

EL RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO:
NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA LEY ORGÁNICA 7/2015, DE 21 DE JULIO
DE REFORMA DE LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

ANTONIO MORALES PLAZA

Abogado del Estado en excedencia

Doctor en Derecho

Socio de Latham & Watkins

RESUMEN: La nueva configuración del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo ha planteado numerosos interrogantes en la práctica. De una parte, el concepto de interés objetivo para la formación de jurisprudencia sigue resultando ambiguo por lo que resulta sumamente importante atender a los recientes pronunciamientos del Tribunal Supremo, en concreto, a los autos de admisión de los recursos promulgados hasta la fecha, para poder interpretar los criterios que el Alto Tribunal emplea y conocer de antemano las posibilidades de éxito del recurso. De otra parte, la limitación en la extensión de los escritos de preparación e interposición ha sido una novedad no exenta de polémica. Un año después de la entrada en vigor de la reforma, el nuevo recurso de casación sigue planteando dudas en su aplicación.

PALABRAS CLAVE: reforma, interés objetivo para la formación de jurisprudencia, admisión del recurso.

ABSTRACT: The new configuration of the contentious-administrative appeal has raised too many issues in practice. On one hand, the so-called objective interest for the development of case law is still ambiguous. For that reason, it is important to analyse recent Supreme Court pronouncements, in particular, those rulings that admitted up to date the appeal, to know in advance the appeal's chance of success. On the other hand, the limitation on the length of briefs is an issue that is not exempt from contention.

One year after the amendment came into force, the new appeal still raises doubts over its application.

KEY WORD: amendment, objective interest for development of case law, appeal's admission.

1. ANTECEDENTES

No podemos analizar el nuevo recurso de casación en el orden contencioso-administrativo sin hacer un breve repaso de la regulación del proceso contencioso-administrativo a lo largo de la historia.

El Derecho procesal administrativo ha girado en torno a lo que se ha denominado recurso contencioso-administrativo o, más genéricamente “lo contencioso-administrativo”, expresión con la que se ha hecho referencia a toda la problemática que plantea el proceso.

La vigente Ley 29/1998 de 13 de julio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, la “**Ley 29/1998**”)¹ se hace eco de la concepción doctrinal de lo contencioso-administrativo como aquel proceso de jurisdicción que conoce de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de la Administración Pública sujeta a Derecho administrativo y de las disposiciones generales de rango inferior a la Ley.

Nuestro contencioso-administrativo ha pasado por las más diversas situaciones y sistemas, desde la creación de un Consejo de Estado de corte napoleónica en la Carta de Bayona hasta la Constitución de Cádiz, que sencillamente, obvió lo contencioso-administrativo.

Sin embargo, el verdadero punto de partida lo constituyeron las dos Leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845, que introdujeron un sistema administrativo de influencia francesa. Los Decretos de 13 y 16 de octubre y 26 de noviembre de 1868 acabaron con el sistema administrativo y atribuyeron el conocimiento de la materia contencioso-administrativa a los órganos jurisdiccionales ordinarios. La restauración en 1875 supuso el retorno al sistema anterior.

En virtud de las Leyes de 13 de septiembre de 1888 y 22 de junio de 1894 se llegó a una fórmula transaccional que determinó la creación de Tribunales con plazas de provisión mixta, con miembros de la carrera judicial y administrativa. Por medio de la Ley de 5 de abril de 1904 se llevó a cabo una verdadera transformación orgánica y se creó la Sala de lo Contencioso-administrativo en el Tribunal Supremo. Este sistema se ratificó en el Texto Refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 8 de febrero de 1952 y que perduró hasta la Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>

Esta última supuso la instauración de un sistema de jurisdicción propia, en el que se atribuyó definitivamente a órganos jurisdiccionales el conocimiento de lo contencioso-administrativo, y que concibió el recurso contencioso-administrativo como un auténtico proceso jurisdiccional.

Con la promulgación de la Ley 29/1998, se opta por consolidar el sistema estrictamente judicial de control, que se generaliza por los postulados constitucionales (particularmente los artículos 9, 24, 103, 106 y 117 de la Constitución Española) y establece procedimientos específicos para enjuiciar la inactividad de la Administración y la vía de hecho en que puedan incurrir.

