

El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa tras la Ley Orgánica 7/2015

José Antonio Razquin Lizarraga

Sumario: I. Introducción: la transformación de la casación contencioso-administrativa.—II. La unificación de las modalidades del recurso de casación: un solo recurso con dos especialidades. II.1. Un único recurso de casación. II.2. El recurso de casación contra sentencias fundado en infracción del Derecho autonómico. II.3. El recurso de casación contra sentencias en única instancia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.—III. Finalidad y caracteres del recurso de casación: formación de jurisprudencia.—IV. Extensión del ámbito del recurso de casación. IV.1. Sentencias susceptibles de casación: casación general o universal. IV. 2. El recurso de casación contra autos: continuismo con irradiación de los cambios en la casación.—V. Legitimación: una matización derivada de la jurisprudencia.—VI. La preparación del recurso ante la Sala de instancia. VI.1. El escrito de preparación: mayor relevancia y formalismo. VI.2. Primer filtro: comprobación del cumplimiento de los requisitos del escrito de preparación por la Sala de instancia.—VII. La admisión del recurso por el Tribunal Supremo: clave de la casación. VII.1. El interés casacional objetivo como único criterio de admisión. VII.2. Trámite de admisión: apreciación discrecional del interés casacional objetivo por la Sección de Admisión.—VIII. La sustanciación del recurso ante el Tribunal Supremo. VIII.1. La interposición del recurso: supresión de motivos y carácter formal. VIII.2. Examen del cumplimiento de los requisitos del escrito de interposición por la Sección competente: sentencia de inadmisión. VIII.3. Escrito de oposición. VIII.4. Vista, deliberación y fallo.—IX. La sentencia final: pronunciamientos.—X. Conclusión: un nuevo modelo de casación contencioso-administrativa en manos del Tribunal Supremo.

I. Introducción: la transformación de la casación contencioso-administrativa

El recurso de casación se introdujo en la jurisdicción contencioso-administrativa por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de

Reforma Procesal (1); cuyo régimen pasó, con algunas modificaciones (2), a la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), que contempla tres modalidades de recurso de casación, ordinaria, para la unificación de doctrina y en interés de ley, las dos últimas con subdivisión según se trate de infracción del Derecho estatal o del autonómico (Secciones 3.^a, 4.^a y 5.^a del capítulo III del título IV, arts. 86-101 LJCA) (3). Esta regulación sufrió algunos cambios posteriores (por Leyes 1/2000, 13/2009 y 37/2011), destacando la elevación de la cuantía de las sentencias susceptibles de recurso de casación «ordinaria» a 600.000 euros [art. 86.2.b) LJCA en la redacción dada por el art. 3.6 de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal], lo que ha producido una importante reducción del número de recursos de casación (4).

(1) A decir de exposición de motivos, «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»; introduciendo las tres modalidades. Entre otros, GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, *El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa: estudio sistemático y jurisprudencial*. Editorial Aranzadi. Cizur Menor, 1996.

(2) Según indica la exposición de motivos de la LJCA, en cuanto a los recursos contra las resoluciones judiciales, la Ley se atiene en general a los que dispuso la Ley 10/1992 y eleva sustancialmente (de 6 a 25 millones de pesetas) la cuantía de los que tienen acceso a la casación ordinaria y en menor medida la de los que pueden acceder a la casación para unificación de doctrina para reducir la abrumadora carga de trabajo que pesa sobre la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

(3) Sobre ello existen una amplia bibliografía, que se recoge en los libros más recientes. Entre otros, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Iustel. Madrid, 2010, págs. 866-1059; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (Ley 29/1998, de 13 de julio). Civitas-Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra), 7.^a ed., 2013, págs. 835-973; BOUAZZA ARIÑO, Omar, *El recurso de casación contencioso-administrativo común: estudio de legislación y de jurisprudencia y propuestas para su reforma*. Civitas, Madrid, 2013; y PICO LORENZO, Celsa, «Los recursos de casación», en EZQUERRA HUERVA, Antonio y OLIVÁN DEL CACHO, Javier (dirs.), *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014, págs. 841-901.

(4) Según la exposición de motivos de la Ley 37/2011, la elevación del límite cuantitativo es una de las medidas de agilización procesal ante la subida exponencial de la litigiosidad. De acuerdo con la estadística judicial, el número de recursos de casaciones ingresados se ha reducido de forma notable (superior al 40%), coincidiendo en la actualidad los ingresados con los resueltos. Así, tomando el año anterior a la indicada modificación y el último ejercicio, la Base de datos de la estadística judicial (PC-AXIS) del Consejo General del Poder Judicial ofrece los siguientes datos referidos a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS:

- Asuntos ingresados directamente: recurso de casación ordinario (en 2010: 7382; y en 2014: 4007), recurso de casación de unificación de doctrina (en 2010: 423; y en 2014: 530), recurso de casación en interés de ley (en 2010: 138; y en 2014: 152) y recurso directo (en 2010: 601; y en 2014: 1048).
- Asuntos resueltos en 2014: recurso de casación ordinario (4301), recurso de casación de unificación de doctrina (438), recurso de casación en interés de ley (83) y recurso directo (439).

El diagnóstico sobre este sistema de casación es negativo: no cumple su función de formación de la jurisprudencia, ya que el número de recursos continúa considerándose elevado, el acceso a la casación se justifica en el valor económico del asunto y han quedado fuera cuestiones jurídicas que exigirían un pronunciamiento del Tribunal Supremo (TS) (5). Por ello, se considera necesaria la mutación de la casación para que satisfaga su primordial finalidad nomofiláctica de asegurar la unidad del ordenamiento jurídico y la formación y uniformidad de la jurisprudencia (6); permitiendo al TS cumplir su función constitucional (7).

La Ley Orgánica 7/2015, de 21 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), lleva a cabo una transformación de la casación contencioso-administrativa mediante la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998

(5) Así la Sección Especial para la reforma de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa creada en la Comisión General de Codificación, en su Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (marzo 2013), pág. 63, dice: «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).» Por otra parte, PARADA VÁZQUEZ, Ramón, Prólogo al libro de MEDINA GONZÁLEZ, Sara, *La inadmisión del recurso de casación contencioso-administrativo*. Thomson-Civitas. Cizur Menor, 2009, págs. 13-18, señala la inutilidad de la casación; DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, «Creación judicial del Derecho a través del recurso de casación en interés de la ley: Una crítica desde una perspectiva económica y evolutiva», en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 1, 2013, considera que la desacertada configuración del recurso de casación en interés de ley tiene como resultado que sea un campo abonado para la emanación de normas judiciales sesgadas, ineficientes y gravemente dañosas para los intereses generales; y SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «Efectos colaterales de la modificación de las cuantías en el recurso de casación», en *Foro Público*, Lex Nova, 12 de junio de 2013, ejemplificó los asuntos de responsabilidad patrimonial, que en buen número no pueden acceder a la casación ordinaria por razón el alto umbral económico fijado y tampoco a la unificación de doctrina dada la diversidad de supuestos.

(6) En este sentido, hace varios años un grupo significativo (21) de Magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo elaboró una propuesta («Exposición razonada, relativa al Proyecto de Ley Orgánica que modifica la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y reforma del recurso de casación, del parecer de los Magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que la suscriben») en la que sugería potenciar el empleo del «interés casacional», convirtiéndolo en razón única para la admisión del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo, ofreciendo algunos ejemplos como de interés casacional. Asimismo, los Magistrados de la Sala Tercera HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín, «La elevación del umbral para acceder a los recursos de casación en el orden contencioso-administrativo como medida de agilización procesal. El caso particular del recurso de casación», en *Actualidad Administrativa* núm. 21, 2011, págs. 4250-4251; y PICO LORENZO, *op. cit.*, pág. 899.

(7) XIOL RÍOS, Juan Antonio, «La posición constitucional del Tribunal Supremo», en BACIGALUPO ZAPATER, Enrique, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo y TRILLO TORRES, Ramón (coords.), *El Tribunal Supremo en el ordenamiento constitucional: jornadas en conmemoración del XXV Aniversario de la Constitución de 1978*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2004, págs. 105-108.

(disposición final tercera, apartados uno y dos) (8): da nueva redacción a la Sección 3.^a del capítulo III del título IV (antiguos arts. 86 a 95 LJCA) sustituyendo su contenido por los nuevos arts. 86 a 93 LJCA que pasan a integrar la misma sección 3.^a con igual rótulo «Recurso de casación» y suprime las secciones 4.^a («Recursos de casación para la unificación de doctrina») y 5.^a («Recursos de casación en interés de ley») integradas por los antiguos arts. 96 a 101 LJCA (9).

Frente al anterior modelo justificado en razones estrictamente pragmáticas de reducción del volumen de recursos ante el TS (10), el objetivo de la reforma es la reconversión del recurso de casación en el medio para cumplir su relevante función de formación de pronta y autorizada jurisprudencia; esto es, su configuración más eficaz y eficiente como instrumento por excelencia para asegurar la unidad en la interpretación y aplicación del Derecho, reforzando el papel de la jurisprudencia y la posición del TS (11).

Para ello se alumbra un nuevo modelo de casación contencioso-administrativa que gira en torno a dos polos: positivo, la extensión general del

(8) Esta disposición tiene carácter de ley ordinaria (disposición final quinta Ley Orgánica 7/2015). Son antecedentes: el Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (marzo 2013) de la Sección Especial para la reforma de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa creada en la Comisión General de Codificación; el Informe de la Sala de Gobierno del TS sobre el anteproyecto de 4 de abril de 2014 de LOPJ (3 de junio de 2014), págs. 21-30; y el Informe sobre el anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial el 27 de junio de 2014, págs. 681-690 (apartado Disposiciones no articuladas, parágrafos 140-157), que recoge la propuesta del anterior criticando el anteproyecto y proponiendo una nueva regulación de la casación en el orden contencioso-administrativo que es seguida sustancialmente por la reforma.

(9) Ante esta plena sustitución o supresión de preceptos, sorprende que se incluya un art. 87 bis, más aún cuando, a consecuencia de la reforma, resulta una brecha entre los nuevos y los posteriores artículos no modificados.

(10) SANTAMARÍA PASTOR, *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, cit., págs. 866-867, señala que la Ley 10/1992 introdujo el recurso de casación en el orden contencioso-administrativo por razones estrictamente pragmáticas de reducir drásticamente el volumen de asuntos que había de conocer el TS, lo que había producido demoras muy prolongadas; y la LJCA asumió ese modelo y profundizó en la línea pragmática al restringir el número de asuntos accesibles a la casación, sacar del TS los recursos por infracción de normas locales y autonómicas y intensificar progresivamente el rigor en la apreciación de los requisitos formales.

(11) La exposición de motivos (apartado XII) de la Ley Orgánica 7/2015 justifica esta modificación de la LJCA en el propósito de reforzar el recurso de casación como instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación del derecho, pudiendo ser admitido, 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; y para evitar que la casación no se convierta en una tercera instancia, 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 lo destaca también FERNÁNDEZ FARRERES, Germán José, «Sobre la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y el nuevo recurso de casación «para la formación de la jurisprudencia»», en *REDA* núm. 174, 2015, págs. 94-95.

ámbito del recurso de casación a todas las sentencias que agotan la vía previa; y, negativo, la nueva configuración de un crucial y riguroso sistema de admisión con un único criterio de admisión —el interés casacional objetivo— de estimación por el TS (12); que se acompaña de un importante cambio procedimental, así como del refuerzo de las exigencias formales recogiendo la jurisprudencia del TS. Se pretende, a la postre, dotar a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS —en línea con otros órganos jurisdiccionales supremos— de una facultad discrecional de selección de los asuntos de los que vaya a conocer, a fin de que el recurso de casación cumpla su función nomofiláctica.

Tan radical giro ha motivado un amplio período de «vacatio legis» de un año (disposición final décima Ley Orgánica 7/2015): la nueva regulación de la casación será aplicable a partir del 22 de julio de 2016; manteniéndose entretanto la vigencia del régimen precedente y sustituido.

Las destacadas novedades introducidas en la LJCA por la Ley Orgánica 7/2015 mutan el anterior sistema y configuran un nuevo recurso de casación en el orden contencioso-administrativa; lo que justifica el estudio de este novedoso régimen en contraste con la anterior regulación (13).

II. La unificación de las modalidades del recurso de casación: un solo recurso con dos especialidades

El primer cambio consiste en la unificación de las anteriores modalidades del recurso de casación en una sola, tomando como referente el recurso de casación «común» y suprimiendo los otros tipos, lo que lleva a incorporar dos especialidades.

II.1. Un único recurso de casación

En el sistema anterior existen tres modalidades de recursos de casación y a su vez dos de ellas contemplan dos subtipos distintos: 1) El recurso de casación «común» u «ordinario» regulado en la sección 3.^a del

(12) Respecto de la casación civil, BLASCO GASCÓ, Francisco de P., *El interés casacional, infracción o inexistencia de doctrina jurisprudencial en el sistema de casación*. Ed. Aranzadi. Pamplona, 2002, pág. 36, señala que en esa grandeza (que cualquier asunto, cualquiera que sea su materia o cuantía, pueda acceder a la casación) se esconde su miseria (interés casacional), pues el recurso podría devenir ilimitado y sobrecarga de asuntos que puede impedir la formación de jurisprudencia.

(13) Para las referencias a los preceptos sustituidos y suprimidos de la LJCA se utiliza la calificación de «antiguos»; mientras que los artículos de nueva redacción por la reforma, que entrarán en vigor el 22 de julio de 2016, se adjetivan como «nuevos».

capítulo III del título IV (antiguos arts. 86 a 95 LJCA); 2) Los recursos de casación para la unificación de doctrina, con dos subtipos, estatal y autonómico, regulados en la sección 4.^a (antiguos arts. 96 a 99 LJCA); y 3) Los recursos de casación en interés de ley, también con dos subtipos, estatal y autonómico, previstos en la sección 5.^a (antiguos arts. 100 y 101 LJCA).

La reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, como refleja el rótulo de la nueva Sección 3.^a («Recurso de casación»), deja un solo recurso de casación (nuevos arts. 86 a 93 LJCA) y suprime los recursos de casación para la unificación de doctrina (14) y los recursos de casación en interés de ley. Se pasa, por tanto, a un único recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del TS (nuevo art. 86.1, párrafo primero, LJCA), si bien se fijan dos especialidades que parecen una conservación residual de los dos tipos suprimidos (15).

