ of certiorari may be filed. Any objections to the jurisdiction of the Court to grant a petition for a writ of certiorari shall be included in the brief in opposition.

5. The Clerk will distribute the petition to the Court for its consideration upon receiving an express waiver of the right to file a brief in opposition, or, if no waiver or brief in opposition is filed, upon the expiration of the time allowed for filing. If a brief in opposition is timely filed, the Clerk will distribute the petition, brief in opposition, and any reply brief to the Court for its consideration no less than 14 days after the brief in opposition is filed, unless the petitioner expressly waives the 14-day waiting period.

6. Any petitioner may file a reply brief addressed to new points raised in the brief in opposition, but distribution and consideration by the Court under paragraph 5 of this Rule will not be deferred pending its receipt. Forty copies shall be filed, except that a petitioner proceeding *in forma pauperis* under Rule 39, including an inmate of an institution, shall file the number of copies required for a petition by such a person under Rule 12.2. The reply brief shall be served as required by Rule 29.



7. If a cross-petition for a writ of certiorari has been docketed, distribution of both petitions will be deferred until the cross-petition is due for distribution under this Rule.

8. Any party may file a supplemental brief at any time while a petition for a writ of certiorari is pending, calling attention to new cases, new legislation, or other intervening matter not available at the time of the party's last filing. A supplemental brief shall be restricted to new matter and shall follow, insofar as applicable, the form for a brief in opposition prescribed by this Rule. Forty copies shall be filed, except that a party proceeding *in forma pauperis* under Rule 39, including an inmate of an institution, shall file the number of copies required for a petition by such a person under Rule 12.2. The supplemental brief shall be served as required by Rule 29.

#### **Rule 16. Disposition of a Petition for a Writ of Certiorari**

1. After considering the documents distributed under Rule 15, the Court will enter an appropriate order. The order may be a summary disposition on the merits.

2. Whenever the Court grants a petition for a writ of certiorari, the Clerk will prepare, sign, and enter an order to that effect and will notify forthwith counsel of record and the court whose judgment is to be reviewed. The case then will be scheduled for briefing and oral argument. If the record has not previously been filed in this Court, the Clerk will request the clerk of the court having possession of the record to certify and transmit it. A formal writ will not issue unless specially directed.

3. Whenever the Court denies a petition for a writ of certiorari, the Clerk will prepare, sign, and enter an order to that effect and will notify forthwith counsel of record and the court whose judgment was sought to be reviewed. The order of denial will not be suspended pending disposition of a petition for rehearing except by order of the Court or a Justice.

### BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

AA.VV. (2005): *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*, 2ª edic., HALL, Kermit L. (edit.), Oxford, Oxford University Press.

AA.VV. (2012): *In Chambers: Stories of Supreme Court Law Clerks and Their Justices*, PEPPERS, Todd C. y WARD, Artemus (eds.), Charlottesville, University of Virginia Press.

AHUMADA RUIZ, Marian (1994): «El “certiorari”: Ejercicio discrecional de la Jurisdicción de apelación por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 41, págs. 89-136.

AHUMADA RUIZ, Marian (2010): «“Certiorari” y criterios de selección de casos en la última instancia: qué casos, cuántos casos», en AA.VV., *La defensa de los derechos fundamentales: Tribunal Constitucional y poder judicial. Actas de las XV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 57-84.

BAUM, Lawrence (2013): *The Supreme Court*, 11ª edic., Washington, Congressional Quarterly, Inc.

BELTRÁN DE FELIPE, Miguel y GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (2006): *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

BICKEL, Alexander (1986): *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven, Yale University Press.

BRENNER, Saul Brenner (2000): «Granting Certiorari by the United States Supreme Court. An Overview of the Social Science Studies», *Law library journal*, Vol. 92, nº 2, págs. 193-201.

BRENNER, Saul y SPAETH, Harold J. (2017): *Stare indecisis. Las alteraciones del precedente en la Corte Suprema, 1946-1992*, Sebastián Figueroa Rubio y Camila Spoerer Grau (traducc.), Madrid, Marcial Pons.

BURNHAM, William (2011): *Introduction to the Law and Legal System of the United States*, 5ª edic., St. Paul, West Thomson Reuters.

CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael (2012): «La doctrina de la deferencia administrativa del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Más de un cuarto de siglo de la jurisprudencia Chevron sobre el control judicial de la Administración (Chevron USA, Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., de 25 de junio de 1984)», en *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coords.), Vol. II, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, págs. 3791-3824.

CASADO PÉREZ, Vanessa (2012): «Conflictos sobre cuencas interjurisdiccionales: distribución y gestión de recursos hídricos entre entes territoriales. *Montana v. Wyoming et al.*, 563 US, (2011), de 2 de mayo de 2011», en *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, GARCÍA DE ENTERRÍA



MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coords.), Vol. II, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, págs. 3851-3878.

CUCHILLO FOIX, Montserrat (1996): *Jueces y administración en el federalismo norteamericano: (el control jurisdiccional de la actuación administrativa)*, Barcelona, Civitas.

DITSLEAR, Corey y BAUM, Lawrence (2001): «Selection of Law Clerks and Polarization in the U.S. Supreme Court», *Journal of Politics*, nº 63, págs. 869-885.

EPSTEIN, Lee, Jeffrey A., SPAETH, Harold J., y WALKER, Thomas G. Walker (2015): *The Supreme Court Compendium: Data, Decisions, and Developments*, 6ª edic., Washington, CQ Press.

EPSTEIN, Lee, LANDES, William M. y POSNER, Richard. A. (2013): *The Behavior of federal judges. A theoretical and empirical study of rational choice*, Cambridge (Massachusetts) y Londres, Harvard University Press.

GILSANZ USUNAGA, Javier (2016): «El certiorari ante el Tribunal Supremo americano: una aproximación desde el derecho español», *Cuadernos de derecho transnacional*, nº 1, págs. 125-149.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (1996): *El alcance del control judicial de las administraciones públicas en los Estados Unidos de América*, Madrid, McGraw-Hill Interamericana de España.

GREENE, Jamal (2014): «The Supreme Court as a Constitutional Court», *Harvard Law Review*, Vol. 128, nº 1, págs. 124-153.

GREENHOUSE, Linda (2012): *The U.S. Supreme Court: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press.

HERNÁNDEZ RAMOS, Mario (2008): «La paulatina discrecionalidad y objetivación de la jurisdicción del Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de América: el criterio de la importancia en la apelación y en el writ of certiorari», *Cuadernos de Derecho Público*, nº 33, págs. 47-88.

HOFFER, Peter Charles, HULL HOFFER, Williamjames y HULL, N. E. H. (2007): *The Supreme Court: An Essential History*, Lawrence, University Press of Kansas.

HUALDE LÓPEZ, Ibon (2015): «Una aproximación al Tribunal Supremo y certiorari norteamericano», *Cuadernos de derecho transnacional*, vol. 7, nº 1, págs. 71-95.

LAZARUS, Edward (1999): *Closed Chambers. The Rise, Fall, and Future of the Modern Supreme Court*, 2ª edic., Londres, Penguin Books.

MAGALONI KERPEL, Ana Laura (2001): *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*, Madrid, McGraw-Hill.

MAK, Elaine (2013): *Judicial Decision-Making in a Globalised World. A Comparative Analysis of the Changing Practices of Western Highest Courts*, Oxford, Hart Publishing.

NIEVA FENOLL, Jordi (2006): «La reforma de la labor del Tribunal Supremo y la “unificación de doctrina”. Perspectivas de la introducción del modelo anglosajón en nuestro Derecho», *Diario La Ley*, nº 6393.

- NIEVA FENOLL, Jordi (2011): «El modelo anglosajón en las Cortes Supremas: ¿solución o elusión del problema de la casación?», *Justicia: revista de derecho procesal*, nº 3-4, págs. 355-378.
- PEPPERS, Todd C. (2006): *Courtiers of the Marble Palace: The Rise and Influence of the Supreme Court Law Clerk*, Stanford, Stanford University Press.
- PÉREZ ALONSO, Jorge (2013): «El Tribunal Supremo de los Estados Unidos en la historia y democracia norteamericanas: (A propósito del libro de STEPHEN BREYER “Making our democracy work. A judge’s view, Alfred A. Knopf”, New York, 2010)», *Revista general de derecho público comparado*, nº 12.
- PÉREZ ALONSO, Jorge (2015): «El nuevo sistema de casación en el orden contencioso-administrativo operado por la Ley Orgánica 7/2015 de 21 de julio: con la vista puesta en el certiorari estadounidense», *Diario La Ley*, nº 8621.
- PERRY, H. W. (1991): *Deciding to Decide. Agenda Setting in the United States Supreme Court*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- POSNER, Richard. A. (2013): *Reflections on Judging*, Cambridge (Massachusetts) y Londres, Harvard University Press.
- POWE, Lucas A., Jr. (2011): *The Supreme Court and the American Elite, 1789-2008*, Cambridge (Massachusetts) y Londres, Harvard University Press.
- SAVAGE, David G. (2010): *Guide to the US Supreme Court*, 5ª edic., Washington, CQ Press.
- SCHWARTZ, Bernard (1993): *A History of the Supreme Court*, New York, Oxford University Press.
- SCHWARTZ, Bernard (1996): *How the Supreme Court Decides Cases*, Nueva York, Oxford University Press.
- SHAPIRO, Stephen M., GELLER, Kenneth S., BISHOP, Timothy S., HARTNETT, Edward A. y HIMMELFARB, Dan (2013): *Supreme Court Practice*, 10ª edic., Arlington, Bloomberg BNA.
- STERNBERG, Jonathan (2008): «Deciding Not to Decide: The Judiciary Act of 1925 and the Discretionary Court», *The Journal of Supreme Court History*, Vol. 33, págs. 1-16.
- STRAS, David R. (2007): «Supreme Court’s Gatekeepers: The Role of Law Clerks in the Certiorari Process», *Texas Law Review*, Vol. 85, págs. 947-998.
- SWANSON, Joseph W. (2007): «Experience Matters: The Rise of a Supreme Court Bar and Its Effect on Certiorari», *Journal of Appellate Practice and Process*, Vol. 9, págs. 175-204.
- TOOBIN, Jeffrey (2007): *The Nine. Inside the Secret World of the Supreme Court*, Nueva York, Doubleday Books.
- WARD, Artemus y WEIDEN, David L. (2006): *Sorcerers’ Apprentices: 100 Years of Law Clerks at the U. S. Supreme Court*, Nueva York, New York University Press.



ZOLLER, Élizabéth (2014): «La sélection des recours devant la Cour suprême des États-Unis», *La régulation des contentieux devant les cours suprêmes*, París, Club des juristes, págs. 64-72.



## BRASIL





## 6. BRASIL

En primer lugar hay que aclarar que el *Supremo Tribunal Federal* no es el órgano jurisdiccional análogo al Tribunal Supremo español. El órgano equiparable a este es el Tribunal Superior de Justicia (en portugués, *Superior Tribunal de Justiça* o STJ). Su competencia fundamental es velar por la uniformidad de la legislación federal brasileña. Resuelve, en última instancia, todas las materias infra-constitucionales no atribuidas a jurisdicciones especializadas: las cuestiones laborales son de competencia del Tribunal Superior del Trabajo (TST), las electorales del Tribunal Superior Electoral (TSE) y las militares del Superior Tribunal Militar (STM). El STJ también es conocido como *Tribunal da Cidadania*. El Supremo Tribunal Federal tendría su homólogo en nuestro país en el Tribunal Constitucional, como órgano competente en materias constitucionales.

La Constitución brasileña (CB) de 5 de octubre de 1988 dedica al Supremo Tribunal Federal los artículos 101 a 103 de la Sección II del Capítulo III «Del Poder Judicial».

Según el artículo 101 de la CB, el Supremo Tribunal Federal está compuesto por once ministros con más de treinta y cinco y menos de sesenta y cinco años de edad, de notable saber jurídico y de reputación intachable. Son nombrados por el presidente de la República, después de aprobada la elección por la mayoría absoluta del Senado Federal.

Es competencia del Supremo Tribunal Federal, principalmente, la garantía de la Constitución, correspondiéndole según el artículo 102 CB:

### 1. procesar y juzgar, originariamente:

1. la acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales;
2. al presidente de la República, al vicepresidente, a los miembros del Congreso Nacional, a sus propios ministros y al procurador general de la República en las infracciones penales comunes;
3. a los ministros de Estado, con excepción de lo dispuesto en el artículo 52, I, a los miembros de los Tribunales Superiores, a los del Tribunal de Cuentas de la Unión y a los jefes de misiones diplomáticas de carácter permanente en las infracciones penales comunes y en los delitos de responsabilidad;
4. los *habeas corpus*, siendo sujeto pasivo cualquiera de las personas señaladas en las líneas anteriores; los *mandados de suguranca* y los *habeas data* contra actos del Presidente de la República, de las Mesas de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal, del Tribunal de Cuentas de la Unión, del procurador general de la República y del propio Supremo Tribunal Federal;
5. los litigios entre Estado extranjero o organismo internacional y la Unión, el Estado, el Distrito Federal o el Territorio;
6. las causas y los conflictos entre la Unión y los Estados, la Unión y el Distrito Federal, o entre unos y otros, inclusive las respectivas entidades de la administración indirecta;
7. la extradición solicitada por un Estado extranjero;

8. la homologación de sentencias extranjeras y la concesión de *exequatur* a las cartas rogatorias, que pueden ser conferidas, por reglamento interno, a su Presidente.

9. los *habeas corpus*, cuando el coautor o el sujeto pasivo fuese un tribunal, una autoridad o un funcionario cuyos actos estén sujetos directamente a jurisdicción del Supremo Tribunal Federal, o se trate de delito sujeto a la misma jurisdicción en única instancia.

10. la revisión criminal y la acción rescisoria de sus juzgados;

11. la reclamación para el mantenimiento de su competencia y la garantía, estándole permitida la delegación de atribuciones para la práctica de actos procesales;

12. la ejecución de las sentencias en las causas de su competencia originaria, estándole permitida la delegación de atribuciones para la práctica de actos procesales;

13. las acciones en las que todos los miembros de la magistratura estén directa o indirectamente interesados, y aquella en que más de la mitad de los miembros del tribunal de origen se encuentren impedidos o estén directa o indirectamente interesados;

14. los conflictos de jurisdicción entre el Superior Tribunal de Justicia y cualesquiera tribunales, entre Tribunales Superiores o entre estos y cualquier otro Tribunal;

15. las solicitudes de medidas cautelares en las acciones directas de inconstitucionalidad;

16. los *mandados de injuncao*, cuando la elaboración de la norma reglamentaria estuviese atribuida al presidente de la República, al Congreso Nacional, a la Cámara de Diputados, al Senado Federal, a las mesas de una de esas Cámaras Legislativas, al Tribunal de Cuentas de la Unión a uno de los Tribunales Superiores, o al propio Supremo Tribunal Federal.

## 2. Juzgar, en recursos ordinarios:

1. los *habeas corpus*, los *mandados de seguridad*, los *habeas data* y los *mandados de injuncao* decididos en única instancia por los Tribunales Superiores, si la resolución fuese denegatoria;

2. el delito político.

## 3. Juzgar, mediante recurso extraordinario, las causas decididas en única o última instancia, cuando la decisión recurrida:

1. fuese contraria a disposiciones de esta Constitución;

2. declárese la inconstitucionalidad de un tratado o una ley federal;

3. juzgarse válida una ley o un acto de un gobierno local discutido a la vista de esta Constitución;

**Párrafo único.** La alegación de incumplimiento de un precepto fundamental derivado de esta Constitución será apreciada por el Supremo Tribunal, según lo previsto.



El Supremo Tribunal Federal de Brasil está compuesto por once magistrados con la denominación de Ministros, escogidos entre ciudadanos brasileiros nativos, mayores de 35 y menores de 65 años, juristas con amplios conocimientos y reputación intachable (artículo 12, § 3º, IV, y artículo 101, ambos de la Constitución Federal).

El proceso de nombramiento de ministro del Supremo Tribunal Federal, se establece en el artículo 101 de la Constitución Federal, se inicia con la indicación del presidente de la República, observado el cumplimiento de los requisitos constitucionales. Después, el candidato debe obtener la aprobación por mayoría absoluta del Senado Federal, cuya deliberación es precedida a instancia por la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía de aquella Casa Legislativa. Una vez aprobado por el Senado, el escogido es nombrado por el presidente de la República y está habilitado para tomar posesión del cargo, en sesión solemne del Plenario del Tribunal.

Una vez en posesión, el ministro solo perderá el cargo por renuncia, jubilación obligatoria (a los setenta años de edad) o *impeachment*. La Constitución Federal, en el artículo 52, II, atribuye al Senado Federal la competencia para procesar y juzgar a los ministros del Supremo Tribunal Federal por delitos especiales. El mismo dispositivo, en su párrafo único, establece que la condena, que solamente será aprobada por dos tercios de los votos del Senado Federal, se limitará a la pérdida del cargo, con inhabilitación por ocho años para el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las sanciones judiciales que correspondan.