Y en este sentido, destaca el impacto producido por la Constitución Española, pues a raíz de la misma pasaron a garantizarse los principios del Estado de Derecho y, entre ellos, el derecho de toda persona a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos, el sometimiento de la Administración pública a la ley y al derecho y el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa por los Tribunales.

Por esta Ley tiene lugar igualmente la introducción de la llamada cuestión de ilegalidad respecto de disposiciones generales, la posibilidad de enjuiciamiento de los llamados actos políticos, el incremento de las garantías de ejecución de las resoluciones judiciales, la celeridad, inmediación y oralidad en la tramitación de asuntos mediante la creación de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y del procedimiento abreviado.

Centrándonos en el objeto principal de este artículo, no podemos hablar del recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa hasta la Ley 10/1992 de 30 de abril de Medidas Urgentes de Reforma Procesal² (en adelante, la “**Ley 10/1992**”) por la que se modificó la Ley de 27 de diciembre de 1956.

Esta reforma respondió a la necesidad de abordar sin mayor dilación la regulación del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo. En su Exposición de Motivos se hizo referencia a la “*necesidad de modernizar nuestras normas procesales*” para un eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia. Sin embargo, la Ley 10/1992 mantuvo el recurso dentro de la línea típica de las acciones de impugnación.

² https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-9548

Como resultado de esta reforma, se configuró el recurso de casación ordinario, el recurso de casación para la unificación de la doctrina y el recurso de casación en interés de la ley.

En el recurso de casación que diseñó la Ley 29/1998, la admisión dependía del cumplimiento de unos presupuestos objetivos legalmente establecidos por razón de la cuantía y por el órgano jurisdiccional del que procedía la sentencia. Poco importaba el interés del asunto desde una perspectiva general por lo que no era necesario argumentar si el pronunciamiento del Tribunal Supremo era útil para la sociedad, sino que bastaba con cumplir los presupuestos objetivos para tener acceso a la casación.

Los criterios legalmente establecidos para determinar los asuntos susceptibles del recurso de casación se basaban en un modelo en el que el interés objetivo casacional no se configuraba como un presupuesto de su admisión, sino como una causa de inadmisión de aplicación restringida, de tal forma que la relevancia casacional objetiva o, dicho de otro modo, la importancia del asunto a efectos de crear jurisprudencia no se apreciaba ni resultaba determinante.

Se configuraron tres recursos distintos. Hagamos un breve análisis de cada uno de ellos:

1. Recurso de casación ordinario. El artículo 86.1 de la Ley 29/1998 reconocía susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

En todo caso, la casación se podía interponer contra las sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Superior de Justicia que declarasen nula o conforme a Derecho una disposición de carácter general y sólo serían recurribles las sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia cuando el recurso pretendiera fundarse en *“infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido”*.

Del recurso se excluían: a) las sentencias que se refirieran a cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas, b) las que recayeran en asuntos de cuantía inferior a 600.000 euros, c) las dictadas en materia electoral, y d) las dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión del artículo 122 de la Ley 29/1998.

2. El recurso de casación para unificación de la doctrina. Este recurso podía interponerse contra aquellas sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y del Tribunal Superior de Justicia cuando respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos. Se preveía también un recurso de casación para la unificación de la doctrina en relación con normas autonómicas.

3. Recurso de casación en interés de la Ley. Las sentencias que se hubieran dictado en única instancia por los Jueces de lo Contencioso-administrativo y las pronunciadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y la Audiencia Nacional que no sean susceptibles de los recursos anteriores podían ser impugnadas por la Administración pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto, y por las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto.

No obstante, con la reforma operada por la Disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio de Reforma de Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, la “**Ley Orgánica 7/2015**”) estos dos últimos recursos desaparecen y se configura un único recurso de casación.

2. EL NUEVO RECURSO DE CASACIÓN EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Hace ya un año que la reforma en el recurso de casación en el orden contencioso-administrativo entró en vigor. Sin embargo, muchas son las dudas que la nueva regulación ha arrojado al respecto.