Esta unificación deriva de la nueva configuración de la casación contencioso-administrativa con un ámbito universal de impugnabilidad de las sentencias que viene a absorber los anteriores recursos de casación de carácter subsidiario, así como de los supuestos delimitadores del interés casacional objetivo que recogen en cierta medida los anteriores fundamentos de las modalidades suprimidas, que ahora podrán articularse a través del nuevo recurso de casación «general» (16). En todo caso, la

(14) Con ello quedan fuera las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS (antiguo art. 96.1 LJCA), lo que responde a la nueva configuración de la casación y al reforzado papel del TS. En cambio, la Sección Especial para la reforma de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa creada en la Comisión General de Codificación, en su Informe explicativo y propuesta, págs. 81-82, había propuesto un recurso extraordinario de casación para la unificación de doctrina contra las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS. No obstante, se prevén mecanismos de unificación y coordinación tanto con carácter general (art. 264 LOPJ en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015) como específico para el TS (nuevo art. 92.7 LJCA). Así lo indica también FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, pág. 102, si bien señala (pág. 130) que, en razón de la estructura y conformación de la Sala Tercera (siete secciones y alrededor de cuarenta magistrados, surge la duda de si no se corre el riesgo de que, como viene sucediendo, en la misma terminen conviviendo distintos pareceres difícilmente reconducibles a la unidad.

(15) Sin embargo, sorprendentemente —pese a realizarse la reforma por una Ley Orgánica de modificación de la LOPJ— no se ha llevado a cabo la modificación de los preceptos de la LOPJ referidos a la casación contencioso-administrativa, por lo que existe una disfunción entre esa ley orgánica y la LJCA en su nueva redacción. Así, el art. 58, segundo, LOPJ sobre la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS se refiere a los recursos de casación en plural; el art. 61.3 LOPJ contempla el recurso de casación por unificación de doctrina en caso de contradicción entre sentencias dictadas en única instancia por Secciones distintas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS; y el art. 74.5 y 6 LOPJ, sobre la competencia de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, prevé los recursos de casación para la unificación de doctrina y en interés de ley con remisión a la LJCA.

(16) Según los referidos informes de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, pág. 31, y del General del Poder Judicial sobre el anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, pág. 690 (párrafo 157), el nuevo modelo hace innecesaria la pervivencia de los recursos de casación para la unificación de doctrina y en interés de ley. Por su parte, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», en *RAP* núm. 198, 2015, pág. 13, considera la simplificación claramente afortunada.

nueva regulación se centra en esta única casación ante el TS, lo que entraña algunas dificultades y discordancias en razón del carácter aislado de las previsiones específicas.

II.2. El recurso de casación contra sentencias fundado en infracción del Derecho autonómico

La limitación del recurso de casación contra las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del TS al Derecho estatal y comunitario europeo (nuevo art. 86.3, párrafo primero, LJCA), así como la supresión de los recursos de casación referidos al Derecho autonómico (antiguos arts. 99 y 101 LJCA), han motivado la previsión de una solución específica para los recursos de casación contra dichas sentencias fundados en infracción del Derecho autonómico.

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; y 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, así como entre todos los Magistrados que presten servicio en la Sala o Salas (nuevo art. 86.3, párrafos segundo y tercero, LJCA) (17).

Así pues, la casación por infracción del Derecho autonómico no corresponde al TS, sino al Tribunal Superior de Justicia mediante la constitución de una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo cuya composición se determina legalmente, en línea con lo antes previsto para

(17) Por otra parte, el art. 264 LOPJ (en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015), prevé la reunión de los Magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala para la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales, especialmente en los casos en que 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, pudiendo el Presidente de la Sala o Tribunal respectivo, por sí o a petición mayoritaria de sus miembros, convocar Pleno jurisdiccional para que conozca de uno o varios de dichos asuntos al objeto de unificar el criterio; quedando, en todo caso, a salvo la independencia de las Secciones para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan, si bien deberán motivar las razones por las que se aparten del criterio acordado.

el suprimido recurso de casación para la unificación de doctrina relativa al Derecho autonómico (antiguo art. 99.2 LJCA).

Ahora bien, se trata de una previsión específica totalmente aislada (18), sin remisión a otros preceptos, lo que plantea disfunciones y dificultades interpretativas. Es complicada la traslación aquí del régimen general, que se ciñe expresamente —salvo el nuevo art. 91 LJCA— al recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, cuando esta especialidad carece de carácter devolutivo, resultando inadecuados la dualidad de escritos y el procedimiento bifásico propios de la casación general. Además, las sentencias susceptibles de este recurso serían las de Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, en razón de su ubicación dentro de un precepto referido solo a ellas (nuevo art. 86.3 LJCA) y de la referencia del ámbito general a la casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS (nuevo art. 86.1 LJCA), quedando fuera las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; esto es, se mantendría una suerte de recurso para la unificación de doctrina, pero desaparecería todo vestigio del recurso de interés de ley por infracción de Derecho autonómico. Pero ello no parece concordar con el nuevo ámbito de la casación ante el TS que se extiende también a esas sentencias de los Juzgados (19).

En todo caso, tras la reforma, todas las sentencias, dictadas en única instancia o en apelación, de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante el propio Tribunal Superior de Justicia cuando los recursos se funden en infracción del Derecho autonómico (20).

II.3. El recurso de casación contra sentencias en única instancia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo

En el anterior sistema, las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo eran susceptibles solo del

(18) La reforma se aparta del Informe explicativo y propuesta de la Sección Especial para la reforma de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa creada en la Comisión General de Codificación, págs. 74-83, que preveía un recurso extraordinario de casación para la 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 (arts. 99 y 100). Véase HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo, *El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*. Ed. Bosch. Barcelona, 2016, págs. 299-325, quien señala que es una modalidad de la casación común y estudia los elementos que lo configuran.

(19) FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, pág. 103, señala que, 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.

(20) FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, págs. 103-105, entiende que la referencia al Derecho autonómico deja fuera la invocación de infracción de norma local (reglamento u ordenanza local).

recurso de casación en interés de ley (antiguos arts. 100 y 101 LJCA, que son suprimidos), estando excluidas tanto del recurso de casación «común» como de los recursos de casación para la unificación de doctrina.

La reforma ha eliminado, como se ha indicado, el recurso de casación en interés de ley, pero al tiempo ha extendido el ámbito del recurso de casación ante el TS a las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (nuevo art. 86.1, párrafo primero, LJCA). Esta extensión no es general al establecerse una específica limitación: 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 (nuevo art. 86.1, párrafo segundo, LJCA) (21).

Por ello, este supuesto recuerda al recurso en interés de ley que se suprime, pero con importantes cambios. En primer lugar, 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 (22), si bien en una interpretación sistemática con el nuevo art. 88.2.b) LJCA también se limita al ordenamiento estatal y europeo, sin contemplarse la infracción del Derecho autonómico (23).

En segundo lugar, se modifica el fundamento del recurso: a la anterior condición de gravemente dañosa para el interés general y errónea, se añade el requisito de que sea susceptible de extensión de efectos, lo que limita su ámbito a las materias tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado (art. 110 LJCA) y al supuesto del proceso piloto o pleito testigo (art. 111 LJCA). Por otra parte, la anterior exigencia del carácter erróneo de la sentencia recurrida, aunque aparentemente desaparece, quedaría cubierta por la inexcusable invocación

(21) La resolución que fije una doctrina sobre normas estatales o comunitarias que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales constituye una circunstancia para estimar la existencia de interés casacional objetivo [nuevo art. 88.2.b) LJCA]. A esta limitación se refiere SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, págs. 14-15. Por su parte, HINOJOSA MARTÍNEZ, *op. cit.*, págs. 73-75, deriva de ambas exigencias una limitación de la legitimación a las Administraciones públicas y a los codemandados cuyos intereses se alineen con los intereses generales.

(22) La regulación se refiere reiteradamente a la Sala o tribunal de instancia (nuevos arts. 87 bis.2, 89, 90.6, 91.3, 92.2 y 93.3 LJCA) y solo respecto de la sentencia final alude al órgano judicial de instancia (nuevo art. 93.2 LJCA).

(23) No se acoge la propuesta de la Sección Especial para la reforma de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa creada en la Comisión General de Codificación, Informe explicativo y propuesta, págs. 79-80, que preveía un recurso de casación autonómico contra las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (art. 94).

de una infracción del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia [nuevos arts. 88.1, 89.2.b) y 92.3.a) LJCA].

Y, finalmente, otros cambios derivan de la irradiación a este supuesto del nuevo modelo de casación en el que se inserta: se amplía la legitimación a toda persona que haya sido parte en la instancia; se elimina el carácter de doctrina legal de las sentencias estimatorias y todas las sentencias finales, tanto estimatorias como desestimatorias, pueden constituir jurisprudencia ordinaria; y, sobre todo, desaparece la intangibilidad de la situación jurídica derivada de la sentencia recurrida (antiguo art. 100.7 LJCA), ya que la sentencia de casación podrá, en su caso, alterar la situación jurídica particular fijada por la sentencia recurrida (nuevos arts. 87 bis y 93.1 LJCA), lo que repercutirá en la actuación procesal de la persona beneficiada por la sentencia impugnada, que, hasta ahora, podía mantenerse al margen del recurso de casación en interés de ley al no resultar afectada directa y realmente por su resultado (24).

III. Finalidad y caracteres del recurso de casación: formación de jurisprudencia

Según reiterada jurisprudencia, el recurso de casación en el orden contencioso-administrativo es la herramienta prevista por nuestro ordenamiento procesal para la revisión de los criterios interpretativos utilizados por los órganos jurisdiccionales inferiores en grado; se trata de lograr por tal medio una función uniformadora de la jurisprudencia en la interpretación del derecho efectuada por las Salas de instancia a fin de obtener la unidad del ordenamiento jurídico (25). Sin embargo, se trata de una casación «ideal», pues —como se ha indicado— esa finalidad no resulta satisfecha en la realidad.

La Ley Orgánica 7/2015 tiene como objetivo —según expresa su exposición de motivos— realizar una profunda renovación de la casación para que ésta cumpla realmente su finalidad nomofiláctica de garantizar la uni-

(24) Con ello se eliminarían las circunstancias que llevaron a DOMÉNECH PASCUAL, *op. cit.*, págs. 20-29, a considerar desacertada la configuración del recurso de casación en interés de ley, suprimido por la reforma.

(25) STS 23 de septiembre de 2015 (recurso de casación núm. 2614/2014). El recurso de casación tiene una finalidad nomofiláctica de protección o salvaguarda de la norma legal, así como de uniformidad de la jurisprudencia en la interpretación del derecho a fin de lograr la unidad del ordenamiento jurídico (STS de 25 de marzo de 2010; recurso de casación núm. 3944/2008); se trata de depurar la aplicación del derecho, tanto en el aspecto sustantivo como procesal, que haya realizado la sentencia de instancia, contribuyendo con ello a la satisfacción de los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación del ordenamiento jurídico mediante la doctrina que, de modo reiterado, establezca el TS al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre o los principios generales del derecho (STS de 4 de octubre de 2010; recurso de casación núm. 465/2008).

dad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico y la formación de jurisprudencia uniforme(26). Este fin se circunscribe, como hasta ahora (antiguo art. 86.4 LJCA), a las normas estatales y europeas. Las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia sólo serán recurribles ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del TS 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 (nuevo art. 86.3 LJCA) (27); lo que excluye las sentencias fundadas en Derecho autonómico, salvo excepciones(28). Esta exigencia ha de justificarse en el escrito de preparación [nuevo art. 89.2.e) LJCA], rechazándose la invocación de las normas estatales o europeas con carácter instrumental para acceder a la casación (29).

Tras esa continuidad funcional de la casación se advierte un claro predominio y refuerzo de su finalidad para la formación de jurisprudencia (30), que es única y exclusivamente la del TS (31). Así resulta del

(26) Esta primordial función de la casación es unánimemente señalada. Entre otros, GÓMEZ-FERRER RINCÓN, Rafael, «Recurso de casación y unidad del ordenamiento jurídico», en *RAP* núm. 174, 2007, pág. 613.

(27) Es trasladable la interpretación de antiguo art. 86.4 LJCA que se contiene, entre otras, en la STS (Pleno de la Sala) de 30 de noviembre de 2007 (recurso de casación núm. 7638/2002).

(28) ALONSO MÁZ, María José, «Recurso de casación en el orden contencioso-administrativo y Derecho autonómico», en *RAP* núm. 190, 2013, pág. 139, señala la necesidad de reinterpretar la competencia del TS en relación con el Derecho autonómico en la resolución de los recursos de casación ordinarios. La STS de 2 de febrero de 2015 (recurso de casación núm. 2062/2013) admite que puede ser viable el recurso de casación contra sentencias fundadas en Derecho autonómico en dos casos: uno, cuando el derecho autonómico reproduzca derecho estatal de carácter básico; y otro, 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, puesto que el valor de complementar el ordenamiento jurídico que el artículo 1.6 del Código Civil otorga a la jurisprudencia no desaparece por la existencia del derecho autonómico, luego si las normas autonómicas transcriben normas estatales, la vulneración de la jurisprudencia recaída sobre estas últimas también podrá ser invocada como motivo de casación.

(29) Por todas, la STS de 1 de octubre de 2010 (Recurso de casación núm. 4576/2006).

(30) Este predominio de la función uniformadora sobre la nomofiláctica está ya presente en la regulación anterior. Así, IGLESIAS CANTE, Inés Celia, *El recurso de casación contencioso-administrativo*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2000, pág. 129.

