



---

# Universidad de Valladolid

## Facultad de Derecho

### Doble Grado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas

## El nuevo recurso de casación

Presentado por:

**Alberto Oraá López**

Tutelado por:

***Isabel María de los Mozos y Touya***

*Valladolid, 22 de julio de 2019*

## RESUMEN

Tras solo veinticinco años de existencia en el orden contencioso administrativo, el recurso de casación ha sido reformado en profundidad por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, con la finalidad de que sirva para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho. Para lograr este objetivo se ha introducido como elemento clave el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. A la vista por tanto del importante papel que se le atribuye al Tribunal Supremo, el presente trabajo analiza la labor desarrollada por el mismo durante los tres años que el nuevo recurso de casación lleva en vigor, con especial atención a las decisiones que han delimitado el concepto de interés casacional objetivo y a las que cumplen la función interpretativa y de formación de jurisprudencia, en particular en relación con la LJCA. También se hace un estudio sobre los principales problemas que plantea el recurso de casación autonómico, que tiene una regulación legal claramente insuficiente.

Palabras clave: casación, interés casacional, orden contencioso-administrativo, jurisprudencia

## ABSTRACT

After twenty five years of existence in the administrative jurisdiction, the appeal to the Supreme Court has been deeply changed by the Organic Act 7/2015, of July 21st, with the express purpose of achieving a uniform interpretation of the Spanish law when courts deal with their cases. In order to fulfil this objective a new essential element has been introduced to be taken into account, the objective interest for judicial review to enter into case law. According therefore to the important role given to the Supreme Court, this project analyses the task it has carried out throughout the three years the new appeal has been into force, paying special attention to the rulings it has issued both to clarify the concept of objective interest for judicial review and to interpret the law to create jurisprudence, particularly regarding the Act for Judicial Review. This project also examines the main problems related to the appeal grounded on an infringement of legislation issued by the Autonomus Communities, which unanimously has been considered to be manifestly insufficient.

Key words: jurisprudence, appeal, objective interest, judicial review

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>2. ANTECEDENTES</b>	<b>7</b>
<b>3. EL RECURSO DE CASACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA JURISPRUDENCIAL</b>	<b>11</b>
<b>3.1. Primeras decisiones</b>	<b>13</b>
<b>3.2. Los requisitos procesales de admisión en el nuevo recurso</b>	<b>14</b>
3.2.1. Escrito de preparación	14
3.2.2. Auto del juez o tribunal <i>a quo</i>	15
3.2.2.1. <i>Por preparada la casación</i>	16
3.2.2.2. <i>Por no preparada la casación</i>	16
<b>3.3. El trámite ante la sección primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo</b>	<b>18</b>
3.3.1. La admisión del recurso de casación	18
3.3.2. La inadmisión del recurso de casación	19
3.3.3. Recursos contra la decisión sobre la admisión	20
<b>3.4. El interés casacional objetivo</b>	<b>20</b>
3.4.1. La relevancia del interés casacional “objetivo”	24
3.4.2. La atribución de interés casacional a un recurso a raíz de la vulneración de derechos fundamentales	26
3.4.3. Las presunciones de interés casacional del artículo 88.3 LJCA	27

<b>3.5. El trámite ante la Sección competente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo para conocer del recurso de casación</b>	<b>28</b>
3.5.1. La interposición del recurso	28
3.5.2. La contestación y posible vista	30
3.5.3. La sentencia	30
<b>3.6. Otros criterios del Tribunal Supremo sobre el nuevo recurso de casación</b>	<b>32</b>
<b>3.7. Las facultades de los órganos inferiores</b>	<b>36</b>
<b>4. LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL NUEVO RECURSO DE CASACIÓN</b>	<b>38</b>
4.1. Datos estadísticos sobre el nuevo recurso de casación del TS	38
4.2. El Tribunal Supremo, el nuevo recurso de casación y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	39
<b>5. EL RECURSO DE CASACIÓN AUTONÓMICO</b>	<b>43</b>
5.1. Distintas posiciones de los Tribunales Superiores de Justicia	44
5.2. El recurso de casación autonómico y el Tribunal Constitucional	46
<b>6. CONCLUSIONES</b>	<b>48</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>50</b>
<b>8. JURISPRUDENCIA CITADA</b>	<b>53</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

El recurso de casación es un recurso extraordinario cuya finalidad principal es asegurar la unidad de doctrina en aplicación de la ley y, así, dejar sin efecto alguno las sentencias que se pudieran desviar o apartar de la misma. Esta es la definición de FERNÁNDEZ FARRERES<sup>1</sup>, aunque otros autores optan por caracterizarlo como especial y no como extraordinario. En cualquier caso, su finalidad es asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho y para que no se convierta en una tercera instancia se limita su objeto a las cuestiones de derecho, sin admitirse la revisión de los hechos que se hubieran fijado en la instancia. Este es el principal objetivo de las novedades implementadas por la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio) por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial (L.O. 6/1985, de 1 de julio). Los aspectos más destacables de la reforma para autores como MORALES PLAZA y LOZANO CUTANDA son la ampliación de las sentencias que son susceptibles de recurso y de los poderes del Tribunal Supremo al dejar de ser un recurso tasado, la eliminación de los recursos de casación para la unificación de doctrina y en interés de la ley y la aparición del interés casacional objetivo como el eje principal sobre el que opera el nuevo recurso de casación.

El objeto de este trabajo es analizar de la manera más exhaustiva posible las novedades introducidas por la L.O. 7/2015 en materia casacional dentro de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pasados casi tres años desde la entrada en vigor del nuevo recurso de casación, el Tribunal Supremo, que tuvo una participación muy relevante en la configuración legal del sistema ahora vigente, ha tenido tiempo y oportunidad de pronunciarse sobre algunos de sus aspectos más problemáticos.

---

<sup>1</sup> (FERNÁNDEZ FARRERES, 2016 :653).

Por eso, la finalidad que se persigue es la búsqueda y recopilación de las resoluciones que en este tiempo ha dictado y que permiten fijar algunos criterios más o menos consolidados de lo que es ya doctrina jurisprudencial, poniéndose el acento en ese eje principal antes mencionado, el interés casacional objetivo, y en la interpretación que el Tribunal Supremo ha hecho de la Ley 29/1998.

## 2. ANTECEDENTES

El nuevo recurso de casación es, hasta el momento actual, el último paso de la evolución del proceso contencioso-administrativo español a lo largo del tiempo.

El punto de partida podría fijarse en la Ley de 5 de abril de 1904, que marcó un hito relevante al crear la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El sistema organizativo adoptado por esta Ley se vio ratificado en el Texto Refundido de la Ley de lo Contencioso-Administrativo de 8 de febrero de 1952 y se mantuvo hasta la Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Fue ésta la que introdujo una primera innovación sustancial al atribuir el conocimiento de la materia contencioso-administrativa a los órganos jurisdiccionales y caracterizar el recurso contencioso-administrativo como un verdadero proceso jurisdiccional.

En la configuración del nuevo recurso de casación es necesario mencionar, por un lado, la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal<sup>2</sup> por la que se modifica la Ley de 27 de diciembre de 1956, en la que, por primera vez, se configura un recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, por otro lado, la promulgación de la Ley 29/1998, de 13 de junio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)<sup>3</sup> que supuso la consolidación de un sistema judicial de control basado en la configuración constitucional y en procedimientos que permiten establecer garantías frente a la falta de actividad de la Administración y a las vías de hecho por parte de la misma. Así, podemos distinguir el recurso de casación que configuraron las dos leyes que acaban de mencionarse:

- La Ley 10/1992 supuso un cambio sustancial ante *“la necesidad de modernizar nuestras normas procesales”*, tal y como lo señaló

---

<sup>2</sup> BOE, núm. 108, de 5 de mayo de 1992. Accesible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-9548](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-9548)

<sup>3</sup> BOE, núm. 167, de 14 de julio de 1998. Accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>

expresamente el legislador en su Exposición de Motivos, y así contribuir a la consecución de los objetivos de eficacia procesal de la Administración de Justicia. En esta regulación inicial se le otorgó al recurso de casación el carácter propio de las acciones de impugnación.

Se configuraron tres modalidades diferentes en el ámbito de la casación, que fueron el recurso de casación ordinario, el recurso de casación para la unificación de doctrina y el recurso de casación en interés de la ley.

- La Ley 29/1998, por su parte, diseñó de manera novedosa el recurso de casación basado en presupuestos tasados legalmente y, por lo tanto, sujeta su admisión al obligado cumplimiento de esos presupuestos. En concreto, la admisión que configuró esta ley dependía del cumplimiento de unos presupuestos objetivos legalmente establecidos por razón de la cuantía y según el órgano jurisdiccional del que procedía la sentencia. Este sistema no otorgaba relevancia determinante, en cualquier caso, a la importancia del asunto, o más bien a la relevancia casacional objetiva, a efectos de crear jurisprudencia ya que su admisión se limitaba a comprobar el cumplimiento de los presupuestos objetivos.

Al igual que en la Ley 10/1992, se regularon los tres recursos que se habían previsto en ésta, pero con una nueva configuración, que estuvo vigente hasta la creación del nuevo recurso de casación por 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<sup>4</sup>:

- 1) El recurso de casación ordinario: Esta modalidad se recogía en el artículo 8 apartado 1 de la Ley 29/1998 y reconocía como susceptibles de recurso de casación *“las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo*

---

<sup>4</sup> BOE, núm. 174, de 22 de julio de 2015. Accesible en:  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8167](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8167)

*Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas*”. A grandes rasgos, se permitía acudir en casación contra aquellas sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia que declarasen la nulidad o la conformidad a Derecho de disposiciones de carácter general. Además, cuando se tratara de las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, sólo serían éstas recurribles cuando el recurso se fundara en una *“infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido”*<sup>5</sup>.

Así, quedaban excluidas del recurso las siguientes:

- a. Las sentencias que se refirieran a cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas.
  - b. Las sentencias que recayeran sobre asuntos de cuantía inferior a la establecida en cada momento, 25.000.000 pesetas en su redacción inicial, 150.000 euros desde la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, y 600.000 euros desde la Ley 37/2011, de 10 de octubre.
  - c. Las sentencias dictadas en materia electoral.
  - d. Las sentencias 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 la unificación de doctrina: Esta modalidad del recurso de casación estaba prevista contra *“las 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 hubiera llegado a pronunciamientos*

---

<sup>5</sup> (MORALES PLAZA, 2016 :2)

*distintos*”. Esta modalidad estaba, también, prevista en relación con la normativa autonómica<sup>6</sup>.