El requisito *da repercussão geral* es un trasunto del *certiorari* estadounidense. Fue introducido en el ordenamiento brasileño por la Enmienda constitucional n° 45 en diciembre de 2004.

La *repercussão geral*<sup>737</sup> es un requisito procesal de admisibilidad desarrollado en la legislación brasileña con el propósito de habilitar al Tribunal Supremo Federal para seleccionar los recursos extraordinarios que examinará, de acuerdo con los criterios de relevancia legal, política, social o económica. También se ha usado a modo de filtro de la carga de asuntos. Lo que sí singulariza al sistema, y puede ser trasladable a otras latitudes, es la importancia del uso de los medios electrónicos. La admisión de los asuntos en base a la existencia de *repercussão geral* es competencia del Pleno del Tribunal Supremo, a través de un sistema informatizado, el voto electrónico, es decir, sin necesidad de una sesión plenaria que reúna físicamente a los miembros del Tribunal. Para inadmitir, son necesarios al menos ocho votos favorables, de lo contrario el asunto será juzgado por el Tribunal. Después de que el ponente del recurso incorpore al sistema una propuesta sobre la relevancia del recurso, los demás magistrados (ministros, en su denominación originaria) tienen 20 días para votar. La abstención en esta votación se considera un voto favorable a la existencia de *repercussão geral*.

No existen requisitos adicionales a los generales para el ejercicio de la abogacía ante el Tribunal Supremo brasileño.

---

<sup>737</sup> Sobre el concepto y operatividad véanse CONSENTINO CORDEIRO, Adriano (2012): «A eficácia da repercussão geral e os mecanismos de filtros nas cortes supremas», *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR*, n° 2, págs. 161-180 y MELO FRANCO BAHIA, Alexandre Gustavo (2013): «Repercussão geral em recurso extraordinário e o papel do “amicus curiae”», *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, n° 2, págs. 169-177.



### BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

CONSENTINO CORDEIRO, Adriano (2012): «A eficácia da repercussão geral e os mecanismos de filtros nas cortes supremas», *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR*, nº 2, págs. 161-180

JARDIM DE SANTA CRUZ OLIVEIRA, Maria Angela y GAROUPA, Nuno (2013): «Stare decisis and certiorari arrive to Brazil: a comparative law and economics approach», *Emory International Law Review*, vol. 26, págs. 555-598.

MELO FRANCO BAHIA, Alexandre Gustavo (2013): «Repercussão geral em recurso extraordinário e o papel do “amicus curiae”», *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, nº 2, págs. 169-177.



## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1997): *Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- AA.VV. (2000): *Informe y Propuestas para la mejora de la Justicia*, Madrid, aprobado por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo el 23 de mayo de 2000.
- AA.VV. (2001): *Del modo de arreglar la Justicia. Informes y propuestas para la mejora de la justicia elaborados por el Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, discurso leído por el Presidente del Tribunal Supremo y Presidente del Consejo General del Poder Judicial Excmo. Sr. D. Javier Delgado Barrio, en el solemne acto inaugural del año judicial celebrado el día 15 de setiembre de 2000*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- AA.VV. (2001): *Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia*, firmado por los principales partidos políticos el 28 de mayo de 2001. Su texto está publicado en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 12, págs. 315-324.
- AA.VV. (2004): *Balance de cinco años de aplicación de la Ley jurisdiccional. Procedimientos administrativos y proceso contencioso-administrativo*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- AA.VV. (2004): *El Tribunal Supremo en el ordenamiento constitucional: jornadas en conmemoración del XXV Aniversario de la Constitución de 1978*, BACIGALUPO ZAPATER, Enrique, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo y TRILLO TORRES, Ramón (coords.), Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- AA.VV. (2005): *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*, 2ª edic., HALL, Kermit L. (edit.), Oxford, Oxford University Press.
- AA.VV. (2006): «Exposición razonada, relativa al proyecto de Ley Orgánica que modifica la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y reforma el recurso de casación. Sala Tercera del Tribunal Supremo», *Diario La Ley*, nº 6613.
- AA.VV. (2007): *El Tribunal Supremo, su doctrina legal y el recurso de casación. Homenaje al prof. Almagro Nosete*, GIMENO SENDRA, Vicente (dir.), Madrid, Iustel.
- AA.VV. (2007): *Modelos europeos de justicia contencioso-administrativa*, ROSADO PACHECO, Santiago (coord.), Madrid, Dykinson.
- AA.VV. (2008): *El Tribunal Supremo del Reino de España*, Madrid, BOE.
- AA.VV. (2008): *Los recursos ante Tribunales Supremos en Europa. Appeals to Supreme Courts in Europe*, ORTELLS RAMOS, Manuel (dir.), Barcelona, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad.
- AA.VV. (2012): *Bicentenario de la constitución del Tribunal Supremo del Reino de España*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.
- AA.VV. (2012): *El recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, SIEIRA MÍGUEZ, JOSÉ MANUEL (dir.) y QUINTANA CARRETERO, JUAN PEDRO (coord.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.

- AA.VV. (2012): *In Chambers: Stories of Supreme Court Law Clerks and Their Justices*, PEPPERS, Todd C. y WARD, Artemus (edits.), Charlottesville, University of Virginia Press.
- AA.VV. (2012): *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, PALOMAR OLMEDA, Alberto (dir.), 2.ª edic., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.
- AA.VV. (2013): *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (dir.), Valladolid, Lex Nova Thomson Reuters.
- AA.VV. (2013): *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, Ministerio de Justicia.
- AA.VV. (2014): *La régulation des contentieux devant les cours suprêmes*, París, Club des juristes.
- AA.VV. (2014): *Memento Recurso de Casación 2014-2015*, Madrid, Francis Lefebvre.
- AA.VV. (2015): *Recurso de casación contencioso-administrativo. Cómo lograr su admisión*, Cizur Menor (Navarra), Thompson Aranzadi.
- AA.VV. (2016): *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, ESPÍN TEMPLADO, Eduardo (coord.), Valencia, Tirant Lo Blanch.
- AA.VV. (2016): *Diccionario jurídico de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, MONTOYA MELGAR, Alfredo (dir.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.
- AA.VV. (2016): *La misión de los tribunales supremos*, TARUFFO, Michele, MARINONI, Luiz Guilherme y MITIDIERO, Daniel (coords.), Madrid, Marcial Pons.
- AA.VV. (2015): *Comentario al Convenio Europeo de Derechos Humanos*, LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (dir.), 3ª edic., Cizur Menor, Civitas.
- AA.VV. (2016): *Diccionario del español jurídico*, Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial, Madrid, Espasa.
- AA.VV. (2016): *Guía práctica del Recurso de Casación Contencioso-administrativo*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), Madrid, Dykinson.
- AA.VV. (2016): *Memoria Anual 2015*, Madrid, Tribunal Supremo del Reino de España.
- AA.VV. (2016): *Problemas interpretativos de la nueva regulación de la casación contencioso-administrativa. Documento de trabajo de la Sala 3ª del Tribunal Supremo*, Madrid, Tribunal Supremo del Reino de España.
- AA.VV. (2017): *Estudios sobre el nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo*, CAZORLA PRIETO, Luis María y CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (coords.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters.
- AA.VV. (2017): *Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa*, BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel y PAREJO ALFONSO, Luciano (coords.), Madrid, Iustel.
- AA.VV. (2017): *Recientes reformas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: El recurso de casación y la ejecución de las sentencias de derribo*. XV



*Curso sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, NAVARRO VEGA, M. Belén (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch.

AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio (1996): *El recurso de casación contencioso-administrativo*, Granada, Comares.

AHUMADA RUIZ, Marian (1994): «El “certiorari”: Ejercicio discrecional de la Jurisdicción de apelación por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 41, págs. 89-136.

AHUMADA RUIZ, Marian (2010): «“Certiorari” y criterios de selección de casos en la última instancia: qué casos, cuántos casos», en *La defensa de los derechos fundamentales: Tribunal Constitucional y poder judicial. Actas de las XV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 57-84.

ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto (1934): «Los recursos en nuestras leyes procesales», en *Estudios de Derecho Procesal*, Madrid, págs. 60 y ss.

ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto (1958): «Nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España», *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, nº 31, págs. 83-106.

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2000): «La casación en lo Contencioso-administrativo y la tutela judicial efectiva. (Una panorámica de la Jurisprudencia Constitucional)», *Justicia Administrativa*, nº 9, págs. 5-39.

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2006): «El Tribunal Supremo y la ejecución de sentencias contencioso-administrativas», en *La ejecución de sentencias contencioso-administrativas. IV curso sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, SÁNCHEZ LAMELAS, Ana (coord.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, págs. 43-74.

ALFARO Y LAFUENTE, Santos (1875): *Tratado completo de lo Contencioso-administrativo: o sea Lecciones dadas sobre los principios generales, legislación, jurisprudencia y procedimientos de esta materia en la Academia Matritense de Jurisprudencia y Legislación durante el curso de 1873 a 1874*, Madrid, Editor Imp. y Lit. de Nicolás Gonzalez.

ALONSO FURELOS, Juan Manuel (2007): «El juicio de relevancia en el recurso de casación contencioso-administrativo por infracción de los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas de una norma estatal o comunitaria relevante y determinante del fallo», en *El Tribunal Supremo, su doctrina legal y el recurso de casación: estudios en homenaje al profesor Almagro Nosete*, GIMENO SENDRA, José Vicente (coord.), Madrid, Iustel, págs. 161-226.

ALONSO MAS, M<sup>º</sup> José (2012): «La eficacia vinculante de las sentencias estimatorias del recurso de casación en interés de ley. A propósito de la STC 37/2012, de 19 de marzo», *Revista de Administración Pública*, nº 189, págs. 139-171.

ALONSO MAS, M<sup>º</sup> José (2013): «Recurso de casación en el orden contencioso-administrativo y Derecho autonómico», *Revista de Administración Pública*, nº 190, págs. 101-148.

ALONSO MAS, M<sup>a</sup> José (2014): «La planta jurisdiccional contencioso-administrativa y el reparto de competencias entre los órganos que la integran», en AA.VV., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, EZQUERRA HUERVA, Antonio y OLIVÁN DEL CACHO, Javier (dirs.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs.109-202.

ALONSO MAS, M<sup>a</sup> José (2015): «El acceso al recurso de casación en el orden contencioso-administrativo: una oportunidad perdida», *Revista de Administración Pública*, n<sup>o</sup> 197, págs. 237-269.

ALONSO MAS, María José (2004): «Reflexiones sobre la nueva regulación de la extensión de los efectos de las sentencias», *Revista de Administración Pública*, n<sup>o</sup> 164, págs. 271-308.

ALONSO MURILLO, Felipe (2015): «Recursos de casación para la unificación de doctrina y en interés de la ley, recurso de revisión y nulidad de actuaciones», en *Estudios sobre el proceso Contencioso-administrativo en materia tributaria*, MERINO JARA, Isaac, LUCAS DURÁN, Manuel y ALONSO MURILLO, Felipe (coords.), Barcelona, Bosch, págs. 617-670.

ALONSO MURILLO, Felipe (2016): «El interés casacional como llave de acceso a la reformada casación en materia tributaria», *Nueva fiscalidad*, n<sup>o</sup> 6, págs. 61-124.

ALVAREZ-GENDÍN BLANCO, Sabino (1957): «Problemas jurisdiccionales que suscita y resuelve la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista de Estudios de la Vida Local*, n<sup>o</sup> 92, págs. 161-198.

ANDREWS, Neil (2016): «El Tribunal Supremo del Reino Unido y las sentencias de los tribunales ingleses», AA.VV, *La misión de los tribunales supremos*, TARUFFO, Michele, MARINONI, Luiz Guilherme y MITIDIERO, Daniel (coords.), Madrid, Marcial Pons, págs. 253-266.

ARANGUREN PÉREZ, Ignacio y GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (2008): *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, 2.<sup>a</sup> edic., Cizur Menor (Navarra), Thomson Civitas.

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique y FERNANDEZ VALVERDE, Rafael (2007): *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 3<sup>a</sup> Edición, Madrid, La Ley.

AROZAMENA SIERRA, Jerónimo (1989): «Perspectivas de futuro de la Justicia Administrativa», *Revista Vasca de Administración Pública*, n<sup>o</sup> 24, págs. 9-20.

ARROYO JIMÉNEZ, Luis (2016): «Derecho europeo e interés casacional objetivo», [www.almacenederecho.org](http://www.almacenederecho.org), 27 de abril.

ASENCIO MELLADO, José María (2015): «El recurso de casación. Una reflexión sobre sus funciones», *Revista General de Derecho Procesal*, n<sup>o</sup> 37, págs. 1-34.

AYUSO RUIZ-TOLEDO, Mariano (1992): «La ejecución provisional de sentencias en relación con el nuevo recurso de casación», *Cuadernos de Derecho Judicial*, n<sup>o</sup> 11, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

BACIGALUPO, Mariano (1995): «Casación y estado compuesto: el derecho sustantivo revisable en casación contencioso-administrativa en el estado federal alemán y en el



estado autonómico español», *Boletín de la Facultad de Derecho*, UNED, nº 8-9, págs. 295-320.

BANDRES SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (2013): *Los desafíos de la justicia contencioso-administrativa del siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch.

BASSOLS COMA, Martín (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 94 y 95», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, págs. 667-679.

BAUM, Lawrence (2013): *The Supreme Court*, 11ª edic., Washington, Congressional Quarterly, Inc.

BELLIDO PENADÉS, Rafael (2012): «El recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas», *Revista internauta de práctica jurídica*, nº 28, págs. 71-89.

BELTRÁN DE FELIPE, Miguel y GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (2006): *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

BERBEROFF AYUDA, Dimitry (2016): «La modificación de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; en particular, el nuevo recurso de casación (Un decálogo de cuestiones para comprender el nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo)», *Cuadernos de Derecho Local*, nº 42, págs. 125-147.

BERBEROFF AYUDA, Dimitry (2017): «El Tribunal Supremo y la nueva casación contencioso-Administrativa: desafíos y retos ante el nuevo escenario legal, procesal y gubernativo», en AA.VV., *Estudios sobre el nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo*, CAZORLA PRIETO, Luis María y CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (coords.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, págs. 325-349.

BERBEROFF AYUDA, Dimitry (2017): «La admisión del recurso de casación por el Tribunal Supremo», en AA.VV., *Recientes reformas de la Ley de la jurisdicción Contencioso-Administrativa: El recurso de casación y la ejecución de las sentencias de derribo. XV Curso sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, NAVARRO VEGA, M. Belén (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 151-172.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2012): *La revisión casacional de la prueba en el contencioso-administrativo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas.

BICKEL, Alexander (1986): *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven, Yale University Press.

BLANCO SARALEGUI, José María y GARCÍA-COMENDADOR ALONSO, León y CANO GALÁN, Yolanda (2017): «La discrecionalidad casacional en los otros órdenes jurisdiccionales del Tribunal Supremo», en AA.VV., *Estudios sobre el nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo*, CAZORLA PRIETO, Luis María y CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (coords.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, págs. 167-224.

BLANQUER CRIADO, David Vicente (1995): «El recurso de casación en interés del respeto del principio de legalidad en el ejercicio de potestades administrativas», *Revista de Administración Pública*, nº 137, págs. 275-286.

BLANQUER CRIADO, David Vicente (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 99, 100 y 101», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, págs. 693-703.

BLASCO GASCÓ, Francisco de Paula (2002): *El interés casacional: infracción o inexistencia de doctrina jurisprudencial en el recurso de casación*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi.

BONNEAU, Thierry (1990): *La Cour de Cassation et l'application de la loi dans le temps*, París, Presses Universitaires de France.

BORRAJO INIESTA, Ignacio (2008): «Constitución canovista y jurisdicción contencioso-administrativa», *Cuadernos de derecho judicial*, nº 7, págs. 405-421.

BOUAZZA ARIÑO, Omar (2012): «Recurso de casación Contencioso-administrativo común y derecho a la tutela judicial efectiva (estudio de las SSTEDH Sáez Maeso c. España, de 9 de noviembre de 2004, Salt Hiper S.A. c. España, de 7 de junio de 2007 y Llavador Carretero c. España, de 15 de diciembre de 2009)», en *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coords.), Vol. II, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, págs. 2735-2756.

BOUAZZA ARIÑO, Omar (2013): *El Recurso de Casación Contencioso-administrativo Común*, Madrid, Aranzadi.

BOUAZZA ARIÑO, Omar (2017): «De nuevo sobre el control judicial de la discrecionalidad de la Administración. Al hilo de la infracción en el ejercicio de la jurisdicción como fundamento del recurso de casación», *Revista de Administración Pública*, nº 202, págs. 169-203.

