**DERECHO PROCESAL**

**TEMA 67**

**RECURSOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (II): RECURSO DE CASACIÓN. RESOLUCIONES CONTRA LAS QUE PROCEDE Y MOTIVOS DEL RECURSO. PROCEDIMIENTO. CONTENIDO Y EFECTOS DE LA SENTENCIA.**

**RECURSOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (II): RECURSO DE CASACIÓN.**

El recurso de casación fue introducido en el proceso contencioso-administrativo en 1992, regulándose un recurso de casación ordinario junto a dos modalidades especiales, los recursos de casación para la unificación de doctrina y en interés de Ley.

Sin embargo, la Ley Orgánica de 21 de julio de 2015 realizó una profunda reforma del sistema casacional contencioso-administrativo, cuyas líneas maestras fueron las siguientes:

1. Suprime las modalidades especiales, de forma que actualmente sólo existe el recurso de casación ordinario.
2. Amplía el ámbito de las resoluciones recurribles en casación.
3. Acentúa la finalidad estrictamente nomofiláctica de la casación, diseñando un sistema de admisión del recurso que pivota sobre el concepto del *interés casacional objetivo*.
4. La admisión del recurso pasa de ser reglada a esencialmente discrecional.
5. Exige que el Tribunal Supremo fije su doctrina legal sobre la interpretación y aplicación de la norma controvertida de forma expresa y concreta.

Está regulado por los artículos 86 a 93 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998, teniendo trascendencia también el acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2016, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales de este recurso.

**RESOLUCIONES CONTRA LAS QUE PROCEDE Y MOTIVOS DEL RECURSO.**

**Resoluciones contra las que procede.**

Dispone el artículo 86 de la Ley Jurisdiccional que son recurribles en casación las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados y Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y las dictadas en única instancia o en apelación por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia.

No obstante:

1. Las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados y Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo únicamente serán recurribles si concurren los dos siguientes requisitos:
2. Que contengan doctrina gravemente dañosa para los intereses generales.
3. Que hayan recaído en materia tributaria, de personal o de unidad de mercado y sean susceptibles de extensión de efectos conforme al artículo 110.
4. Las sentencias dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión y en los procesos contencioso-electorales no serán recurribles.

Además, las sentencias las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia sólo serán recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo si se cumplen los siguientes requisitos:

1. Que el recurso se funde en infracción de normas de derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo.
2. Que tales normas hubieran sido invocadas en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora.

Cuando el recurso se fundare en infracción de normas autonómicas, no será competente el Tribunal Supremo, sino una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de composición especial.

Las sentencias de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable también son recurribles en casación, habiendo entendido el Tribunal Supremo que se aplica el nuevo sistema, y no el sistema casacional previsto por la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de 5 de abril de 1988.

Por su parte, el artículo 87 de la Ley Jurisdiccional prevé que, previa interposición de recurso de reposición, son también recurribles en casación los siguientes autos dictados por las Salas de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia:

1. Los que inadmitan el recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación.
2. Los recaídos en la pieza separada de medidas cautelares.
3. Los recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resuelvan cuestiones no decididas en aquélla o que contradigan los términos del fallo.
4. Los dictados en materia de ejecución provisional de sentencia.
5. Los de extensión de efectos de la sentencia en materia tributaria, de personal y de unidad de mercado o de pleitos testigos, conforme a los artículos 110 y 111.

El recurso contra estos autos está sujeto a la misma excepción y límites antes estudiados para el caso de sentencias.

**Motivos del recuso.**

Conforme al artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, el recurso de casación se puede fundar en un único motivo, cual es la infracción de una norma, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia, cuyo examen por el Tribunal Supremo presente *interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia*.

El Tribunal Supremo goza de una amplísima discrecionalidad para apreciar la concurrencia de este interés casacional y admitir o inadmitir el recurso.

No obstante, el artículo 88.3 presume que existe interés casacional en los siguientes casos:

1. Cuando la resolución recurrida se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea, o de modo inmotivado pese a haber sido citada en el debate o ser doctrina asentada.
2. Cuando la resolución recurrida haya aplicado una norma sobre la que no exista jurisprudencia.
3. Cuando el objeto del proceso haya sido la actividad de organismos reguladores o de supervisión o de agencias estatales.
4. Cuando el objeto del proceso haya sido la actividad de los consejos de gobierno de las CCAA.
5. Cuando la sentencia recurrida declare nula una disposición de carácter general.