- 3) El recurso de casación en interés de la Ley: Esta modalidad estaba prevista respecto de sentencias que no fueran susceptibles de los recursos anteriores y se caracterizaba por tener una legitimación limitada, pues sólo podían interponerlo la Administración Pública territorial que tuviera interés legítimo en el asunto concreto, así como las Entidades o Corporaciones que ostentaran la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto, el Ministerio Fiscal y la Administración General del Estado, cuando estimaran gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada.

Finalmente, la reforma de la LO 7/2015 ha supuesto un cambio total del sistema al desaparecer estos dos últimos recursos y configurarse un único recurso de casación basado en el interés casacional objetivo, que estudiaremos a continuación.

---

<sup>6</sup> (MORALES PLAZA, 2016 :2)

### 3. EL RECURSO DE CASACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA JURISPRUDENCIAL

El recurso de casación contencioso-administrativo se estructura, fundamentalmente, como un recurso extraordinario y así ha sido tanto en la redacción original de la Ley Jurisdiccional 29/1998 como en la actual, introducida por la LO 7/2015. Este carácter especial se manifiesta en su régimen jurídico en términos de resoluciones susceptibles de recurso y de la determinación de su ámbito de aplicación.

En particular, la LO 7/2015 justifica esta configuración extraordinaria a partir del objetivo de alcanzar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho como garantía de la protección de los derechos de los ciudadanos. El recurso de casación, por lo tanto, requiere para su trámite una concreta infracción del ordenamiento jurídico y, en particular, que tal infracción presente, para la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Lo cierto es que a partir de la LO 7/2015 desaparecen los motivos tasados que hasta su entrada en vigor habían existido para la casación y, así, se puede fundar ésta en cualquier aspecto de derecho, tanto procesal como sustantivo, lo que permite ampliar el ámbito objetivo de aquellas resoluciones que pueden ser recurridas en casación. Por ello, con la reforma vigente desde el 22 de julio de 2016 se busca configurar un sistema casacional basado en la apreciación que la Sala Tercera del Tribunal Supremo tiene que hacer sobre la concurrencia del “interés casacional objetivo”, concepto objeto de múltiples debates en la doctrina, para la formación de la jurisprudencia.

El ATS 19/06/2017<sup>7</sup> señala que *“el recurso de casación contencioso-administrativo pretende proporcionar certeza y seguridad jurídica en la aplicación de este sector del Ordenamiento. La noción de <<interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia>>, a que se refieren los artículos 88.1 y 90.4 LJCA, se erige como la piedra angular del nuevo modelo casacional, que*

---

<sup>7</sup> Recurso de queja 273/2017

*atribuye a esta Sala Tercera como cometido principal, en palabras del artículo 93.1, fijar la interpretación de aquellas normas estatales o la que tenga por establecida o clara de las de la Unión Europea sobre las que, en el auto de admisión a trámite, se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo, para seguidamente, con base a esta interpretación y conforme a las restantes normas que fueran aplicables, resolver las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso”.*

Antes de poder analizar en profundidad el recurso de casación y su nueva regulación, es necesario tener en cuenta el conjunto de novedades que se han incorporado a raíz de la reforma operada por la LO 7/2015:

- i. La supresión de los recursos de casación para la unificación de doctrina y en interés de la ley.
- ii. La desaparición de las limitaciones por razón de la cuantía.
- iii. La posibilidad de fundar el recurso en cualquier infracción del ordenamiento jurídico.
- iv. La publicación por parte del Tribunal Supremo de los recursos de casación admitidos a trámite, lo que proporciona una valiosa información sobre las normas que van a ser interpretadas en el futuro por el mismo.

La reforma que opera la LO 7/2015 prevé, fundamentalmente, reconocer al Tribunal Supremo la mayor libertad posible a la hora de considerar si efectivamente existe interés casacional objetivo y, de esta forma, justificar la admisión del recurso. Este reconocimiento se fundamenta, entre otras razones, en que desaparece la regla de la cuantía como presupuesto de admisión del recurso de casación que se recogía, inicialmente, en el artículo 86 de la Ley 29/1998, permitiéndose la presentación de éste sin importar cuál sea la cuantía del proceso. Se dispone también de manera novedosa que las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo serán susceptibles de casación siempre y cuando contengan doctrina que se reputa “gravemente dañosa”, en los propios términos legales, para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de sus efectos. Se limita, a su vez, su ámbito de conocimiento a las cuestiones, únicamente, de derecho,

excluyéndose de forma expresa las cuestiones de hecho, según se recoge expresamente en el artículo 87 bis LJCA, y se otorga una importancia mayor al escrito de preparación y a sus requisitos formales. Y, por último, la reforma de la LO 7/2015 elimina el conjunto de motivos tasados del artículo 88 de la Ley 29/1998 y fija como criterio de la admisión a trámite del recurso el de que *“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”*.

El objetivo del nuevo recurso de casación contencioso-administrativo es propiciar una mayor capacidad de selección por parte del Tribunal Supremo de los asuntos que deben ser conocidos y resueltos con independencia de la materia y de su cuantía.

### **3.1. Primeras decisiones**

Antes de la entrada en vigor del nuevo recurso de casación, el Tribunal Supremo tomó algunas decisiones directamente relacionadas con el mismo.

La primera de ellas fue el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, publicado por el Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo<sup>8</sup>. Es importante dejar claro que se trata únicamente de criterios orientadores para la elaboración de los escritos procesales antes citados y que, por ello, no se puede supeditar la aceptación de los mismos a que la parte recurrente cumpla con esos criterios<sup>9</sup>.

La segunda de ellas fue el Acuerdo de 14 de junio de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, publicado por Acuerdo del 30 de junio siguiente

---

<sup>8</sup> BOE, núm. 162, de 6 de julio de 2016.

<sup>9</sup> Según el ATS 16/05/2018 que resuelve el RQ 589/2017.

de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, que aprobó la composición de la Sección Primera de Admisiones de la Sala Tercera<sup>10</sup>.

Por último, cabe hacer mención al Acuerdo de 22 de julio de 2016, de la Sección de Admisión a la que se acaba de hacer referencia, por el que se establecieron los criterios sobre la entrada en vigor de la nueva casación contencioso-administrativa. Según el mismo, la nueva regulación casacional se aplicaba a las sentencias y autos susceptibles de recurso de casación que tuvieran fecha de 22 de julio de 2016 en adelante, mientras que las sentencias y autos pronunciados con anterioridad se regirían por la legislación anterior, cualquiera que fuese la fecha en que se notificasen.

### **3.2. Los requisitos procesales de admisión en el nuevo recurso**

#### **3.2.1. Escrito de preparación**

La preparación del recurso de casación se regula en el artículo 89 LJCA, que además de establecer el plazo -treinta días- y quiénes están legitimados -quienes hayan sido parte en el proceso o hayan debido serlo-, exige una forma y estructura determinadas en su apartado 2, pues es obligado cumplir los requisitos sobre plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución, identificar las normas o la jurisprudencia que se consideran infringidas, así como, si éstas afectan a actos o garantías procesales, acreditar que se ha producido indefensión, justificar que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada, justificar que lo supuestamente infringido es normativa estatal o de la Unión Europea y, especialmente, fundamentar que concurre en el caso concreto uno de esos supuestos que permiten apreciar el interés casacional objetivo. Esta exigencia la ha ratificado el Tribunal Supremo en el auto de 21/11/2018<sup>11</sup> en el que se declara *que “el Juez o Tribunal a quo puede y debe no tener por preparado el recurso de casación si el escrito de preparación prescinde de la estructura exigida por el artículo 89.2 LJCA”* y en el auto de

---

<sup>10</sup> BOE, núm. 163, de 7 de julio de 2016

<sup>11</sup> Recurso de queja 435/2018

26/11/2018<sup>12</sup> en el que se establece que *“si dice seguirla (la estructura exigida) pero entremezcla de forma confusa consideraciones incardinables en los distintos apartados”* el Juez o Tribunal puede y debe no tenerlo por preparado. En relación con el plazo, el de los treinta días es un plazo de caducidad y así lo recoge la LJCA en su artículo 89 apartado 3. En todo caso, el Tribunal Supremo ha determinado en el auto de 5/03/2018<sup>13</sup> que *“no es susceptible de interrupción ni de rehabilitación, ni su incumplimiento puede ser subsanado en aplicación del artículo 128.1 LJCA”*.

La legitimación para preparar el recurso de casación se reconoce a *“quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido”* conforme al artículo 89.1 LJCA. La jurisprudencia ha establecido dos límites en relación con la legitimación de aquellos que se personen tardíamente en el proceso, por un lado, que han de preparar el recurso dentro del plazo concedido a las partes personadas, y, por otro, que no pueden plantear cuestiones nuevas, como han recogido los AATS 25/05/2017<sup>14</sup>, 6/03/2018<sup>15</sup> y 18/07/2018<sup>16</sup>. Además, el propio Tribunal Supremo ha declarado en el auto de 31/01/2018<sup>17</sup> que *“no existe una noción de legitimación casacional distinta o autónoma de la legitimación regulada en los artículos 19 y siguientes LJCA para la relación jurídico-procesal de instancia”*.

### **3.2.2. Auto del juez o tribunal a quo**

Una vez formalizado el escrito de preparación corresponde al Juez o a la Sala a quo comprobar que se han cumplido los requisitos formales de plazo, legitimación y recurribilidad y el conjunto de exigencias del artículo 89 apartado 2 LJCA, así como que se ha desarrollado una argumentación relevante, suficiente y determinante, *“con singular referencia al caso”*, sobre la concurrencia de los supuestos que permitan apreciar el interés casacional objetivo. No le

---

<sup>12</sup> Recurso de queja 397/2018

<sup>13</sup> Recurso de queja 697/2017

<sup>14</sup> Recurso de queja 264/2017

<sup>15</sup> Recurso de queja 20/2018

<sup>16</sup> Recurso de queja 179/2018

<sup>17</sup> Recurso de queja 1193/2017

corresponde, sin embargo, al Juez o a la Sala *a quo* decidir sobre la concurrencia de la infracción de fondo ni sobre la efectiva existencia del interés casacional objetivo, que son funciones únicas del Tribunal Supremo, sin perjuicio de que aquellos puedan, si así lo consideran oportuno en el caso particular, emitir el informe previsto en el artículo 89 apartado 5 LJCA. En este sentido se han pronunciado los AATS 2/02/2017<sup>18</sup> o 2/12/2018<sup>19</sup>.

En relación con este auto se puede tratar por separado el auto del Juez o Tribunal *a quo* cuando se tiene por preparada la casación, por un lado, y cuando se tiene por no preparada la casación, por el otro.