Recogido en los artículos 86 a 95 de la Ley 29/1998, la Ley Orgánica 7/2015 justifica la nueva configuración partiendo de la idea de intensificar las garantías en la protección de los derechos de los ciudadanos, buscando en el recurso de casación un instrumento que asegure la uniformidad en la aplicación judicial del derecho. Es por ello que el recurso de casación sólo se puede admitir a trámite cuando invocando 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 la jurisprudencia. Por lo que, tras la nueva regulación, el

recurso de casación deberá ser admitido en determinados supuestos en los que se da la presunción de que existe un interés casacional objetivo.

Entre los aspectos más destacables de la reforma podemos mencionar la ampliación de las sentencias susceptibles de ser recurridas, la eliminación del recurso de casación para unificación de la doctrina y en interés de la ley, y la introducción del interés casacional como requisito de admisibilidad del recurso.

Sin embargo, en mi opinión, el aspecto más relevante es el relativo al Acuerdo de 20 de abril de 2016, que analizaremos más adelante, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Veamos la reforma detalladamente.

2.1 Principales novedades

Las principales novedades en el recurso de casación tras la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015 son las siguientes: (i) supresión de los recursos de casación para la unificación de doctrina e interés de ley; (ii) desaparición de las limitaciones por razón de la cuantía; (iii) posibilidad de fundar el recurso en cualquier infracción del ordenamiento jurídico; y (iv) publicación del Tribunal Supremo de los acuerdos sobre las pautas formales que deberán seguirse en los escritos de interposición y oposición a la casación.

Para una mayor claridad expositiva, hagamos el análisis de las principales novedades por orden de artículos en la Ley 29/1998:

- El artículo 86 incorpora como recurribles en casación las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo siempre que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos. La novedad más importante de este artículo es que desaparece la regla de la cuantía como criterio que limita el acceso a la casación, pudiendo presentarse con independencia de la cuantía del asunto de que se trate.
- Se incluye el artículo 87 bis, que limita el recurso de casación a las cuestiones de derecho con expresa exclusión de las de hecho y dota de mayor relevancia al escrito de preparación.

- El artículo 88 elimina los motivos tasados a los que se refería con anterioridad a la reforma y establece que el recurso podrá ser admitido a trámite cuando *“invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia”*.

De esta forma, con la reforma se reconoce al Tribunal Supremo una amplia libertad de determinar si se produce o no el interés casacional que justifique la admisión del recurso³.

Se incluyen una serie de supuestos en los que el Tribunal de casación podrá apreciar que existe interés casacional objetivo, motivándolo en el auto de admisión, y otros en los que el interés casacional objetivo se presume.

Se podrá apreciar que existe interés casacional objetivo cuando:

- 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 de forma contradictoria con las que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido.
- b) Siente una doctrina sobre dichas normas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales.
- c) Afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso.
- d) Resuelva un debate que haya versado sobre la validez constitucional de una norma con rango de ley, sin que la improcedencia de plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad aparezca suficientemente esclarecida.
- e) Interprete y aplique aparentemente con error y como fundamento de su decisión una doctrina constitucional.

³ Actualidad administrativa, ISSN 1130-9946, Nº 11, 2015
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5508416>

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.

g) Resuelva un proceso en que se impugnó, directa o indirectamente, una disposición de carácter general.

h) Resuelva un proceso en que lo impugnado haya sido un convenio celebrado entre Administraciones Públicas.

i) Haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales.

Se presume el interés casacional objetivo cuando:

a) En la resolución impugnada se hayan aplicado normas en las que se sustente la razón de decidir sobre las que no exista jurisprudencia.

b) Dicha resolución se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea.

c) La sentencia recurrida declare nula una disposición de carácter general, salvo que ésta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente.

d) Resuelva recursos contra actos y disposiciones de los organismos reguladores o de supervisión o agencias estatales cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

e) Resuelva recursos contra actos o disposiciones de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

- Tras la reforma, el artículo 89 recoge los requisitos que el escrito de preparación del recurso debe cumplir y amplía el plazo para presentarlo de diez a treinta días.