(31) Así la STS de 8 de octubre de 2010 (Recurso de casación núm. 3896/2006). De acuerdo con el art. 1.6 del 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». Como indica la STS de 23 de septiembre de 2015 (recurso de casación núm. 2614/2014), cuando se invoca la infracción de jurisprudencia es precisa la invocación de dos sentencias al menos coincidentes en el establecimiento de una determinada doctrina. Aunque se incluyen en el término genérico de jurisprudencia, tienen otro valor la doctrina del TC (art. 5 LOPJ), del TJUE (nuevo art. 4 bis LOPJ) y del TEDH (art. 102.2 LJCA en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015). Véase RIVERO ORTEGA, Ricardo, «Precedente, jurisprudencia y doctrina legal en derecho público: reconsideración de las sentencias como fuente del derecho», en *RVAP* núm. 157, 2002, pág. 114.

nuevo ámbito universal de la casación, que hace accesibles todas las sentencias agotadoras de la vía previa con independencia del valor económico del asunto. Y, especialmente, los supuestos para apreciar que existe interés casacional objetivo muestran el destacado papel del TS: en la formación de la jurisprudencia, tanto por la circunstancia referida a doctrina gravemente dañosa para los intereses [nuevo art. 88.2.b) LJCA], como por la presunción de su concurrencia cuando no exista jurisprudencia [nuevo art. 88.3.a) LJCA]; y también en la preservación de la jurisprudencia, ya que la interpretación de las normas contradictoria con la de otros órganos jurisdiccionales y la separación deliberada de la jurisprudencia existente constituyen supuestos de interés casacional objetivo [nuevo art. 88.2.a) y 3.b) LJCA] que posibilitan el acceso a la casación y permiten al TS corregir el criterio erróneo del órgano judicial inferior, anulando las sentencias contrarias a su jurisprudencia (nuevo art. 93.1 LJCA) (32). De ahí se deriva la vinculación de los tribunales inferiores a la jurisprudencia establecida por el TS en aras de la predecibilidad y certeza del Derecho, de la seguridad jurídica y de la igualdad, reforzando la tradicional y arraigada línea jurisprudencial que utiliza la noción de precedente para subrayar que la jurisprudencia del TS vincula a los inferiores (33).

A tal fin, la sentencia, en cuanto fijará primero la interpretación de las normas estatales o la que tenga por establecida o clara de las de la Unión Europea sobre las que se consideró necesario el pronunciamiento del TS (nuevo art. 93.1 LJCA), debería identificar la parte de ella —«ratio decidendi»— que constituye jurisprudencia y puede servir de precedente (34).

El recurso de casación, además de esa primordial función objetiva, tiene otro fin subjetivo: la defensa de los derechos de los litigantes (35), que también se plasma en la nueva regulación: la pretensión principal consistirá en la anulación total o parcial de la resolución impugnada, acompañada, en su caso, de la pretensión de devolución de los autos de los autos al tribunal de instancia o la resolución del litigio por la Sala de lo Contencioso-administrativo del TS dentro de los términos en que apa-

(32) En cambio, para MUÑOZ ARANGUREN, Arturo, «La curiosidad del jurista persa y la reforma del recurso de casación contencioso-administrativo», en *Diario La Ley*, N.º 8638, de 28 de octubre de 2015, págs. 4 y 7, se dejan al margen los supuestos más comunes de ignorancia o indebida aplicación de la jurisprudencia. Por otra parte, se trataría de un freno a la «independencia/irresponsabilidad funcional de cada juez» a la que alude PARADA VÁZQUEZ, *op. cit.*, pág. 15.

(33) MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. El ordenamiento jurídico*. Iustel. Madrid, t. II, 1.ª ed., 2006, págs. 127-131.

(34) Como indicó MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, pág. 129.

(35) Por todos, GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *op. cit.*, pág. 614.

reciese planteado el debate (nuevo art. 87.bis.2 LJCA)(36). Esta finalidad subjetiva se expande al alcanzar —como se ha indicado— el efecto anulatorio también a la especialidad —sucedáneo del recurso en interés de ley— de los recursos de casación contra sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (nuevo art. 86.1, párrafo segundo, LJCA).

Ahora bien, predomina la caracterización netamente objetiva de la casación, como instrumento procesal para la formación de jurisprudencia(37), que se proyecta en la calificación como «objetivo» del interés casacional, así como en la publicidad de las admisiones a trámite y la programación de la resolución de los recursos de casación.

La nueva regulación mantiene los tradicionales caracteres de la casación(38):

- a) Carácter extraordinario y eminentemente formal: el recurso de casación no es ni un recurso de apelación ni una segunda instancia, sino un recurso extraordinario que debe combatir los razonamientos de la sentencia recurrida(39), con un reforzamiento del formalismo, siguiendo a la jurisprudencia, que se manifiesta singularmente en la caracterización más rigurosa del escrito de preparación del recurso.
- b) Carácter devolutivo: se impugnan las resoluciones de los órganos judiciales inferiores y su conocimiento se eleva a otro órgano superior que es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS (nuevo art. 86.1 LJCA). Sin embargo, a diferencia de otros recursos devolutivos(40), se mantiene la dualidad de escritos de preparación y de interposición y, sobre todo, se atribuye también a la Sala de instancia un papel respecto del acceso al recurso.
- c) Carácter suspensivo: la interposición del recurso deja en suspenso el fallo recurrido, sin perjuicio de que —como hasta ahora— las partes favorecidas puedan instar la ejecución provisional de la sentencia recurrida (nuevo art. 91 LJCA).

(36) En esa línea, la fundamentación relativa a la existencia de interés casacional y a la conveniencia de un pronunciamiento del TS se ha de realizar «con singular referencia al caso» [nuevo art. 89.2.f) LJCA].

(37) Informe explicativo y propuesta de la Sección Especial para la reforma de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa creada en la Comisión General de Codificación, pág. 72.

(38) Véanse, por todos, BOUAZZA ARIÑO, *op. cit.*, págs. 27 y ss.; e HINOJOSA MARTÍNEZ, *op. cit.*, págs. 19-32.

(39) Por todas, SSTS de 25 de marzo de 2010 (Recurso de casación núm. 3944/2008) y de 2 de noviembre de 2010 (Recurso de casación núm. 3698/2007).

(40) Así la Ley 37/2011 suprimió el escrito de preparación en los recursos devolutivos en el orden civil y en concreto en el recurso de casación. Por su parte, tampoco existe escrito de preparación en el recurso de apelación en el orden contencioso-administrativo.

- d) Carácter anulatorio: la sentencia de casación, en caso estimatorio, anulará la sentencia o auto recurrido (nuevo art. 93.1 LJCA).
- e) Limitación a las cuestiones de derecho y el respeto a los hechos probados: el recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del TS se limitará a las cuestiones de derecho, con exclusión de las cuestiones de hecho, sin perjuicio de que —como hasta ahora— sea posible la integración en los hechos (nuevo art. 87.bis.1 LJCA). Esta integración se refiere, como viene señalando la jurisprudencia⁽⁴¹⁾ y ahora se explicita legalmente, a los hechos que, habiendo sido omitidos en la sentencia recurrida, estén suficientemente acreditados en las actuaciones y cuya toma en consideración se considere necesaria para apreciar la infracción alegada de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, incluso la desviación de poder (nuevo art. 93.3 LJCA). Por ello, la posibilidad de revisar cuestiones relacionadas con la prueba es excepcional y está absolutamente limitada⁽⁴²⁾.
- f) Procedimiento específico: el recurso de casación tiene una tramitación específica con arreglo a un procedimiento cuyo rigor se ha incrementado para la parte recurrente.

IV. Extensión del ámbito del recurso de casación

Una de las novedades más destacadas de la reforma es el acceso general de las sentencias a la casación. En cambio, son mínimas las modificaciones en el recurso de casación contra autos, que resulta afectado por los cambios en la casación frente a sentencias.

(41) Por todas, la STS de 17 de junio de 2009 (recurso de casación núm. 944/2005) declara que la operación jurídica prevista en 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 jurídico».

(42) Por todas, las SSTS de 27 de octubre de 2010 (recurso de casación núm. 3351/2007) y de 5 de diciembre de 2014 (recurso de casación núm. 3738/2012). Véase, entre otros, BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *La Revisión Casacional de la Prueba en el Contencioso-Administrativo*. Civitas-Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2012; y del mismo autor, «La revisión casacional de la valoración de la prueba: entre el rigor dogmático y la práctica inefectiva tutela judicial», en GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*. Civitas-Thomson Reuters. Madrid, 2012, vol. 1, págs. 663-689.

IV.1. Sentencias susceptibles de casación: casación general o universal

En la regulación anterior, el recurso de casación «ordinaria» se circunscribe a las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia (antiguo art. 86.1 LJCA), con la exclusión de las referidas a cuestiones de personal al servicio de las Administraciones públicas —salvo que afecten al nacimiento o extinción de la relación funcional—, las de cuantía inferior a 600.000 euros —salvo que se trate del proceso especial de derechos fundamentales—, las dictadas en el proceso especial de protección del derecho fundamental de reunión y las dictadas en materia electoral (antiguo art. 86.2 LJCA). Además, son en todo caso recurribles las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia que declaren nula o conforme a Derecho una disposición general (antiguo art. 86.3 LJCA); y las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento (antiguo art. 86.5 LJCA) (43).

La reforma configura un ámbito general o universal del recurso de casación contra sentencias mediante dos medidas: extiende el acceso a la casación a todas las sentencias definitivas de todos los órganos judiciales inferiores y suprime las principales barreras o excepciones a la recurribilidad de las sentencias; lo que generaliza la posibilidad de una doble instancia (44).

El recurso de casación puede interponerse contra 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 (nuevo art. 86.1 LJCA); así como contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento (nuevo art. 86.4 LJCA). Se incorporan, por tanto, dos relevantes cambios: se extiende el recurso de casación a

(43) XIOL RÍOS, Juan Antonio, «El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa: resoluciones recurribles y causas de inadmisión», en *Cuadernos de derecho judicial* núm. 8, 2000 (Ejemplar dedicado a: Cuestiones sobre la competencia surgidas con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), págs. 225-340.

(44) La Sección Especial para la reforma de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa creada en la Comisión General de Codificación, en su Informe explicativo y propuesta, págs. 79-80, propuso este carácter universal de la casación. Por su parte, los citados informes de Sala de Gobierno del TS, pág. 26, y del Consejo General del Poder Judicial, págs. 681-682 (parágrafos 142 y 143), proponían la ampliación a las sentencias dictadas en apelación de modo que la posibilidad de una segunda instancia estuviera generalizada y constituyese la regla, así como la supresión de los límites de las letras a) y b) del antiguo art. 86.2 LJCA.

las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, si bien de forma limitada a modo de un recurso en interés de ley; y, sobre todo, se incluyen también las sentencias dictadas en apelación por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, que antes estaba ceñido a las dictadas por estos órganos judiciales en única instancia (antiguos arts. 86.1 y 96.1 LJCA). Por tanto, todas las sentencias dictadas por dichas Salas, tanto en única como en segunda instancia, son susceptibles de recurso de casación.

La extensión de la casación a todas las sentencias que agoten la vía previa —en única o en segunda instancia— tiene una enorme repercusión práctica, ya que permite el acceso a la casación de los asuntos relativos a las actuaciones de los entes locales que hayan sido conocidos en apelación por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (45).

Además, la ampliación del ámbito resulta de la eliminación de dos importantes excepciones a las sentencias recurribles. De las cuatro exclusiones anteriores, la nueva regulación solo mantiene dos: las sentencias dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión y en los procesos contencioso-electorales (nuevo art. 86.2 LJCA). Se suprimen, por tanto, dos relevantes límites: las cuestiones de personal [antiguo art. 86.2.a) LJCA]; y, sobre todo, el umbral económico («*summa gravaminis*») fijado desde 2011 en 600.000 euros [antiguo art. 86.2.b) LJCA] (46), que, en razón de su elevado importe y su rigurosa aplicación por el TS, constituye el principal motivo de inadmisión.

Así pues, tras la reforma, todas las sentencias de órganos inferiores, incluidas las recaídas en materia de personal y cualquiera que sea la cuantía, son susceptibles de recurso de casación, con las dos exclusiones menores (derecho de reunión y contencioso-electoral). Se configura una casación universal, donde todas las sentencias son potencialmente recurribles, sin que ningún proceso quede exento del control del TS.

(45) Los recursos contra las actuaciones de los entes locales, salvo los instrumentos de planeamiento urbanístico y las disposiciones generales, son de la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (art. 8.1. LJCA), por lo que, en la anterior regulación, respecto de aquellas solo podría accederse, en su caso, al recurso ordinario de apelación y al recurso de casación en interés de ley; pero no a la casación «común» ni a la de unificación de doctrina, pues se trataría de sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados o bien en segunda instancia por las Salas, excluidas de estas dos modalidades de recursos de casación.

(46) También supone una ampliación respecto del suprimido recurso de casación para la unificación de doctrina, del que se exceptuaban las sentencias de cuantía inferior a 30.000 euros y las cuestiones de personal (antiguo art. 96.3. y 4 LJCA).

IV.2. El recurso de casación contra autos: continuismo con irradiación de los cambios en la casación

La regulación del recurso de casación contra autos es continuista respecto de la anterior (antiguo art. 87 LJCA). De acuerdo con el nuevo art. 87.1 LJCA, cabe recurso de casación contra 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 excepción e igual límite dispuestos en los apartados 2 y 3 del artículo anterior: a) Los 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.

Por tanto, el ámbito del recurso continua limitado a los autos dictados por dichas Salas, manteniéndose fuera los autos de los Juzgados(47); los supuestos recurribles son iguales a los precedentes, si bien se añade —por remisión al apartado 3 del artículo anterior— que el fundamento solo puede ser la infracción del Derecho estatal o comunitario europeo (nuevo art. 87.1 LJCA)(48); y se conserva la exigencia de la interposición previa del recurso de súplica, sin adecuar su denominación a la de recurso de reposición (nuevo art. 87.2 LJCA). Así pues, la casación contra autos mantiene la misma finalidad de asegurar la tutela judicial efectiva tanto en el acceso al proceso como en la ejecución de sentencias(49).

(47) Sin embargo, como señala SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, págs. 16-18, la cuestión no está resuelta en la segunda instancia, ya que los recursos de apelación contra autos de los Juzgados unipersonales se resuelven mayoritariamente mediante sentencia y el recurso de casación contra ésta parece referirse a las dictadas en apelación contra sentencias y no contra autos; y en los casos en que sean resueltos por auto, el silencio de la ley puede interpretarse en dos sentidos contrapuestos, positivo y negativo a la posibilidad del recurso de casación.

(48) Según reiterada jurisprudencia (por todas, STS de 15 de marzo de 2004; recurso de casación núm. 7799/2000), la remisión del antiguo art. 87 de la LJCA a los supuestos del artículo anterior, se refería a los apartados 1, 2 y 3, pero no al apartado 4, por lo que no entraba aquí en juego la limitación del recurso al Derecho estatal o comunitario europeo. En este sentido, SÁINZ MORENO, Fernando, «Artículo 87», en *REDA* núm. 100, 1998 (Ejemplar dedicado a: Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998), pág. 636, indica que ese requisito siempre se cumple pues la norma cuya infracción se alega será una procesal y por tanto una norma estatal; GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, pág. 855; y MEDINA GONZÁLEZ, *op. cit.*, pág. 102. De ahí que, como indica SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, pág. 16, no tiene sentido alguno el mantenimiento del juicio de relevancia en los recursos contra autos.