BRENNER, Saul Brenner (2000): «Granting Certiorari by the United States Supreme Court. An Overview of the Social Science Studies», *Law library journal*, Vol. 92, nº 2, págs. 193-201.

BRENNER, Saul y SPAETH, Harold J. (2017): *Stare indecisis. Las alteraciones del precedente en la Corte Suprema, 1946-1992*, Sebastián Figueroa Rubio y Camila Spoerer Grau (traducc.), Madrid, Marcial Pons.

BURNHAM, William (2011): *Introduction to the Law and Legal System of the United States*, 5ª edic., St. Paul, West Thomson Reuters.

CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael (2012): «La doctrina de la deferencia administrativa del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Más de un cuarto de siglo de la jurisprudencia Chevron sobre el control judicial de la Administración (Chevron USA, Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., de 25 de junio de 1984)», en *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, GARCÍA



DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coords.), Vol. II, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, págs. 3791-3824.

CABRILLO RODRÍGUEZ, Francisco (1986): «¿Por qué un análisis económico del derecho?», *Revista de Occidente*, nº 58, págs. 37-46.

CALAMANDREI, Piero (1945): *La casación*, traducc. de Santiago SENTÍS MELENDO; prólogo de Niceto ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 3 volúmenes, Tomos I: «Historia y Legislación» y II: «Diseño de la Institución».

CALLEJA PUEYO, Pedro (2015): «La inadmisión del recurso de casación y el derecho a la tutela judicial efectiva», en Legaltoday.com.

CALVO SALES, Teresa (2016): «El nuevo recurso de casación se abre a la Administración Local», *El Consultor de los Ayuntamientos*.

CÁMARA DEL PORTILLO, Diego (1993): «La ejecución de sentencias contencioso-administrativas pendientes de casación (comentario a una interpretación “contra legem” del artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contenida en los Autos del Tribunal Supremo de 11 de enero y 9 de marzo de 1993», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 80, págs. 679-694.

CANCER LALANNE, Enrique (1999): «La Constitución como motivo del recurso de casación», *Cuadernos de derecho público*, nº 7, págs. 111-138.

CANCER MINCHOT, Pilar (2016): «La nueva casación contenciosa: dudas interpretativas que suscitan las sentencias y autos susceptibles de recurso», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 917/2016.

CANCER MINCHOT, Pilar (2016): «La nueva casación contencioso-administrativa: sentencias y autos recurribles. El interés casacional objetivo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 6, págs. 41-62.

CANCER MINCHOT, Pilar (2017): «Nulidad de actuaciones y recurso de casación Contencioso-administrativo», *Abogacía*, de 8 de mayo de 2017.

CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (2004): *La heterogeneidad doctrinal en el Tribunal Supremo*, Madrid, Editorial Club Universitario.

CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (2008): *El recurso de casación en el derecho económico administrativo. Criterios de admisibilidad en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Barcelona, Editorial Bosch.

CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (2015): *El nuevo recurso de casación en el orden contencioso-administrativo*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.

CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (2016): «La sala tercera del Tribunal Supremo ante el nuevo modelo de casación», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 4, págs. 171-182.

CANOSA USERA, Raúl (2009): «La interpretación evolutiva del Convenio Europeo de Derechos Humanos», AA.VV., *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, CEPC, págs. 79-112.

CARRETERO PÉREZ, Adolfo (1986): «Los recursos en el Anteproyecto de Ley reguladora del proceso Contencioso-Administrativo», *Documentación Jurídica*, nº 51, págs. 861-900.

CASADO PÉREZ, Vanessa (2012): «Conflictos sobre cuencas interjurisdiccionales: distribución y gestión de recursos hídricos entre entes territoriales. *Montana v. Wyoming et al.*, 563 US, (2011), de 2 de mayo de 2011», en *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coords.), Vol. II, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, págs. 3851-3878.

CASTILLO BADAL, Ramón (2012): «Sala 3ª. La recurribilidad en casación de las sentencias dictadas por las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia resolviendo una cuestión de ilegalidad planteada por un Juzgado de lo Contencioso Administrativo», *Revista del poder judicial*, nº 94, págs. 69-75.

CASTILLO BADAL, Ramón (2013): «La carencia de interés casacional: situación actual y perspectivas de futuro», *Revista de Jurisprudencia*, nº 1, 3 de octubre de 2013.

CATALINA BENAVENTE, Mª Ángeles (2010): *El Tribunal Supremo y la tutela de los derechos fundamentales (el recurso de casación y el art. 53.2 CE)*, Valencia, Tirant lo Blanch.

CHAVES GARCÍA José Ramón (2015): «Tiempos nuevos para el recurso de casación contencioso-administrativo», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 911, 18 de septiembre de 2015, pág. 2.

CHINCHILLA MARÍN, Carmen (2011): «La admisión del recurso de casación contra sentencias y autos de la Audiencia Nacional», *Justicia Administrativa*, nº 52, págs. 25-50.

CHIOVENDA, Giuseppe (1925): *Principios del Derecho procesal civil*, trad. de J. Casáis Santaló, Madrid, Reus.

CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco (2000): «Un Derecho degradado (ordenamiento autonómico y recurso de casación)», en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, SOSA WAGNER, Francisco (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 2173-2190.

COLOMER HERNÁNDEZ, Ignacio (2017): «De cuando la times new roman se pudo imponer sobre el derecho de defensa en la casación contencioso-administrativa», *Diario La Ley*, nº 8919.

CONSENTINO CORDEIRO, Adriano (2012): «A eficácia da repercussão geral e os mecanismos de filtros nas cortes supremas», *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR*, nº 2, págs. 161-180.

CONTÍN TRILLO-FIGUEROA, Eloísa (2008): «Extensión de los efectos de la sentencia en la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32, págs. 591-626.



CÓRDOBA CASTROVERDE, Diego (2013): «Por un nuevo modelo del recurso de casación en materia Contencioso-Administrativa», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de diciembre de 2013.

CÓRDOBA CASTROVERDE, Diego (2015): «El nuevo recurso de casación Contencioso-Administrativo», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de octubre de 2015.

CROSS, Rupert y HARRIS, J. W. (2012): *El precedente en el Derecho inglés*, trad. de M.ª Angélica Pulido, Madrid, Marcial Pons.

CUCHILLO FOIX, Montserrat (1996): *Jueces y administración en el federalismo norteamericano: (el control jurisdiccional de la actuación administrativa)*, Barcelona, Cívitas.

CUDERO BLAS, Jesús (2016): «El recurso de casación por infracción de normas autonómicas», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de julio de 2016.

DALLA PELLEGRINA, Lucia, GAROUPA, Nuno M. y GÓMEZ POMAR, Fernando (2014): «Estimating Judicial Ideal Points in the Spanish Supreme Court: The Case of Administrative Review». Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2469883> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2469883>.

DEL SAZ CORDERO, Silvia (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículo 91», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, págs. 645-655.

DELGADO CASTRO, Jordi (2009): «La historia de la casación civil española: una experiencia que aconseja no avanzar en el modelo de unificación de la doctrina», *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*.

DELGADO PIQUERAS, Francisco (2017): «Luces y sombras de la reforma del recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, PAREJO ALFONSO, Luciano José y VIDA FERNÁNDEZ, José (coords.), Vol. 1, Tomo 1, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 745-766.

DELVOLVE, Pierre (2007): «Le Conseil d'État: cour suprême de l'ordre administratif», *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, nº 123, págs. 51-60.

DÍAZ SAMPEDRO, Braulio (2006): *La politización de la justicia: el Tribunal Supremo (1836-1881)*, Madrid, Universidad Complutense.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio (2015): «La admisión discrecional de asuntos por el Tribunal Supremo», *Revista de Jurisprudencia*, nº 1, págs. 1-7.

DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis (2004): «Reflexiones sobre el concepto y el valor de la jurisprudencia en el Derecho español» en AA.VV., *El Tribunal Supremo en el ordenamiento constitucional. Jornadas en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución Española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 393-408.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis M<sup>a</sup> (1991): *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Madrid, Civitas.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis M<sup>a</sup> (2014): «La régulation des recours devant les juridictions suprêmes: l'Espagne», *La régulation des contentieux devant les cours suprêmes*, París, Club des juristes, págs. 56-61.

DITSLEAR, Corey y BAUM, Lawrence (2001): «Selection of Law Clerks and Polarization in the U.S. Supreme Court», *Journal of Politics*, n° 63, págs. 869-885.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel (2013): «Creación judicial del Derecho a través del recurso de casación en interés de la ley: Una crítica desde una perspectiva económica y evolutiva», *Indret. Revista para el Análisis del Derecho*, n° 1, págs. 1-27.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel (2014): «Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho», *Revista de Administración Pública*, n° 195, págs. 99-133.

DOMÍNGUEZ LUIS, José Antonio (1999): «Los recursos de apelación y casación en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, n° 2, págs. 1-9.

DOMÍNGUEZ LUIS, José Antonio (2015): «Constitucionalidad de los criterios jurisprudenciales relativos a los requisitos del escrito de preparación del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo: la anticipación de los motivos e infracciones que sirven de fundamento al recurso», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n° 9, págs. 117-143.

DUFFY-MEUNIER, Aurélie (2014): «La régulation du contentieux devant la Cour suprême du Royaume-Uni», *La régulation des contentieux devant les cours suprêmes*, París, Club des juristes, págs. 136-149.

EPSTEIN, Lee, SEGAL, Jeffrey A., SPAETH, Harold J., y WALKER, Thomas G. Walker (2015): *The Supreme Court Compendium: Data, Decisions, and Developments*, 6ª edic., Washington, CQ Press.

EPSTEIN, Lee, SEGAL, LANDES, William M. y POSNER, Richard. A. (2013): *The Behavior of federal judges. A theoretical and empirical study of rational choice*, Cambridge (Massachusetts) y Londres, Harvard University Press.

ESCUSOL BARRA, Eladio (1995): «El Ministerio Fiscal y el recurso de casación en el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo», *Estudios del Ministerio Fiscal*, n° II, págs. 757-776.

ESCUSOL BARRA, Eladio (2003): «La casación en la jurisdicción contencioso-administrativa», en *La justicia administrativa: libro homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta*, MONTORO CHINER, María Jesús (coord.), Barcelona, Atelier, págs. 771-791.

ESCUSOL BARRA, Eladio y RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge (1995): *Derecho procesal administrativo*, Madrid, Tecnos.



ESPINAL MANZANARES, Javier (2005): «La extensión de efectos de las sentencias contencioso–administrativas; el artículo 110 de la L.J.C.A.», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 20.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor (1957): «Sobre la recepción en España del recurso de casación francés», *Anuario de derecho civil*, julio-septiembre, tomo X, nº 3, páginas 661-692.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): «Sobre la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y el nuevo recurso de casación “para la formación de jurisprudencia”», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174, págs. 93-131.

FERNÁNDEZ GARCÍA, José Francisco (2017): «Lo nuevo y lo viejo del recurso de casación Contencioso-administrativo: admisibilidad y motivos de impugnación», *Revista de Administración Pública*, nº 202, págs. 337-379.

FERNÁNDEZ PASTRANA, José María (1994): «Los supuestos del recurso de casación para la unificación de doctrina: una necesaria reinterpretación», *Revista de Administración Pública*, nº 133, págs. 99-128.

FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María (2016): «Nuevos enfoques de la independencia judicial. Dos puntas de iceberg en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial: la comisión permanente del CGPJ y el gabinete técnico del Tribunal Supremo», *Teoría y realidad constitucional*, nº 38, págs. 375-408.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1986): «La unidad del Ordenamiento estatal en el anteproyecto de Ley del proceso contencioso–administrativo», *Documentación Jurídica*, nº 51, págs. 739-748.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón (2007): *Historia legal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1845-1998)*, Madrid, Iustel.

FERRERES COMELLA, Víctor y XIOL RÍOS, Juan Antonio (2009): *Carácter vinculante de la jurisprudencia*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

FUERTES LÓPEZ, F. Javier (2016): «El recurso de casación en el orden contencioso-administrativo. Algunas reflexiones sobre su reforma y aplicación en el ámbito local», *Revista de Estudios Locales*, nº 193, págs. 52-65.

FUERTES LÓPEZ, Mercedes (1990): «Sobre la incorporación del recurso de casación al ámbito contencioso-administrativo: (auto del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1990)», *Poder Judicial*, nº 19, págs. 303-308.

FUERTES LÓPEZ, Mercedes (1993): «El escrito de preparación del recurso de casación: algunas consideraciones sobre los primeros autos de inadmisión del Tribunal Supremo», *Poder Judicial*, nº 32, págs. 251-262.

GALINDO GIL, María Dolores y CHAVES GARCÍA, José Ramón (2015): *Diccionario jurisprudencial del proceso Contencioso-administrativo*, Madrid, La Ley.

GARBERÍ LLOBREGAT, José (1992): «La reforma del proceso administrativo (Comentario parcial y urgente a la Ley 10/1992, de 30 de abril)», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 15, págs. 37-58.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2004): «La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de octubre de 2003, *Stone Court Shipping Company, S.A. c/ España*, y las prácticas judiciales españolas para inadmitir recursos: una censura expresa a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva. Necesidad de una rectificación radical de las posiciones restrictivas del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en cuanto al ámbito del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva», *Revista de Administración Pública*, nº 163, págs. 169-196.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2006): *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª edición, Madrid, Civitas.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2015): *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 14ª edic., Madrid, Civitas Thomson Reuters.

GARCÍA FONTANET, Ángel (2004): «Pasado, presente y futuro de la casación», *Manuales de formación continuada*, nº 31, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 29-64.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco, YÁÑEZ DÍAZ, Carlos y VIZÁN PALOMINO, María (2016): *El recurso de casación Contencioso-administrativo: conforme a la Ley Orgánica 7/2015*, Granada, Comares.

GARCÍA MACHO, Ricardo Jesús (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 92 y 93», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, págs. 655-658.

GARCÍA RUIZ, María del Pilar (2008): «El Tribunal Supremo como mero órgano unificador de doctrina: la posible afectación de su garantía institucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 82, págs. 119-179.

GARCÍA-GOYENA, Francisco: (1929): *Tribunal Supremo de España: Noticias sobre su historia, organización y funcionamiento*, Madrid, Editorial Reus.

GAROUPA, Nuno, GILI, Marian y GÓMEZ POMAR, Fernando (2012): «Political Influence and Career Judges: An Empirical Analysis of Administrative Review by the Spanish Supreme Court», *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 9, nº 4, págs. 795-826.

GARRO, Alejandro M. (1992): «Algunas reflexiones sobre la Corte Suprema de los Estados Unidos en su actual composición y el rol institucional de la Corte», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 35, págs. 85-96.

GARRÓS FONT, Imma y CONTRERAS SOLER, Beatriz (2016): «El rigor formalista del acceso al recurso de casación contencioso-administrativo versus el derecho a la tutela judicial efectiva», *Justicia: revista de derecho procesal*, nº 2, págs. 461-497.

GARZÓN HERRERO, Manuel Vicente (2008): «La insuficiencia del recurso de casación en unificación de doctrina para que el Tribunal Supremo unifique con su jurisprudencia el ordenamiento jurídico», en VILLAR EZCURRA, Marta, MARTÍNEZ LAFUENTE, Antonio, ALBIÑANA CILVETI, César y HERRERA MOLINA, Pedro Manuel (coords.), *Estudios*



*jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*, Vol. 2, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 1755-1774.

GERPE LANDIN, Manuel y otros (2008): *La posición del Tribunal Supremo en el Estado Autonómico*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònòmics.

GILI SALDAÑA, Marian, GAROUPA, Nuno y GÓMEZ POMAR, Fernando (2015): «Explicando el comportamiento de la judicatura española: una revisión crítica de la evidencia empírica», *Revista de Economía Industrial*, nº 398, págs. 89-101.

GILSANZ USUNAGA, Javier (2016): «El certiorari ante el Tribunal Supremo americano: una aproximación desde el derecho español», *Cuadernos de derecho transnacional*, nº 1, págs. 125-149.

GÓMEZ TABOADA, Francisco Javier (2011): «¿El recurso de casación como quimera? Situación actual y perspectivas de futuro», *Cuadernos Digitales de Formación*, nº 18, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

GÓMEZ-FERRER RINCÓN, Rafael (2007): «Recurso de casación y unidad del ordenamiento jurídico», *Revista de Administración Pública*, nº 174, págs. 599-637.

GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus (2016): «La especial trascendencia constitucional de las demandas de amparo. Análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre un concepto etéreo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 107, págs. 333-367.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (1996): *El alcance del control judicial de las administraciones públicas en los Estados Unidos de América*, Madrid, McGraw-Hill Interamericana de España.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1990): «La casación en el proceso administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 66, págs. 173-186.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1998): «La Constitución y la reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 75, págs. 309-366.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2016): *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 8.ª edic., Cizur Menor (Navarra), Civitas Thomson Reuters.