#### *3.2.2.1. Por preparada la casación*

El auto del Juez o Tribunal *a quo* que tenga por preparada la casación no equivale en ningún caso a un informe favorable de éste sobre la concurrencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Así, este auto se limita solamente a reconocer que se han cumplido los requisitos procesales y materiales del escrito de preparación, pero no va más allá. Admitido el recurso, se procede al emplazamiento de las partes para que comparezcan ante la Sala Tercera y se remiten a ésta los autos originales y el expediente administrativo. El Tribunal Supremo ha señalado en sus autos de 18/04/2018<sup>20</sup> y 4/06/2018<sup>21</sup> que *“la falta de personación del recurrente ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS en el plazo de treinta días señalado en el artículo 89.5 LJCA determinará que se declare desierto el recurso y que quede firme la resolución judicial recurrida, sin que quepa la rehabilitación del referido plazo de caducidad en aplicación del artículo 128.1 LCA”*.

#### *3.2.2.2. Por no preparada la casación*

---

<sup>18</sup> Recurso de queja 110/2016

<sup>19</sup> Recurso de queja 442/2018

<sup>20</sup> Recurso de casación 4898/2017

<sup>21</sup> Recurso de casación 576/2018

El auto del Juez o Tribunal *a quo* que declare, o tenga, por no preparada la casación sólo puede combatirse mediante recurso de queja, que se sustancia exclusivamente a instancia de la parte recurrente que ha visto rechazado su escrito de preparación y sin oír a la parte contraria. El Tribunal Supremo entiende que debe motivarse la denegación de la preparación y así lo ha hecho constar en el auto de 27/05/2019<sup>22</sup> en el que establece que si el órgano de instancia deniega la preparación ha de hacerlo necesariamente mediante auto motivado, lo cual contrasta con la potestad del Tribunal Supremo de inadmitir el recurso de casación mediante providencia. En el supuesto allí considerado la Audiencia Nacional se limitó a decir que el escrito de preparación no cumplía con los requisitos del artículo 89 apartado 2 LJCA sin ofrecer argumento alguno y el Tribunal Supremo estimó el recurso de queja al entender que lo procedente hubiera sido *“argumentar la razón o las razones por las cuales, en su caso, se consideraba defectuosamente preparado el recurso de casación”*.

La finalidad del recurso de queja es la de *“valorar y revisar la denegación de la preparación del recurso de casación por el Juez o la Sala a quo”* y así lo ha señalado el Tribunal Supremo en sus autos de 16/05/2018<sup>23</sup> y 28/05/2018<sup>24</sup>. El recurso de queja se presenta contra el auto dictado por el Juez o Sala *a quo* al amparo del artículo 89 apartado 4 LJCA<sup>25</sup>. El propio Tribunal Supremo lo declaró así en el auto de 24/09/2018<sup>26</sup> en el que especificó que el objeto era el auto dictado por el Juez o Sala *a quo* y no el decreto dictado por el Letrado de la Administración de Justicia al amparo del artículo 89.3 LJCA.

En cuanto a la estimación del recurso de queja, el Tribunal Supremo ha establecido en el auto de 4/07/2017<sup>27</sup> que *“si el recurso de queja resulta estimado, salvo en el caso de que la revisión en queja se hubiera basado únicamente en la extemporaneidad, el Juez o la Sala a quo no podrán volver a denegar la preparación del recurso de casación por otra causa distinta”*, y en los

---

<sup>22</sup> Recurso de queja 139/2019

<sup>23</sup> Recurso de queja 589/2017

<sup>24</sup> Recurso de queja 71/2016

<sup>25</sup> (ALONSO, MURILLO, 2018)

<sup>26</sup> Recurso de queja 257/2018

<sup>27</sup> Recurso de queja 373/2017

AATS 13/09/2017<sup>28</sup> y 28/05/2018<sup>29</sup> que *“en cambio, dado el limitado alcance de la cognición de la Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS en el marco de este recurso de queja, aunque lo estime y se tenga por preparado el recurso de casación puede decidir después su inadmisión a trámite”*.

### **3.3.El trámite ante la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo**

#### **3.3.1. La admisión del recurso de casación**

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo decidirá mediante auto la admisión a trámite del recurso de casación siempre y cuando el escrito de preparación de la parte recurrente cumpla con los requisitos del artículo 89 apartado 2 LJCA y, además, aprecie que las infracciones que se denuncien presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Para que tengan ese interés es necesario, por lo tanto, que concurra alguno, o algunos, de los supuestos recogidos en el artículo 88 apartado 2 LJCA y/o de las presunciones del artículo 88 apartado 3 LJCA. El único supuesto de los recogidos en la LJCA en el que hay obligación de admitirlo a trámite es si se invoca y efectivamente concurre la presunción del artículo 88.3.b) LJCA, es decir, *“cuando la resolución judicial impugnada se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea”*: El Tribunal Supremo ha considerado en los autos de 8/03/2017<sup>30</sup>, 10/04/2017<sup>31</sup> y 24/04/2017<sup>32</sup> que *“esa separación ha de ser consciente y reflexiva y la razón de ese apartamiento de la jurisprudencia ha de ser por considerarla errónea, no basta con que se omita, se inaplique o se contradiga la jurisprudencia existente,*

---

<sup>28</sup> Recurso de casación 99/2017

<sup>29</sup> Recurso de queja 129/2018

<sup>30</sup> Recurso de casación 40/2017

<sup>31</sup> Recurso de casación 91/2017

<sup>32</sup> Recurso de casación 611/2017

*se exige que haga mención expresa a la misma, señale que la conoce y la valore jurídica, y se aparte de ella por entender que no es correcta”.*

En cualquier caso, es importante destacar que los juzgados o tribunales de instancia no están vinculados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, salvo cuando éste haya fijado doctrina legal, tal y como se recoge en la STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 7<sup>33</sup>: *<<la independencia judicial (art. 117 CE) permite que los órganos judiciales inferiores en grado discrepen, mediante un razonamiento fundado en Derecho, del criterio sostenido por Tribunales superiores e incluso de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (art. 1.6 CC), si fuere el caso, sin que con ello se vulnere el principio de igualdad en aplicación de la ley y tampoco el derecho de tutela judicial efectiva>>.*

Por último, en palabras del autor ALONSO MURILLO, el auto de admisión del recurso de casación precisará la cuestión o cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia e identificará la norma o normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

### **3.3.2. La inadmisión del recurso de casación**

La inadmisión del recurso de casación puede declararse bien mediante auto bien mediante providencia. Como regla general, en los supuestos del apartado 2 del artículo 88 la resolución adoptará la forma de providencia si decide la inadmisión y la de auto si acuerda la admisión a trámite. No obstante, si el órgano que dictó la resolución hubiere emitido la opinión sobre el interés casacional objetivo del recurso prevista en el artículo 89 apartado 5, la inadmisión se adoptará por auto motivado.

---

<sup>33</sup> BOE núm. 88, de 12 de abril de 2012 (Sección del Tribunal Constitucional)

La inadmisión a trámite de un recurso de casación en los supuestos del apartado 3 del artículo 88, es decir, cuando se invoquen presunciones de interés casacional objetivo, se hará por auto y siempre que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo aprecie<sup>34</sup>:

- a) Que *<<el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia>>*, en los supuestos recogidos en las letras a), d) y e) del artículo 88 apartado 3 LJCA.
- b) Que la disposición general declarada nula, *<<con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente>>*, en el supuesto recogido en la letra c) del artículo 88 apartado 3 LJCA.

El artículo 90 apartado 8 LJCA dispone que *<<la inadmisión a trámite del recurso de casación comportará la imposición de las costas a la parte recurrente, pudiendo tal imposición ser limitada a una parte de ellas o hasta una cifra máxima>>*.

### **3.3.3. Recursos contra la decisión sobre la admisión**

El artículo 90 apartado 5 LJCA es rotundo al establecer que tanto contra las providencias como contra los autos de admisión o inadmisión no cabrá recurso alguno.

### **3.4. El interés casacional objetivo**

El interés casacional objetivo se ha convertido, a raíz de la reforma de la LO 7/2015, en el elemento capital del recurso de casación. Su importancia es tal que el Tribunal de casación podrá o bien apreciar que existe interés casacional objetivo, en cuyo caso habrá de motivarlo en el auto de admisión, o bien entender que concurre alguno de los supuestos en los que el interés casacional objetivo

---

<sup>34</sup> (ALONSO MURILLO, 2018)

se presume. El interés casacional se define bajo dos notas fundamentales que son, en primer lugar, que es de carácter “objetivo” y, en segundo término, que es conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo “para la formación de la jurisprudencia”.

Por ello, es relevante especificar cuándo o en qué casos existe interés casacional objetivo y cuándo se presume este interés casacional objetivo:

- Se podrá apreciar, según el artículo 88 apartado 2 de la Ley 29/1998, que existe interés casacional objetivo cuando la resolución que se impugna:
  - a) Fije, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo contradictorio con la 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.
  - 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 fue un convenio celebrado entre Administraciones Públicas.
  - i) Haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales.
- Se presume, según el artículo 88 apartado 3 de la Ley 29/1998, 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 o disposiciones de los organismos reguladores o de supervisión o agencias estatales cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.
    - e) Resuelva recursos contra actos o disposiciones de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Una de las principales novedades producidas con la reforma de la LO 7/2015 es que la parte recurrente es la que tiene la carga de acreditar y de motivar la

existencia de interés casacional del asunto en cuestión y es esa precisamente la razón de ser de la importancia que se otorga al escrito de preparación del recurso. En términos del artículo 89 apartado 2 letra f) LJCA el recurrente deberá *“especialmente, fundamentar con singular referencia al caso, que concurren alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo anterior, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo”*. A partir de esta novedad, será el Tribunal Supremo el que ha de seleccionar los asuntos que considere en cualquier caso que merecen un pronunciamiento por la vía de la casación. Este margen de apreciación del Tribunal llega hasta el punto de que, aun en los supuestos en los que la Ley 29/1998 presume el interés casacional, el Tribunal Supremo puede incluso inadmitir el recurso mediante Auto motivado siempre que aprecie una falta manifiesta de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia<sup>35</sup>. La aparición del interés casacional objetivo ha permitido a CÓRDOBA CASTROVERDE identificar los cinco efectos o consecuencias fundamentales siguientes:<sup>36</sup>

- i. En relación con aquellos supuestos relativos a normas estatales sobre las que no existe jurisprudencia, se le otorga al Tribunal Supremo la posibilidad de establecerla desde un primer momento y asegurar una correcta aplicación e interpretación por parte de los operadores jurídicos que traten con esta normativa, que generalmente se caracterizará por ser de reciente aprobación.
- ii. En relación con los casos “de rebeldía”, o aquellos en los que la resolución judicial en cuestión se aparta de la jurisprudencia existente, se ha limitado el margen de apreciación del Tribunal Supremo hasta el punto de que su concurrencia impide la inadmisión al objeto de asegurar que el mismo establezca los criterios aplicables relativos al alcance y contenido de la jurisprudencia.