(49) SÁINZ MORENO, *op. cit.*, p. 634; y BOUAZZA ARIÑO, *op. cit.*, pág. 60.

Ahora bien, el recurso de casación contra autos resulta afectado de forma indirecta por los cambios en la casación contra sentencias: se extiende su ámbito al trasladarse aquí la supresión de los límites referidos al umbral económico y las cuestiones de personal; y se aplicará el nuevo régimen procedimental de la casación, ya que no se establece, salvo la indicada exigencia del previo recurso de súplica, especialidad alguna para el recurso de casación contra autos.

V. Legitimación: una matización derivada de la jurisprudencia

Frente al sistema precedente donde la legitimación estaba limitada a quienes hubieran sido parte en el procedimiento (antiguo art. 89.3 LJCA), la nueva regulación abre el recurso no sólo a los que estando legitimados para ello hayan sido parte en el proceso, sino también a los que debieran haberlo sido (nuevo art. 89.1 LJCA). Esta última expresión, que difiere de la amplitud de la legitimación en el recurso de apelación (cfr. art. 82 LJCA), se refiere a las personas que estando legitimadas no hubieran sido parte en el proceso por no haber sido debidamente citadas o emplazadas, pero no a aquellas que, habiendo sido emplazadas, no comparecieron voluntariamente en el proceso. Se trata de posibilitar en sede de casación un remedio a la indefensión en el proceso originario, pero no de abrir el acceso al recurso a cualquier persona legitimada en la instancia. Con ello se recoge la jurisprudencia al respecto del TS(50), por lo que no se introduce realmente novedad en este punto.

VI. La preparación del recurso ante la Sala de instancia

La reforma mantiene el carácter bifásico del procedimiento y la dualidad de escritos de preparación e interposición, pero introduce una profunda transformación procedimental, con una regulación detallada del escrito de preparación del recurso, que pasa a desempeñar por sí solo un destacado papel, relegándose el escrito de interposición al momento posterior a la admisión del recurso. Asimismo, conserva los tres sucesivos filtros para el acceso al recurso, pero con un régimen diferente, reforzando y endureciendo el anterior sistema(51).

(50) Por todas, STS de 15 de diciembre de 2006 (recurso de casación núm. 199/2004). BOUAZZA ARIÑO, *op. cit.*, pág. 128, indica que esta extensión supone una interpretación del precepto legal acorde con los arts. 24 CE y 270 LOPJ.

(51) No se acoge la propuesta de la Sección Especial para la reforma de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa creada en la Comisión General de Codificación, en su Informe explicativo y propuesta, pág. 73, de simplificar la tramitación, suprimiendo la actual configuración del escrito de

El procedimiento se inicia con el escrito de preparación del recurso de casación a presentar ante la Sala de instancia por persona legitimada en el plazo de treinta días desde la notificación de la resolución recurrida (nuevo art. 89.3 LJCA), lo que sigue al plazo fijado para la interposición del recurso de casación para unificación de doctrina (antiguo art. 97.1 LJCA) e incrementa notablemente el plazo de diez días en la casación «ordinaria» (antiguo art. 89.1 LJCA) (52). Se dota a este escrito de singular relevancia en el nuevo modelo de casación y en esta fase inicial se mantiene el primer filtro al acceso que resulta reforzado.

VI.1. El escrito de preparación: mayor relevancia y formalismo

La anterior regulación del escrito de preparación del recurso de casación es parca, configurándolo como un escrito sencillo en el que debe manifestarse la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos de forma exigidos (antiguo art. 89.1 LJCA), así como la justificación de que la infracción de una norma del Derecho estatal o comunitario europeo había sido relevante y determinante de la sentencia (antiguo art. 89.2 LJCA). Sin embargo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS fue incorporando un mayor contenido y rigor a dicho escrito: primero, con la exigencia de explicitar el juicio de relevancia respecto del Derecho estatal o comunitario europeo de acuerdo con el antiguo art. 86.4 LJCA, que no es subsanable en escrito de alegaciones o de interposición del recurso (por todos, ATS de 23 de enero de 2003, recurso de casación núm. 6065/2001); luego, exigiendo también la acreditación del cumplimiento de los requisitos formales del antiguo art. 89.1 LJCA como son el carácter recurrible de la resolución impugnada, la legitimación, el cumplimiento del plazo y la intención de interponer el recurso (por todos, ATS de 25 de noviembre de 2010, recurso de casación núm. 2990/2010); y, finalmente, con la inclusión dentro de los requisitos de forma de la novedosa exigencia de especificar el motivo o motivos en que va a fundarse el re-

preparación ante el órgano que dictó la sentencia recurrida y atribuyendo al propio TS (o al Tribunal Superior de Justicia) la tramitación plena de la admisión (propuesta de nuevo art. 89). Según SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, págs. 24-25, no se introduce modificación alguna en la estructura general del procedimiento hoy vigente y, en cambio, las innovaciones de detalle son muy numerosas; y carece de justificación el mantenimiento del escrito de preparación del recurso, especialmente tras el sistema de *certiorari* que se implanta, más aún cuando sus exigencias se han agravado. También CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl C., *El nuevo recurso de casación en el orden contencioso-administrativo*. Ed. Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2015, pág. 30, señala el endurecimiento de los presupuestos formales.

(52) Se separa también de otros recursos devolutivos contra sentencias: tanto de la casación civil (20 días: art. 479 LEC), como del recurso de apelación en el orden contencioso-administrativo (15 días: art. 85.1 LJCA), cuando en estos dos supuestos el recurso se inicia directamente con el escrito de interposición.

curso, así como indicar la jurisprudencia que se considera infringida (por todos, ATS de 10 de febrero de 2011, recurso de casación núm. 2927/2010) (53). Este gradual incremento de las exigencias y rigor motivó quejas por infracción de derechos fundamentales, que han sido rechazadas por el TC (54) y en algunos casos estimadas por el TEDH (55).

La reforma recoge en el texto legal esa mayor densidad y rigor formal del escrito de preparación del recurso de casación exigidos por el TS. De acuerdo con el nuevo art. 89.2 LJCA, este escrito ha de expresar el contenido siguiente: 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 ésta 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

(53) Véanse SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso y ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso, «Aviso para navegantes: la cambiante jurisprudencia sobre el escrito de preparación en la casación contencioso-administrativa», en *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 821, 2011, págs. 6-7; y RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel, «La intensificación de las exigencias formales del recurso de casación (A propósito del Auto del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2011, rec. de casación n.º 2.927/2010)», en *REDA* núm. 150, 2011, págs. 469-484.

(54) EITC, desde la STC 181/2001, de 17 de septiembre, rechazó la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva frente a la inadmisión de recurso de casación por prepararlo sin acreditar que la infracción de normas no autonómicas era determinante. Desde la STC 265/2005, de 24 de octubre (con voto particular), rechazó también la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva contra la inadmisión de recurso de casación contencioso-administrativo por prepararlo sin exposición sucinta de la concurrencia de sus requisitos. Y a partir de la doctrina fijada en la STC 7/2015, de 22 de enero (con voto particular), estimatoria parcial en cuanto a la aplicación retroactiva, ha desestimado los recursos de amparo fundados en la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la igualdad ante la ley contra la inadmisión de un recurso de casación basada en la omisión, en el escrito de preparación, de la cita de las normas y jurisprudencia que el recurrente consideraba infringidas (por todas, STC 36/2015, de 2 de marzo, también con voto particular). Véase, entre otros, ALONSO MAS, María José, «El acceso al recurso de casación en el orden contencioso-administrativo: una oportunidad perdida», en *RAP* núm. 197, 2005, págs. 237-269.

(55) La STEDH de 9 de noviembre de 2004 (Caso Sáez Maeso contra España) declaró que la STS que inadmitió un recurso de casación por omisión en el escrito de preparación del motivo en que se funda el recurso vulneró el art. 6.1 CEDH, por llevar a cabo una interpretación rigorista y desproporcionada que impide el examen del fondo de la cuestión suscitada en el recurso por defecto formal en la preparación cuando previamente había sido admitido y no se había dado posibilidad de subsanación. La STEDH de 15 de diciembre de 2009 (Caso Llavador Carretero contra España) declara la vulneración del art. 6.1 CEDH por considerar que la STS de inadmisión de recurso de casación por falta de argumentación de su recurribilidad constituye una interpretación rigorista y desproporcionada que impide el examen del fondo de la cuestión suscitada en el recurso. Y la STEDH de 7 de junio de 2007 (Caso Salt Hiper S.A. contra España) declara la violación del art. 6.1 CEDH frente a la STS que inadmitió un recurso de casación por defecto de forma en la preparación, ante la modificación en la interpretación del TS sobre el requisito de relevancia y determinación en el fallo de la sentencia de la infracción de una norma no emanada de los órganos de la Comunidad Autónoma sin explicación ni proceso de rectificación. Doctrina reiterada en las SSTEDH de 22 de julio de 2008 (Caso Barrenechea Atucha contra España) y de 8 de enero de 2009 (Caso Golf de Extremadura S. A. contra España).

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 ésta 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; y f) Especialmente, fundamentar con singular referencia al caso, que concurren alguno o algunos de los supuestos que permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TS. Además, se refuerza su formalismo: tales requisitos se expresarán en apartados separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan (nuevo art. 89.2 LJCA).

Por tanto, a diferencia del sistema anterior, es ahora la ley la que fija de forma cierta y precisa los requisitos del escrito de preparación del recurso, a fin de solventar las críticas a la ausencia de fundamento legal de la práctica seguida por el TS, introduciendo las novedades siguientes (56):

- a) El referido contenido del escrito de escrito de preparación proyecta formalmente los requisitos exigidos para el acceso a la casación, incorporando un mayor rigor y supliendo en parte la supresión de los motivos. Así las exigencias o epígrafes referidas a la identificación de las normas o la jurisprudencia infringidas merecen varias consideraciones: 1) Recogen la exigencia jurisprudencial de que los motivos se anuncien en el escrito de preparación, sin comprender la crítica que es propia del escrito de interposición (57), si bien tal identificación ha de ser precisa con mención, por tanto, de los concretos preceptos o sentencias y sin que sirva la cita genérica de textos legales [nuevo art. 89.2.b) LJCA]; 2) Se generaliza el juicio de relevancia, pues en todo caso es necesario justificar tanto la invocación o aplicación u obligada observancia —de no haber sido alegadas— de las normas o jurisprudencia identificadas como infringidas, por lo que alcanza también al recurso frente a sentencias de la Audiencia Nacional [nuevo art. 89.1.b) LJCA] (58), como también la

(56) SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, págs. 25-28, critica el contenido del escrito, en el que sólo se justifica la letra e).

(57) De acuerdo con la jurisprudencia, todos los motivos han de tener su «anuncio» en el escrito de preparación, siendo cuestión diferente, que excede de ese anuncio, que en el escrito de interposición se complete el motivo con la adición de nuevos preceptos o normas, como sucede en este y en la mayoría de los casos (STS de 10 de mayo de 2013; recurso de casación núm. 2020/2012). Por tanto, como hasta ahora, basta con la «identificación» o cita, reservando la «crítica» para el escrito de interposición (STS de 8 de octubre de 2010, recurso de casación núm. 3896/2006).

(58) Sobre ello, FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, pág. 118 (nota 30).

determinación de su carácter relevante y determinante del fallo recurrido [nuevo art. 89.1.d) LJCA]; y 3) En el caso de alegarse una infracción de carácter procesal, habrá de acreditarse además que, de haberse podido, se pidió la subsanación en la instancia [nuevo art. 89.1.c) LJCA].

- b) En el caso de recurso de casación contra sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, se mantiene el requisito de justificar que la infracción se refiere a una norma del Derecho estatal o del de la Unión Europea [nuevo art. 89.1.e) LJCA] (59); pero la reseñada generalización —y anticipación— del juicio de relevancia acarrea la eliminación de su exigencia específica para este supuesto [antiguo art. 89.2 LJCA].
- c) La mayor novedad estriba en la exigencia de razonar aquí sobre la admisión del recurso de casación por el TS. Se debe fundamentar, con especial referencia al asunto, la concurrencia de alguno o algunos de los supuestos que permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TS [nuevo art. 89.1.f) LJCA].

Así pues, el escrito de preparación desempeña un doble papel crucial: 1) Es una pieza fundamental del nuevo sistema de admisión del recurso, pues tanto el primer filtro como el segundo y principal de la Sección de Admisión se desarrollan atendiendo a este escrito; y 2) Delimita el contenido del posterior escrito de interposición del recurso y con ello el alcance de la casación, ya que en la preparación han de identificarse de forma precisa las normas y jurisprudencia alegadas como infringidas, respecto de las que el auto de admisión precisará la cuestión o cuestiones objeto de pronunciamiento (nuevo art. 90.4 LJCA) a las que se ajustará la sentencia (nuevo art. 93.1 LJCA), e incluso en el escrito de interposición solo podrán analizarse las sentencias mencionadas en el de preparación [nuevo art. 92.3.a) LJCA].

VI.2. Primer filtro: comprobación del cumplimiento de los requisitos del escrito de preparación por la Sala de instancia

Una vez presentado el escrito de preparación, se somete al primer filtro de acceso a la casación que tiene lugar en el tribunal de instancia.

Hasta ahora, la actuación de la Sala de instancia en cuanto a la admisión es doble: primero, en la resolución a impugnar indica —si bien a

(59) ALONSO FURELOS, Juan Manuel, *Juicio de relevancia y casación administrativa*. Instituto Vasco de Derecho Procesal. San Sebastián, 2006.

efectos ilustrativos— si es susceptible o no de recurso de casación; y, luego, una vez presentado el escrito de preparación del recurso de casación, verifica el cumplimiento de los requisitos, de modo que si se cumplen el Secretario judicial tiene por preparado el recurso emplazando a las partes para su comparecencia e interposición ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS y, en otro caso, la Sala de instancia por auto motivado tiene por no preparado el recurso denegando el emplazamiento ante el TS, sin perjuicio de la interposición de recurso de queja contra este auto denegatorio (antiguo art. 90 LJCA). Esta actuación de la Sala de instancia, permitiendo o denegando el acceso a la casación, era posible en razón de la existencia de límites objetivos al acceso al recurso de casación (antiguo art. 86 LJCA), pero no estaba ligada a otras causas de inadmisión del recurso. En la práctica se trata primordialmente de verificar si el asunto supera o no el umbral económico (600.000 euros) y si la sentencia impugnada versa o no sobre Derecho estatal o comunitario europeo, siempre a reserva del superior criterio posterior del TS.