De esta forma, el escrito de preparación del recurso deberá incluir el siguiente contenido:

a) Acreditar el cumplimiento de los requisitos reglados relativos 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 de la falta o transgresión en la instancia de haber existido momento procesal oportuno para ello.

d) Justificar que la/las infracciones imputadas han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución que se pretende recurrir.

e) Justificar, en el caso 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 de la Unión Europea.

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 Tribunal Supremo.

Si el escrito de preparación tiene el contenido mencionado y se presenta en el plazo de treinta días, el órgano de instancia tendrá, mediante auto motivado, por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

Llama la atención en este artículo la posibilidad de que el órgano de instancia emita opinión sucinta y fundada sobre el interés objetivo del recurso para la formación de jurisprudencia.

- El artículo 90 de la Ley 29/1998 se refiere a la admisión o inadmisión a trámite del recurso y establece que será decidida por una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo integrada por el Presidente de la Sala y por al menos un Magistrado de cada una de sus restantes Secciones. Con la excepción del Presidente, la composición de dicha Sala se renovará por mitad transcurrido un año

desde la fecha de primera constitución, y en lo sucesivo cada seis meses, mediante acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo.

No obstante, esta obligatoria rotación puede acabar siendo contraria al principio de homogeneidad en la aplicación de los criterios de admisión de los recursos de casación, que precisamente es uno de los motivos principales por los que la reforma se ha llevado a cabo.

Excepcionalmente y sólo cuando las características del asunto lo aconsejen, la Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo mencionada en el párrafo anterior, podrá acordar oír a las partes personadas por el plazo común de treinta días acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Si se decide la inadmisión adoptará la forma de providencia mientras que si se acuerda la admisión a trámite adoptará la forma de auto.

De esta forma, los autos de admisión precisarán la cuestión o cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo e identificará la norma o normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación. Las providencias de inadmisión únicamente indicarán si en el recurso de casación concurren alguna de las cuatro circunstancias que el artículo contempla. No obstante, el artículo 88.3 establece que el recurso podrá inadmitirse, por auto motivado, cuando el Tribunal aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia cuando la resolución que se impugne:

- a) Fije, ante supuestos sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo de forma contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido.
- b) 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.
- c) Interprete y aplique aparentemente con error y con fundamento de su decisión una doctrina constitucional.

Los autos de admisión del recurso de casación serán publicados en la página web del Tribunal Supremo y, con periodicidad semestral, su Sala de lo Contencioso-administrativo hará público, en la página web⁴ 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 programación para su resolución. Esta publicación resulta esencial en la nueva configuración del recurso puesto que es importante conocer los criterios de admisión de la Sala.

- El artículo 92 se refiere a la interposición del recurso y establece que la misma se haga en el plazo de treinta días una vez que haya sido admitido por el Tribunal Supremo. Esto último impide que el Tribunal Supremo inadmita por defectos formales el escrito de preparación cuando ya se había presentado la interposición. Además, se regula cómo debe ser el escrito de interposición, disponiendo que se hará en apartados separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan, exponiendo razonadamente por qué han sido infringidas las normas o la jurisprudencia que se identificaron en el escrito de preparación, debiendo analizar y no sólo citar, las sentencias del Tribunal Supremo que a juicio de la parte son expresivas de la jurisprudencia. El escrito debe precisar el sentido de las pretensiones que la parte deduce y de los pronunciamientos que solicita.

En los apartados cuarto y quinto se determinan los trámites que se han de seguir en la interposición del recurso. Si el escrito de interposición no cumple con los requisitos del artículo 92.3 se acordará *“oír a la parte recurrente sobre el incumplimiento detectado y, sin más trámites, dictará sentencia inadmitiéndolo si entendiera tras la audiencia que el incumplimiento fue cierto”*. Si el escrito de interposición sí cumple con los requisitos, se trasladará a la parte o partes recurridas y personadas para que puedan oponerse al recurso en el plazo común de treinta días.