---

<sup>35</sup> Salvo en el supuesto recogido en el artículo 88.3.b) LJCA -EDL 1998/44323.

<sup>36</sup> (CÓRDOBA CASTROVERDE, 2015 :4)

- iii. En relación con el concepto de “trascendencia” tanto desde la perspectiva jurídica como social, cabe valorar hasta qué punto el Tribunal Supremo considera que la misma es “suficiente” respecto de la nulidad de las disposiciones generales como se deriva de la comparación entre los artículos 88 apartado 2 letra g) y 88 apartado 3 letra c) de la Ley 29/1998.
- iv. En relación con la presunción de interés casacional, se ha otorgado una especialidad novedosa a los recursos resueltos por la Audiencia Nacional, en concreto los relacionados con la impugnación de los actos y las disposiciones de los distintos organismos reguladores o de supervisión, por el mero hecho de la influencia y repercusión que tales actos tienen sobre los derechos fundamentales en relación con diferentes sectores económicos, energéticos o, en particular, en el ámbito de la Protección de Datos.
- v. Por último, en relación con los actos o disposiciones impugnadas de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, se ha previsto una asimilación entre éstos y los actos dictados por el Consejo de Ministros del Gobierno de la Nación y, en consecuencia, se les ha reconocido a estos actos una presunción de interés casacional objetivo.

#### **3.4.1. La relevancia del interés casacional “objetivo”**

A lo largo de los casi tres años de vigencia del nuevo recurso de casación, son muchas las resoluciones del Tribunal Supremo que sobre todo al decidir sobre su admisión, pero también al resolver recursos de queja frente a autos que no lo tenían por preparado, han proporcionado reglas o criterios de interpretación sobre los distintos supuestos de interés casacional objetivo. Sin ánimo exhaustivo y en relación con los de aplicación más frecuente, cabe resaltar los siguientes:

- El artículo 88 apartado 2 letra a) LJCA en relación con la interpretación contradictoria: El ATS 8/03/2017 ya mencionado declara que el juego

combinado de los artículos 88 apartado 2 letra a) y 89 apartado 2 letra d) LJCA *“exige de quien pretende recurrir en casación, al menos: (i) la cita precisa y detallada, que habilite sin mayor esfuerzo su identificación y localización, de las sentencias firmes de otros órganos jurisdiccionales eventualmente contradictorias con la recurrida; (ii) el análisis que permita constatar la “sustancial igualdad” de las cuestiones resueltas en unas y otras, en el bien entendido de que la “cuestión” cuya igualdad se predica viene determinada tanto por la norma aplicada como por la realidad a la que se aplica; (iii) la expresión de que las sentencias confrontadas optan por tesis hermenéuticas divergentes, contradictorias e incompatibles”*. En términos muy similares se pronuncia el ATS 24/05/2019<sup>37</sup>.

- El artículo 88 apartado 2 letra b) en relación con la doctrina que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales: El ATS de 20/05/2019<sup>38</sup>, que a su vez se remite al criterio expresado en los AATS de 2/06/2017<sup>39</sup>, 14/11/2017<sup>40</sup> y 3/12/2018<sup>41</sup>, destaca que *“la carga procesal insoslayable del artículo 88.2.b) LJCA exige, para entender debidamente cumplimentado el meritado supuesto de interés casacional, los siguientes requisitos: (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, (ii) vinculando el perjuicio a tales intereses con la realidad a la que la sentencia aplica su doctrina, (iii) sin que baste al respecto la mera afirmación apodíctica de que el criterio de la sentencia los lesiona”*.
- El artículo 88 apartado 2 letra c) LJCA en relación con la afectación de un gran número de situaciones: El ATS de 30/04/2019<sup>42</sup>, que reitera lo que ya se había señalado en los AATS de 25/01/2017<sup>43</sup>, 8/03/2017,

---

<sup>37</sup> Recurso de queja 68/2019

<sup>38</sup> Recurso de queja 127/2019

<sup>39</sup> Recurso de queja 300/2017

<sup>40</sup> Recurso de queja 459/2017

<sup>41</sup> Recurso de queja 432/2018

<sup>42</sup> Recurso de casación 7723/2018

<sup>43</sup> Recurso de casación 5/2016

7/05/2018<sup>44</sup> y 22/11/2018<sup>45</sup>, deja claro que el deber de fundamentar la afección de un gran número de situaciones “*pide del recurrente que, salvo en los supuestos notorios, el escrito de preparación (i) haga explícita esa afección, exteriorizando en un sucinto pero ineludible análisis la previsible influencia de la doctrina en otros muchos supuestos, (ii) sin que sean suficientes las meras referencias genéricas y abstractas, que presupongan sin más tal afección, (iii) ni tampoco baste la afirmación de que se produce por tratarse de la interpretación de una norma jurídica, cuya aplicación a un número indeterminado de situaciones forma parte de su naturaleza intrínseca*”. El ATS de 21/05/2019<sup>46</sup> insiste en que resulta insuficiente la afirmación genérica según la cual se trata de un tema que afecta a una generalidad de personas.

#### **3.4.2. La atribución de interés casacional a un recurso a raíz de la vulneración de derechos fundamentales**

El Tribunal Supremo ha dejado claramente sentado que la mera denuncia de la vulneración de derechos fundamentales no es razón suficiente para atribuir por sí misma interés casacional al recurso. Así se pone de manifiesto en el auto de 1/06/2017<sup>47</sup> al destacar que “*es carga del recurrente argumentar de forma suficiente las razones por las cuales concurre el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia ex artículo 89.2.f) LJCA, sin que la mera invocación de la supuesta infracción de un derecho fundamental, que es lo que aquí ocurre, al limitarse la recurrente a alegar que el recurso de casación se interpone por infracción de precepto constitucional (artículo 5.4 LOPJ), cumpla esa insoslayable carga*”. La invocación, por lo tanto, del artículo 5 apartado 4 LOPJ “no exime del cumplimiento de los requisitos formales que ha de reunir el escrito de preparación conforme a lo establecido en los apartados a) a f) del artículo 89 apartado 2 LJCA”, tal y como se argumenta, también, en el ATS

---

<sup>44</sup> Recurso de queja 503/2017

<sup>45</sup> Recurso de casación 5674/2017

<sup>46</sup> Recurso de queja 68/2019

<sup>47</sup> Recurso de queja 188/2017

18/09/2017<sup>48</sup>, lo cual puede entenderse junto al razonamiento de los AATS 20/07/2017<sup>49</sup> Y 8/01/2019, en los que se señala que la mera cita del artículo no da lugar de forma obligatoria a la concurrencia de interés casacional objetivo.

### **3.4.3. Las presunciones de interés casacional del artículo 88.3**

#### **LJCA**

Dentro del ámbito de análisis de este artículo se pueden destacar las siguientes:

- El artículo 88 apartado 3 letra a) LJCA en relación con la inexistencia de jurisprudencia: El ATS de 18/01/2019<sup>50</sup> ha señalado que *“la inexistencia de jurisprudencia, por sí misma, no implica la concurrencia de interés casacional”* y que *“en el contexto de un recurso de casación con vocación nomofiláctica y de generación de jurisprudencia uniforme”* no puede pretenderse que en el supuesto del artículo 88 apartado 3 letra a) LJCA quepa incluir *“la inexistencia de una resolución específica que resuelva un supuesto singular idéntico en sus aspectos fácticos al que se recurra en cada momento ante el Tribunal Supremo (auto de esta Sección de Admisión de 9 de febrero de 2017, casación 131/2016)”*.
- El artículo 88 apartado 3 letra b) LJCA en relación con el apartamiento deliberado de la jurisprudencia existente: El ATS de 8/03/2017 sostiene que para que opere esta presunción el legislador requiere que (i) el apartamiento sea deliberado y, (ii) además, que la razón estribe en considerar errónea la jurisprudencia. Más adelante añade, literalmente que *“3. La separación ha de ser, por tanto, voluntaria, intencionada y hecha a propósito porque el juez de la instancia considera equivocada la jurisprudencia. Con ello quiere decirse que en la sentencia impugnada tiene que hacerse explícito el rechazo de la jurisprudencia por la indicada causa. No basta, por tanto, con una mera inaplicación de la jurisprudencia*

---

<sup>48</sup> Recurso 387/2017

<sup>49</sup> Recurso de casación 312/2017

<sup>50</sup> Recurso de casación 1876/2018)

*por el órgano de instancia, sino que se exige que (i) se haga mención expresa a la misma, (ii) señale que la conoce y la valore jurídicamente, y (iii) se aparte de ella por entender que no es correcta [vid. Auto de 15 de febrero de 2017 (recurso de queja 9/2017, F.J. 3º)]. [...] 4.1 La mera afirmación de que la Sala de instancia omite toda referencia a la jurisprudencia citada en el escrito de demanda resulta a todas luces insuficiente para considerar que rechaza expresamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo por considerarla errónea. 4.2 No opera, además, dicha presunción cuando, tal es el caso, la sentencia impugnada no se aparta en realidad de la jurisprudencia existente”.*

- El artículo 88 apartado 2 letra g) LJCA y el artículo 88 apartado 3 letra c) LJCA en relación con la impugnación de una disposición de carácter general: El ATS de 18/01/2019 ya citado repite lo declarado en los AATS de 3/05/2017<sup>51</sup> y 9/03/2018<sup>52</sup> e indica que *“la relación entre ambos preceptos es de especialidad, en el sentido de que la regla del artículo 88.3.c) es más específica que la del artículo 88.2.g), lo que nos lleva a comprobar únicamente el primer supuesto, máxime cuando no existe ningún razonamiento sobre la concurrencia de dicho supuesto, sino solo la mención del auto recurrido”.*

### **3.5.El trámite ante la Sección competente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo para conocer el recurso de casación**

#### **3.5.1. La interposición del recurso**

La LJCA regula en su artículo 92 la tramitación del recurso de casación una vez que se ha producido la admisión del mismo.