GONZÁLEZ POVEDA, Pedro (1990): «Los Tribunales Superiores de Justicia y los recursos de casación y revisión», *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, nº 6, págs. 19-32.

GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (1991): *Estudio-comentario jurisprudencial de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Granada, Comares.

GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (1996): *El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa*, Pamplona, Aranzadi.

GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (2005): «El recurso de casación contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas», *Revista Española de Control Externo*, nº 21, págs. 11-32.

GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (2007): «La admisión del recurso de casación en el ámbito del proceso Contencioso-administrativo», *Estudios de derecho judicial*, nº 144, págs. 139-203.

GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (2017): «La especial trascendencia constitucional de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, como antecedente procesal del nuevo recurso de casación contencioso-administrativo», en AA.VV., *Estudios sobre el nuevo recurso de casación Contencioso-Administrativo*, CAZORLA PRIETO, Luis María y CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César (coords.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, págs. 145-166.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (1993): *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, Madrid, Civitas.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (1998): «El recurso de casación contra sentencias en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998», *Revista Jurídica de Navarra*, nº 26, págs. 123-157.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2012): *Tratado de derecho administrativo*, Cizur Menor (Navarra), Civitas Thomson Reuters.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2016): «Comentarios al nuevo recurso de casación (1): artículos 86 y 87 de la LJCA tras la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 7, págs. 75-100.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2016): «Comentarios al nuevo recurso de casación (2): artículos 88 y 89 de la LJCA. Interés casacional objetivo y escrito de preparación del recurso de casación», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 8, págs. 75-104.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2016): «Comentarios al recurso de casación en vía contencioso-administrativa (3): artículos 90 a 93 de la LJCA tras la LO 7/2015. Régimen de admisiones del recurso de casación, redacción del recurso, sentencia y costas procesales», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 9, págs. 85-105.

GORDILLO GARCÍA, Manuel (1979): «La casación en el proceso Contencioso-Administrativo», en *Escritos en homenaje al profesor Prieto Castro*, vol. II, Madrid, Editorial Nacional, págs. 7-33.

GORDILLO GARCÍA, Manuel (1988): «La casación implantada en el proceso Contencioso-administrativo (Notas críticas a la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de julio de 1985)», en *Problemas actuales de la Justicia: homenaje al Prof. Gutiérrez-Alvíz y Armario*, MORENO CATENA, Víctor Manuel (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 809-818.

GREENE, Jamal (2014): «The Supreme Court as a Constitutional Court», *Harvard Law Review*, Vol. 128, nº 1, págs. 124-153.

GREENHOUSE, Linda (2012): *The U.S. Supreme Court: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press.

GUZMÁN FLUJA, Vicente Carlos (1996): *El recurso de casación civil: (control de hecho y de derecho)*, Tirant lo Blanch, Valencia.



HERNÁNDEZ LÓPEZ, Vidal (1992): «La reforma procesal administrativa», *Actualidad Administrativa*, nº 35, págs. 431-450.

HERNÁNDEZ RAMOS, Mario (2008): «La paulatina discrecionalidad y objetivación de la jurisdicción del Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de América: el criterio de la importancia en la apelación y en el writ of certiorari», *Cuadernos de Derecho Público*, nº 33, págs. 47-88.

HERNÁNDEZ RAMOS, Mario (2016): «Incumplimiento de la buena administración de justicia del Tribunal Constitucional en la admisión del recurso de amparo. El caso Arribas Antón vs. España del TEDH», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 108, págs. 307-355.

HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo (2015): *El nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo*, Barcelona, Editorial Bosch.

HOFFER, Peter Charles, HULL HOFFER, Williamjames y HULL, N. E. H. (2007): *The Supreme Court: An Essential History*, Lawrence, University Press of Kansas.

HUALDE LÓPEZ, Ibon (2015): «Una aproximación al Tribunal Supremo y certiorari norteamericano», *Cuadernos de derecho transnacional*, vol. 7, nº 1, págs. 71-95.

HUELIN MARTINEZ DE VELASCO, Joaquín (2009): «Una senda escasamente explorada: el interés casacional en el orden contencioso-administrativo», *Cuadernos Digitales de Formación*, nº 6, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 377-416.

HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín (2011): «Las implicaciones constitucionales del incumplimiento del deber de plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Una aproximación “post-Lisboa”)», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 39, págs. 375-412.

HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín (2017): «La nueva casación contencioso-administrativa (primeros pasos)», *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 24, págs. 1-41.

IBÁÑEZ GARCÍA, Issac (2016): «Jurisprudencia: con una sentencia basta», en [http://cincodias.com/cincodias/2016/11/30/economia/1480527325\\_606122.html](http://cincodias.com/cincodias/2016/11/30/economia/1480527325_606122.html).

IGLESIAS CANLE, Inés Celia (2000): *El recurso de casación contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch.

IGLESIAS CANLE, Inés Celia (2016): *recursos en el proceso contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch.

IGLESIAS CANLE, Inés Celia, FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, Javier y ARDURA PÉREZ, Ángel (2014): *Los recursos Contencioso-Administrativos: doctrina, jurisprudencia y formularios*, Valencia, Tirant lo Blanch.

JARDIM DE SANTA CRUZ OLIVEIRA, Maria Angela y GAROUPA, Nuno (2013): «Stare decisis and certiorari arrive to Brazil: a comparative law and economics approach», *Emory International Law Review*, vol. 26, págs. 555-598.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2004): «Los tribunales superiores de justicia en el estado autonómico. Un estudio sobre el pasado, presente y futuro del recurso de casación en sede autonómica en el orden contencioso-administrativo», *Manuales de formación continuada*, nº 31, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 65-122.

JIMÉNEZ SHAW, Concepción y NAVARRO CABALLERO, Teresa M<sup>a</sup> (2016): *El nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo*, Madrid, Diego Marín.

JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3<sup>a</sup>: Recurso de Casación. Artículos 89 y 90», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, págs. 642-645.

LAVILLA RUBIRA, Juan José (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3<sup>a</sup>: Recurso de Casación. Artículo 88», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, págs. 638-642.

LEDESMA BARTRET, Fernando (2005): «Tribunal Supremo y jurisdicción contencioso administrativa», en *Diagnosis de la jurisdicción contencioso administrativa: Perspectivas de futuro*, *Cuadernos de Derecho Judicial*, nº 9, CGPJ, Madrid, págs. 13-32.

LENCE REIJA, Carmen (2013): «Marcas e interés casacional en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa», *Estudios de derecho mercantil: Libro homenaje al Prof. Dr. Dr.h.c. José Antonio Gómez Segade*, TOBÍO RIVAS, Ana María; FERNÁNDEZ-ALBOR BALTAR, Ángel, TATO PLAZA, Anxo (ed. lit.), Madrid, Marcial Pons, págs. 697-712.

LINZER, Peter (1979): «The Meaning of Certiorari Denials», *Columbia Law Review*, Vol. 79, nº 7, págs. 1227-1305.

LONG, Marceau et alii. (2015): *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, Dalloz.

LONG, Thomas J. (1984): «Deciding whether Conflicts with Supreme Court Precedent Warrant Certiorari», *New York University Law Review*, vol. 59, págs. 1104-1119.

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando (1994): *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Civitas.

LÓPEZ BUSTOS, Francisco Luis (1993): «La obligada incorporación del Recurso de Casación al ámbito contencioso-administrativo y otras cuestiones competenciales de este caótico orden jurisdiccional», *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, nº 13, págs. 11-78.

LÓPEZ VILAS, Ramón (2002): *La jurisprudencia y su función complementaria del ordenamiento jurídico*, Madrid, Civitas.

LORENZO JIMÉNEZ, José Vicente (1998): «El motivo 4<sup>o</sup> del recurso de casación en lo Contencioso-administrativo», *Revista de derecho procesal*, nº 2, págs. 367-414.



LORENZO JIMÉNEZ, José Vicente (2002): «El recurso de casación contra autos dictados en ejecución de sentencias contencioso-administrativas», *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, nº 20, págs. 307-334.

LOZANO CUTANDA, Blanca (2015): «La reforma del recurso de casación Contencioso-Administrativo por la Ley Orgánica 7/2015: análisis de sus novedades», *Diario La Ley*, nº 8609.

MAGALONI KERPEL, Ana Laura (2001): *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*, Madrid, McGraw-Hill.

MAK, Elaine (2013): *Judicial Decision-Making in a Globalised World. A Comparative Analysis of the Changing Practices of Western Highest Courts*, Oxford, Hart Publishing.

MALLESON, Kate (2011): «The Evolving Role of the UK Supreme Court», *Public law*, nº 4, págs. 754-772.

MANZANA LAGUARDA, Rafael (1992): «La casación contencioso administrativa: una urgencia injustificada», *Jueces para la democracia*, nº 15, págs. 18-20.

MARTÍ DEL MORAL, Antonio José (1997): *El recurso de casación Contencioso-Administrativo: estudio jurisprudencial de los motivos de casación*, Madrid, McGraw-Hill Interamericana de España.

MARTÍN MARTÍN, Paulino (1990): «Los recursos contra las Sentencias dictadas en los procesos Contencioso-Administrativos: Especial referencia a la Casación», *Poder Judicial*, nº Extra 15, págs. 115-130.

MARTÍN QUERALT, Juan Bautista (2015): «Procedimiento: ¿Cuándo podremos ir a casación en el ámbito tributario? La necesaria construcción de un concepto clave: el “interés casacional objetivo”», *Carta Tributaria*, nº 9, págs. 87-90.

MARTÍN REBOLLO, Luis (1992): «Los recursos de casación y revisión en la jurisdicción contencioso-administrativa tras la Ley 10/1992, de medidas urgentes de reforma procesal», *REDA*, nº 75, págs. 533-556.

MARTÍN REBOLLO, Luis (2016): «Sobre el papel del juez nacional en la aplicación del derecho europeo y su control», *Revista de Administración Pública*, nº 200, págs. 173-192.

MARTÍN VALDIVIA, Salvador M<sup>a</sup> (2016): *La jurisdicción contenciosa: análisis práctico*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.

MARTÍNEZ MORALES, José Luis (2015): *Las técnicas de inadmisión en lo Contencioso-Administrativo versus la tutela judicial efectiva*, Valencia, Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación.

MARTÍNEZ VARES GARCIA, Santiago (2010): *Contencioso Administrativo. Comentarios y Jurisprudencia. Ley 29/1998 de 13 de julio*, Madrid, Sepin.

MARTÍN-ROMO CAPILLA, Rosa María (2005): «El recurso de casación contencioso-administrativo: su inadmisión en sentencia y la previa audiencia a las partes. Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de noviembre de 2004», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 125, págs. 163-172.

MAYOR GÓMEZ, Roberto (2015): «El nuevo modelo de recurso de casación en el orden jurisdiccional contencioso administrativo», *Gabilex. Revista del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*, nº 3, págs. 133-152.

MEDIAVILLA CABO, José Vicente (2013): «El recurso de casación por infracción del artículo 71.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 159, págs. 241-260.

MEDIAVILLA CABO, José Vicente (2016): «Los escritos de preparación e interposición del nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 179, págs. 425-453.

MEDIAVILLA CABO, José Vicente (2017): «Los escritos de preparación e interposición del recurso de casación. Visión del recurrente», en AA.VV., *Recientes reformas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: El recurso de casación y la ejecución de las sentencias de derribo. XV Curso sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, NAVARRO VEGA, M. Belén (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 75-114.

MEILÁN GIL, José Luis (2011): «Interés y desinterés casacional», en AA.VV., *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, LÓPEZ MENUDO, Francisco (coord.), Madrid, Iustel, págs. 838-857.

MELO FRANCO BAHIA, Alexandre Gustavo (2013): «Repercussão geral em recurso extraordinário e o papel do “amicus curiae”», *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, nº 2, págs. 169-177.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco (2016): «La configuración del recurso de casación en torno al interés casacional», en AA.VV., *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, BAÑO LEÓN, José M<sup>a</sup> (coord.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Tom. I, págs. 1011-1031.

MOLFESSIS, Nicolas (2004): *La Cour de Cassation et l'élaboration du droit*, París, Economica.

MONTERO AROCA, Juan (2006): *Proceso (civil y penal) y garantía: el proceso como garantía de libertad y de responsabilidad*, Valencia, Tirant lo Blanch.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat (1984): *Del espíritu de las leyes* (trad. de M. Blázquez y P. de Vega), Madrid, Sarpe.

MONTOYA MARTÍN, Encarnación (1997): *El recurso de casación contencioso administrativo: en especial, las causas de inadmisibilidad*, Madrid, MacGraw Hill.

MORELLO, Augusto Mario (2000): *La casación. Un modelo eficiente*, Buenos Aires, Librería Editora Platense.

MORENO PASTOR, Luis (1989): *Los orígenes del Tribunal Supremo, 1812-1838*, Madrid, Publicaciones del Ministerio de Justicia.

MORÓN PALOMINO, Manuel (1997): «Ensayo sobre el origen y evolución del Recurso de Casación en Francia», *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna*, nº 15, págs. 75-86.



MUÑOZ ARANGUREN, Arturo (2015): «¿»Ad impossibilia nemo tenetur»? Depende: la Sentencia del Tribunal Constitucional 7/2015, de 22 de enero, sobre los nuevos requisitos formales del escrito de preparación del recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa exigidos por el Tribunal Supremo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 170, págs. 273-298.

MUÑOZ ARANGUREN, Arturo (2015): «La curiosidad del jurista persa y la reforma del recurso de casación Contencioso-administrativo», *Diario La Ley*, nº 8634, Sección Doctrina, 28 de octubre de 2015.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (2015): «Los tres niveles de garantías de los derechos fundamentales en la Unión Europea: problemas de articulación», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 50, págs. 195-230.

NABAL RECIO, Antonio (1994): «Curso sobre el recurso de casación en vía contencioso-administrativa», *Cuadernos de Derecho Judicial*, nº 14, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

NIETO, Alejandro (1963): «El recurso de revisión previsto en el apartado B) del número 1 del artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista de Administración Pública*, nº 41, págs. 29-70.

NIEVA FENOLL, Jordi (2004): «La casación en materia social (“ordinaria” y por unificación de doctrina): la decadencia de la casación», *Relaciones laborales*, nº 2, págs. 559-592.

NIEVA FENOLL, Jordi (2006): «La reforma de la labor del Tribunal Supremo y la “unificación de doctrina”. Perspectivas de la introducción del modelo anglosajón en nuestro Derecho», *Diario La Ley*, nº 6393.

NIEVA FENOLL, Jordi (2011): «El modelo anglosajón en las Cortes Supremas: ¿solución o elusión del problema de la casación?», *Justicia: revista de derecho procesal*, nº 3-4, págs. 355-378.

NIEVA FENOLL, Jordi (2015): «¿Un juez supremo o un legislador «supremo»?», *Justicia: revista de derecho procesal*, nº 1, págs. 31-60.

NIEVA FENOLL, Jordi (2016): «¿Un juez supremo o un legislador «supremo»?», en AA.VV, *La misión de los tribunales supremos*, TARUFFO, Michele, MARINONI, Luiz Guilherme y MITIDIERO, Daniel (coords.), Madrid, Marcial Pons, págs.157-174.

OLEA GODOY, Wenceslao Francisco (2015): «El recurso de casación ordinario», en *Estudios sobre el proceso Contencioso-administrativo en materia tributaria*, MERINO JARA, Isaac, LUCAS DURÁN, Manuel y ALONSO MURILLO, Felipe (coords.), Barcelona, Bosch, págs. 579-615.

ORTELLS RAMOS, Manuel (2008): «La selección de asuntos para su acceso a la casación en Derecho Español: Las técnicas de “unificación de doctrina” y de “interés casacional”», en *Los recursos ante los Tribunales Supremos en Europa/ Appeals to Supreme Courts in Europe*. Coloquio de Gandía y Valencia, 6, 7, y 8 de noviembre de 2008 (Madrid, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, 2008).

ORTIZ RÍOS, José (1994): «El recurso de casación en el proceso contencioso administrativo: los escritos de preparación e interposición», *REDA*, nº 81, págs. 103-108.

PAREJO ALFONSO, Luciano (2014): «Diseño legal y realidad práctica del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo. Una reflexión a los veinte años de su implantación», en *Por el derecho y la libertad: libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, ESTEPA MONTERO, Manuel (coord.) y SORIANO GARCÍA, José Eugenio (dir.), vol. I, Madrid, Iustel, págs. 939-961.

PASO Y DELGADO, Nicolás de (1889): *Exposición Histórico-Exegética de la Teoría de los Procedimientos Contencioso-administrativos de España y sus posesiones de Ultramar*, Madrid, El Progreso Editorial.