Tras la presentación del escrito de interposición, se dará traslado a la otra parte para que formule oposición. La reforma introduce que en el escrito de oposición no podrá pretenderse la inadmisión del recurso.

⁴ <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Recurso-de-Casacion-Contencioso-Administrativo--L-O--7-2015-/Listado-de-recursos-admitidos-a-tramite/>

Cuando la índole del asunto lo aconseje, se contempla que el Presidente de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de oficio o a petición de la mayoría de los Magistrados de la Sección, pueda acordar que los actos de la vista pública o de la votación y fallo tengan lugar ante el Pleno de la Sala.

La sentencia fijará la interpretación de las normas estatales o las de la Unión Europea sobre las que, en el auto de admisión a trámite, se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo. De esta forma fijará la doctrina legal como hasta el momento venían haciendo las sentencias dictadas en el recurso de casación en interés de la ley.

Como consecuencia de todo lo anterior, lo más destacable de la reforma es que permite abrir a la casación casi cualquier resolución al eliminar el límite cuantitativo a que se refería el antiguo modelo.

Sin embargo, debemos también mencionar que, en relación con el recurso de casación al amparo de la infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma, es el artículo 86 el que afirma que son susceptibles de recurso de casación ante el Tribunal Supremo, las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

De esta forma, cuando el recurso se fundare en la infracción de las normas emanadas de las Comunidades Autónomas 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.

Frente a las sentencias que en el ámbito del Derecho autonómico se dicten por el órgano jurisdiccional que culmina la organización de la Comunidad Autónoma, cabe interponer recurso. Sin embargo, destaca la ausencia de una regulación específica de esta modalidad de recurso de casación.

No olvidemos que la regulación anterior reconocía un recurso de casación para unificación de la doctrina contra las sentencias dictadas por las Salas correspondientes de los Tribunales

Superiores de Justicia fundado exclusivamente en la infracción de normas emanadas de las Comunidades Autónomas, si existen varias de estas Salas o si tienen varias Secciones, y un recurso de casación en interés de la ley ante las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, frente a las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo cuando se estime gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada.

En este caso, como ha señalado Jesús Cudero Blas (Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo) en el artículo “El recurso de casación por infracción de normas autonómicas”⁵, el recurso habrá de prepararse ante el órgano que dictó la resolución impugnada mediante escrito en el que habrá de darse cumplimiento a las exigencias previstas en el artículo 89. Un traslado automático de la regulación de la casación estatal a la autonómica obligaría a diferenciar la Sección de Admisión de la Sección de Enjuiciamiento. Si se llegara a esta conclusión, la composición de esas dos Secciones sería todavía más difícil en los Tribunales Superiores de Justicia con pocos magistrados y en las Salas de mediana composición.

Por tanto, se amplía el ámbito objetivo del recurso al permitir su interposición contra las sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas al resolver recursos de apelación contra sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo.

Las sentencias de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas sólo podrán recurrirse en casación ante el Supremo, como antes de la reforma, cuando se invoque la infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sean relevantes y determinantes del fallo recurrido y que hayan sido invocadas en el proceso o consideradas por la Sala.

Cuando el recurso no se funde en una infracción de Derecho estatal o comunitario, para conocer del recurso de casación seguirá siendo competente el propio Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, en el que seguirá resolviendo la Sección Especial.

El órgano llamado a resolver el recurso de casación autonómico es de distinta composición según cada Comunidad Autónoma. Puesto que no está regulado el procedimiento del

⁵ http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/recurso-casacion-infraccion-normas-autonomicas_11_982180001.html

recurso casacional autonómico, se aplica analógicamente el procedimiento previsto para la casación estatal. De este modo, podrían plantearse simultáneamente dos recursos, el autonómico y el estatal ante una misma sentencia.

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

Como ya hemos adelantado, una de las principales novedades es el acuerdo a que se refiere el nuevo artículo 87 bis de la Ley 29/1998 al disponer que *“La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo podrá determinar, mediante acuerdo que se publicará en el “Boletín Oficial del Estado”, la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas, incluidas las relativas a su presentación por medios telemáticos, de los escritos de interposición y de oposición de los recursos de casación”*.