---

<sup>51</sup> Recurso de casación 189/2017

<sup>52</sup> Recurso De casación 6541/2017

En primer lugar, el apartado 1 establece que *“admitido el recurso, el Letrado de la Administración de Justicia de la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictará diligencia de ordenación en la que dispondrá remitir las actuaciones a la Sección de dicha Sala competente para su tramitación y decisión y en la que hará saber a la parte recurrente que dispone de un plazo de treinta días, a contar desde la notificación de aquélla, para presentar en la Secretaría de esa Sección competente el escrito de interposición al recurso. Durante ese plazo, las actuaciones procesales y el expediente administrativo estarán de manifiesto en la Oficina judicial”*. Además, el apartado 2 también prevé qué sucede cuando se mantiene una actitud pasiva del recurrente durante el plazo concedido al disponer que *“transcurrido dicho plazo sin presentar el escrito de interposición, el Letrado de la Administración de Justicia declarará desierto el recurso, ordenando la devolución de las actuaciones recibidas a la Sala de que procedieran. Contra tal declaración sólo podrán interponerse los recursos que prevé el artículo 102 bis de esta Ley”*.

En cualquier caso, el escrito de interposición habrá de contener las siguientes consideraciones en párrafos separados y un epígrafe expresivo de su contenido:<sup>53</sup>

- Las razones que justifican la infracción normativa o jurisprudencial que se alega en el escrito de preparación. La LJCA, en el apartado 3 del artículo 92, no permite que se pueda extender más allá de las normas o la jurisprudencia a las que se hizo mención en dicho escrito so pena de incurrir en desviación procesal. El mismo apartado contempla que se debe analizar, y no sólo citar, las sentencias del Tribunal Supremo que la parte recurrente haya invocado, así como justificar la aplicabilidad de éstas al caso concreto.
- Las precisiones pertinentes sobre el sentido de las pretensiones deducidas y los pronunciamientos que se solicitan.

---

<sup>53</sup> (CÓRDOBA CASTROVERDE, 2015 :5)

### 3.5.2. La contestación y posible vista

Del escrito de interposición se da traslado a la parte o partes recurridas y personadas para que éstas puedan oponerse al recurso de casación. Las novedades más importantes en relación con el escrito de oposición al recurso de casación se pueden resumir en las siguientes:<sup>54</sup>

- La imposibilidad de que en el escrito de oposición se pueda pretender la inadmisión del recurso.
- El hecho de que de oficio o a petición de cualquiera de las partes pueda acordarse la celebración de vista pública para el conocimiento del caso, si bien tal precisión tiene la salvedad de que la Sección competente entendiera que <<la índole del asunto la hace innecesaria>>, en cuyo caso quedará concluso y pendiente de votación y fallo. CÓRDOBA CASTROVERDE entiende que la regulación legal implica una apuesta por la celebración de vistas orales en la Sala Tercera, supuesto poco frecuente con carácter previo a la reforma, si bien la realidad muestra un uso prácticamente inexistente de tal previsión.

### 3.5.3. La sentencia

CÓRDOBA CASTROVERDE entiende que, pese a que el tribunal se pronunciará sobre las cuestiones debatidas, éste no queda vinculado por la delimitación que se ha producido inicialmente sobre la cuestión del caso concreto o de las normas jurídicas identificadas en el auto de admisión. Es importante destacar la Guía breve del prontuario de estilo para el Tribunal Supremo, aprobada por la Sala de Gobierno mediante acuerdo de 19 de enero de 2016, que fija criterios homogéneos sobre las sentencias en cuanto a estructura, estilo, cita de fechas o resoluciones, uso de abreviaturas y formatos o paginación.

---

<sup>54</sup> (CÓRDOBA CASTROVERDE, 2015 :5)

La LJCA determina en el artículo 93 apartado 1 que *“la sentencia fijará la interpretación de aquellas normas estatales o la que tenga por establecida o clara de las de la Unión Europea sobre las que, en el auto de admisión a trámite, se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo. Y, con arreglo a ella y a las restantes normas que fueran aplicables, resolverá las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso, anulando la sentencia o auto recurrido, en todo o en parte, o confirmándolos. Podrá, asimismo, cuando justifique su necesidad, ordenar la retroacción de actuaciones a un momento determinado del procedimiento de instancia para que siga el curso ordenado por la ley hasta su culminación”*: En cualquier caso, el apartado 2 del mismo artículo prevé que *“si apreciara que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no es competente para el conocimiento de aquellas pretensiones, o que no lo era el órgano judicial de instancia, anulará la resolución recurrida e indicará en el primer caso, el concreto orden jurisdiccional que se estima competente, con los efectos que prevé el artículo 5.3 de esta Ley, o remitirá, en el segundo, las actuaciones al órgano judicial que hubiera debido conocer de ellas”*. Por otro lado y aunque lo cierto es que el recurso de casación está destinado únicamente a resolver cuestiones jurídicas y quedan al margen de él las cuestiones de hecho (Córdoba Castroverde, 2015), hay una previsión especial en el apartado 3 del artículo 90 LJCA según el cual *“el Tribunal Supremo podrá integrar en los hechos admitidos como probados por la Sala de Instancia aquellos que, habiendo sido omitidos por ésta, estén suficientemente justificados según las actuaciones y cuya toma en consideración resulte necesaria para apreciar la infracción alegada de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, incluso la desviación de poder”*.

En relación con las costas, se considera que en el supuesto de un recurso de casación respecto del cual el Tribunal Supremo ha apreciado interés casacional objetivo no hay razón, con independencia de la decisión que se adopte, para hacer una imposición de costas a ninguna de las partes litigantes, salvo en los supuestos excepcionales en los que se pudiera apreciar posible temeridad o

mala fe en cualquiera de las partes implicadas, en palabras de CÓRDOBA CASTROVERDE.

### **3.6. Otros criterios del Tribunal Supremo sobre el nuevo recurso de casación**

De entre los diferentes criterios que ha establecido el Tribunal Supremo desde la entrada en vigor del nuevo recurso de casación, pueden distinguirse los siguientes:

- En primer lugar, y por lo que se refiere a la relación y convivencia del recurso de casación estatal y del recurso de casación autonómico, la preparación de uno y otro ha de hacerse al mismo tiempo, lo que plantea problemas sobre su compatibilidad y, en su caso, la preferencia que ha de darse a la tramitación y resolución de tales recursos, cuestión que es polémica y que no fue resuelta por la LO 7/2015. El Tribunal Supremo ha abordado el examen de esta cuestión en sus autos de 17/07/2017<sup>55</sup> y 21/12/2017<sup>56</sup>. Este segundo ratifica el criterio del primero, en el que, para aclarar las dudas planteadas sobre este problema, se declara lo siguiente:

*“Con carácter general puede afirmarse que en los supuestos en los que las infracciones de normas estatales o comunitarias invocadas estén referidas a la pretensión principal y la decisión que pudiera adoptarse por el Tribunal Supremo en el recurso de casación “estatal” condicione el resultado del litigio, y consecuentemente la sentencia que pudiera recaer en el recurso de casación “autonómico”, no resulta procedente una tramitación simultánea de ambos recursos, ante el riesgo de poder incurrir en sentencias contradictorias, debiendo concederse preferencia al recurso de casación estatal y dejar en suspenso la admisión del recurso de casación autonómico hasta que exista pronunciamiento firme del*

---

<sup>55</sup> Recurso de casación 1271/2017

<sup>56</sup> Recurso de casación 3760/2017

*Tribunal Supremo. Puede suceder, sin embargo, que las infracciones de las normas estatales denunciadas no condicionen el resultado del recurso de casación autonómico por estar referidas, como en el caso que nos ocupa, a la pretensión subsidiaria planteada en la instancia. En estos casos, sería procedente dar preferencia a la tramitación del recurso autonómico sobre el estatal.*

*La determinación de cuándo concurre esta conexión y el alcance de la misma es una decisión que dependerá de las circunstancias concretas de cada caso, y son la parte recurrente y el tribunal de instancia los que, al conocer mejor la cuestión debatida en el litigio de instancia y la planteada en casación, se encuentran en un primer momento en condiciones de establecer ese juicio con mayor fundamento. Por ello, el recurrente deberá dejar sentado en su escrito de preparación cuál es su pretensión concreta respecto a la preferente tramitación de uno u otro recurso, pero es al tribunal de instancia, que dictó la resolución recurrida, al que le corresponde resolver valorando las circunstancias del caso. Para ello deberá ponderar la influencia que la decisión que eventualmente pueda adoptarse en el recurso de casación estatal tiene sobre el litigio principal y caso de advertir que la decisión adoptada puede condicionar el resultado del litigio y consecuentemente el pronunciamiento que debiera recibir el recurso de casación autonómico, deberá tramitar el recurso de casación estatal estando a la espera de la decisión que adopte el Tribunal Supremo para pronunciarse sobre la preparación del recurso de casación autonómico.”*

- En segundo lugar, el Tribunal Supremo no permite que se funde el recurso de casación estatal en derecho autonómico, aunque existe alguna salvedad como, por ejemplo, en el auto de 29/03/2019<sup>57</sup>, en el que se ofrece un criterio de interés al declarar que el artículo 86 apartado 3 LJCA determina que “el recurso de casación no se puede fundar en la infracción de normas de Derecho autonómico, ni cabe eludir dicho obstáculo

---

<sup>57</sup> Recurso de queja 33/2019

*procesal encubriendo la denuncia de la indebida interpretación y aplicación de normas autonómicas bajo una cita artificiosa y meramente instrumental de normas de derecho estatal.*

*Ciertamente, hemos admitido el recurso de casación cuando el derecho autonómico invocado como infringido reproduce normativa estatal de carácter básico y cuando se hace valer la vulneración de la jurisprudencia recaída sobre un precepto de derecho estatal que, aun no teniendo carácter básico, es de contenido idéntico al del derecho autonómico aplicado (vid., por todos, ATS, Sala Tercera, de 06 de marzo de 2018, RQ 580/2017).*

*En definitiva, la cuestión estriba en determinar cuál es el núcleo de debate que se plantea y si dicho debate gira en torno a la interpretación y aplicación de las normas propias de la Comunidad Autónoma pues, en ese caso, quedaría extra muros del recurso de casación ante el Tribunal Supremo. Y en esa determinación no puede obviarse, tal como ha declarado esta Sala, que lo que caracteriza a la recurribilidad de las sentencias no es tanto la naturaleza estatal o autonómica de las normas aplicadas al proceso sino, en relación con la fundamentación jurídica de la sentencia, el carácter estatal de las normas en que el recurrente pretende basar su recurso, las cuales ha de anticipar en el escrito de preparación (vid., AATS, Sala Tercera, de 3 de marzo de 2016, RC3950/2014 y de 19 de noviembre de 2015, RC 3908/2014).*

- En tercer lugar, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en relación con los autos dictados en los incidentes de extensión de efectos. En esta materia podemos identificar tres autos que muestran la jurisprudencia sobre esta materia:
  - El auto de 12/04/2019<sup>58</sup> ha dejado claro que el Tribunal de instancia se mueve dentro del ámbito de su competencia

---

<sup>58</sup> Recurso de queja 71/2019

si, en la fase de preparación del recurso de casación, deniega la preparación del recurso anunciado contra un auto referido a una solicitud de extensión de efectos cuando aquél aprecia que la solicitud del recurrente no tiene encaje en el cauce procesal de los artículos 110 y 111 LJCA, por ejemplo cuando como allí sucede la sentencia cuyos efectos se quiere extender no es firme por estar recurrida en casación.