PASTOR PRIETO, Santos (2016): *Análisis económico de la justicia y reforma judicial*, Valencia, Tirant lo Blanch.

PENÍN ALEGRE, Clara (2016): «La preparación del recurso de casación: un control escurridizo», *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 40, págs. 1-27.

PENÍN ALEGRE, Clara (2017): «Las competencias del Tribunal de instancia ante la preparación del recurso de casación (o de las cookies informáticas)», en AA.VV., *Recientes reformas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: El recurso de casación y la ejecución de las sentencias de derribo. XV Curso sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, NAVARRO VEGA, M. Belén (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 115-150.

PÉREZ ALONSO, Jorge (2013): «El Tribunal Supremo de los Estados Unidos en la historia y democracia norteamericanas: (A propósito del libro de STEPHEN BREYER "Making our democracy work. A judge's view, Alfred A. Knopf", New York, 2010)», *Revista general de derecho público comparado*, nº 12.

PÉREZ ALONSO, Jorge (2015): «El nuevo sistema de casación en el orden contencioso-administrativo operado por la Ley Orgánica 7/2015 de 21 de julio: con la vista puesta en el certiorari estadounidense», *Diario La Ley*, nº 8621.

PÉREZ ESTRADA, Miren Josune (2017): «La exclusiva función del actual recurso de casación Contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 107, págs. 303-328.

PÉREZ TREMPs, Pablo (1999): «La Constitución como motivo de casación y la inexistencia de casación por infracción de la Constitución», *Cuadernos de derecho público*, nº 7, págs. 139-154.

PERRY, H. W. (1991): *Deciding to Decide. Agenda Setting in the United States Supreme Court*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.

PICO LORENZO, Celsa (2014): «Los recursos de casación», en AA.VV., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, EZQUERRA HUERVA, Antonio y OLIVÁN DEL CACHO, Javier (dirs.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 741-902.

PIÑAR MAÑAS, José Luis (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de



Casación. Artículos 97 y 98», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, págs. 683-693.

PIZZORUSSO, Alessandro (2004): «La posición constitucional del Tribunal Supremo», en AA.VV., *El Tribunal Supremo en el ordenamiento constitucional. Jornadas en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución Española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, págs. 17-70.

PULIDO QUECEDO, Manuel (1990): «¿Existe el recurso de casación en materia contencioso-administrativa?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 66, págs. 313-322.

QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2017): «El nuevo y polémico recurso de casación Contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de marzo de 2017.

QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro et alii (2014): *Prontuario de Derecho Contenciosos-Administrativo para abogados*, vol. II, Ávila, Universidad Católica de Ávila (UCAV).

QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2017): «Algunos aspectos de la nueva regulación sobre el recurso de casación frente a sentencias en el orden contencioso-administrativo. El trámite de admisión», en *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, PAREJO ALFONSO, Luciano José y VIDA FERNÁNDEZ, José (coords.), Vol. 1, Tomo 1, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 767-794.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «El escrito de preparación del nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 8, págs. 53-74.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa tras la Ley Orgánica 7/2015», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 104, págs. 135-178.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «Problemas del nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 11.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): «Régimen transitorio del nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo», *Diario La Ley*, nº 8799.

RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (2016): «El nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo y el interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia», *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, nº 94, págs. 107-150.

REMÓN PEÑALVER, Jesús (2001): «La Casación común en la jurisdicción contencioso-administrativa», en AA.VV., *Homenaje a don Antonio Hernández Gil*, MARTÍNEZ-CALCERRADA Y GÓMEZ, Luis (coord.), Tom. 1, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, págs. 965-995.

REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (2016): «La reforma de 2015 del recurso de casación en la jurisdicción contencioso administrativa», en <http://revistas.elderecho.com/>

revistas/revistadejurisprudencia/reforma-recurso-casacion-jurisdiccion-contencioso-administrativa\_11\_1009555002.html].

REVERÓN PALENZUELA, Benito (2005): «Interés casacional y Tribunal Constitucional. La convalidación constitucional de un acuerdo de dudosa constitucionalidad», *Anales de la Facultad de Derecho*, nº 22, págs. 141-160.

RIVERO GONZÁLEZ, Manuel (2015): «El nuevo régimen de los recursos extraordinarios en la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 10, págs. 37-50.

RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón (2004): «La interposición del recurso de casación Contencioso-administrativo ordinario», *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 18, págs. 11-56.

RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón (2008): «El recurso de casación en materia tributaria», en VILLAR EZCURRA, Marta, MARTÍNEZ LAFUENTE, Antonio, ALBIÑANA CILVETI, César y HERRERA MOLINA, Pedro Manuel (coords.), *Estudios jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*, Vol. 2, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 1723-1754.

RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón (2015). «Los recursos de casación Contencioso-administrativos en la LO 7/2015 de modificación de la LOPJ», *Práctica de tribunales* nº 5544.

RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón (2015): «La casación contencioso-administrativa en el Proyecto de modificación de la LOPJ», *Actualidad administrativa*, nº 6.

RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón (2017): «Las primeras resoluciones judiciales sobre el nuevo recurso de casación Contencioso-Administrativo», *Actualidad administrativa*, nº 4, págs. 22-34.

ROMERO REY, Carlos (2014): «La necesaria profundización en el Estado autonómico, también en materia casacional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 167, págs. 161-178.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2009): «La inadmisión del recurso de casación por competencia de los juzgados: ¿hacia una doble instancia contencioso administrativa?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 141, págs. 167-178.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2011): «La intensificación de las exigencias formales del recurso de casación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 150, págs. 469-484.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2015): «El recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable: un repaso de la jurisprudencia reciente», *Revista Española de Control Externo*, nº 49, págs. 139-154.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016): *La reforma del recurso de casación Contencioso-Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch.



RUIZ RISUEÑO, Francisco (2014): *El proceso Contencioso-administrativo. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 10ª edic., Madrid, Colex.

RUIZ RISUEÑO, Francisco (2016): *El Proceso Contencioso-Administrativo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters.

RUIZ Y GARCÍA DE HITA, Eduardo (1921): *Conferencias del Excmo. Señor D. Eduardo Ruiz y García de Hita. «Reorganización y competencia del Tribunal Supremo» (sesión del día 13 de abril), «La Jurisprudencia» (sesión del día 20 de abril), «La casación civil» (sesión del día 27 de abril)*, Madrid, Reus.

SÁINZ DE ROBLES Y RODRÍGUEZ, Federico Carlos (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículo 96», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, págs. 679-683.

SÁINZ DE ROBLES Y RODRÍGUEZ, Federico Carlos (2003): «La justicia del caso y los hechos en el recurso de casación (el art. 88.3 de la Ley 29/1998)», en *Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, COSCULLUELA MONTANER, Luis (coord.), págs. 1367-1387.

SAINZ MORENO, Fernando (1980): «El recurso de casación y el control de los Reglamentos ilegales y de los Decretos legislativos», *Revista de Administración Pública*, nº 93, págs. 213-229.

SAINZ MORENO, Fernando (1998): «Título IV. Procedimiento Contencioso-administrativo. Capítulo III. Recursos contra Providencias, Autos y Sentencias: Sección 3ª: Recurso de Casación. Artículos 86 y 87», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 100, págs. 622-633.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1999): *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos: el artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

SALA SÁNCHEZ, Pascual, XIOL RÍOS, Juan Antonio y FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael (2013): *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, Bosch.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2001): «Sobre la situación de la justicia administrativa en los albores del siglo XXI», *Revista de Administración Pública*, nº 154, págs. 293-322.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2010): *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Comentario, Madrid, Iustel.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2012): «De nuevo sobre el arbitraje del legislador: las reformas del proceso Contencioso-administrativo hechas por la Ley 37/2011, de 10 de octubre», en *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coords.), Vol. I, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, págs. 2147-2182.

- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2015): «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *Revista de Administración Pública*, nº 198, págs.11-42.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): «La vía contenciosa en el ámbito local: especial referencia al recurso de casación Contencioso-administrativo tras la reforma», en *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, CAMPOS ACUÑA, María Concepción (coord.), Madrid, La Ley, págs. 617-648.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016): *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, 4º edic., Madrid, Iustel.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2017): «El nuevo sistema casacional. Una visión crítica», en AA.VV., *Recientes reformas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: El recurso de casación y la ejecución de las sentencias de derribo. XV Curso sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, NAVARRO VEGA, M. Belén (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 59-74.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (dir.), LOZANO CUTANDA, Blanca; QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro y CASTILLO BADAL, Ramón (2014): *1700 dudas sobre la Ley de lo Contencioso-administrativo*, Madrid, La Ley.
- SAVAGE, David G. (2010): *Guide to the US Supreme Court*, 5ª edic., Washington, CQ Press.
- SCHWARTZ, Bernard (1993): *A History of the Supreme Court*, Nueva York, Oxford University Press.
- SCHWARTZ, Bernard (1996): *How the Supreme Court Decides Cases*, Nueva York, Oxford University Press.
- SEDANO LORENZO, Jesús A. (2016): «Nueva regulación de la casación contencioso-administrativa», *Actualidad jurídica Uría & Menéndez*, nº 42, págs. 104-108.
- SEGAL, Jeffrey A., SPAETH, Harold J. y BENESH, Sara C. (2005): *The Supreme Court in the American Legal System*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SHAPIRO, Stephen M., GELLER, Kenneth S., BISHOP, Timothy S., HARTNETT, Edward A. y HIMMELFARB, Dan (2013): *Supreme Court Practice*, 10ª edic., Arlington, Bloomberg BNA.
- SHAVELL, Steven (1995): «The Appeals Process as a Means of Error Correction», *Journal of Legal Studies*, nº 24, págs. 379-426.
- SHAVELL, Steven (2004): *Foundations of Economic Analysis of Law*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- SHAVELL, Steven (2006): «The Appeals Process and Adjudicator Incentives», *Journal of Legal Studies*, nº 35, págs. 1-29.
- SHAVELL, Steven (2009): «On the Design of the Appeals Process: The Optimal Use of Discretionary Review versus Direct Appeal», *Journal of Legal Studies*, nº 39.
- SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago (2016): «El Tribunal Europeo de Derechos Humanos valida la reforma de la casación», *Actualidad Administrativa*, nº 11, págs. 13-16.



- SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago (2016): «Las paradojas de la nueva casación», *Actualidad Administrativa*, nº 10, págs. 10-14.
- SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago (2017): «El escrito de preparación del recurso de casación», *Actualidad Administrativa*, nº 4, págs. 10-13.
- SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago (2017): «La preparación de la casación», *Actualidad Administrativa*, nº 3, págs. 10-13.
- SOMMERMANN, K.-P. (2009): «El papel de la ley alemana de la justicia administrativa para la realización del Estado de derecho», en AA.VV., *Ley de la justicia alemana*, Aberastury, P. (coord.), Uruguay, Konrad Adenauer Stiftung y Abeledo Perrot Ed.
- SORIANO GARCÍA, José Eugenio (2002): «¿Alguna esperanza de flexibilización en la casación?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 113, págs. 89-92.
- SOSPEDRA NAVAS, Francisco José (2017): «El controvertido ámbito de las resoluciones recurribles en el recurso de casación Contencioso-Administrativo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, págs. 31-50.
- STAHL, Jacques-Henri, LABETOULLE, Daniel, VIER, Charles-Louis, DRAGO, Roland, MASSOT, Jean, CHAPUS, René y COSTA, Jean-Pierre (1999): «La Cassation [et Débat]», *La Revue administrative*, nº 1 (especial), págs. 83-94.
- STERNBERG, Jonathan (2008): «Deciding Not to Decide: The Judiciary Act of 1925 and the Discretionary Court», *The Journal of Supreme Court History*, Vol. 33, págs. 1-16.
- STRAS, David R. (2007): «Supreme Court's Gatekeepers: The Role of Law Clerks in the Certiorari Process», *Texas Law Review*, Vol. 85, págs. 947-998.
- SWANSON, Joseph W. (2007): «Experience Matters: The Rise of a Supreme Court Bar and Its Effect on Certiorari», *Journal of Appellate Practice and Process*, Vol. 9, págs. 175-204.
- TAJADURA TEJADA, Javier (2004): «La posición constitucional del Tribunal Supremo», *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, nº 25, págs. 49-84.
- TARUFFO, Michele (2006): *El vértice ambiguo: ensayos sobre la casación civil*, Madrid, Comunitas.
- TARUFFO, Michele (2012): *Proceso y decisión: lecciones mexicanas de derecho procesal*, Madrid, Marcial Pons.
- TARUFFO, Michele (2015): «Las funciones de los Tribunales Supremos: entre la uniformidad y la justicia», *Diario La Ley*, nº 8473.
- TARUFFO, Michele (2016): «Las funciones de las cortes supremas. Aspectos generales», en AA.VV., *La misión de los tribunales supremos*, TARUFFO, Michele, MARINONI, Luiz Guilherme y MITIDIERO, Daniel (coords.), Madrid, Marcial Pons, págs. 231-252.
- TOLOSA TRIBIÑO, César (2017): «El nuevo recurso de casación contencioso administrativo», en AA.VV., *Recientes reformas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: El recurso de casación y la ejecución de las sentencias de derribo*. XV

Curso sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, NAVARRO VEGA, M. Belén (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 19-58.

TOOBIN, Jeffrey (2007): *The Nine. Inside the Secret World of the Supreme Court*, Nueva York, Doubleday Books.

TORNOS MAS, Joaquín (2016): «Administrative justice y administrative tribunals en el Reino Unido. Un modelo a tener en cuenta», en AA.VV., *Control Administrativo y Justicia Administrativa*, AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (dir.), Madrid, INAP, págs. 153-176.

TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José (2007): *Los recursos de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi.

TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José (2016): «Régimen legal de la admisión e inadmisión en el nuevo recurso de casación Contencioso-administrativo», *Abogacía*, 22 de abril de 2016.

TOVAR MORAIS, Antonio (1993): *El recurso de casación civil y el contencioso administrativo*, Pamplona, Aranzadi.

TRIANA REYES, Belén (2016): «La que se nos viene encima con la casación contencioso-administrativa», *Diario La Ley*, nº 8733, Sección Tribuna, 4 de abril de 2016.

URÍAS MARTÍNEZ, Joaquín (2014): «Seleccionar lo (menos) importante», en *Recurso de amparo, derechos fundamentales y trascendencia constitucional. El camino hacia la objetivación del amparo constitucional en España*, MORALES ARROYO, José M<sup>a</sup> (dir.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, págs. 73-94.

VACAS GARCÍA-ALOS, Luis (1990): «La casación en lo Contencioso-Administrativo y su atinencia con la jurisdicción contable», *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, nº 4, págs. 31-46.

VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, Ramón (2016): «Las novedades introducidas en el recurso de casación Contencioso-administrativo: análisis crítico», *Diario La Ley*, nº 8800.

VÁZQUEZ SOTELO, José Luis (1993): «El modelo español de casación (Configuración histórica y evolución legislativa)», en AA.VV., *Scritti in onore di Elio Fazzalari*, Milán, Giuffrè.

VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): *Derecho público más Derecho privado*, Madrid, Marcial Pons.

VELASCO CABALLERO, Francisco (2016): «Motivación de las resoluciones de inadmisión en la nueva casación contenciosa (I): constitucionalidad abstracta de la nueva regulación», Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa-UAM.

VELASCO CABALLERO, Francisco (2016): «Motivación de las resoluciones de inadmisión en la nueva casación contenciosa (II): grados de motivación en las providencias de inadmisión», Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa-UAM.



VELASCO CABALLERO, Francisco (2017): «Poderes del Tribunal Supremo en la casación contencioso-administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 182, págs. 135-180.

WASBY, Stephen L. (1984): *The Supreme Court in the Federal Judicial System*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.

XIOL RÍOS, Juan Antonio (1992): *Comentario a la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal. La Reforma del Proceso Contencioso-administrativo*. Tomo III, Valencia, Tirant lo Blanch.

XIOL RÍOS, Juan Antonio (1994): «La difícil introducción del recurso de casación en el proceso contencioso administrativo», en *El Recurso de casación*, GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (dir.), *Cuadernos de derecho judicial*, nº 14, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

XIOL RÍOS, Juan Antonio (2000): «El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa: resoluciones recurribles y causas de inadmisión», *Cuadernos de Derecho Judicial*, nº 8, págs. 225-340.

XIOL RÍOS, Juan Antonio (2005): *El precedente judicial y otros estudios sobre el proceso administrativo*, Madrid, Colegio de Registradores.

ZOLLER, Élizabeth (2014): «La sélection des recours devant la Cour suprême des États-Unis», en *La régulation des contentieux devant les cours suprêmes*, París, Club des juristes, págs. 64-72.