La reforma transforma este filtro para ajustarlo al nuevo sistema de admisión. Pese a privarse al órgano de instancia de algunos criterios objetivos —límites a la casación— para valorar la admisibilidad del recurso, se refuerza su papel en el acceso a la casación, sustituyendo —salvo para el supuesto de extemporaneidad— la intervención del Secretario judicial —que tras la Ley Orgánica 7/2015 pasa a denominarse Letrado de la Administración de Justicia— (antiguo 90.1 LJCA), por la de la propia Sala a la que corresponde la verificación, tanto positiva como negativa, de las exigencias formales (nuevo art. 89.4 y 5 LJCA) (60).

Dejando al margen el supuesto de preparación del recurso de casación fuera de plazo que aboca a la inadmisión por el Letrado de la Administración de Justicia (nuevo art. 89.3 LJCA), la actuación de la Sala de instancia se caracteriza de la forma siguiente: 1) Debe verificar si el escrito de preparación cumple los requisitos legales y, si no se cumplen, mediante auto motivado tendrá por no preparado el recurso de casación, esto es, lo «inadmitirá»; 2) Si se cumplen los requisitos legales, tendrá por preparado el recurso, emplazando a las partes para su comparecencia en el plazo de treinta días ante el TS, al que elevará los autos y el expediente administrativo, acompañados, si lo estima oportuno, de su opinión sucinta y fundada sobre el interés objetivo del recurso para la formación de jurisprudencia; y 3) Todas estas resoluciones tanto denegando como admitiendo la preparación del recurso de casación deben ser motivadas (nuevo art. 89.4 y 5 LJCA).

(60) Según FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, págs. 120-121, es un filtro previo que añade dificultades a la viabilidad del recurso y que podría haberse suprimido.

Por tanto, este filtro en la Sala de instancia consiste únicamente en comprobar el cumplimiento de los requisitos formales por el escrito de preparación, esto es, de las determinaciones exigidas en el nuevo art. 89.2 LJCA; a la que voluntariamente puede añadir su opinión sobre el interés casacional objetivo del recurso. Ello apunta a una colaboración entre órganos judiciales, dotando al tribunal de instancia de un papel activo en la admisión del recurso de casación, al corresponderle un primer control del cumplimiento de los requisitos formales del escrito de preparación; así como, en su caso, aportando su criterio sobre el interés objetivo del asunto para la formación de jurisprudencia (61).

VII. La admisión del recurso por el Tribunal Supremo: clave de la casación

El aspecto nuclear de la reforma, en contrapeso al ámbito general o universal de la casación, es la nueva configuración de la admisión del recurso (62), en la que se aprecia la influencia del amparo constitucional (63), así como del «certiorari» del Tribunal Supremo estadounidense (64). Se invierte el enfoque anterior: deja de ser, como hasta ahora,

(61) Esta intervención del órgano de instancia, que es posterior a la preparación de recurso, parece que debiera afectar a la excepcionalidad de la audiencia a las partes personadas en el trámite de admisión ante el TS (nuevo art. 90.1 LJCA), que en este caso habría de otorgarse para que el recurrente pudiera conocer y, en su caso, contrarrestar el informe de la Sala de instancia.

(62) La nueva regulación de la admisión sigue la propuesta de los referidos informes de la Sala de Gobierno del TS, págs. 27-32, y del Consejo General del Poder Judicial, págs. 683-684 (parágrafos 145-149).

(63) Es apreciable aquí el eco de la reforma del recurso de amparo por la LO 6/2007, en cuya exposición de motivos se decía: «La primera de estas novedades es la que afecta a la configuración del trámite de admisión del recurso de amparo. Y es 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 sin duda agilizará el procedimiento al transformar el examen de admisión actual en la comprobación en las alegaciones del recurrente de la existencia de relevancia constitucional en el recurso». Como indica FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, pág. 127, esta nueva configuración de la casación sigue la senda marcada por el amparo constitucional tras su reforma en 2007.

(64) Así lo indican SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, págs. 11, 21 y 39, al señalar que la reforma implanta el sistema de *certiorari*; OZANO CUITANDA, Blanca, «La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo por la Ley Orgánica 7/2015: análisis de sus novedades», en *Diario La Ley* núm. 8599, 7 de septiembre de 2015 y en *Diario La Ley* núm. 8609, de 21 de septiembre de 2015; CANCIO FERNÁNDEZ, *op. cit.*, págs. 55-61; y PÉREZ ALONSO, Jorge, «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», en *Diario La Ley*, N.º 8621, 8 de octubre de 2015. Respecto del «certiorari», AHUMADA RUIZ, Marian,

un trámite de inadmisión (cfr. antiguo art. 93, en particular apartado 2, LJCA) (65) y se convierte en un sistema de admisión de los recursos.

Este nuevo régimen de admisión gira en torno a dos pilares interdependientes: uno, el interés casacional objetivo que pasa a ser el único criterio de admisión; y otro, su apreciación discrecional y final por el TS. Su objetivo es evitar una sobrecarga o atasco de recursos que impida satisfacer la preponderante finalidad de formación de jurisprudencia (66).

VII.1. El interés casacional objetivo como único criterio de admisión

La anterior regulación establece cinco causas de inadmisión del recurso de casación «común» por el TS (antiguo art. 93.2 LJCA). Destaca, por su incidencia práctica, la primera que comprende el incumplimiento de las condiciones formales del escrito de preparación y el carácter no recurrible de la resolución [antiguo art. 93.2.a) LJCA], siendo el motivo principal la falta de superación del alto umbral cuantitativo —elevado a 600.000 euros en 2011— interpretado de forma muy rigurosa por el TS que no está vinculado por la cuantía del proceso en la instancia. Además, en la última aparece ya la noción de «interés casacional», como criterio de cierre de la casación para los asuntos de cuantía indeterminada que no se refieran a la impugnación directa o indirecta de reglamentos cuando el recurso se funde en un motivo de infracción sustantiva [antiguo art. 93.2.e) LJCA] (67); pero este supuesto se centra, no en el interés jurídico de las cuestiones sometidas, sino en la posible extensión o generalidad del asunto (68).

«El «certiorari»: Ejercicio discrecional de la Jurisdicción de apelación por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos», en *REDC* núm. 41, 1994, págs. 89-136.

(65) SANTAMARÍA PASTOR, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, *cit.*, pág. 956, alude a una fuerte querencia hacia la inadmisión. Y es expresivo de ello, MEDINA GONZÁLEZ, Sara. *La inadmisión del recurso de casación contencioso-administrativo*. Thomson-Civitas. Cizur Menor, 2009.

(66) SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, pág. 21. Como afirma MEDINA GONZÁLEZ, *op. cit.*, pág. 19, el trámite de admisión resulta fundamental para actuar como filtro que ayude a terminar con el atasco en que se encuentra el TS ante el gran número de recursos que tiene que resolver.

(67) Por todos, el ATS de 9 de abril de 2015 (recurso de casación núm. 990/2014) delimita los dos supuestos diferenciados en los que puede apreciarse carencia de interés casacional como causa de inadmisión del recurso de casación: el primero, cuando el recurso no afectare a un gran número de situaciones, y, el segundo, cuando no poseyera el suficiente contenido de generalidad.

(68) Así BAUZZA ARIÑO, *op. cit.*, pág. 197, critica esta noción basada en el número de asuntos o en la generalidad.

La reforma fija novedosamente el «interés casacional objetivo» como único criterio de admisión del recurso de casación (69), de apreciación discrecional por el TS. 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 TS estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia (nuevo art. 88.1 LJCA). Por tanto, el interés casacional objetivo se refiere a la idoneidad del asunto, atendiendo a la infracción jurídica alegada, para acceder a la casación por resultar conveniente para asegurar la unidad del ordenamiento y la formación y uniformidad de la jurisprudencia; esto es, el interés «objetivo» o trascendente a las partes procesales que puede presentar la resolución del recurso (70).

Esa noción se delimita mediante la descripción de supuestos en los que un asunto podrá acceder al TS por existir un interés casacional, diversificados en dos grupos —circunstancias y presunciones— con un régimen diferenciado (71). Estos descriptores pretenden acotar dicho concepto para evitar el arbitrio judicial por referencia a las finalidades del recurso de casación (72). Su concurrencia ha de ser fundamentada en el escrito de preparación [nuevo art. 89.2.f LJCA].

(69) Se acoge la propuesta de los citados informes de la Sala de Gobierno del TS, pág. 26, y del Consejo General del Poder Judicial, pág. 681 (parágrafo 140), que abogan por un modelo basado sólo 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. Con ello se separa 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) también por la Ley Orgánica 7/2015. Según GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *op. cit.* págs. 635-636, convertir al interés casacional en razón única para poder recurrir una resolución judicial en casación relega en gran medida los derechos e intereses de los particulares y puede ser un obstáculo a la evolución de la jurisprudencia al dificultar la separación por los órganos judiciales inferiores cuando entiendan que la jurisprudencia del TS es errónea y se apartan de ella.

(70) BLASCO GASCÓ, *op. cit.*, pág. 36.

(71) Se sigue la propuesta de los citados informes de la Sala de Gobierno del TS, págs. 27-29, y del Consejo General del Poder Judicial, págs. 683-684, de que el legislador diferenciase dos grandes grupos de supuestos: uno, a modo de umbral mínimo del interés casacional, en el que se defina éste y, por, exclusión, qué recurso son los que, ya de entrada, ha de entenderse que no presentan tal interés; y, otro, cualificando unos en concreto y dando un paso más, identifique aquellos en los que sí puede presumirse que tal interés existe; que se considera de suma importancia con una forma de resolución dispar. Veáanse HINOJOSA MARTÍNEZ, *op. cit.* págs. 124-174; y CANCIO FERNÁNDEZ, *op. cit.*, págs. 72 y ss.

(72) HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO, *op. cit.*, pág. 4250. La exposición de motivos de la LEC 2000 (apartado XIV), respecto de la reforma de la casación civil, había afirmado «Los límites de cuantía no constituyen por sí solos un factor capaz de fijar de modo razonable y equitativo ese ámbito objetivo. Y tampoco parece oportuno ni satisfactorio para los justiciables, ávidos de seguridad jurídica y de igualdad de trato, que la configuración del nuevo ámbito casacional, sin duda necesaria por razones y motivos que trascienden elementos coyunturales, se lleve a cabo mediante una selección casuística de unos cuantos asuntos de «interés casacional», si este elemento se deja a una apreciación de índole muy subjetiva».

Las circunstancias para que el TS pueda estimar que existe interés casacional objetivo son, entre otras, cuando la resolución impugnada (nuevo art. 88.2 LJCA):

- 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. Esta circunstancia viene a recoger la justificación del anterior recurso de unificación de doctrina (antiguo art. 90.1 LJCA), con dos cambios: uno, frente a la triple identidad hasta ahora exigida (subjctiva, objetiva y de fundamento), la reforma únicamente se refiere a la identidad de «cuestiones», lo que parece limitar tal requisito al fundamento o vertiente jurídica del asunto; y, otro, sólo se refiere al Derecho estatal o comunitario europeo, sin mención al Derecho autonómico pese a la supresión del recurso de casación en unificación de doctrina de Derecho autonómico (73).
- b) Siente una doctrina sobre dichas normas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales. Esta circunstancia, junto a la extensión de efectos, justifica el recurso contra las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados (nuevo art. 86.1, párrafo segundo, LJCA) y recuerda al recurso de casación en interés de ley que se suprime (antiguos arts. 100.1 y 101.1 LJCA)
- c) Afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso. Se recoge en sentido positivo el primero de los supuestos definidores del «interés casacional» en el sustituido art. 93.2.e) LJCA.
- 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 (74). Ello plasma el sometimiento a la Ley de los jueces y tribunales, que no pueden suspender o inaplicar las normas con rango de ley, planteando en caso de duda la

(73) Como se ha indicado más atrás, es un botón de muestra de que, pese a la mención a un recurso de casación fundado en infracción del Derecho autonómico (nuevo art. 86.3 LJCA), la nueva regulación solo contempla realmente la casación ante el TS.

(74) Esta circunstancia alude a la validez constitucional de la norma legal, y no a su contradicción con el Derecho comunitario europeo, en cuyo caso la jurisprudencia del TS entiende que, en virtud de la primacía y aplicabilidad del ordenamiento de la Unión Europea, el juez nacional puede inaplicar la norma legal interna contraria a éste (así, STS de 7 de febrero de 2012; recurso contencioso-administrativo 419/2010). Véase, por todos, MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, págs. 515-525 y 1243. Además, la protección del ordenamiento europeo constituye otra circunstancia específica para apreciar el interés casacional objetivo.

cuestión de inconstitucionalidad ante el TC (arts. 163 CE y 5 LOPJ) (75), de modo que la resolución judicial que inaplica una Ley incurrirá en infracción del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (76).

- e) Interprete y aplique aparentemente con error y como fundamento de su decisión una doctrina constitucional. Su finalidad es asegurar la vinculación de los órganos judiciales a la Constitución y a la «jurisprudencia» del TC (art. 5.1 LOPJ).
- 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 éste a título prejudicial. Ello es consecuencia del principio de primacía del Derecho comunitario europeo, asegurando la vinculación a la jurisprudencia europea (77) y que en caso de duda se plantee la cuestión prejudicial (78), como ahora dispone expresamente el art. 4 bis LOPJ (añadido también por la Ley Orgánica 7/2015).

(75) Según la doctrina constitucional, no existe un derecho al planteamiento por el juez de una cuestión de inconstitucionalidad, sin perjuicio de la exigencia de debida motivación (por todas, STC 35/2002, de 11 de febrero, FJ 3).

(76) Por todas, SSTC 173/2002, de 9 de octubre; y 76/2011, de 16 de mayo. Véase, entre otros, RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «A vueltas con la cláusula de prevalencia del derecho estatal: sobre la inaplicación judicial de leyes autonómicas», en *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. 10, 2012, págs. 69-83.

(77) RUIZ-JARABOY COLOMER, Dámaso, «La vinculación a la jurisprudencia del tribunal de justicia de las Comunidades Europeas (I)», y CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Manuel, «La vinculación a la jurisprudencia del tribunal de justicia de las Comunidades Europeas (II)», en *Estudios de derecho judicial* núm. 34, 2001 (Ejemplar dedicado a: La fuerza vinculante de la jurisprudencia), págs. 283-318 y 319-382. La STC 145/2012, de 2 de julio, anula una resolución judicial que aplica una norma legal expresamente declarada contraria al Derecho de la Unión Europea por STJUE. Puede consultarse el comentario de ARROYO JIMÉNEZ, Luis, «Hacia la normalización constitucional del derecho de la Unión Europea. (A propósito de la STC 145/2012, de 2 de julio)», en *REDE* núm. 45, 2013, págs. 139-169.