Para dar cumplimiento a este precepto, el Tribunal Supremo dictó el 20 de abril de 2016 Acuerdo sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera⁶. En primer lugar, se hace una justificación del mismo tratando de *“facilitar la lectura, análisis y decisión por parte del Tribunal Supremo de los escritos que se presenten”*. Como consecuencia de la ampliación de las resoluciones que son susceptibles de recurso de casación, el previsible aumento de éstos últimos requiere la presentación de escritos en los que de forma clara, estructurada y concisa, se identifiquen los requisitos exigidos por la ley para su admisión.

De esta forma, el Acuerdo distingue entre escrito de preparación y escrito de interposición:

a) Escrito de preparación. Los escritos de preparación y de oposición deben tener una extensión máxima de 35.000 caracteres con espacio, que no supere los 15 folios y escritos sólo por una cara. Esta extensión además incluye las notas a pie de página, esquemas o gráficos.

Se tiene que estructurar en apartados separados y numerados que se encabezarán con un epígrafe expresivo del asunto, destacando los apartados destinados a justificar que las infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión de la resolución que se quiere

⁶ <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Recurso-de-Casacion-Contencioso-Administrativo--L-O--7-2015-/Informacion-General/>

recurrir, el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

b) Escrito de interposición. Los escritos de interposición y de contestación deben tener una extensión que no supere los 50.000 caracteres con espacio con un máximo de 25 folios a una sola cara incluyendo los pies de página, esquemas y gráficos.

El formato para los escritos de preparación, oposición, interposición y contestación es Times New Román con tamaño de 12 puntos para el texto y 10 en las notas de pie de página, con interlineado 1,5 y márgenes de 2,5 cm. Los folios deben estar numerados de forma creciente en la esquina superior derecha del folio.

2.3 Criterios sobre la entrada en vigor de la nueva casación contencioso-administrativa instaurada por la Disposición final 3.1 de la ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio

El Tribunal Supremo ha publicado en fecha 22 de julio de 2016 Acuerdo, aprobado por la Sección de Admisión de la Sala Tercera, en el que se aclaraba la fecha a partir de la cual se aplicarían las nuevas normas.

En el texto se recogen los principales criterios que tendrá en cuenta el Tribunal Supremo a la hora de aplicar las novedades. De esta forma, la nueva regulación casacional se aplicará a las sentencias y autos susceptibles de recurso de casación que tengan fecha de 22 de julio de 2016 en adelante, por lo que las sentencias y autos pronunciados con anterioridad a dicha fecha se registrarán, a efectos del recurso de casación por la legislación anterior, cualquiera que sea la fecha en que se notifiquen⁷.

2.4 Autos de admisión

En virtud del artículo 90.7 de la Ley 29/1998, se acuerda tras la reforma que el Tribunal Supremo deberá hacer público el listado de recursos de casación admitidos a trámite con una mención sucinta a la norma o normas que serán objeto de tramitación y de la programación para su resolución. Los autos de admisión del recurso de casación se publicarán en la página web del Tribunal Supremo. Con carácter semestral la Sala de lo Contencioso-administrativo hará público tanto en la página web como en el Boletín Oficial del Estado “*el listado de*

⁷ [Acuerdo 22 de julio 2016 criterios sobre entrada en vigor.pdf](#)

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”.

Hasta la fecha, el Tribunal Supremo ha hecho públicos los recursos admitidos desde julio 2016 a febrero 2017 y llama la atención que tan sólo veinte han sido admitidos.

Es importante tener en cuenta no sólo los supuestos de admisión sino también de inadmisión para poder conocer la forma de actuación del Tribunal Supremo. De los autos admitidos hasta la fecha, destacan los que se refieren a cuestiones estrictamente fiscales y los relativos a temas administrativos.