<b>ANEXO I. CUADRO COMPARATIVO: RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO</b>	
<b>REDACCIÓN ANTERIOR</b>	<b>REDACCIÓN VIGENTE</b>
<b>Artículo 86</b>	<b>Artículo 86</b>
<p>1. Las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.</p> <p>2. Se exceptúan de lo establecido en el apartado anterior:</p> <p>a) Las sentencias que se refieran a cuestiones de personal al servicio de las Administraciones públicas, salvo que afecten al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera.</p> <p>b) Las recaídas, cualquiera que fuere la materia, en asuntos cuya cuantía no exceda de 600.000 euros, excepto cuando se trate del procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales, en cuyo caso procederá el recurso cualquiera que sea la cuantía del asunto litigioso.</p> <p>c) Las dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión a que se refiere el artículo 122.</p> <p>d) Las dictadas en materia electoral.</p> <p>3. Cabrá en todo caso recurso de casación contra las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia que declaren nula</p>	<p>1. Las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y las dictadas en única instancia o en apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.</p> <p>En el caso de las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, únicamente serán susceptibles de recurso las sentencias que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos.</p> <p>2. Se exceptúan de lo establecido en el apartado anterior las sentencias dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión y en los procesos contencioso-electorales.</p> <p>3. Las sentencias que, siendo susceptibles de casación, hayan sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia solo serán recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea</p>



<p>o conforme a Derecho una disposición de carácter general.</p> <p>4. Las sentencias que, siendo susceptibles de casación por aplicación de los apartados precedentes, hayan sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia solo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora.</p> <p>5. Las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable serán susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento.</p>	<p>relevante y determinante del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora.</p> <p>Cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma será competente una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia compuesta por el Presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el Presidente o Presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de las Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los Magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros.</p> <p>Si la Sala o Salas de lo Contencioso-Administrativo tuviesen más de una Sección, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia establecerá para cada año judicial el turno con arreglo al cual los presidentes de Sección ocuparán los puestos de la regulada en este apartado. También lo establecerá entre todos los magistrados que presten servicio en la Sala o Salas.</p> <p>4. Las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable serán susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 87</b></p> <p>1. También son susceptibles de recurso de casación los siguientes autos dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, con la misma</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artículo 87</b></p> <p>1. También son susceptibles de recurso de casación los siguientes autos dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, con la misma</p>



<p>excepción e igual límite dispuestos en los apartados 2 y 3 del artículo anterior:</p> <p>a) Los que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación.</p> <p>b) Los que pongan término a la pieza separada de suspensión o de otras medidas cautelares.</p> <p>c) Los recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquella o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta.</p> <p>d) Los dictados en el caso previsto en el artículo 91.</p> <p>e) Los dictados en aplicación de los artículos 110 y 111.</p> <p>2. Para que pueda prepararse el recurso de casación en los casos previstos en el apartado anterior, es requisito necesario interponer previamente el recurso de súplica.</p>	<p>excepción e igual límite dispuestos en los apartados 2 y 3 del artículo anterior:</p> <p>a) Los que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación.</p> <p>b) Los que pongan término a la pieza separada de suspensión o de otras medidas cautelares.</p> <p>c) Los recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquella o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta.</p> <p>d) Los dictados en el caso previsto en el artículo 91.</p> <p>e) Los dictados en aplicación de los artículos 110 y 111.</p> <p>2. Para que pueda prepararse el recurso de casación en los casos previstos en el apartado anterior, es requisito necesario interponer previamente el recurso de súplica.</p>
---	---



	<p style="text-align: center;"><b>Artículo 87 bis</b></p> <p>1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 93.3, el recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se limitará a las cuestiones de derecho, con exclusión de las cuestiones de hecho.</p> <p>2. Las pretensiones del recurso de casación deberán tener por objeto la anulación, total o parcial, de la sentencia o auto impugnado y, en su caso, la devolución de los autos al Tribunal de instancia o la resolución del litigio por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dentro de los términos en que apareciese planteado el debate.</p> <p>3. La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo podrá determinar, mediante acuerdo que se publicará en el <i>Boletín Oficial del Estado</i>, la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas, incluidas las relativas a su presentación por medios telemáticos, de los escritos de interposición y de oposición de los recursos de casación.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 88</b></p> <p>1. El recurso de casación habrá de fundarse en alguno o algunos de los siguientes motivos:</p> <p>a) Abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción.</p> <p>b) Incompetencia o inadecuación del procedimiento.</p> <p>c) Quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión para la parte.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artículo 88</b></p> <p>1. El recurso de casación podrá ser admitido a trámite cuando, invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.</p> <p>2. El Tribunal de casación podrá apreciar que existe interés casacional objetivo, motivándolo expresamente en el auto de admisión, cuando, entre otras circunstancias, la resolución que se impugna:</p>

<p>d) Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.</p> <p>2. La infracción de las normas relativas a los actos y garantías procesales que produzca indefensión solo podrá alegarse cuando se haya pedido la subsanación de la falta o transgresión en la instancia, de existir momento procesal oportuno para ello.</p> <p>3. Cuando el recurso se funde en el motivo previsto en la letra d) del apartado 1 de este artículo, el Tribunal Supremo podrá integrar en los hechos admitidos como probados por el Tribunal de instancia aquellos que, habiendo sido omitidos por este, estén suficientemente justificados según las actuaciones y cuya toma en consideración resulte necesaria para apreciar la infracción alegada de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, incluso la desviación de poder.</p>	<p>a) Fije, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido.</p> <p>b) Siente una doctrina sobre dichas normas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales.</p> <p>c) Afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso.</p> <p>d) Resuelva un debate que haya versado sobre la validez constitucional de una norma con rango de ley, sin que la improcedencia de plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad aparezca suficientemente esclarecida.</p> <p>e) Interprete y aplique aparentemente con error y como fundamento de su decisión una doctrina constitucional.</p> <p>f) Interprete y aplique el Derecho de la Unión Europea en contradicción aparente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o en supuestos en que aun pueda ser exigible la intervención de este a título prejudicial.</p> <p>g) Resuelva un proceso en que se impugnó, directa o indirectamente, una disposición de carácter general.</p> <p>h) Resuelva un proceso en que lo impugnado fue un convenio celebrado entre Administraciones públicas.</p> <p>i) Haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales.</p>
---	--



	<p>3. Se presumirá que existe interés casacional objetivo:</p> <p>a) Cuando en la resolución impugnada se hayan aplicado normas en las que se sustente la razón de decidir sobre las que no exista jurisprudencia.</p> <p>b) Cuando dicha resolución se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea.</p> <p>c) Cuando la sentencia recurrida declare nula una disposición de carácter general, salvo que esta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente.</p> <p>d) Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los organismos reguladores o de supervisión o agencias estatales cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.</p> <p>e) Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas.</p> <p>No obstante, en los supuestos referidos en las letras a), d) y e) el recurso podrá inadmitirse por auto motivado cuando el Tribunal aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 89</b></p> <p>1. El recurso de casación se preparará ante la Sala que hubiere dictado la resolución recurrida en el plazo de diez días, contados desde el siguiente al de la notificación de aquella, mediante escrito en el que deberá manifestarse la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos de forma exigidos.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artículo 89</b></p> <p>1. El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido.</p>

<p>2. En el supuesto previsto en el artículo 86.4, habrá de justificarse que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia.</p> <p>3. El recurso de casación podrá interponerse por quienes hayan sido parte en el procedimiento a que se contraiga la sentencia o resolución recurrida.</p> <p>4. Transcurrido el plazo de diez días sin haberse preparado el recurso de casación, la sentencia o resolución quedará firme, declarándolo así el secretario judicial mediante decreto.</p>	<p>2. El escrito de preparación deberá, en apartados separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan:</p> <p>a) Acreditar el cumplimiento de los requisitos reglados en orden al plazo, la legitimación y la recurribilidad de la resolución que se impugna.</p> <p>b) Identificar con precisión las normas o la jurisprudencia que se consideran infringidas, justificando que fueron alegadas en el proceso, o tomadas en consideración por la Sala de instancia, o que esta hubiera debido observarlas aun sin ser alegadas.</p> <p>c) Acreditar, si la infracción imputada lo es de normas o de jurisprudencia relativas a los actos o garantías procesales que produjo indefensión, que se pidió la subsanación de la falta o transgresión en la instancia, de haber existido momento procesal oportuno para ello.</p> <p>d) Justificar que la o las infracciones imputadas han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución que se pretende recurrir.</p> <p>e) Justificar, en el caso de que esta hubiera sido dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de un Tribunal Superior de Justicia, que la norma supuestamente infringida forma parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea.</p> <p>f) Especialmente, fundamentar con singular referencia al caso, que concurren alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo anterior, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.</p>
--	--



	<p>3. Si el escrito de preparación no se presentara en el plazo de treinta días, la sentencia o auto quedará firme, declarándolo así el letrado de la Administración de Justicia mediante decreto. Contra esta decisión solo cabrá el recurso directo de revisión regulado en el artículo 102 bis de esta ley.</p> <p>4. Si, aun presentado en plazo, no cumpliera los requisitos que impone el apartado 2 de este artículo, la Sala de instancia, mediante auto motivado, tendrá por no preparado el recurso de casación, denegando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones al Tribunal Supremo. Contra este auto únicamente podrá interponerse recurso de queja, que se sustanciará en la forma establecida por la Ley de Enjuiciamiento Civil.</p> <p>5. Si se cumplieran los requisitos exigidos por el apartado 2, dicha Sala, mediante auto en el que se motivará suficientemente su concurrencia, tendrá por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, así como la remisión a esta de los autos originales y del expediente administrativo. Y, si lo entiende oportuno, emitirá opinión sucinta y fundada sobre el interés objetivo del recurso para la formación de jurisprudencia, que unirá al oficio de remisión.</p> <p>6. Contra el auto en que se tenga por preparado el recurso de casación, la parte recurrida no podrá interponer recurso alguno, pero podrá oponerse a su admisión al tiempo de comparecer ante el Tribunal Supremo, si lo hiciera dentro del término del emplazamiento.</p>
--	--

Artículo 90	Artículo 90
<p>1. Si el escrito de preparación cumple los requisitos previstos en el artículo anterior, y se refiere a una resolución susceptible de casación, el secretario judicial tendrá por preparado el recurso. En otro caso, dará cuenta a la Sala para que resuelva lo que proceda. Si se tuviere por preparado el recurso, el Secretario judicial emplazará a las partes para su comparecencia e interposición del recurso dentro del plazo de treinta días ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Practicados los emplazamientos, remitirá los autos originales y el expediente administrativo dentro de los cinco días siguientes.</p> <p>2. Si no se tuviese por preparado, la Sala dictará auto motivado denegando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones al Tribunal Supremo. Contra este auto únicamente podrá interponerse recurso de queja, que se sustanciará en la forma establecida por la Ley de Enjuiciamiento Civil.</p> <p>3. Contra la resolución en la que se tenga por preparado el recurso de casación, la parte recurrida no podrá interponer recurso alguno, pero podrá oponerse a su admisión al tiempo de comparecer ante el Tribunal Supremo, si lo hiciere dentro del término del emplazamiento.</p>	<p>1. Recibidos los autos originales y el expediente administrativo, la Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a que se refiere el apartado siguiente podrá acordar, excepcionalmente y solo si las características del asunto lo aconsejan, oír a las partes personadas por plazo común de treinta días acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.</p> <p>2. La admisión o inadmisión a trámite del recurso será decidida por una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo integrada por el presidente de la Sala y por al menos un magistrado de cada una de sus restantes Secciones. Con excepción del presidente de la Sala, dicha composición se renovará por mitad transcurrido un año desde la fecha de su primera constitución y en lo sucesivo cada seis meses, mediante acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo que determinará sus integrantes para cada uno de los citados periodos y que se publicará en la página web del Poder Judicial.</p> <p>3. La resolución sobre la admisión o inadmisión del recurso adoptará la siguiente forma:</p> <p>a) En los supuestos del apartado 2 del artículo 88, en los que ha de apreciarse la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, la resolución adoptará la forma de providencia, si decide la inadmisión, y de auto, si acuerda la admisión a trámite. No obstante, si el órgano que dictó la resolución recurrida hubiera emitido en el trámite que prevé</p>



	<p>el artículo 89.5 opinión que, además de fundada, sea favorable a la admisión del recurso, la inadmisión se acordará por auto motivado.</p> <p>b) En los supuestos del apartado 3 del artículo 88, en los que se presume la existencia de interés casacional objetivo, la inadmisión se acordará por auto motivado en el que se justificará que concurren las salvedades que en aquél se establecen.</p> <p>4. Los autos de admisión precisarán la cuestión o cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo e identificarán la norma o normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso. Las providencias de inadmisión únicamente indicarán si en el recurso de casación concurre una de estas circunstancias:</p> <p>a) ausencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación o recurribilidad de la resolución impugnada;</p> <p>b) incumplimiento de cualquiera de las exigencias que el artículo 89.2 impone para el escrito de preparación;</p> <p>c) no ser relevante y determinante del fallo ninguna de las infracciones denunciadas; o</p> <p>d) carencia en el recurso de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.</p> <p>5. Contra las providencias y los autos de admisión o inadmisión no cabrá recurso alguno.</p>
--	---

	<p>6. El letrado de la Administración de Justicia de Sala comunicará inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada y, si es de inadmisión, le devolverá las actuaciones procesales y el expediente administrativo recibidos.</p> <p>7. Los autos de admisión del recurso de casación se publicarán en la página web del Tribunal Supremo. Con periodicidad semestral, su Sala de lo Contencioso-Administrativo hará público, en la mencionada página web y en el <i>Boletín Oficial del Estado</i>, el listado de recursos de casación admitidos a trámite, con mención sucinta de la norma o normas que serán objeto de interpretación y de la programación para su resolución.</p> <p>8. La inadmisión a trámite del recurso de casación comportará la imposición de las costas a la parte recurrente, pudiendo tal imposición ser limitada a una parte de ellas o hasta una cifra máxima.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 91</b></p> <p>1. La preparación del recurso de casación no impedirá la ejecución provisional de la sentencia recurrida.</p> <p>Las partes favorecidas por la sentencia podrán instar su ejecución provisional. Cuando de esta pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. Igualmente podrá exigirse la presentación de caución o garantía para responder de aquellos. No podrá llevarse a efecto la ejecución provisional hasta que la caución o la medida acordada esté constituida y acreditada en autos.</p> <p>2. La constitución de la caución se ajustará a lo establecido en el artículo 133.2.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artículo 91</b></p> <p>1. La preparación del recurso de casación no impedirá la ejecución provisional de la sentencia recurrida.</p> <p>Las partes favorecidas por la sentencia podrán instar su ejecución provisional. Cuando de esta pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. Igualmente podrá exigirse la presentación de caución o garantía para responder de aquellos. No podrá llevarse a efecto la ejecución provisional hasta que la caución o la medida acordada esté constituida y acreditada en autos.</p> <p>2. La constitución de la caución se ajustará a lo establecido en el artículo 133.2 de esta ley.</p>



<p>3. El juez o Tribunal denegará la ejecución provisional cuando pueda crear situaciones irreversibles o causar perjuicios de difícil reparación.</p> <p>4. Cuando se tenga por preparado un recurso de casación, el Secretario judicial dejará testimonio bastante de los autos y de la resolución recurrida a los efectos previstos en este artículo.</p>	<p>3. El Tribunal de instancia denegará la ejecución provisional cuando pueda crear situaciones irreversibles o causar perjuicios de difícil reparación.</p> <p>4. Cuando se tenga por preparado un recurso de casación, el letrado de la Administración de Justicia dejara testimonio bastante de los autos y de la resolución recurrida a los efectos previstos en este artículo.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 92</b></p> <p>1. Dentro del término del emplazamiento, el recurrente habrá de personarse y formular ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el escrito de interposición del recurso, en el que se expresará razonadamente el motivo o motivos en que se ampare, citando las normas o la jurisprudencia que considere infringidas.</p> <p>2. Transcurrido dicho plazo sin presentar el escrito de interposición, el secretario judicial declarará desierto el recurso, ordenando la devolución de las actuaciones recibidas a la Sala de que procedieren.</p> <p>3. Si el recurrente fuere el defensor de la Administración o el Ministerio Fiscal, en cuanto se reciban los autos se dictará diligencia de ordenación dándoles traslado de los mismos por plazo de treinta días para que manifiesten si sostienen o no el recurso y, en caso afirmativo, formulen el escrito de interposición ajustado a lo que previene el apartado 1 de este artículo.</p> <p>4. Si el recurso no se sostuviera o no se formulara el escrito de interposición en el plazo antes señalado, se declarará desierto por el secretario judicial.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artículo 92</b></p> <p>1. Admitido el recurso, el letrado de la Administración de Justicia de la Sección de admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictará diligencia de ordenación en la que dispondrá remitir las actuaciones a la Sección de dicha Sala competente para su tramitación y decisión y en la que hará saber a la parte recurrente que dispone de un plazo de treinta días, a contar desde la notificación de aquella, para presentar en la Secretaría de esa Sección competente el escrito de interposición del recurso de casación. Durante este plazo, las actuaciones procesales y el expediente administrativo estarán de manifiesto en la Oficina judicial.</p> <p>2. Transcurrido dicho plazo sin presentar el escrito de interposición, el letrado de la Administración de Justicia declarará desierto el recurso, ordenando la devolución de las actuaciones recibidas a la Sala de que procedieran. Contra tal declaración solo podrán interponerse los recursos que prevé el artículo 102 bis de esta ley.</p> <p>3. El escrito de interposición deberá, en apartados separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan:</p>