(78) Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia (por todas, STJUE de 1 de octubre de 2015, asunto C-452/14, Doc Generici, parágrafo 43), «de conformidad con el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, un órgano jurisdiccional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, cuando se suscita ante él una cuestión de Derecho de la Unión, ha de dar cumplimiento a su obligación de someter dicha cuestión al Tribunal de Justicia, a menos que haya comprobado que la cuestión suscitada no es pertinente, o que la disposición de Derecho de la Unión de que se trata fue ya objeto de interpretación por el Tribunal de Justicia, o que la correcta aplicación del Derecho de la Unión se impone con tal evidencia que no deja lugar a duda razonable alguna». Por otra parte, según reiterada doctrina constitucional (desde la STC 58/2004, de 19 de abril; reiterada en las SSTC 212/2014, de 18 de diciembre y 99/2015, de 25 de mayo), la decisión de no plantear una cuestión prejudicial no implica per se la lesión de las garantías previstas en el art. 24 CE, por lo que en la instancia constitucional solo corresponde ponderar si la resolución judicial está fundada en Derecho y es fruto de una exégesis racional de la legalidad ordinaria. Véase ALONSO GARCÍA, Ricardo, «Cuestión prejudicial europea y tutela judicial efectiva (a propósito de las SSTC 58/2004, 194/2006 y 78/2010)», en *Administración y justicia...*, cit., vol. 1, págs. 5-26.

- g) Resuelva un proceso en que se impugnó, directa o indirectamente, una disposición de carácter general (79). No obstante, si la sentencia ha declarado nula la disposición general se está ante una presunción de existencia del interés casacional objetivo [nuevo art. 88.3.c) LJCA].
- h) Resuelva un proceso en que lo impugnado fue un convenio celebrado entre Administraciones públicas. Es decir, sólo los convenios interadministrativos y no los suscritos con sujetos de derecho privado (80).
- i) Haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales. Con ello se recoge la contraexcepción al límite cuantitativo a la casación, que permitía el acceso a la casación cuando se trate de dicho procedimiento especial cualquiera que sea la cuantía del asunto [antiguo art. 86.2.b), inciso final, LJCA] (81).

Esta relación abierta de circunstancias ofrece únicamente supuestos a alegar por el recurrente para acceder a la casación [nuevo art. 89.2.f) LJCA], pero su fundada alegación no asegura la admisión, pues ésta queda a la apreciación discrecional de la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS (82).

(79) Es clara la influencia, a sensu contrario, del antiguo art. 93.2.e) LJCA, que venía a permitir el recurso de casación en caso de impugnación de reglamentos. Téngase en cuenta que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, los planes de urbanismo se consideran normas o disposiciones generales a efectos de su impugnación (por todas, STS de 11 de diciembre de 2009; recurso de casación núm. 5100/2005).

(80) La competencia para conocer en única instancia de los recursos en relación con convenios entre Administraciones públicas está atribuida a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia cuando sus competencias se ejerzan en el ámbito territorial autonómico [art. 10.1.g) LJCA] y a igual Sala de la Audiencia Nacional en otro caso [art. 11.1.c) LJCA]. Los convenios están regulados con carácter general en los arts. 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. De acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

(81) Entre otros, CATALINA BENAVENTE, María Ángeles, *El Tribunal Supremo y la tutela de los derechos fundamentales* (el recurso de casación y el art. 53.2 CE). Tirant lo Blanch. Valencia, 2010.

(82) Son elocuentes, en tal sentido, las expresiones de los arts. 88.1 («podrá ser admitido...cuando estime»), 88.2 («podrá apreciar»), 89.1.f) («permiten apreciar») y 90.3.a) («ha de apreciarse la existencia») LJCA. Así SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, págs. 22-23, indica que es una relación indicativa y no exhaustiva; FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, pág. 122, se refiere a un catálogo ejemplificativo de circunstancias «indiciarias» de la existencia de interés casacional objetivo; y MUÑOZ ARANGUREN, *op. cit.*, págs. 3-5, señala el contraste de ese carácter abierto y el precepto citado que se refiere a los supuestos del art. 88.2 y 3 LJCA.

Se fijan también varios supuestos en los que se presume que existe interés casacional objetivo [nuevo art. 90.3.b) LJCA]. Las presunciones son las siguientes (nuevo art. 88.3 LJCA):

- 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. Se pretende así la formación de jurisprudencia por el TS.
- b) Cuando dicha resolución se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea. Esta presunción presenta una doble vertiente: de un lado, muestra la vinculación de los órganos inferiores a la jurisprudencia permitiendo que el TS corrija las sentencias que se separen de ella para garantizar la interpretación y aplicación uniforme del ordenamiento; y, de otro, posibilita la evolución o cambio en la jurisprudencia ante su deliberada inaplicación por el órgano judicial de instancia por considerarla errónea (83).
- c) Cuando la sentencia recurrida declare nula una disposición de carácter general, salvo que esta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente (84).
- 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 (85).
- e) Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Esto es, los dictados por ese órgano colegiado, pero no por sus miembros (86).

(83) La anterior causa de inadmisión por haberse desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales [antiguo art. 93.2.c) LJCA)] podía excepcionarse cuando las cuestiones jurídicas planteadas pusieran de manifiesto una crítica suficientemente razonada de la jurisprudencia que pudiera dar lugar a la reconsideración de tal doctrina jurisprudencial y eventualmente a su modificación (así, ATS de 6 febrero 2014; recurso de casación núm. 458/2013).

(84) Esta circunstancia recoge aquí el supuesto de apertura en todo caso de la casación respecto de las sentencias que declarasen nula o conforme a Derecho una disposición de carácter general (antiguo art. 86.3 LJCA).

(85) Véanse el art. 11.g) y h) y la disposición adicional cuarta LJCA.

(86) La redacción del precepto es distinta a la del art. 8.3 LJCA («que procedan»). No obstante, pudiera plantearse si, como ocurre con la competencia de los Juzgados, se refiere a los que procedan originariamente del Gobierno autonómico, con exclusión de los confirmatorios de los actos de otros órganos inferiores; esto es, a las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia sobre tales actos. Véase SEBASTIÁN LABAYEN, Ildefonso, «La distribución competencial entre los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo en Navarra», *RJN* núm. 27, 1999, pág. 230.

No obstante, en los supuestos a), d) y e) el recurso podrá inadmitirse por auto motivado cuando el TS aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia (nuevo art. 88.3, último párrafo, LJCA).

Tampoco estas presunciones aseguran la admisión, pues —salvo la letra b)— siempre resta la estimación por el TS sobre la existencia de interés casacional objetivo. Así, los supuestos de inicial relevancia objetiva del asunto bien por razón de la actividad impugnada (la anulación de una disposición general) o bien por el órgano del que emana la actuación administrativa impugnada quedan, a la postre, igualmente sometidos a la apreciación discrecional del Tribunal de casación que podrá inadmitir los recursos en tales supuestos si considera que no concurre suficiente trascendencia o el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo (87).

Por tanto, la diferencia entre circunstancias y presunciones tiene un elevado componente formal: en las primeras, su apreciación positiva debe motivarse en el auto de admisión (nuevo art. 88.1, inciso inicial, LJCA) y la inadmisión se acuerda sin motivación por una sucinta providencia; y en las segundas, su apreciación negativa debe motivarse en auto de inadmisión destruyendo así la presunción (nuevo art. 88.3, último párrafo, LJCA).

Todas las circunstancias y presunciones, aunque en algunos casos están emparentadas con anteriores supuestos de recurribilidad de las sentencias, responden al nuevo modelo de admisión con un doble perfil: 1) Su configuración objetiva para asegurar la formación y uniformidad de la jurisprudencia, que vincula a los órganos inferiores, ya que el TS podrá corregir toda contradicción o separación clara de su jurisprudencia en aras de la previsibilidad y de la seguridad jurídica; y 2) Sobre todo, son únicamente supuestos o descriptores que han de ser fundamentados en el escrito de preparación y permiten al TS apreciar si existe interés casacional [nuevos arts. 88.1 y 89.1.f) LJCA], por lo que la admisión del recurso depende de la decisión en única y última instancia de la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS (88).

(87) SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, pág. 23, indica que uno y otro listado enumeran situaciones de hecho puramente *indiciarias* de la existencia de un interés casacional objetiva, que puede concurrir, o no, en cada caso, y cuya apreciación es enteramente libre por la Sala, salvo la letra b) que es una presunción *iuris et de iure*; FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, pág. 116, entiende que en esta letra b) parece configurarse una presunción *iuris et de iure*. En igual sentido, MUÑOZ ARANGUREN, *op. cit.*, pág. 6.

(88) En atención a la influencia apreciada, puede indicarse que la admisión de asuntos por el Tribunal Supremo estadounidense no es una cuestión de derecho, sino de discreción judicial, fijándose varias razones o circunstancias a tener en cuenta, que, empero, no controlan ni miden plenamente la discreción del Tribunal (Regla 10 de las Normas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, aprobadas el 1 de abril de 2013 y vigentes desde el 1 de julio de 2013). Según el profesor FISHER, Jeffrey L., «The Supreme Court's Secret Power», en *New York Times*, 24 de septiembre de 2015, pág. A35, la elección de casos constituye un poder secreto pues no se indica cómo ha votado cada uno de los jueces ni se da razón alguna.

VII.2. Trámite de admisión: apreciación discrecional del interés casacional objetivo por la Sección de Admisión

Una vez se reciben en el TS los autos originales y el expediente administrativo elevados por la Sala de instancia, entra en juego el trámite de admisión, clave del nuevo recurso de casación. Este trámite, que constituye el segundo y principal filtro de acceso a la casación, se configura novedosamente del modo siguiente:

- a) La admisión tiene lugar en la fase ante el TS, pero con una importante transformación procedimental: el emplazamiento a las partes —incluida la recurrente— es sólo para comparecer ante el TS (nuevo art. 89.5 LJCA) y, por tanto, la admisión ya no tiene lugar respecto de la interposición de recurso, sino con el escrito de preparación, al postergarse aquel escrito a un momento posterior (nuevo art. 92.1 LJCA) (89). La parte recurrente tiene que fundamentar en el escrito de preparación la concurrencia de algunos de los supuestos de interés casacional [nuevo art. 89.1.f) LJCA] y la parte recurrida puede oponerse a la admisión en su escrito de comparecencia ante el TS si lo presenta dentro del término del emplazamiento (nuevo art. 89.6 LJCA), sin que después en el escrito de oposición pueda pretender la inadmisión (nuevo art. 92.5 LJCA). Y se elimina la obligatoriedad del trámite de puesta de manifiesto y alegaciones a las partes personadas de la posible causa de inadmisión (antiguo art. 93.3 LJCA), que pasa a ser excepcional y solo si las circunstancias del asunto lo aconsejan (nuevo art. 90.1 LJCA) (90).
- b) El objetivo de este trámite es la admisión: además de verificar si se cumplen los requisitos para la procedencia del recurso de casación, se trata sobre todo de decidir si existe interés casacional objetivo para acceder a la casación (nuevo art. 90.4 LJCA). Por tanto, es un sistema de selección de asuntos: podrán ser admitidos los recursos

(89) No se prevén las consecuencias de la falta de comparecencia de las partes dentro del plazo del emplazamiento, salvo que la parte recurrida no podrá oponerse a la admisión y que los sucesivos trámites se entenderán con las partes personadas (nuevo art. 90.1 LJCA). No obstante, parece que la parte recurrente debe personarse, pues si no lo hiciera, de admitirse a trámite el recurso, no podría notificársele la resolución requiriendo la presentación del escrito de interposición y su falta de presentación en plazo conlleva declarar desierto el recurso (nuevo art. 92.2 LJCA). Y la parte recurrida podría demorar su comparecencia hasta el momento posterior a la admisión, una vez el Letrado de la Administración de Justicia haya comunicado a la Sala de instancia la decisión adoptada sobre la admisión (nuevo art. 90.6 LJCA) o se haya publicado el auto de admisión en la Web del TS (nuevo art. 90.7 LJCA).

(90) Sobre ello, SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, págs. 31-32.

que estime el TS que presentan interés casacional objetivo (nuevo art. 88.1 LJCA) y, en otro caso, resultan inadmitidos.

- c) La decisión corresponde a la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, que estará integrada por el Presidente de la Sala y al menos un Magistrado de cada una de las Secciones (nuevo art. 90.2 LJCA)(91). A tal fin, dicha Sección 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(92).
- d) La centralidad de la admisión, así como la diversidad entre circunstancias y presunciones, se proyectan en la forma de las decisiones. La admisión se acordará en todo caso mediante auto [nuevo art. 90.3.a) y 4 LJCA](93), que será motivado en el caso de las circunstancias (nuevo art. 88.2 LJCA). El auto de admisión precisará la cuestión o cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo e identificará la norma o normas jurídicas que 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 (nuevo art. 90.4 LJCA). Por tanto, la decisión de admisión tiene un efecto delimitador de la sentencia, ya que ésta solo puede pronunciarse sobre la interpretación de aquellas normas estatales o de la Unión Europea sobre las que, en el auto de admisión a trámite, se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo (nuevo art. 93.1 LJCA), sin perjuicio de que, al tiempo y de forma contradictoria, se autorice que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso (nuevo art. 90.4 LJCA).
- La inadmisión respecto de las circunstancias se acordará mediante providencia, salvo cuando la Sala de instancia hubiere emitido informe fundado y favorable a la admisión que será por auto

(91) Véase la crítica a esta previsión de SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, págs. 30-31.

(92) El Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, con la función de asistir al Presidente y a las distintas Salas en los procesos de admisión de los recursos de que conozcan y mediante la elaboración de estudios e informes, se regula en los nuevos arts. 61 bis a 61 sexies de la LOPJ añadidos por la Ley Orgánica 7/2015. Con ello se modifica y refuerza el órgano técnico ya existente, lo que ha exigido un régimen transitorio para el personal integrante (disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 7/2015). CANCIO FERNÁNDEZ, *op. cit.*, págs. 97-102, destaca el papel a desempeñar por los Letrados del Gabinete Técnico, en parangón con lo que ocurre en el TS estadounidense.