Sin entrar en un detalle exhaustivo de los mismos merece la pena indicar lo que el Tribunal Supremo considera como interés objetivo casacional para la formación de jurisprudencia:

- El Auto del Tribunal Supremo de fecha 25 de enero de 2017 [Roj: ATS 274/2017] ha considerado que la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial, introduce en su Disposición Final Tercera una reforma del recurso de casación contencioso-administrativo con la finalidad de que la casación no se convierta en una tercera instancia, sino que cumpla estrictamente su función nomofiláctica, y que se diseña un mecanismo de admisión de los recursos basado en la descripción. Subraya que la mera invocación del precepto impugnado no resulta suficiente para integrar su contenido y dar acceso al recurso de casación contencioso-administrativo y considera que al no aclarar la recurrente la particular jurisprudencia en la que funda el recurso, éste debe desestimarse. La formación de jurisprudencia obedece necesariamente a parámetros generales y a la interpretación de las normas jurídicas para su común aplicación.
- En el Auto de 7 de febrero de 2017 [JUR\2017\38367] el Tribunal Supremo entiende que la cuestión presenta un interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia por plantear la cuestión un problema interpretativo del ordenamiento jurídico que necesita ser clarificado, argumentando que el artículo 88.2 a) de la Ley 29/1998 opera no sólo en presencia de una rigurosa identidad de hechos, sino también cuando se aprecia la existencia de disparidades o contradicciones insalvables entre las sentencias sometidas a contraste, en cuanto concierne a la interpretación de las mismas normas y en relación con un problema de interpretación y aplicación sustancialmente coincidente. Cuando la parte recurrente fundamenta el interés

casacional, le es exigible razonar y justificar argumentalmente la igualdad sustancial de las cuestiones examinadas en las sentencias que se someten a contraste, mediante un razonamiento que explique que, ante un problema coincidente de interpretación del ordenamiento jurídico aplicable al pleito, la sentencia impugnada ha optado por una tesis hermenéutica, divergente, contradictoria e incompatible con la seguida en la sentencia de contraste, lo cual, a sensu contrario, implica que si la parte recurrente se limita a verter afirmación de que la sentencia impugnada entra en contradicción con la de contraste, sin argumentar cumplidamente tal aseveración, no podrá tenerse por debidamente cumplida la carga procesal establecida en el artículo 89.2.f de la Ley 29/1998.

- En virtud del Auto del Tribunal Supremo de fecha 15 de marzo de 2017, [Roj: ATS 2189/2017] se establece que en lo que respecta al interés casacional del artículo 88.2.b) de la Ley 29/1998, la satisfacción de la carga especial que peca sobre el recurrente de fundamentar, con singular referencia al caso, que concurre interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, ex artículo 89.2.f) de la Ley 29/1998, obliga a que en el escrito de preparación: (i) se expliciten, de manera sucinta pero expresiva, las razones por las que la doctrina que contiene la sentencia discutida pueda resultar gravemente dañosa para los intereses generales, y (ii) se vincule el perjuicio a tales intereses con la realidad a la que la sentencia aplica su doctrina, sin que baste al respecto la mera afirmación apodíctica de que el criterio de la sentencia los lesiona.

Compete al juez a quo verificar si se respetan los requisitos que el artículo 89.2 de la Ley 29/1998 impone al escrito de preparación; esto es: (i) que se cumplan las exigencias de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución, (ii) que el repetido escrito contenga un esfuerzo argumentativo encaminado a justificar la relevancia de la infracción denunciada y su carácter determinante del fallo y, en especial, (iii) que contenga una argumentación específica, con singular referencia al caso de la concurrencia de alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo 88 de la Ley 29/1998, permiten apreciar el interés casacional objetivo.

No le compete, sin embargo, enjuiciar si concurre o no la infracción de fondo denunciada por el recurrente ni pronunciarse sobre la efectiva concurrencia del interés

casacional objetivo que determina la admisión del recurso. Esas dos últimas tareas corresponden en exclusiva al Tribunal Supremo.

El carácter abierto de la enumeración de circunstancias (“*entre otras*”) que permiten apreciar la presencia de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 88.2 de la Ley 29/1998, conduce a entender al Tribunal Supremo que puede reputar existente el interés casacional objetivo del recurso preparado con sustento en otras circunstancias distintas, no contempladas en ese artículo, ni tampoco incluidas en el artículo 88.3 y, por ende, que el recurrente también podrá invocarlas para justificar el interés casacional objetivo del recurso de casación preparado.