- El auto de 25/06/2018<sup>59</sup> plantea por su parte si cabe acordar la extensión de efectos de una sentencia firme cuando pende ante el Tribunal Supremo un recurso de casación interpuesto contra otra sentencia no firme en la que se plantea una cuestión igual a la examinada en esa sentencia firme cuya extensión de efectos se solicita. Esta es una cuestión a la que todavía no ha dado solución el Tribunal Supremo por cuanto no ha sido resuelto el recurso de casación pertinente.
  
- El auto de 1/02/2019<sup>60</sup>, tras afirmar que no hay razones para dudar de la plena constitucionalidad de la regulación del artículo 86 apartado 1 en relación con el artículo 110 LJCA, destaca que *“la razón que justifica que estos asuntos puedan acceder al Tribunal Supremo es el eventual efecto expansivo y multiplicador que estas sentencias pueden tener para otros afectados que se encuentran en la misma situación y, por lo tanto, por los efectos que puedan desplegar con los consiguientes perjuicios al interés general. Y este efecto tan solo se produce en las sentencias estimatorias sobre determinadas materias, pues solo éstas pueden proyectar el pronunciamiento recaído en ese caso concreto sobre*

---

<sup>59</sup> Recurso de casación 2492/2018

<sup>60</sup> Recurso de queja 530/2018

*otros muchos afectados sin tener que entablar un recurso autónomo”.*

Por fin y como últimos criterios, cabe añadir que se han resuelto cuestiones como la de si tiene una relevancia particular que ya exista jurisprudencia formada, respecto de la que el ATS 30/04/2019<sup>61</sup> deja sentado que la regla general es que, si la jurisprudencia está formada, el interés casacional objetivo del recurso preparado existirá únicamente si fuera necesario matizarla, precisarla o concretarla para realidades jurídicas diferentes a las ya contempladas en esa jurisprudencia, reiterando, así, lo establecido en el ATS 15/03/2017<sup>62</sup>, o la de si son susceptibles de recurso de casación las sentencias desestimatorias de los Juzgados, lo que ha sido resuelto de manera negativa en los AATS 21/12/2017, 20/02/2019<sup>63</sup> y 1/07/2019<sup>64</sup>.

### **3.7. Las facultades de los órganos inferiores**

A la Sala o Juzgado a quo se le han otorgado una serie de funciones muy específicas y así lo contempla el Tribunal Supremo en el auto de 24/05/2019<sup>65</sup> en el que dice que *“atañe a la Sala o Juzgado a quo la verificación de si el escrito de preparación cumple con las exigencias previstas en el artículo 89.2 LJCA. Le incumbe, en particular, indagar si el escrito de preparación identifica las infracciones jurídicas que imputa a la sentencia de instancia y justifica su relevancia sobre el sentido del fallo; y si, además, incorpora una argumentación específica, con singular referencia al caso, acerca de la concurrencia de alguno o algunos de los supuestos que, conforme a los apartados 2 y 3 del artículo 88 de la misma Ley, permiten apreciar el interés casacional objetivo (apartados b], d y f] del citado artículo 89.2). No le compete, en cambio, al órgano judicial de instancia emitir declaraciones sobre el mayor o menor acierto del planteamiento impugnatorio de la parte recurrente, ni por ende entra dentro del ámbito de su*

---

<sup>61</sup> Recurso de casación 7723/2018

<sup>62</sup> Recursos de queja 91/2017 y 93/2017

<sup>63</sup> Recurso de queja 414/2017

<sup>64</sup> Recurso de queja 216/2019

<sup>65</sup> Recurso de queja 143/2019

*competencia enjuiciar si concurre o no la infracción de fondo alegada por dicha parte o pronunciarse sobre la efectiva relevancia de la infracción normativa denunciada; del mismo modo que tampoco le corresponde pronunciarse sobre la efectiva concurrencia del interés casacional objetivo puesto de manifiesto en su escrito de preparación, al ser estas unas funciones que corresponden en exclusiva a esta Sala Tercera del Tribunal Supremo”.*

Por su parte, el Tribunal Supremo en el auto de 13/06/2019<sup>66</sup> insiste en el papel esencial o decisivo del escrito de preparación como anuncio de las infracciones que se desarrollarán en el escrito de interposición del mismo y la justificación o argumentación de la concurrencia de ese interés casacional objetivo, que la valoración de éste es función propia del Tribunal Supremo, *“pero al Tribunal de instancia le corresponde determinar, a la hora de resolver sobre la adecuada preparación del recurso, si ha habido en el escrito de preparación una justificación argumental mínima de ese interés casacional”*, que el artículo 483 de la Ley de Enjuiciamiento Civil no resulta de aplicación y que la inadmisión del recurso no quebranta el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución Española si se funda en causa legal que no se interprete de forma rigorista, arbitraria o incurso en error patente, lo cual reitera esto último lo ya recogido en los AATS 11/07/2018 y 6/05/2019.

Por último, el ATS 12/04/2019<sup>67</sup> señala que a la Sala de instancia le atañe la constatación de que en el escrito de preparación se ha justificado la relevancia de la infracción denunciada y su carácter determinante del fallo, pero *“no le compete, sin embargo, emitir declaraciones sobre el mayor o menor acierto del planteamiento”*:

---

<sup>66</sup> Recurso de queja 185/2019

<sup>67</sup> Recurso de queja 16/2019

## 4. LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL NUEVO RECURSO DE CASACIÓN

### 4.1. Datos estadísticos sobre el nuevo recurso de casación del Tribunal Supremo

El artículo 90 apartado 7 LJCA establece que, con una periodicidad semestral, se publicará en la página web del Tribunal Supremo<sup>68</sup> 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. Hasta la fecha, en la página web citada se han publicado los listados correspondientes a cinco semestres, el primero el que va de julio de 2016 a febrero de 2017 y el último el que abarca el período de 22 de julio de 2018 a 22 de enero de 2019. Salvo error u omisión, en el Boletín Oficial del Estado solo se han publicado los dos últimos listados, el que corresponde al período comprendido entre el 22 de enero y 22 de julio de 2018<sup>69</sup> y el correspondiente al semestre que va del 22 de julio de 2018 al 22 de enero de 2019<sup>70</sup>. En ninguno de estos listados se hace la menor mención a la programación para la resolución de los recursos en ellos recogidos.

La única estadística existente hasta la fecha es la publicada en el Portal de Transparencia del Tribunal Supremo<sup>71</sup> correspondiente al período que va desde el 22 de julio de 2016 al 31 de mayo de 2017. Según sus datos, a esta última fecha habían ingresado en la Sala Tercera 2976 recursos de casación de la LO 7/2015. De ellos 1432 recursos, o sea, un 48,12% habían sido ya admitidos o inadmitidos. En concreto, la Sección correspondiente había dictado 245 autos de

---

<sup>68</sup> Acceso en: [http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder\\_Judicial/Tribunal\\_Supremo](http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder_Judicial/Tribunal_Supremo)

<sup>69</sup> BOE, núm. 224, de 15 de septiembre de 2018

<sup>70</sup> BOE, núm. 33, de 7 de febrero de 2019

<sup>71</sup> Acceso en: [www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Portal-de-Transparencia/](http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Portal-de-Transparencia/)

admisión, lo que representa un 17,11%. En cuanto a las resoluciones de inadmisión, 68 adoptaron la forma de auto y 912 la de providencia -hay otros 207 recursos inadmitidos por otras causas-.

De acuerdo con los datos que resultan de los listados publicados, entre el 22 de julio de 2016 y el 22 de enero de 2019 se han admitido 2074 recursos de casación. Desglosado por semestres, en el primero se admitieron 20, en el segundo 491, en el tercero 455, en el cuarto 589 y en el quinto 519 -hay que tener en cuenta que éste, al igual que el tercer semestre citado, incluye el mes de agosto que es inhábil-. Esto supone un aumento inasumible de recursos de casación que va a hacer muchísimo mayor la diferencia que existe entre la Sala Tercera y las demás del Tribunal Supremo. Por ejemplo y según la estadística que figura en el Portal de Transparencia de este a la que antes se ha hecho referencia, tanto el número de asuntos ingresados como el de los pendientes en 2016 en la Sala Tercera duplica el de las otras y el tiempo medio de respuesta, 16,4 meses en la Sala Tercera, es igualmente superior, en mucho sobre las Salas Segunda y Quinta -5,3 y 4,0 meses respectivamente- y algo menos, pero también apreciable, respecto de las Salas Primera y Cuarta -14,9 y 14,0 meses respectivamente-.

#### **4.2. El Tribunal Supremo, el nuevo recurso de casación y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**

De los 2074 recursos de casación admitidos en los cinco semestres de los que hay listados, en 81 se ha apreciado la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en relación con artículos de la LJCA, bien ellos solos bien en relación con otras normas, algunas veces la propia Constitución. Desglosado otra vez por semestres, en el primero se admitió uno -la norma objeto de interpretación era el artículo 108 apartado 3 en relación con el 105 apartado 2 y fue resuelto por la STS 1102/2018, de 28 de junio<sup>72</sup>-; en el

---

<sup>72</sup> Recurso de casación 1/2016

segundo 27, de los cuales se han resuelto ya 20; en el tercero 17, de los que se han resuelto 6; en el cuarto 30, de los que a fecha actual han sido decididos por sentencia también 6; y en el quinto 6, de los que todavía no se ha fallado ninguno.

El número de recursos admitidos no supone en absoluto que sean otros tantos los artículos de la LJCA que hayan sido o vayan a ser objeto de interpretación, pues muchos recursos tienen por objeto el mismo precepto. Por ejemplo, el artículo 108 apartado 3, en relación con otros varios del capítulo dedicado a la ejecución de sentencias -el artículo 105 apartado 2, el 109 o la Disposición Transitoria Cuarta-, es objeto de catorce recursos de casación admitidos. En materia de ejecución de sentencias otros artículos objeto de interpretación son el 103 apartado 4 en la STS 1513/2018, de 18 de octubre<sup>73</sup>, el 106, sobre intereses, en la STS 1576/2018, de 31 de octubre<sup>74</sup>, y el 104 apartado 2 y 105 apartado 2, sobre la imposibilidad material de ejecución de sentencia, que ha sido admitido por auto de 2 de noviembre de 2017, RC 677/2017, y todavía no está resuelto. De manera semejante, el artículo 110 apartados 5 y 6 relativos a la extensión de efectos han determinado seis autos de admisión -uno de 18 de junio, tres de 20 de junio y dos más de 25 de junio de 2018- de recursos todavía no resueltos. Asimismo, el artículo 33 en conexión con los artículos 67 a 72 LJCA ha sido identificado como norma objeto de interpretación en cinco autos de admisión -uno de 31 de octubre de 2017, tres del 20 de noviembre del mismo año y uno más de 19 de enero de 2018-, ninguno de ellos resuelto aun por sentencia.