(93) Aunque la determinación de esta forma de resolución solo se refiere a los supuestos del art. 88.2 [nuevo art. 90.3.a), primer inciso, LJCA], hay que entenderla también aplicable a los supuestos del art. 88.3, respecto de los que la norma sólo contempla la inadmisión [nuevo art. 90.3.b) LJCA], según resulta del art. 90.4 LJCA.

motivado [nuevo art. 90.3.a) LJCA]; y, en cambio, en cuanto a las presunciones se realizará por auto motivado en el que se justificará que concurren las salvedades previstas [nuevo art. 90.3.b) LJCA]. La providencia de inadmisión indicará únicamente si en el recurso de casación concurre una de estas circunstancias: la ausencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación o recurribilidad de la resolución impugnada, el incumplimiento de cualquiera de las exigencias que el artículo 89.2 impone para el escrito de preparación, no ser relevante y determinante del fallo ninguna de las infracciones denunciadas o la carencia en el recurso de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia (art. 90.4 LJCA). Por tanto, esta providencia no es motivada y se limita a señalar cuál es el requisito incumplido o apodócticamente la ausencia de interés casacional en aras de la simplificación y agilidad en la inadmisión.

- e) Las decisiones de admisión o inadmisión son definitivas: contra ellas no cabe recurso alguno (nuevo art. 90.5 LJCA) y difícilmente podría prosperar un recurso de amparo (94). Este carácter definitivo se extiende a la parte recurrida que en el escrito de oposición no puede pretender la inadmisión del recurso (nuevo art. 92.5, inciso final, LJCA; y también a la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, pues la posible inadmisión posterior de la casación por la Sección competente solo se refiere al incumplimiento de los requisitos en el escrito de interposición (nuevo art. 92.4 LJCA), sin que pueda revisar el auto de admisión de la Sección de Admisión.
- f) La decisión de admisión permite continuar la tramitación del recurso de casación: se comunica inmediatamente a la Sala de instancia y se remiten las actuaciones a la Sección competente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS (nuevos arts. 90.7 y 91.1 LJCA). Además, en razón de la finalidad objetiva del recurso de casación, los autos de admisión se publicarán en la página Web del TS y la Sala de lo Contencioso-administrativo semestralmente

(94) De acuerdo con reiterada doctrina constitucional, el derecho a los recursos —en concreto, la casación— es un derecho de configuración legal, sin que exista el derecho a una doble instancia salvo en materia penal y «corresponde al Tribunal Supremo la última palabra sobre la admisibilidad de los recursos de casación ante él interpuestos, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123 CE)» (desde la STC 37/1995, de 7 de febrero; reiterada en la STC 7/2015, de 22 de enero, declara, FJ 2.A). Así el TC ha avalado la restrictiva interpretación adoptada en el Acuerdo de la Junta General de los Magistrados de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2000, en el que se establecen los criterios sobre el acceso a la casación civil (SSTC 150/2004, de 20 de septiembre, y 164/2004, de 4 de octubre; y AATC 191/2004, de 26 de mayo, y 201/2004, de 27 de mayo). Véase, entre otros, BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, «El derecho fundamental al recurso», en LEGUINA VILLA, Jesús y SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, cit., págs. 413-423.

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).

Esta publicidad atiende al sentido (admisión) y no a la forma de las decisiones, sin preverse la publicación de las resoluciones de inadmisión —providencias y autos—, cuando era posible una solución más adecuada: publicar en la Web del TS todos los autos, sean de admisión o de inadmisión, dado que éstos últimos deben ser motivados, lo que permitiría conocer su fundamento y serviría de orientación para el futuro (95).

- g) La decisión de inadmisión pone fin al procedimiento y se comunica de inmediato a la Sala de instancia, a la que se devolverán las actuaciones procesales y el expediente administrativo (nuevo art. 90.6 LJCA). Además, dispondrá la imposición de de las costas a la parte recurrente, bien de forma limitada a una parte de ellas o hasta una cifra máxima (nuevo art. 90.8 LJCA).

En suma, la admisión del recurso depende de la apreciación discrecional del TS sobre la existencia de interés casacional objetivo en el asunto (96); esto es, un poder definitivo para seleccionar los recursos de casación que estime convenientes para la formación y uniformidad de la jurisprudencia (97), con la consiguiente inadmisión de un gran número de recursos de casación de forma ágil y sencilla que contrasta con el rigor exigido al recurrente. Con ello se traslada aquí la posición del TC en la admisión de los recursos de amparo (98).

(95) Ello, como apunta SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, págs. 32-33, sería de utilidad tanto para los órganos judiciales como para las partes.

(96) ORTELLS RAMOS, Manuel, «El Tribunal Supremo Español: un tribunal en busca de su identidad», en GIMENO SENDRA, Vicente, *El Tribunal Supremo, su doctrina legal y el recurso de casación. Estudios en Homenaje del Profesor Almagro Nosete*. Iustel. Madrid, 2007, págs. 84-85, veía en la aplicación del criterio de interés casacional una sospecha de solapado ejercicio de discrecionalidad. Así lo destacan RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón, «El anteproyecto para convertir la casación contencioso-administrativa en un recurso de admisión discrecional», en *Actualidad Administrativa* núm. 1, 2014, pág. 5; LOZANO CUTANDA, *op. cit.*; CANCIO FERNÁNDEZ, *op. cit.*, págs. 83 y 90; PÉREZ ALONSO, *op. cit.*; y MUÑOZ ARANGUREN, *op. cit.*, págs. 4-6.

(97) En similar sentido, SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, págs. 21-23; y FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, pág. 109-110.

(98) Cfr. art. 50.1.b) LOTC (en la redacción dada por la LO 6/2007). Esa proximidad ha sido afirmada por el propio TS respecto de la interpretación del anterior art. 93.2.e) LJCA. Así el ATS de 9 de abril de 2015 (recurso de casación núm. 990/2014), declara que «el Tribunal Constitucional ha llegado a conclusiones similares en la STC (Pleno) 155/2009 de 25 de junio de 2009, donde, interpretando una causa de inadmisión del recurso de amparo constitucional que guarda similitudes con la aquí estudiada, consistente en carecer el recurso de amparo de “especial trascendencia constitucional”».

VIII. La sustanciación del recurso ante el Tribunal Supremo

VIII.1. La interposición del recurso: supresión de motivos y carácter formal

La interposición del recurso sufre también importantes cambios respecto del tiempo, contenido y forma. En primer lugar, se modifica la tramitación del recurso ante el TS, que antes se iniciaba con la personación y la formulación del escrito de interposición del recurso por la parte recurrente dentro del plazo de emplazamiento —30 días— conferido por la Sala de instancia (antiguo art. 92.1 en relación con el 90.1, párrafo segundo, LJCA); así como la simple personación en dicho plazo de la parte recurrida. Con la reforma, tras la resolución de la Sala de instancia de tener por preparado el recurso de casación, el emplazamiento lo es únicamente para comparecer ante el TS (nuevo art. 89.5 LJCA), por lo que la parte recurrente solo ha de presentar un simple escrito de personación y no el escrito de interposición del recurso.

El escrito de interposición debe presentarse por la parte recurrente ante la Sección competente en el plazo de treinta días a contar desde notificación de la diligencia de la Sección de Admisión remitiendo los autos a la Sección competente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, estando de manifiesto en dicho plazo las actuaciones procesales y el expediente administrativo en la oficina judicial (nuevo art. 92.1 LJCA) (99); esto es, dicho escrito se formula una vez admitido a trámite el recurso.

Este cambio obedece a la nueva configuración del trámite de admisión. No se refunden los escritos de preparación y de interposición, pero responden a funciones y momentos dispares: la preparación es la pieza fundamental para la admisión a presentar de forma inexcusable en el inicio del procedimiento; mientras la interposición es el escrito donde se han de fundar las infracciones jurídicas con la crítica a la sentencia recurrida, a presentar solo cuando el recurso ha sido admitido o seleccionado. Esta postergación del escrito de interposición conlleva su eliminación para los recursos inadmitidos, lo que tiene un efecto colateral de reducción de los costes económicos asociados a él (tasa judicial y honorarios) (100).

(99) Ello conlleva lógicamente la supresión del trámite de sostenimiento del recurso con aplazamiento de la formulación del escrito de interposición previsto para el defensor de la Administración y el Ministerio Fiscal (antiguo art. 92.3 LJCA).

(100) La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional se regula en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (modificada por Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero y por Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero), constituyendo hecho imponible la interposición de recursos de casación en el orden contencioso-administrativo; si bien, tras la reforma de 2015, fue suprimida para las personas físicas en todas las jurisdicciones e instancias.

Si transcurre dicho plazo sin presentar el escrito de interposición, el Letrado de la Administración de Justicia declarará desierto el recurso con devolución de las actuaciones a la Sala de la que procedieran; siendo esta declaración susceptible de los recursos previstos contra resoluciones de los Secretarios judiciales (nuevo art. 92.2 LJCA).

En segundo lugar, la reforma suprime la exigencia de motivos en los que había de fundarse el recurso de casación (antiguo art. 88.1 LJCA) (101); pero no desaparece el carácter formalista del escrito de interposición del recurso de casación, que resulta reforzado a través de dos medidas:

- a) El contenido necesario del escrito de interposición comprende la exposición razonada de 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 sólo citar, las sentencias del TS que a juicio de la parte son expresivas de aquella jurisprudencia, para justificar su aplicabilidad al caso; así como la precisión del sentido de las pretensiones que la parte deduce y de los pronunciamientos que solicita (nuevo art. 93.3 LJCA).
- b) El cumplimiento de los siguientes requisitos formales: su contenido se expondrá en apartados separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan (nuevo art. 93.3, inciso inicial, LJCA); se exige un cumplido análisis, y no la mera cita, de la jurisprudencia alegada en el escrito de preparación del recurso, sin que puedan añadirse otras sentencias no citadas en éste [nuevo art. 93.3.a LJCA] (102); y, siguiendo precedentes comparados, deberá ajustarse a la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas, incluidas las relativas a su presentación por medios telemáticos, que pueda fijar la Sala de Gobierno del TS mediante acuerdo que se publicará en el Boletín Oficial del Estado (nuevo art. 87.bis.3 LJCA).

(101) Se trata de la supresión de una exigencia formal, ya que las infracciones jurídicas han de razonarse en apartados separados y habrán de estar en concordancia con el dispar contenido del pronunciamiento estimatorio de la sentencia (nuevo art. 93.1 y 2 LJCA).

(102) En línea con la jurisprudencia. Así, la STS de 17 de noviembre de 2010 (recurso de casación núm. 1447/2009), declara que, si lo que se denuncia es la infracción de la jurisprudencia, no basta con la mera cita de determinadas sentencias, sino que es preciso un esfuerzo de identificación de la doctrina que establecieron al enjuiciar los supuestos de que trataban, así como de su relación con el que ahora se enjuicia; la STS de 18 de junio de 2010 (Recurso de casación núm. 4097/2006) rechaza la invocación genérica, imprecisa o indiscriminada de normas, ni cita de textos legales concretos, exigiendo precisión en la designación de las normas infringidas; y la STS 23 de septiembre de 2015 (recurso de casación núm. 2614/2014) exige la debida argumentación en defensa de los motivos alegados, que se combatan los razonamientos de la sentencia recurrida y no el acto administrativo, que no cabe una invocación global de un articulado o de un conjunto de preceptos, sino que es preciso desgranar las infracciones cometidas respecto de cada uno de ellos.

VIII.2. Examen del cumplimiento de los requisitos del escrito de interposición por la Sección competente: sentencia de inadmisión

Una vez presentado el escrito de interposición, la Sección competente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS comprobará si dicho escrito cumple los requisitos exigidos y, en el caso de que considere que no los cumple, acordará por sentencia, previa obligada audiencia únicamente a la parte recurrente —no a la recurrida—, la inadmisión del recurso, con condena en costas a la parte recurrente (nuevo art. 92.4 LJCA).

Por tanto, este tercer filtro no tiene por objeto revisar la decisión de admisión de la Sección de Admisión, sino únicamente asegurar el cumplimiento por el recurrente de las exigencias del escrito de interposición del recurso (103).

VIII.3. Escrito de oposición

Tras la presentación del escrito de interposición del recurso y su verificación positiva por la Sección competente, se dará traslado del mismo a la parte o partes recurridas y personadas para que puedan oponerse al recurso en el plazo común de treinta días, estando de manifiesto en dicho plazo las actuaciones procesales y el expediente administrativo en la oficina judicial (nuevo art. 92.5 LJCA). La regulación del escrito de oposición sigue siendo escueta: se mantiene el plazo de treinta días para su presentación y se incorpora un destacado cambio —a consecuencia de las transformaciones reseñadas— al prohibir expresamente que la parte recurrida pueda pretender en dicho escrito la inadmisión del recurso (nuevo art. 92.5, inciso final, LJCA), a diferencia del régimen anterior en el que podía alegar aquellas causas de inadmisibilidad del recurso que no hubieran sido rechazadas en el trámite de inadmisión (antiguo art. 94.2 LJCA).

VIII.4. Vista, deliberación y fallo

Al igual que en la regulación precedente (antiguo art. 94.2 y 3 LJCA), una vez transcurrido el plazo para oposición, se prevé la celebración de una vista, que será acordada por la Sección competente, bien de oficio o

(103) En cambio, HINOJOSA MARTÍNEZ, *op. cit.*, pág. 252, entiende que, pese al silencio legal, la Sección competente podría volver a pronunciarse sobre la concurrencia de los requisitos de admisión, salvo el interés casacional y el grave daño al interés general (en los recursos contra sentencias de los juzgados) cuya apreciación debe considerarse exclusiva de la Sección de Admisión.

a petición de cualquiera de las partes formulada por otrosí en los escritos de interposición u oposición (nuevo art. 92.6 LJCA). Pese al término imperativo de esta previsión («acordará»), la celebración de la vista sigue siendo una facultad discrecional de la Sección competente, ya que puede entender que la índole del asunto la hace innecesaria y, en tal caso, declarar que el recurso queda concluso y pendiente de votación y fallo (nuevo art. 92.6 LJCA). Por tanto, no parece que vaya a alterarse la anterior situación donde su celebración es excepcional.

Si la índole del asunto lo aconseja, el Presidente de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TS, de oficio o a petición de la mayoría de los Magistrados de la Sección competente, puede acordar que los actos de vista pública o de votación y fallo tengan lugar ante el Pleno de la Sala (nuevo art. 92.7 LJCA).