	<p>a) Exponer razonadamente por qué han sido infringidas las normas o la jurisprudencia que como tales se identificaron en el escrito de preparación, sin poder extenderse a otra u otras no consideradas entonces, debiendo analizar, y no solo citar, las sentencias del Tribunal Supremo que a juicio de la parte son expresivas de aquella jurisprudencia, para justificar su aplicabilidad al caso; y</p> <p>b) Precisar el sentido de las pretensiones que la parte deduce y de los pronunciamientos que solicita.</p> <p>4. Si el escrito de interposición no cumpliera lo exigido en el apartado anterior, la Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo competente para la resolución del recurso acordará oír a la parte recurrente sobre el incumplimiento detectado y, sin más trámites, dictará sentencia inadmitiéndolo si entendiera tras la audiencia que el incumplimiento fue cierto. En ella, impondrá a dicha parte las costas causadas, pudiendo tal imposición ser limitada a una parte de ellas o hasta una cifra máxima.</p> <p>5. En otro caso, acordará dar traslado del escrito de interposición a la parte o partes recurridas y personadas para que puedan oponerse al recurso en el plazo común de treinta días. Durante este plazo estarán de manifiesto las actuaciones procesales y el expediente administrativo en la Oficina judicial. En el escrito de oposición no podrá pretenderse la inadmisión del recurso.</p>
--	--



	<p>6. Transcurrido dicho plazo, háyanse presentado o no los escritos de oposición, la Sección competente para la decisión del recurso, de oficio o a petición de cualquiera de las partes formulada por otrosí en los escritos de interposición u oposición, acordará la celebración de vista pública salvo que entendiera que la índole del asunto la hace innecesaria, en cuyo caso declarará que el recurso queda concluso y pendiente de votación y fallo. El señalamiento del día en que haya de celebrarse la vista o en que haya de tener lugar el acto de votación y fallo respetará la programación que, atendiendo prioritariamente al criterio de mayor antigüedad del recurso, se haya podido establecer.</p> <p>7. Cuando la índole del asunto lo aconsejara, el presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de oficio o a petición de la mayoría de los magistrados de la Sección antes indicada, podrá acordar que los actos de vista pública o de votación y fallo tengan lugar ante el Pleno de la Sala.</p> <p>8. La Sección competente, o el Pleno de la Sala en el caso previsto en el apartado anterior, dictará sentencia en el plazo de diez días desde que termine la deliberación para votación y fallo.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 93</b></p> <p>1. Interpuesto el recurso de casación, el secretario judicial pasará las actuaciones al magistrado ponente para que se instruya y someta a la deliberación de la Sala lo que haya de resolverse sobre la admisión o inadmisión del recurso interpuesto.</p> <p>2. La Sala dictará auto de inadmisión en los siguientes casos:</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artículo 93</b></p> <p>1. La sentencia fijará la interpretación de aquellas normas estatales o la que tenga por establecida o clara de las de la Unión Europea sobre las que, en el auto de admisión a trámite, se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo. Y, con arreglo a ella y a las restantes normas que fueran aplicables, resolverá las cuestiones y</p>

<p>a) Si, no obstante haberse tenido por preparado el recurso, se apreciare en este trámite que no se han observado los requisitos exigidos o que la resolución impugnada no es susceptible de recurso de casación a estos efectos, la Sala podrá rectificar fundadamente la cuantía inicialmente fijada, de oficio o a instancia de la parte recurrida, si esta lo solicita dentro del término del emplazamiento.</p> <p>b) Si el motivo o motivos invocados en el escrito de interposición del recurso no se encuentran comprendidos entre los que se relacionan en el artículo 88; si no se citan las normas o la jurisprudencia que se reputan infringidas; si las citas hechas no guardan relación alguna con las cuestiones debatidas; o si, siendo necesario haber pedido la subsanación de la falta, no hay constancia de que se haya hecho.</p> <p>c) Si se hubieren desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales.</p> <p>d) Si el recurso carece manifiestamente de fundamento.</p> <p>e) En los asuntos de cuantía indeterminada que no se refieran a la impugnación directa o indirecta de una disposición general, si el recurso estuviese fundado en el motivo del artículo 88.1. d) y se apreciase que el asunto carece de interés casacional por no afectar a un gran número de situaciones o no poseer el suficiente contenido de generalidad.</p> <p>3. La Sala, antes de resolver, pondrá de manifiesto sucintamente la posible causa de inadmisión del recurso a las partes personadas por plazo de diez días para que formulen las alegaciones que estimen procedentes.</p>	<p>pretensiones deducidas en el proceso, anulando la sentencia o auto recurrido, en todo o en parte, o confirmándolos. Podrá asimismo, cuando justifique su necesidad, ordenar la retroacción de actuaciones a un momento determinado del procedimiento de instancia para que siga el curso ordenado por la ley hasta su culminación.</p> <p>2. Si apreciara que el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo no es competente para el conocimiento de aquellas pretensiones, o que no lo era el órgano judicial de instancia, anulará la resolución recurrida e indicará, en el primer caso, el concreto orden jurisdiccional que se estima competente, con los efectos que prevé el artículo 5.3 de esta ley, o remitirá, en el segundo, las actuaciones al órgano judicial que hubiera debido conocer de ellas.</p> <p>3. En la resolución de la concreta controversia jurídica que es objeto del proceso, el Tribunal Supremo podrá integrar en los hechos admitidos como probados por la Sala de instancia aquellos que, habiendo sido omitidos por esta, estén suficientemente justificados según las actuaciones y cuya toma en consideración resulte necesaria para apreciar la infracción alegada de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, incluso la desviación de poder.</p> <p>4. La sentencia que se dicte en el momento procesal a que se refiere el apartado 8 del artículo anterior, resolverá sobre las costas de la instancia conforme a lo establecido en el artículo 139.1 de esta ley y dispondrá, en cuanto a las del recurso de casación, que cada parte abone las causadas a su instancia y las comunes por mitad. No obstante,</p>
--	--



<p>4. Si la Sala considera que concurre alguna de las causas de inadmisión, dictará auto motivado declarando la inadmisión del recurso y la firmeza de la resolución recurrida. Si la inadmisión no fuera de todos los motivos aducidos, dictará también auto motivado, continuando la tramitación del recurso respecto de los motivos no afectados por el auto de inadmisión parcial. Para declarar la inadmisión del recurso por cualquiera de las causas previstas en las letras c), d) y e) del apartado 2, será necesario que el auto se dicte por unanimidad.</p> <p>5. La inadmisión del recurso, cuando sea total, comportará la imposición de las costas al recurrente, salvo si lo es exclusivamente por la causa prevista en la letra e) del apartado 2.</p> <p>6. Contra los autos a que se refiere este artículo no se dará recurso alguno.</p>	<p>podrá imponer las del recurso de casación a una sola de ellas cuando la sentencia aprecie, y así lo motive, que ha actuado con mala fe o temeridad; imposición que podrá limitar a una parte de ellas o hasta una cifra máxima.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 94</b></p> <p>1. De admitirse el recurso por todos o alguno de sus motivos, el secretario judicial entregará copia del mismo a la parte o partes recurridas y personadas para que formalicen por escrito su oposición en el plazo común de treinta días. Durante dicho plazo estarán de manifiesto las actuaciones en la Oficina judicial.</p> <p>En el escrito de oposición se podrán alegar causas de inadmisibilidad del recurso, siempre que no hayan sido rechazadas por el Tribunal en el trámite establecido en el artículo 93.</p> <p>2. Transcurrido el plazo, háyanse o no presentado escritos de oposición, el secretario judicial señalará día y hora para celebración de la vista de acordarlo así la Sala o, de no ser así, declarará que el pleito está concluso para sentencia.</p>	

<p>3. Habrá lugar a la celebración de vista cuando lo pidan todas las partes o la Sala lo estime necesario, atendida la índole del asunto. La solicitud de vista se formulará por otrosí en los escritos de interposición del recurso y de oposición a este.</p> <p>4. La Sala dictará sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista o la declaración de que el pleito está concluso para sentencia</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 95</b></p> <p>1. La sentencia que resuelva el recurso de casación podrá declarar su inadmisibilidad si concurre alguno de los motivos previstos en el artículo 93.2.</p> <p>2. Si se estimare el recurso por todos o alguno de los motivos aducidos, la Sala, en una sola sentencia, casando la recurrida, resolverá conforme a Derecho, teniendo en cuenta lo siguiente:</p> <p>a) De estimarse por el motivo del artículo 88.1.a), se anulará la sentencia o resolución recurrida, indicándose el concreto orden jurisdiccional que se estima competente o se resolverá el asunto, según corresponda. En el primer caso, será aplicable lo dispuesto en el artículo 5.3.</p> <p>b) De estimarse por el motivo del artículo 88.1.b), se remitirán las actuaciones al órgano jurisdiccional competente para que resuelva, o se repondrán al estado y momento exigidos por el procedimiento adecuado para la sustanciación de las mismas, salvo que, por la aplicación de sus normas específicas, dicho procedimiento adecuado no pueda seguirse.</p>	



<p>c) De estimarse la existencia de las infracciones procesales mencionadas en el motivo del artículo 88.1.c), se mandarán reponer las actuaciones al estado y momento en que se hubiera incurrido en la falta, salvo si la infracción consistiera en vulneración de las normas reguladoras de la sentencia, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la siguiente letra d).</p> <p>d) En los demás casos, la Sala resolverá lo que corresponda dentro de los términos en que apareciera planteado el debate.</p> <p>3. En la sentencia que declare haber lugar al recurso, la Sala resolverá en cuanto a las costas de la instancia conforme a lo establecido en el artículo 139.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 96</b></p> <p>1. Podrá interponerse recurso de casación para la unificación de doctrina contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia cuando, respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos.</p> <p>2. También son recurribles por este mismo concepto las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia dictadas en única instancia cuando la contradicción se produzca con sentencias del Tribunal Supremo en las mismas circunstancias señaladas en el apartado anterior.</p>	

3. Solo serán susceptibles de recurso de casación para la unificación de doctrina aquellas sentencias que no sean recurribles en casación con arreglo a lo establecido en la letra b) del artículo 86.2, siempre que la cuantía litigiosa sea superior a 30.000 euros.

4. En ningún caso serán recurribles las sentencias a que se refiere el artículo 86.2.a), c) y d), ni las que quedan excluidas del recurso de casación en el artículo 86.4.

5. Del recurso de casación para la unificación de doctrina previsto en este artículo conocerá, dentro de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, la Sección que corresponda de acuerdo con las reglas generales de organización de la misma Sala.

6. Ello no obstante, cuando se trate de sentencias dictadas en única instancia por el Tribunal Supremo, del recurso conocerá una Sección compuesta por el presidente del Tribunal Supremo, el de la Sala de lo Contencioso-Administrativo y cinco magistrados de esta misma Sala, que serán los dos más antiguos y los tres más modernos.

7. De este recurso conocerá la Sección a que se refiere el apartado anterior cuando la sentencia del Tribunal Supremo que se cite como infringida provenga, y se haga constar así por el recurrente en el escrito de preparación, de una Sección distinta de aquella a la que corresponda conocer de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo.



<b>Artículo 97</b>	<b>SUPRIMIDO</b>
<p>1. El recurso de casación para la unificación de doctrina se interpondrá directamente ante la Sala sentenciadora en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente a la notificación de la sentencia, mediante escrito razonado que deberá contener relación precisa y circunstanciada de las identidades determinantes de la contradicción alegada y la infracción legal que se imputa a la sentencia recurrida.</p> <p>2. A este escrito se acompañará certificación de la sentencia o sentencias alegadas con mención de su firmeza o, en su defecto, copia simple de su texto y justificación documental de haberse solicitado aquella, en cuyo caso el secretario judicial la reclamará de oficio. Si la sentencia ha sido publicada conforme a lo dispuesto en el artículo 72.2, bastará con indicar el periódico oficial en el que aparezca publicada.</p> <p>3. Si el escrito de interposición cumple los requisitos previstos en los apartados anteriores y se refiere a una sentencia susceptible de casación para la unificación de la doctrina, el secretario judicial admitirá el recurso. En otro caso, dará cuenta a la Sala para que resuelva lo que proceda. Admitido el recurso, el secretario judicial dará traslado del mismo, con entrega de copia, a la parte o partes recurridas para que formalicen por escrito su oposición en el plazo de treinta días, quedando entretanto de manifiesto las actuaciones en la Oficina judicial. El traslado del recurso a la parte o partes recurridas exigirá, en su caso, que previamente se haya traído a los autos la certificación reclamada.</p>	



<p>4. Si no se admitiese el recurso se dictará auto motivado, pero antes de resolver la Sala pondrá de manifiesto sucintamente la posible causa de inadmisión a las partes, en el plazo común de cinco días, para que formulen las alegaciones que estimen procedentes. Contra el auto de inadmisión podrá interponerse recurso de queja, que se sustanciará con arreglo a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil.</p> <p>5. En los escritos de interposición del recurso y de oposición al mismo podrán las partes pedir la celebración de vista.</p> <p>6. Presentado el escrito o escritos de oposición al recurso, o transcurrido el plazo para ello, la Sala sentenciadora elevará los autos y el expediente administrativo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, ordenándose el emplazamiento de las partes para su comparecencia en el plazo de treinta días.</p> <p>7. La sustanciación y resolución del recurso de casación para la unificación de doctrina, en todo lo no previsto en los artículos anteriores, se acomodará a lo establecido en la Sección anterior en cuanto resulte aplicable.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 98</b></p> <p>1. Los pronunciamientos del Tribunal Supremo al resolver los recursos de casación para la unificación de doctrina en ningún caso afectarán a las situaciones jurídicas creadas por las sentencias precedentes a la impugnada.</p> <p>2. Si la sentencia declara que ha lugar al recurso, casará la impugnada y resolverá el debate planteado con pronunciamientos ajustados a Derecho, modificando las declaraciones efectuadas y las situaciones creadas por la sentencia recurrida.</p>	<p style="text-align: center;"><b>SUPRIMIDO</b></p>



<b>Artículo 99</b>	<b>SUPRIMIDO</b>
<p>1. Son susceptibles de recurso de casación para la unificación de doctrina las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, si existen varias de estas Salas o la Sala o Salas tienen varias Secciones, cuando, respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos. Este recurso solo podrá fundarse en infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma.</p> <p>2. Este recurso únicamente procederá contra sentencias que no sean susceptibles de recurso de casación o de recurso de casación para la unificación de doctrina por aplicación exclusiva de lo previsto en el artículo 86.4 y cuando la cuantía litigiosa supere los 30.000 euros.</p> <p>3. Del recurso de casación para la unificación de doctrina conocerá una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia compuesta por el presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el presidente o Presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de las Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros.</p>	

<p>Si la Sala o Salas de lo Contencioso-Administrativo tuviesen más de una Sección, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia establecerá para cada año judicial el turno con arreglo al cual los presidentes de Sección ocuparán los puestos de la regulada en este apartado. También lo establecerá entre todos los magistrados que presten servicio en la Sala o Salas.</p> <p>4. En lo referente a plazos, procedimiento para la sustanciación de este recurso y efectos de la sentencia regirá lo establecido en los artículos 97 y 98 con las adaptaciones necesarias.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 100</b></p> <p>1. Las sentencias dictadas en única instancia por los jueces de lo Contencioso-Administrativo y las pronunciadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, que no sean susceptibles de los recursos de casación a que se refieren las dos Secciones anteriores, podrán ser impugnadas por la Administración pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto y por las entidades o corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto, por el Ministerio Fiscal y por la Administración General del Estado, en interés de la ley, mediante un recurso de casación, cuando estimen gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada.</p> <p>2. Únicamente podrá enjuiciarse a través de este recurso la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas del Estado que hayan sido determinantes del fallo recurrido.</p>	<p><b>SUPRIMIDO</b></p>



3. El recurso se interpondrá en el plazo de tres meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, mediante escrito razonado en el que se fijará la doctrina legal que se postule, acompañando copia certificada de la sentencia impugnada en la que deberá constar la fecha de su notificación. Si no se cumplen estos requisitos o el recurso fuera extemporáneo, la Sala ordenará de plano su archivo.