No tiene sentido hacer una relación detallada de todos y cada uno de los preceptos de la ley jurisdiccional que han sido o van a ser interpretados, pero sí puede decirse que entre ellos se encuentran los referidos a continuación:

- Sobre el ámbito del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como por ejemplo la reciente STS 2088/2019, de 26 de junio<sup>75</sup>, que interpreta

---

<sup>73</sup> Recurso de casación 3832/2017

<sup>74</sup> Recurso de casación 3132/2017

<sup>75</sup> Recurso de casación 5075/2017

los artículos 1 apartado 1 y 2 letra a) en relación con declaraciones de naturaleza política -se trataba del acuerdo del Ayuntamiento de Caldes de Montbui que declaró que ese municipio era territorio catalán libre y soberano, cuestión sobre la que hay otros tres recursos idénticos pendientes- y el auto de 12 de febrero de 2018, RC 5030/2017, que ha identificado como norma a interpretar los artículos 1 a 5, referido este supuesto a las reclamaciones del servicio público sanitario por gastos de asistencia frente a las mutuas aseguradoras.

- A las competencias y reglas de fijación de la cuantía como, por ejemplo, en el auto de 23 de mayo de 2018, RC 895/2018.
- A la legitimación como, por ejemplo, el asunto resuelto en la STS 494/2019, de 28 de enero<sup>76</sup>, en relación con la legitimación del denunciante en un procedimiento disciplinario.
- A la actividad administrativa impugnabile -entre los más recientes el artículo 27 apartado 2, auto de 3 de octubre de 2018, RC 3647/2018, y el artículo 29 apartado 1, auto de 15 de noviembre de 2018, RC 4190/2017-  
.
- A la sentencia, aparte de la ya citada hay sentencias que han examinado algunas causas de inadmisibilidad como, por ejemplo, la del artículo 69 letra c), STS 4565/2018, de 19 de diciembre<sup>77</sup> y la del 69 letra d), STS 1467/2018, de 4 de octubre<sup>78</sup>.
- A las medidas cautelares, respecto de las que casi todos los artículos del Capítulo II van a ser interpretados, pero hasta la fecha solo se ha decidido en relación con aspectos puntuales de los artículos 129 y 130 en las SSTS 1500/2018, de 11 de octubre<sup>79</sup>, y 1686/2018, de 28 de noviembre<sup>80</sup>, y con

---

<sup>76</sup> Recurso de casación 4580/2017

<sup>77</sup> Recurso de casación 31/2018

<sup>78</sup> Recurso de casación 3569/2017

<sup>79</sup> Recurso de casación 4797/2017

<sup>80</sup> Recurso de casación 3252/2017

el artículo 133 apartados 1 y 3, respectivamente en las SSTS 693/2018, de 26 de abril<sup>81</sup>, y 493/2019, de 10 de abril<sup>82</sup>.

- A las costas procesales, respecto de las que la STS 832/2018, de 22 de mayo, ha resuelto la cuestión de la imposición de costas en los supuestos de terminación del procedimiento por satisfacción extraprocésal, pero está pendiente por ejemplo lo que pasa en los casos de allanamiento en los autos de 12 de febrero, RC 6080/2017, y de 21 de marzo de 2018, RC 6511/2017.

---

<sup>81</sup> Recurso de casación 2453/2017

<sup>82</sup> Recurso de casación 1700/2017

## 5. EL RECURSO DE CASACIÓN AUTONÓMICO

A diferencia de lo que sucede con el recurso de casación estatal, que se regula en la LJCA de manera completa en todos sus aspectos procesales y sustantivos, la regulación del recurso de casación autonómico es notoriamente insuficiente, lo que según la opinión doctrinal generalizada constituye una grave vulneración del principio de seguridad jurídica. En efecto, el legislador solo ha dedicado dos párrafos, incluidos en el artículo 86, a esta modalidad del recurso de casación, ciento cincuenta y tres palabras que como indica CUDERO BLAS resultan inadecuadas y poco aptas para su puesta en práctica. Como indica este Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo -que también ofrece una explicación de las razones de tan defectuosa técnica legislativa-, la lectura de esos dos párrafos provoca tres sorpresas:

- La primera es que se prevé un recurso contra las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, que son los órganos que culminan la organización judicial de cada Comunidad Autónoma y que tienen la función de establecer la jurisprudencia del Derecho autonómico. Esto es como si la ley hubiera establecido un recurso de casación ante el Tribunal Supremo frente a las sentencias dictadas en única instancia por el Tribunal Supremo.
- La segunda sorpresa resulta de la composición de la Sección competente para resolver esta clase de recurso, pues la LJCA olvida que algunas Salas, dado el número de magistrados que las componen, no pueden constituir dicha Sección -como sucede en las Islas Baleares o La Rioja, donde además el CGPJ rechazó la posibilidad de completar la Sección especial con magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia limítrofes-.
- La tercera sorpresa es la absoluta falta de regulación sobre aspectos tan esenciales como los requisitos, el procedimiento y el objeto.

En todo caso, y para evitar mayores problemas en las muchas Salas que no superan los diez magistrados, hay consenso en que no hay que distinguir en el ámbito del recurso de casación autonómico entre Sección de Admisión y Sección de decisión. FERNÁNDEZ FARRERES destaca que *“a diferencia de la casación ante el TS, en la que la admisión o inadmisión del recurso se acordará por la Sección de admisión del TS y la resolución del mismo corresponderá a la Sección competente -por razón de la materia- o, en su caso, al Pleno de la Sala, cuando del recurso deba conocer la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ, será la misma Sección la que se pronuncie sobre la admisión y sobre la resolución del recurso mediante sentencia”*<sup>83</sup>.

No es por otro lado menos sorprendente que pese a haberse suprimido por la L.O. 7/2015 los recursos de casación autonómicos para la unificación de doctrina y en interés de la ley -artículos 99 y 101 LJCA-, se siga manteniendo la referencia a los mismos tanto en la propia LJCA -apartados 5 y 6 del artículo 10- como en la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>84</sup> -apartados 5 y 6 del artículo 74-.

### **5.1. Distintas posiciones de los Tribunales Superiores de Justicia**

Dejando de lado la cuestión de la propia existencia del recurso de casación autonómico, ya que bien podría decirse que por extraño que parezca en algunas Comunidades Autónomas no existe o al menos no se ha puesto en práctica, el principal problema que plantea dicho recurso es el de las resoluciones recurribles. Por lo que se refiere a las sentencias de los Juzgados, había tres posibles interpretaciones:

- Que no cabe casación frente a ninguna puesto que el artículo 86 apartado 3 LJCA solo se refiere a las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia.

---

<sup>83</sup> (FERNÁNDEZ FARRERES, 2016 :656).

<sup>84</sup> BOE, núm. 157, de 02/07/1985. Accesible en:  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666>

- Que solo es posible contra las sentencias recogidas en el artículo 86 apartado 1 LJCA, es decir, las susceptibles de extensión de efectos y con doctrina gravemente dañosa para los intereses generales.
- Que cabe contra todas las sentencias siempre que esté presente el interés casacional objetivo, lo que se justifica en que la limitación a los casos de los artículos 110 y 111 LJCA se contiene en el artículo 86 apartado 1 LJCA, que únicamente regula la casación estatal.

Descartada la primera opción vista la finalidad del recurso y siendo problemática la tercera, que tenía su razón de ser en la regulación del ya suprimido recurso en interés de la ley autonómica, la posición dominante es la segunda. Así se dice por ejemplo en los autos de los Tribunales Superiores de Justicia de Cataluña de 10/05/2017<sup>85</sup>, de Madrid de 17/05/2017<sup>86</sup> y de Castilla y León de 16/02/2018<sup>87</sup>.

Más discutida es todavía la cuestión de si cabe la casación autonómica frente a las sentencias de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia. En relación con esta cuestión, hay tres posturas diferentes:

1. La de los Tribunales que niegan esta posibilidad. Además de la Sala de la Rioja -autos de 13/11/2017 y 9/02/2018- mantienen ese criterio la de Cataluña -auto citado de 10/05/2017- y la de Extremadura -auto de 22/06/2017, avalado por el ATC de 16/04/2018-.
2. La de los Tribunales que la admiten, pero con carácter muy limitado al restringir los supuestos de interés casacional objetivo a los casos en que haya sentencias contradictorias de la propia Sala o apartamiento deliberado de la jurisprudencia existente con anterioridad. Así se han manifestado los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid -auto ya

---

<sup>85</sup> Recurso de casación 3/2017

<sup>86</sup> Recurso de casación 10/2017

<sup>87</sup> Recurso de casación 146/2017

citado de 17/05/2017-, del País Vasco -auto de 12/02/2018-, Galicia -auto de 22/06/2017- y Castilla y León -autos de 23/06/2017 y 7/06/2018-.

3. La de los Tribunales que configuran el interés casacional objetivo en términos análogos a los exigidos por el Tribunal Supremo en el recurso estatal, esto es, sin restringir su objeto a los casos de contradicción entre sentencias de la Sala o de sus Secciones. Son ejemplo de esta posición los Tribunales Superiores de Justicia de Asturias -autos de 18/04/2017 y 25/04/2017- de Aragón -autos de 18/12/2017 y 15/02/2018- y de Cantabria -auto de 6/02/2018-.

## **5.2. El recurso de casación autonómico y el Tribunal Constitucional**

Solo en dos ocasiones se ha pronunciado el Tribunal Constitucional sobre cuestiones referidas al recurso de casación autonómico.

La primera es el ATC 41/2018, de 16 de abril<sup>88</sup> que inadmitió a trámite el recurso de amparo 4644/2017 promovido por la Junta de Extremadura contra el auto de la Sala que a su vez había inadmitido el recurso de casación autonómico interpuesto contra una sentencia de la propia Sala. Esta, en síntesis, sostenía que la casación autonómica estaba pensada para los casos, que no era el suyo, en que un Tribunal tenía varias Salas -como sucede en Castilla y León, Andalucía y Canarias- o varias Secciones y que dado que su función era interpretar el derecho autonómico carecía de sentido un recurso para hacer una interpretación que ya estaba hecha. El Tribunal Constitucional inadmitió el recurso de amparo al entender que la argumentación de la Sala de Extremadura era lógica y coherente y que su conclusión era el producto de una exégesis racional de los preceptos legales aplicables, si bien añadió, también, para terminar que otras interpretaciones judiciales también podrían ser perfectamente razonables.