La inexistencia de jurisprudencia a que se refiere ese artículo no ha de entenderse en términos absolutos, sino relativos, por lo que cabe hablar de la misma, estando llamado el Tribunal Supremo a intervenir, no sólo cuando no hay en absoluto pronunciamiento interpretativo de la cuestión, sino también cuando, habiéndolo, sea necesario matizarlo, precisarlo o concretarlo para realidades jurídicas diferentes a las ya contempladas en la jurisprudencia.

Pero no basta para que concurra la presunción, con razonar que sobre el particular supuesto examinado en la resolución recurrida no existe jurisprudencia, porque la formación de la misma obedece necesariamente a parámetros más generales y a la interpretación de las normas jurídicas para su común aplicación. De ahí la necesidad de justificar siempre en el escrito de preparación la conveniencia de que el Tribunal Supremo se pronuncie sobre la cuestión planteada.

De estos autos se desprende la necesidad de observar con cautela los criterios seguidos por el Tribunal Supremo en la materia. Tal y como ha establecido en el Auto de 1 de febrero de 2017 [ROJ: ATS 354/2017] “*la determinación de la norma por la que se ha de regir la preparación y admisión del recurso de casación resulta especialmente relevante a la luz de los importantes cambios operados, pues afecta a aspectos tan significativos como las resoluciones impugnables, el plazo para recurrir, las competencias del órgano judicial de instancia, los requisitos que ha de reunir el escrito de preparación y, a la postre cuál deba ser el alcance del juicio de admisibilidad*”.

3. CONCLUSIÓN

Este recurso supone un cambio en el acceso al Tribunal Supremo. Toda vez que se elimina el límite cuantitativo como criterio de admisión, es el concepto de interés casacional para la formación de jurisprudencia el criterio seguido para poder acceder al Tribunal Supremo, lo que implica, a su vez, un cambio de un criterio objetivo de admisibilidad a otro discrecional, por lo que será el Alto Tribunal el que determine, atendiendo a su relevancia jurídica.

Además, este recurso ha sido objeto de crítica en tanto en cuanto supone una restricción a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24 de la Constitución Española al suprimir los criterios objetivos de admisibilidad, especialmente cuando ya existía en nuestro ordenamiento un recurso para unificar la doctrina jurisprudencial.

El escrito de preparación adquiere especial relevancia ya que del mismo dependerá que el Tribunal aprecie el interés casacional objetivo.

Al suprimirse los recursos de casación en interés de la ley y para unificación de la doctrina y desaparecer los motivos tasados de casación, el recurso puede fundarse en cualquier cuestión de derecho, tanto procesal como sustantiva. Las únicas limitaciones que prevé la nueva regulación son las relativas a la invocación de cuestiones de derecho con exclusión de las de hecho así como la necesidad de que cuando se recurran en casación Sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, se invoque la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sean relevantes y determinantes del fallo recurrido y que hayan sido invocadas en el proceso o consideradas por la Sala.

La casación contencioso-administrativa necesitaba una nueva configuración para poder ser un verdadero instrumento adecuado para la formación de la jurisprudencia y garantizar la homogeneidad en la aplicación del derecho.

Un año más tarde de la entrada en vigor de la reforma, la aplicación práctica del nuevo recurso de casación en el contencioso-administrativo sigue planteando numerosos interrogantes.

Solo mediante la publicación de los Autos pronunciados por el Tribunal Supremo se podrá ir poco a poco “creando” un concepto de interés objetivo para la formación de jurisprudencia que permita de antemano conocer las posibilidades de éxito del nuevo recurso de casación.

BIBLIOGRAFÍA

RAMÓN FERNÁNDEZ DE TORRES, Juan. *Historia Legal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1845-1998)*. 2007

GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*. 2011

BLANCA LOZANO CUTANDA. *Actualidad administrativa*, ISSN 1130-9946, N° 11, 2015

JESÚS CUDERO BLAS. *El recurso de casación por infracción de normas autonómicas*. Elderecho.com. 2016