Una vez concluso el procedimiento, la Sección competente o en su caso el Pleno dictará sentencia en el plazo de diez días desde que termine la deliberación para votación y fallo (nuevo art. 92.8 LJCA). Aunque se mantiene la duración del plazo —10 días—, se retrasa la fecha de inicio de su cómputo, antes referida a la celebración de la vista o la declaración de que el pleito estaba concluso para sentencia (antiguo art. 94.4 LJCA); lo que supone ajustarse a la realidad ante el incumplimiento en la práctica de la anterior previsión.

IX. La sentencia final: pronunciamientos

La sentencia «final», que se dicte en el momento procesal a que se refiere el nuevo art. 92.8 —tras completar el procedimiento— (nuevo art. 93.4, primer inciso, LJCA), se ajusta al siguiente régimen:

- a) 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 TS; y, de acuerdo con esa interpretación y las demás normas de aplicación, resolverá las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso, anulando total o parcialmente la sentencia o auto recurrido, o confirmándolos (nuevo art. 93.1, primer inciso, LJCA)(104). En la resolución de la concreta controversia jurídica que es objeto del proceso, el TS podrá integrar en los hechos admitidos como probados por la Sala de instancia aquellos que, habiendo sido omitidos por ésta, estén suficientemente

(104) La redacción del nuevo art. 93.1 LJCA sigue la propuesta de los referidos informes de la Sala de Gobierno del TS, pág. 31, y del Consejo General del Poder Judicial, pág. 690 (parágrafo 156).

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 (nuevo art. 93.3 LJCA).

Con ello se introduce un importante cambio: la sentencia será sólo estimatoria o desestimatoria del recurso, excluyéndose un pronunciamiento de inadmisibilidad (antiguo art. 95.1 LJCA), que se ha anticipado (nuevo art. 92.4 LJCA). Además, la estructura de la sentencia refleja la finalidad nomofiláctica del recurso, pues fijará, primero, la interpretación del ordenamiento jurídico y, luego, con arreglo a ella y a las demás normas, resolverá las cuestiones y pretensiones —no los hechos— deducidos en el proceso. El alcance de la sentencia queda delimitado por las cuestiones jurídicas indicadas en el auto de admisión, así como, en virtud del principio de congruencia, por las cuestiones y pretensiones planteadas por el recurrente (cfr. nuevo art. 87 bis.2 LJCA). Y se mantiene la posible integración de hechos que cambia de ubicación y deja de referirse a un concreto motivo en razón de la supresión de éstos (antiguo art. 88.3 LJCA).

- b) La sentencia estimatoria anulará total o parcialmente la sentencia o auto recurrido y resolverá conforme a Derecho con los efectos siguientes:
- Indicar, si aprecia la falta de competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, el concreto orden jurisdiccional que se estima competente con los efectos que prevé el art. 5.3 LJCA; y remitir las actuaciones, en caso de apreciar falta de competencia del órgano judicial de instancia, al órgano judicial que hubiera debido conocer de ellas (nuevo art. 93.2 LJCA).
 - Ordenar, cuando justifique su necesidad, la retroacción de actuaciones a un momento determinado del procedimiento de instancia para que siga el curso ordenado por la ley hasta su culminación (nuevo art. 93.1, inciso final, LJCA)(105). En tal sentido, el recurrente puede pretender en el recurso la devolución de las actuaciones al tribunal de instancia (nuevo art. 87 bis.2 LJCA).
 - Resolver el litigio dentro de los términos en que apareciese planteado el debate (nuevo art. 87 bis.2 LJCA).
 - Resolver sobre las costas de la instancia conforme a lo establecido en el art. 139.1 de la LJCA (nuevo art. 93.4 LJCA).

(105) El nuevo inciso «cuando justifique su necesidad» parece limitar la retroacción a los supuestos en que resulte necesario o imprescindible. Véase, entre otros, BAÑO LEÓN, «La retroacción de actuaciones: ¿denegación de justicia o garantía del justiciable?», en *Administración y justicia*, cit., págs. 579-598.

Así pues, se mantienen, con dispar redacción, las consecuencias de la sentencia estimatoria (antiguo art. 95.2 LJCA), en línea con los distintos tipos de cuestiones alegadas (falta de jurisdicción o incompetencia; infracción procesal; o infracción sustantiva); así como la resolución sobre la condena en costas en la instancia (antiguo art. 95.3 LJCA)(106) .

- c) En cuanto a las costas del recurso de casación, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, sin perjuicio de que puedan imponerse a una sola de ellas cuando la sentencia aprecie de forma motivada que ha actuado con mala fe o temeridad; imposición que podrá limitar a una parte de ellas o hasta una cifra máxima (nuevo art. 93.4 LJCA)(107). Se elimina, por tanto, el criterio del vencimiento objetivo en la imposición de las costas de la casación.

X. Conclusión: un nuevo modelo de casación contencioso-administrativa en manos del Tribunal Supremo

La reforma de la LJCA por la Ley Orgánica 7/2015 entraña una profunda renovación de la casación contencioso-administrativa bajo el paradigma del cumplimiento de su finalidad nomofiláctica primordialmente para la formación y uniformidad de la jurisprudencia.

La nueva casación contencioso-administrativa se articula novedosamente sobre los elementos siguientes: 1) Ámbito universal del recurso siendo todas las sentencias potencialmente recurribles; 2) El escrito de preparación del recurso, que inicia —como hasta ahora— el procedimiento de recurso, gana en relevancia y formalismo, ya que es una pieza fundamental para la admisión y delimita el recurso al identificar las normas o la jurisprudencia que se estimen infringidas; 3) Nueva configuración del trámite de admisión del recurso —en contrapeso de ese ámbito general—, con un único criterio de admisión —el interés casacional objetivo— de apreciación discrecional por el TS que podrá seleccionar lo que considere importante para la formación y uniformidad de la jurisprudencia y acordar la inadmisión en muchos casos mediante una escueta provi-

(106) Sin embargo, se aprecia una diferencia entre ambas regulaciones: el anterior art. 95.3 LJCA se refiere a la sentencia que declare haber al recurso de casación; mientras que el nuevo art. 93.4 LJCA a la sentencia que se dicta en el momento procesal a que se refiere el art. 92.8, esto es, a la sentencia final una vez concluido el procedimiento, pero sin explicitar su sentido estimatorio o desestimatorio. Téngase en cuenta que el apartado 5 de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015 ha modificado el art. 139 LJCA.

(107) El nuevo art. 139.5 LJCA, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, remite, en cuanto a las costas en el recurso de casación, al art. 93.4 LJCA.

dencia; 4) El escrito de interposición se relega al momento posterior a la admisión del recurso, por lo que solo se presentará en los recursos admitidos, y se suprimen los anteriores motivos pero manteniendo su formalismo, cuyo incumplimiento da lugar a una sentencia de inadmisibilidad inmediatamente posterior a su presentación; y 5) La sentencia final solo puede ser estimatoria o desestimatoria, manteniendo los distintos efectos en el caso de estimación del recurso y eliminando el criterio del vencimiento objetivo en las costas de la casación.

Con ello se favorece una mayor celeridad en la resolución del recurso en aras de una pronta jurisprudencia, cuya programación ha de indicarse en la publicidad de las admisiones; pero el nuevo sistema de admisión, en línea con los modelos comparados —pero no comparables— que parecen haber influido en la reforma (108), apunta a una reducción de las admisiones y al consiguiente aumento —que no debería ser drástico— de las inadmisiones (109).

Esta mutación de la casación —en particular, la facultad discrecional de admisión que constituye el eje central del nuevo modelo— pretende plasmar la función constitucional del TS como órgano superior en todos los órdenes —salvo en materia de garantías constitucionales— (art. 123.1 CE), atribuyendo a su Sala de lo Contencioso-Administrativo un poder total sobre su trabajo para que pueda encontrar su papel como tribunal de casación para la formación y uniformidad de la jurisprudencia (110).

(108) En cuanto al recurso de amparo, que cumple una finalidad distinta y tiene carácter subsidiario, durante el año 2014 las Salas y Secciones del TC admitieron a trámite 73 recursos de amparo, inadmitieron por auto otros tres y dictaron 6.662 providencias de inadmisión; de modo que del total de decisiones sobre admisión adoptadas a lo largo del año en materia de amparo solo el 1,08 por 100 dio lugar a la tramitación de los recursos para su posterior resolución por sentencia y el restante 98,92 por 100 supuso la inadmisión del recurso (Memoria 2014, págs. 46-47). Y, como ha señalado LOZANO CUTANDA, *op. cit.*, el modelo de la Corte Suprema estadounidense, con un número de asuntos admitidos y resueltos muy reducido, es también diferente.

(109) Sin embargo, no se ha recogido la propuesta de los citados informes de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, págs. 30-31, y del Consejo General del Poder Judicial, pág. 689 (parágrafo 154), de autorizar a la Sala de Gobierno del TS, a propuesta del Pleno de la Sala Tercera, para acordar, antes de finalizar el año, limitar el número de recursos que ésta admita a lo largo del año siguiente, que solo podría ser rebasado si una vez llegado a él se interpusieran recursos cuyo interés casacional se apreciara por decisión unánime de la Sección de admisión; acuerdo que se publicaría en el Boletín Oficial del Estado.

(110) CATALINA BENAVENTE, *op. cit.*, pág. 215, señala que el recurso de casación es el principal instrumento a cuyo través el TS se convierte, aunque con muchas limitaciones, en el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (art. 123.1 CE). Por su parte, ORTELLS RAMOS, «El Tribunal Supremo Español: un tribunal en busca de su identidad», *cit.*, pág. 90, alude al descubrimiento de una función constitucional del TS para asegurar la uniforme interpretación y aplicación de las normas en todo el ámbito del ordenamiento, como respuesta institucional a la necesidad de protección de la igualdad en la aplicación de la ley; y PECES MORATE, Jesús Ernesto, «El papel del Tribunal Supremo en el orden contencioso-Administrativo», en *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 46, 2004 (número monográfico: Balance de cinco años de la aplicación de la Ley Jurisdiccional. Procedimiento Administrativo y proceso), pág. 13, indicó que la Sala Tercera del TS no había encontrado aún su papel como Tribunal de Casación, que debiera ser su única función.

La nueva regulación se centra en la casación ante el TS, ceñida a la infracción del Derecho estatal y comunitario europeo, dedicando solo una previsión aislada (nuevo art. 86.3 LJCA) a la casación por infracción del Derecho autonómico, que arroja un resultado más limitado que la ordenación precedente (111) y, en su caso, que el propio régimen general (112). Se ha perdido, por tanto, la oportunidad de regular adecuadamente el recurso de casación por infracción del Derecho autonómico (113).

En fin, queda en manos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS definir la virtualidad del nuevo recurso de casación, atendiendo a un adecuado equilibrio entre su preponderante finalidad nomofiláctica y su función de defensa de los derechos de los litigantes. Tiene, por tanto, el importante reto de garantizar la predecibilidad, la seguridad jurídica y la igualdad en la aplicación de la ley mediante una pronta y buena jurisprudencia, propiciando la calidad de las resoluciones judiciales y la reducción de la litigiosidad (114).

Trabajo recibido el 28 de octubre de 2015

Aceptado por el Consejo de Redacción el 22 de enero de 2016

(111) Como se ha indicado, la regulación anterior contempla el recurso de casación para la unificación de doctrina referido a la infracción del Derecho autonómico (antiguo art. 99 LJCA) y el recurso de casación en interés de ley para la correcta interpretación y aplicación de normas autonómicas (antiguo art. 101 LJCA).

(112) En el caso de que, como se ha dicho más atrás, se interpretara el nuevo art. 86.3 LJCA por referencia únicamente a las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia con exclusión de las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, que si son susceptibles de casación ante el TS (nuevo art. 86.1 LJCA).

(113) Como se ha indicado más atrás, no se ha acogido la propuesta de la Sección Especial para la reforma de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa creada en la Comisión General de Codificación, que en su Informe explicativo y propuesta, págs. 70, 79-80 y 82-83, preveía un recurso de casación autonómico contra las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (art. 94) y un recurso extraordinario de casación para la 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 (arts. 99 y 100).

(114) SANTAMARÍA PASTOR, «Una primera aproximación al nuevo sistema casacional», *cit.*, págs. 38-40, alude a los problemas operativos de la implantación de la reforma, señalando como retos a los que hacer frente, de una parte, un incremento sustancial del número de recursos que se interpongan y, de otra, un incremento igualmente considerable del tiempo de estudio que requerirá cada uno de los recursos, lo que obliga a plantearse si los efectivos personales de la Sala Tercera son suficientes y adecuados para hacerles frente, para lo que formula algunas reflexiones. Por su parte, MUÑOZ ARANGUREN, *op. cit.*, pág. 8, apunta que el rumbo que el acceso a la casación vaya a seguir dependerá, en buena medida, del criterio mayoritario de los magistrados de la Sala Tercera; una incógnita a día de hoy. Por su parte, la Sección Especial para la reforma de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa creada en la Comisión General de Codificación, Informe explicativo y propuesta, págs. 22 y 63, señaló que la mejora de la jurisprudencia conlleva la evitación de litigios.

LABURPENA: Lan honetan administrazioarekiko auzien jurisdikzioan kasazio-errekurtsoaren erreformak eragin duen aldaketa aztertzen da. Botere Judizialaren Lege Organikoa aldatzeko 7/2015 Lege Organikoak ekarri du aldaketa hori, eta kasazio-eredu unibertsal berri bat ezartzen du. Horren gakoa da errekurtsoak onartzeko Auzitegi Gorenaren Hirugarren Aretoak kasazio-interes objektiboa hauteman beharko duela, bere eskumenez, errekurtsoa onartzeko.

GAKO HITZAK: Onarpena. Kasazio-errekurtsoa. Administrazioarekiko auzien jurisdikzioa. Auzitegi Gorena.

RESUMEN: Este trabajo estudia la reforma del recurso de casación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo operada por la Ley Orgánica 7/2015 de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece un nuevo modelo de casación universal cuya clave es la admisión del recurso mediante la apreciación discrecional de la existencia de interés casacional objetivo por la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

PALABRAS CLAVE: Admisión. Recurso de casación. Jurisdicción contencioso-administrativa. Tribunal Supremo.

ABSTRACT: This paper studies the reform of the cassation appeal in the contentious-administrative jurisdiction operated by the Organic Law 7/2015 amending the Organic Law of the Judiciary Power, establishing a new model of cassation appeal with the transformation of admissibility by discretion of Supreme Court.

KEYWORDS: Admissibility. Cassation appeal. Administrative jurisdiction. Supreme Court.