---

<sup>88</sup> BOE, núm. 124, de 22 de mayo

La segunda oportunidad que el Tribunal Constitucional ha tenido de pronunciarse sobre el nuevo recurso de casación autonómico ha sido con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada en mayo de 2018 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla – La Mancha, a cuyo juicio la regulación legal podía ser contraria a los principios de seguridad jurídica e igualdad, y con ello al derecho a la tutela judicial efectiva.

Esa cuestión ha sido desestimada por la STC 128/2018, de 29 de noviembre<sup>89</sup> -con dos votos particulares que entienden que la Sección especial que tiene que resolverlo es un órgano judicial nuevo sujeto a la reserva de ley orgánica-, que en síntesis concluye que las Secciones a las que se refiere el artículo 86 apartado 3 LJCA *“se configuran y actúan básicamente como divisiones funcionales de las Salas de lo Contencioso-Administrativo y no como órganos judiciales con una composición y un ámbito competencial singularizados con respecto a los de dichas Salas”*, que pese a que la reforma de 2015 ha creado cierta vacilación en algunos aspectos de la dinámica de la casación autonómica, ésta es susceptible de una interpretación armónica y sistemática con la regulación de la casación estatal y que la posible desigualdad no derivaría de la “regulación” sino de su “aplicación”, por lo que de materializarse debería ser combatida mediante el correspondiente recurso de amparo.

---

<sup>89</sup> BOE, núm. 309, de 24 de diciembre de 2018

## 6. CONCLUSIONES

El nuevo recurso de casación, introducido por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, ha supuesto un cambio trascendental en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En principio y según la mayoría de la doctrina, también del Tribunal Supremo, que tomó una parte muy activa en su configuración, el recurso de casación hoy vigente mejora la situación anterior, entre otras razones porque permite a aquél establecer la jurisprudencia relevante y necesaria en un ámbito, el derecho administrativo, donde es habitual la dispersión normativa y aplicativa y donde es grande la inseguridad jurídica.

El sistema vigente desde 1992 hasta el año 2016 tenía dos grandes inconvenientes: por un lado, muy pocas resoluciones judiciales eran susceptibles de recurso de casación, por lo que no había jurisprudencia sobre muchas materias, y, por otro lado, el Tribunal Supremo se veía limitado por un gran número de ataduras procesales y formales. El nuevo recurso termina con esas desventajas, pero el modo en que lo hace puede conducir a resultados no deseados. A día de hoy, todas las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, tanto las dictadas en primera instancia como en apelación, son recurribles en casación y también lo son algunas, no pocas, de los Juzgados unipersonales. Esto ha supuesto un incremento de recursos al que el Tribunal Supremo no puede hacer frente, lo que anuncia ya un colapso que puede ser insuperable. La labor de formación de jurisprudencia que inspiró la reforma no puede realizarse si se tarda años en hacerla y de nada sirve que se admitan miles de recursos si solo se resuelven unos cientos.

En cualquier caso, el nuevo recurso ha supuesto un avance indudable en cuanto permite que el Tribunal Supremo aborde materias que afectan a muchos ciudadanos y sobre las que aquél no se había pronunciado, singularmente en materia tributaria -sentencia de las plusvalías o del impuesto de las hipotecas-, de extranjería o de Seguridad Social.

Es necesario antes de que sea tarde acometer una reforma para limitar los casos que pueden tener acceso al Tribunal Supremo -quizá recuperar el recurso para unificación de doctrina- y regular de forma completa el recurso de casación autonómico, pues el olvido de éste es incompatible con el actual marco de competencias del Estado Autonómico español.

En definitiva, el análisis del nuevo recurso de casación y la evolución que ha seguido desde el 22 de julio de 2016, fecha en la que entró en vigor, hasta el día de hoy muestra que la reforma de la LO 7/2015 era una idea brillante sobre el papel que, sin embargo, no ha tenido el efecto esperado, por lo que hace falta tomar medidas que permitan perfeccionar los defectos ya apreciados en el nuevo recurso.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO MURILLO, F., 2018. *Jurisprudencia sobre los requisitos procesales de admisión en el nuevo recurso de casación*, s.l.: s.n.

APARICIO, E., 2018. *Almacén de Derecho*. [En línea] Available at: <https://almacenederecho.org/la-casacion-autonomica/> [Último acceso: 8 Julio 2019].

BOLETÍN JURÍDICO, 2018. *Boletín Jurídico*. [En línea] Available at: <https://www.gtt.es/boletinjuridico/el-nuevo-recurso-de-casacion-en-la-jurisdccion-contencioso-administrativa-contras-las-sentencias-de-los-juzgados-unipersonales-una-vision-practica-tras-mas-de-un-ano-desde-su-entrada-en-vigor/> [Último acceso: 5 5 2019].

CHAVES, J. R., 2015. *de la Justicia*. [En línea] Available at: <https://delajusticia.com/2015/09/23/el-nuevo-recurso-de-casacion-contencioso-administrativo-la-que-se-avecina/> [Último acceso: 29 1 2019].

CHAVES, J. R., 2016. *de la Justicia*. [En línea] Available at: <https://delajusticia.com/2016/07/07/la-sala-tercera-se-prepara-para-la-ofensiva-del-recurso-de-casacion/> [Último acceso: 10 5 2019].

CHAVES, J. R., 2016. *de la Justicia*. [En línea] Available at: <https://delajusticia.com/2016/12/27/todas-las-respuestas-sobre-el-nuevo-recurso-de-casacion/> [Último acceso: 11 5 2019].

CHAVES, J. R., 2016. *delJusticia*. [En línea]  
Available at: <https://delajusticia.com/2016/03/01/cuenta-atras-para-el-despegue-del-recurso-de-casacion-contencioso-administrativo/>  
[Último acceso: 4 4 2019].

CHAVES, J. R., 2017. *delJusticia*. [En línea]  
Available at: <https://delajusticia.com/2017/03/10/el-complemento-de-sentencia-como-nuevo-requisito-casacional/>  
[Último acceso: 8 4 2019].

CHAVES, J. R., 2017. *delJusticia*. [En línea]  
Available at: <https://delajusticia.com/2017/02/13/recurso-de-casacion-preparado-no-es-recurso-admitido-ojo/>  
[Último acceso: 5 10 2019].

CHAVES, J. R., 2017. *delJusticia*. [En línea]  
Available at: <https://delajusticia.com/2017/02/25/la-inadmission-de-recursos-de-casacion-cobra-velocidad/>  
[Último acceso: 10 5 2019].

CÓRDOBA CASTROVERDE, D., 2015. *El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*. [En línea]  
Available at: <https://elderecho.com/cordoba-castroverde>  
[Último acceso: 20 4 2019].

CUDERO BLAS, J., 2016. El recurso de casación por infracción de normas autonómicas. *Revista de Jurisprudencia*, Issue 1.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., 2016. *Sistema de Derecho Administrativo II*. Tercera ed. Navarra: Editorial Aranzadi S.A..

GABINETE TÉCNICO DEL ÁREA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO, 2019. *Doctrina jurisprudencial sistematizada sobre la nueva regulación del recurso de casación (L.O. 7/2015)*, Madrid: s.n.

LOZANO CUTANDA, B., 2015. La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo por la Ley Orgánica 7/2015: Análisis de sus novedades. *Actualidad administrativa*, I(11).

MORALES PLAZA, A., 2016. *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*, Madrid: Latham & Watkins.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., 2018. *Principios de Derecho Administrativo General I*. Quinta ed. Madrid: Portal Derecho S.A.

WOLTERS KLUWER, 2016. *Wolters Kluwer*. [En línea] Available at: <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAkNDczNLM7Wy1KLizPw8WyMDAwsDcwMLtbz8lNQQF2cUVZ6GhiZGIKWZaZUu-ckhIQWptiVFpalqqUn5-dkoSuNhBgEAdVQyKGoAAAA=WKE> [Último acceso: 5 5 2019].

## **8. JURISPRUDENCIA CITADA**

STC 37/2012, de 19 de marzo

STC 128/2018, de 29 de noviembre

STS 693/2018, de 26 de abril

STS 832/2018, de 22 de mayo

STS 1102/2018, de 28 de junio

STS 1467/2018, de 4 de octubre

STS 1500/2018, de 11 de octubre

STS 1513/2018, de 18 de octubre

STS 1576/2018, de 31 de octubre

STS 1686/2018, de 28 de noviembre

STS 4565/2018, de 19 de diciembre

STS 494/2019, de 28 de enero

STS 493/2019, de 4 de febrero

STS 2088/2019, de 26 de junio

Auto 41/2018 de 16 de abril del Tribunal Constitucional

Auto de 25 de enero de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 2 de febrero de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 8 de marzo de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 15 de marzo de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 10 de abril de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 24 de abril de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 3 de mayo de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 15 de mayo de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 2 de junio de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 19 de junio de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 4 de julio de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 17 de julio de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 20 de julio de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 13 de septiembre de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 18 de septiembre de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 14 de noviembre de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 21 de diciembre de 2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 31 de enero de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 5 de marzo de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 6 de marzo de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 9 de marzo de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 18 de abril de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 7 de mayo de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 16 de mayo de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 28 de mayo de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 4 de junio de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 25 de junio de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 11 de julio de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 18 de julio de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 24 de septiembre de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 21 de noviembre de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 22 de noviembre de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 26 de noviembre de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 21 de diciembre de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 31 de diciembre de 2018 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 8 de enero de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 18 de enero de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 1 de febrero de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 20 de febrero de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 29 de marzo de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
Auto de 12 de abril de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 30 de abril de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 6 de mayo de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 20 de mayo de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 21 de mayo de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 24 de mayo de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 27 de mayo de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 13 de junio de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto 1 de julio de 2019 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Auto de 18 de abril de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias

Auto de 25 de abril de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias

Auto de 10 de mayo de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

Auto de 17 de mayo de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Auto de 7 de junio de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León

Auto de 22 de junio de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura

Auto de 22 de junio de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia

Auto de 23 de junio de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León

Auto de 13 de noviembre de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja

Auto de 18 de diciembre de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón

Auto de 6 de febrero de 2018 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria

Auto de 9 de febrero de 2018 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja

Auto de 12 de febrero de 2018 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco

Auto de 15 de febrero de 2018 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón

Auto de 16 de febrero de 2018 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León