4. Interpuesto el recurso en tiempo y forma, el secretario judicial del Tribunal Supremo reclamará los autos originales al órgano jurisdiccional sentenciador y mandará emplazar a cuantos hubiesen sido parte en los mismos, para que en el plazo de quince días comparezcan en el recurso.

5. Del escrito de interposición del recurso el secretario dará traslado, con entrega de copia, a las partes personadas para que en el plazo de treinta días formulen las alegaciones que estimen procedentes, poniéndoles entretanto de manifiesto las actuaciones en la Oficina judicial. Este traslado se entenderá siempre con el defensor de la Administración cuando no fuere recurrente.

6. Transcurrido el plazo de alegaciones, háyanse o no presentado escritos, y previa audiencia del Ministerio Fiscal por plazo de diez días, el Tribunal Supremo dictará sentencia la tramitación y resolución de estos recursos se dará carácter preferente.

<p>7. La sentencia que se dicte respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, cuando fuere estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal. En este caso, se publicará en el <i>Boletín Oficial del Estado</i>, y a partir de su inserción en él vinculará a todos los jueces y Tribunales inferiores en grado de este orden jurisdiccional.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 101</b></p> <p>1. Las sentencias dictadas en única instancia por los jueces de lo Contencioso-Administrativo contra las que no se puede interponer el recurso previsto en el artículo anterior podrán ser impugnadas por la Administración pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto y por las entidades o corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto, por el Ministerio Fiscal y por la Administración de la comunidad autónoma, en interés de la Ley, mediante un recurso de casación, cuando estimen gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada.</p> <p>2. Únicamente podrá enjuiciarse a través de este recurso la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas de la comunidad autónoma que hayan sido determinantes del fallo recurrido.</p> <p>3. De este recurso de casación en interés de la ley conocerá la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia y, cuando cuente con más de una, la Sección de la Sala que tenga su sede en dicho Tribunal a que se refiere el artículo 99.3.</p>	<p style="text-align: center;"><b>SUPRIMIDO</b></p>



<p>4. En lo referente a plazos, procedimiento para la sustanciación de este recurso y efectos de la sentencia regirá lo establecido en el artículo anterior con las adaptaciones necesarias. La publicación de la sentencia, en su caso, tendrá lugar en el <i>Boletín Oficial</i> de la comunidad autónoma y a partir de su inserción en él vinculará a todos los jueces de lo Contencioso-Administrativo con sede en el territorio a que extiende su jurisdicción el Tribunal Superior de Justicia.</p>	
---	--

**ANEXO II. Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo<sup>738</sup>**

La Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, en su reunión de 19 de mayo de 2016, acordó hacer público el acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, en su reunión de 20 de abril de 2016, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera de este Tribunal, del siguiente tenor literal:

*«I. Justificación.*

*La disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la LOPJ, ha introducido modificaciones sustanciales en el recurso de casación contencioso-administrativo, modificando los artículos 86 a 93 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

*El nuevo modelo aprobado, que entrará en vigor el 22 julio de 2016, introduce cambios muy relevantes tanto en los asuntos que podrán acceder al recurso de casación como en los criterios de admisión aplicables y en la forma de plantearlos. Entre estas novedades se encuentra la autorización a la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo para que apruebe un acuerdo que determine la extensión máxima y otros requisitos extrínsecos que han de tener los escritos de interposición y de oposición de los recursos de casación.*

*A tal efecto, el artículo 87 bis de la Ley de la Jurisdicción dispone que la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo podrá determinar, mediante acuerdo que se publicará en el Boletín Oficial del Estado, la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas, incluidas las relativas a su presentación por medios telemáticos, de los escritos de interposición y de oposición de los recursos de casación».*

Paralelamente, la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, que tiene entre sus objetivos el generalizar el uso de las nuevas tecnologías para los profesionales de la justicia, y reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración de Justicia utilizando medios electrónicos, prevé la presentación telemática de los escritos por parte de los profesionales o su posterior digitalización (art. 36, apartados 2 y 3) y la necesidad de acompañar a todo escrito iniciador de un procedimiento de un formulario normalizado debidamente cumplimentado (art. 36, apartado 4). Norma desarrollada por el Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LexNET, en cuyo artículo 5 dispone que: *«Todos los Abogados, Procuradores, Graduados Sociales, Abogados del*

---

<sup>738</sup> Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. BOE nº 162, de 6 de julio de 2016, págs. 47539-47543.



*Estado, Letrados de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas y del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, de las demás Administraciones Públicas, de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, así como los Colegios de Procuradores y administradores concursales tienen la obligación de utilizar los sistemas electrónicos existentes en la Administración de Justicia para la presentación de escritos y documentos y para la recepción de actos de comunicación», y la remisión de sus escritos y documentos se acompañará de un formulario normalizado que incorporará determinados datos de identificación» (art. 9.3)<sup>739</sup>.*

El establecimiento de normas o instrucciones destinadas a regular la extensión máxima y otros requisitos extrínsecos de los escritos que se presenten ante el Tribunal Supremo constituye una novedad en nuestro ordenamiento, pero no es desconocida en otros Tribunales de nuestro entorno. Tanto el Tribunal General<sup>740</sup> como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>741</sup> disponen de normas que regulan, de forma muy detallada, la extensión máxima, el formato y estructura de los escritos que se presenten, así como las consecuencias anudadas a su incumplimiento. Así mismo, tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>742</sup> como el Tribunal Supremo de los EEUU<sup>743</sup> disponen de normas similares. Algunos países de la Unión Europea han

---

<sup>739</sup> Este formulario normalizado se ajustará a las disposiciones del Reglamento 2/2010, sobre criterios generales de homogeneización de las actuaciones de los servicios comunes procesales, aprobado por Acuerdo, de 25 de febrero de 2010, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial

<sup>740</sup> El Tribunal General de la Unión Europea en su nuevo Reglamento de Procedimiento de 4 de marzo de 2015 (DO L 105 de 23/04/2015) regula las disposiciones que hasta entonces se recogían como instrucciones prácticas a las partes relativas a la longitud de los escritos de alegaciones. Los artículos 75, 189, 212 se refieren a la longitud de los escritos en los recursos directos y recursos de casación entre otros y el artículo 224 se remite a las normas prácticas que se dictarán en desarrollo del reglamento. Tales normas prácticas se aprobaron el 20 de mayo de 2015 y en su apartado referido a la «presentación de escritos procesales y de sus anexos» (artículos 91 y ss.) regula de forma pormenorizada las indicaciones que deben contener, su numeración, formato, tipo de letra, forma de identificación de anexos adjuntos, etc. Y bajo la denominación «longitud de los escritos de alegaciones» (artículos 114 y ss.) regula la extensión máxima de los escritos en número de páginas.

<sup>741</sup> El nuevo Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aprobado en septiembre de 2012 y modificado en junio de 2013, prevé que el Tribunal pueda determinar una longitud máxima para los escritos de alegaciones o de observaciones que se presenten ante él. En el artículo 109.2 ha establecido previsiones para la fase escrita del procedimiento prejudicial de urgencia. Paralelamente ha dictado unas Instrucciones prácticas a las partes, de 31 de enero de 2014, limitando a 20 el número de páginas para un asunto prejudicial, 30 en la demanda y contestación en los recursos directos, 12 en los de réplica y duplica y 25 en el recurso de casación. Tales instrucciones prácticas también recogen la forma y estructura de los escritos procesales para facilitar su lectura y tramitación y su tratamiento informático.

<sup>742</sup> El 1 de enero de 2016 entró en vigor la nueva redacción del artículo 47 del Reglamento de Procedimiento del TEDH (aprobado por el Pleno del TEDH en fechas 1 de junio y 5 de octubre de 2015) que fija las condiciones formales para recurrir ante ese tribunal, exigiendo que toda demanda se presente en un formulario facilitado por la Secretaría al que se le puede adjuntar un documento con una extensión máxima de 20 páginas, el formato, el tipo de letra, los márgenes y la estructura de este documento adjunto.

<sup>743</sup> Las «Rules of the Supreme Court of United States», aprobadas el 19 de abril de 2013 y actualmente vigentes, contienen (regla 33) un minucioso régimen de presentación de los escritos procesales, referidos al tamaño y color del papel, tipo de fuente, forma de citar las disposiciones

introducido previsiones para regular la extensión máxima de los escritos que se presenten ante su Tribunal Supremo, este es el caso de Irlanda<sup>744</sup>, existiendo otros que han mostrado su interés por introducir este tipo de medidas (por ej. Bélgica) en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Estas normas tienen una doble finalidad: por un lado facilitar la lectura, análisis y decisión por parte del Tribunal Supremo de los escritos que se presenten; por otro, establecer una estructura y formato uniformes con vistas a su presentación telemática o a su posterior tratamiento digital, permitiendo una rápida localización del propósito del escrito y de los datos de identificación necesarios.

La previsión legal contenida en el artículo 87.bis de la Ley de la Jurisdicción tan solo menciona expresamente los escritos de interposición y oposición del recurso de casación, pero no puede desconocerse que las razones que justifican limitar la extensión máxima y fijar la forma y estructura normalizada de tales escritos, sirven también, si cabe con mayor intensidad, respecto de los escritos de preparación del recurso de casación y de los restantes escritos que se puedan presentar durante la tramitación del mismo. Por ello se considera conveniente fijar, también, a modo de recomendación, los criterios de extensión máxima y otros elementos extrínsecos que deberían tener tales escritos.

La notable ampliación de las resoluciones judiciales que tendrán acceso al recurso de casación, en los términos señalados en el artículo 86 de la LJ, con el previsible aumento del número de recursos que se presentarán por esta vía a la Sala Tercera del Tribunal Supremo exigirá un notable esfuerzo por su parte y la imprescindible colaboración de los profesionales que acudan a este Tribunal. Por eso, la presentación de escritos en los que de forma clara, estructurada y concisa, se identifiquen los requisitos exigidos por la ley para su admisión es una exigencia del nuevo modelo diseñado por la ley. Especial importancia tienen en este aspecto la perfecta identificación y fácil localización de los argumentos en los que el recurrente funda la justificación de la relevancia de las infracciones denunciadas [art. 89.2.d de la LJ], el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala [art. 89.2.f de la LJ] por tratarse de los pilares claves sobre los que se asienta la admisión en el nuevo modelo de recurso de casación que entrará en vigor en julio de 2016.

---

y la jurisprudencia y una severa limitación del número de palabras que se pueden utilizar en relación con cada tipo de escrito (9.000 para demanda y contestación, 3.000 para replicas y 15.000 para el escrito que contiene las cuestiones de fondo) expresándose la necesidad de que el abogado certifique el número de palabras del documento. El incumplimiento de estas reglas conlleva la inadmisión de las peticiones o alegaciones.

<sup>744</sup> Una reciente ley aprobada en el 2014 permite establecer instrucciones sobre el límite máximo de palabras (10.000) en los escritos de las partes, debiendo incorporar un contador de palabras, pudiendo obtener una dispensa, previa a la presentación y siempre de carácter excepcional. Se permite que el registro del tribunal rechace los documentos que excedan de la extensión máxima permitida.



II. Normas para los escritos de interposición y oposición de los recursos de casación dirigidos a la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

### 1. Extensión máxima.

Los escritos de interposición y contestación tendrán una extensión máxima de 50.000 «caracteres con espacio», equivalente a 25 folios. El texto figurará en una sola cara de la hoja (anverso) y no en ambas (anverso y reverso).

Esta extensión máxima incluye las notas a pie de página, esquemas o gráficos que eventualmente pudieran incorporarse.

El Abogado, u otra persona que este designe, deberá certificar al final del mismo el número de caracteres que contiene el escrito que presenta.

### 2. Formato.

Se utilizará para el texto como fuente «Times New Roman», con un tamaño de 12 puntos en el texto y de 10 puntos en las notas a pie de página o en la transcripción literal de preceptos o párrafos de sentencias que se incorporen.

El interlineado en el texto será de 1,5.

Los márgenes horizontales y verticales (márgenes superior, inferior, izquierdo y derecho de la página) serán de 2,5 cm.

Todos los folios estarán numerados de forma creciente, empezando por el número 1. Este número figurará en la esquina superior derecha del folio.

Todos los documentos que se aporten con el escrito deberán estar suficientemente identificados y numerados como Documento o Anexo, por ejemplo: Documento o Anexo 1, Documento o Anexo 2, Documento o Anexo 3 y así sucesivamente.

El formato electrónico del folio será A4, sin rayas ni otros elementos que dificulten su lectura o tratamiento informático. Idéntica previsión se aplicará si el documento se presenta en papel.

### 3. Estructura.

#### 3.1. Carátula<sup>745</sup>.

Los escritos de interposición y oposición presentados por vía telemática o en papel irán precedidos de una carátula o formulario, que generará el sistema o que rellenarán los profesionales que presenten el escrito, y que contendrá, al menos, los siguientes datos:

---

<sup>745</sup> El apartado cuarto del artículo 36 de la Ley 18/2011, de 5 de julio, establece que: «*Todo escrito iniciador del procedimiento deberá ir acompañado de un formulario normalizado debidamente cumplimentado en los términos que se establezcan reglamentariamente*» y el artículo 38.1 de dicha norma dispone que «*La presentación de toda clase de escritos, documentos, dictámenes, informes u otros medios o instrumentos se ajustará a lo dispuesto en las leyes procesales, debiendo ir acompañados en todo caso del formulario normalizado a que se refiere el apartado 4 del artículo 36, en el que además se consignará el tipo y número de expediente y año al que se refiera el escrito*».

- Número del recurso de casación.
  - Identificación de la Sala y Sección destinataria del escrito.
  - Nombre del recurrente o recurrentes ordenados alfabéticamente y el número del DNI, pasaporte, NIE (en el caso de extranjeros) o NIF (en el caso de personas jurídicas).
- En el caso de tratarse de una Administración pública bastará con la identificación de la misma.
- Nombre del procurador y número de colegiado.
  - Nombre del letrado/s y número de colegiado.
  - Identificación de la sentencia o resolución recurrida en casación, expresando el Tribunal, Sala y Sección de procedencia, la fecha de la resolución y el número del procedimiento. Por ejemplo: sentencia de la Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 1 de enero de 2016 (procedimiento o recurso 1/2016). (este dato no será necesario cuando se trate del escrito de oposición).
  - Identificación del tipo de escrito que se presenta (escrito de interposición o escrito de oposición al recurso presentado por el recurrente).

### 3.2. Contenido de los escritos.

Los escritos de interposición se estructurarán en apartados separados y debidamente numerados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan, en los términos previstos en el artículo 92.3 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Igual previsión regirá para los escritos de oposición reflejando en el encabezamiento de cada apartado la cuestión que abordarán como respuesta a los contenidos en el escrito de personación o a los diferentes extremos controvertidos.

III. Criterios orientadores respecto de los escritos de preparación (art. 89.2 de la LJ) y de oposición a la admisión (art. 89.6 LJ) de los recursos de casación dirigidos a la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

#### 1. Extensión máxima.

Los escritos de preparación y de oposición deberían tener una extensión máxima de 35.000 «caracteres con espacio», equivalente a 15 folios, escritos solo por una cara (anverso).

Esta extensión máxima incluye las notas a pie de página, esquemas o gráficos que eventualmente pudieran incluirse en dicho escrito.

#### 2. Formato.

Será el mismo que el previsto para los escritos de interposición y oposición.

#### 3. Estructura.

##### 3.1. Carátula.



Será la misma que se prevé para los escritos de interposición y oposición, con las siguientes previsiones específicas:

- No es necesario incorporar el número del recurso de casación, dado que todavía se desconoce.
- Identificación del tipo de escrito que se presenta (escrito de preparación, de oposición a la admisión, etc...).
- Se incorporará una ventana con el rótulo «Asunto», «Objeto» o similar, en la que se hará una brevísima descripción de la materia sobre la que verse el litigio, a los simples efectos de su pronta identificación. Por ejemplo: Propiedad Industrial. Patente. Caducidad.

### 3.2. Contenido de los escritos.

El escrito de preparación se estructurará en apartados separados y debidamente numerados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan, destacando especialmente los apartados destinados a justificar que las infracciones imputadas han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución que se pretende recurrir y fundamentar, con singular referencia al caso, la concurrencia del interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en los términos previstos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El escrito de oposición a la admisión se estructurará en apartados separados y debidamente numerados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan.

## IV. Criterios orientadores para los escritos de alegaciones (art. 90.1 de la LJ)

Extensión máxima.

La extensión máxima del escrito de alegaciones previsto en el artículo 90.1 de la LJ, será fijada, en función de las circunstancias del caso, por la Sección de admisión prevista en el apartado segundo de este mismo precepto, sin que, en todo caso, pueda ser superior a la del escrito de preparación correspondiente.