Además, el artículo 88.2 LJCA establece los siguientes supuestos no taxativos que permiten al Tribunal Supremo apreciar el interés casacional objetivo:

1. Interpretación de las normas estatales o europeas contradictoria con la de otros órganos jurisdiccionales.
2. Doctrina sobre normas estatales o europeas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales.
3. Cuestión que afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso.
4. Debate 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.
5. Interpretación y aplicación aparentemente con error una doctrina constitucional.
6. Interpretación y aplicación de una norma europea en contradicción aparente con la jurisprudencia del TJUE o en supuestos en que el Tribunal Supremo pueda plantear una cuestión prejudicial.
7. Impugnación, directa o indirectamente, de una disposición de carácter general.
8. Impugnación de un convenio entre Administraciones Públicas.
9. Procedimiento especial de protección de derechos fundamentales.

Por último, conforme al artículo 87 bis de la Ley Jurisdiccional, las pretensiones del recurso de casación deben tener por objeto la anulación de la resolución impugnada y, en su caso, la devolución de los autos al Tribunal de instancia o la resolución del litigio por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo dentro de los términos en que apareciese planteado el debate.

Sin embargo, tal anulación debe ser exclusivamente por cuestiones de derecho, con exclusión de las cuestiones de hecho, sin perjuicio de que conforme al artículo 93.3 de la Ley la sentencia de casación pueda integrar en los hechos admitidos como probados por la sentencia recurrida aquellos que ésta hubiera omitido pero que estén justificados en las actuaciones y cuya toma en consideración sea necesaria para resolver el recurso.

**PROCEDIMIENTO.**

El procedimiento del recurso de casación se divide en cuatro fases sucesivas, las de:

1. Preparación.
2. Admisión.
3. Interposición.
4. Deliberación, votación y fallo.

De esta forma, conforme al artículo 89 de la Ley Jurisdiccional, la **preparación** del recurso de casación se realizaante el órgano *a quo* en el plazo de treinta días, estando legitimadas las partes y quienes debieran haberlo sido, como los codemandados no emplazados.

El escrito de preparación es de gran importancia, ya que debe:

1. Acreditar el cumplimiento de los requisitos de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución que se impugna.
2. Identificar con precisión las normas o la jurisprudencia que se consideran infringidas, justificando que fueron alegadas o tomadas en consideración en el proceso.
3. Acreditar, si la infracción imputada se refiere a actos o garantías procesales, que se pidió la subsanación de la falta o transgresión en la instancia.
4. Justificar que la infracción imputada ha sido relevante y determinante del fallo.
5. Especialmente, fundamentar con singular referencia al caso que concurren alguno o algunos de los supuestos que permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento casacional.

Si se cumplen los requisitos anteriores, el órgano *a quo* tiene por preparado el recurso por auto, emplazando a las partes para que comparezcan ante el Tribunal Supremo o Tribunal Superior de Justicia en el plazo de quince días, remitiéndole los autos y el expediente administrativo. Este auto no es recurrible, pero la parte recurrida puede oponerse a la admisión en su escrito de comparecencia y personación.

Si no se cumplen los citados requisitos, el órgano *a quo* deniega la preparación por auto recurrible en queja.

Si se admite el recurso, el órgano *a quo* puede, si lo estima oportuno, emitir opinión sobre el interés objetivo del recurso para la formación de jurisprudencia.

Por último, conforme al artículo 91 de la Ley Jurisdiccional la preparación del recurso de casación no impedirá la ejecución provisional de la sentencia recurrida a instancia de parte, si bien la ejecución provisional podrá supeditarse a las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar los perjuicios que puedan derivarse perjuicios de la misma, como exigir la presentación de caución o garantía. Además, se denegará la ejecución provisional cuando pueda crear situaciones irreversibles o causar perjuicios de difícil reparación.

Conforme al artículo 90 de la Ley Jurisdiccional, la **admisión o inadmisión** del recurso es competencia de la Sección de admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, presidida por el Presidente de la Sala e integrada por un magistrado de cada una las Secciones de decisión, los cuales se renuevan cada seis meses.

Antes de decidir sobre la admisión, puede excepcionalmente oírse a las partes acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

En los casos en los que el articulo 88.2 de la Ley Jurisdiccional permite apreciar la existencia de interés casacional, la inadmisión se acuerda por providencia que únicamente debe indicar la causa genérica de la inadmisión.

En los casos en los que el artículo 88.3 de la Ley Jurisdiccional presume la existencia de interés casacional, la inadmisión se acuerda por auto en el que se justificará que concurren las salvedades que permiten apartarse de tal presunción en cada caso concreto.

La admisión siempre se acuerda por auto que precisará las cuestiones en las que existe interés casacional objetivo e identificará las normas jurídicas que serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate.

Las decisiones sobre admisión o inadmisión no son recurribles, y las de inadmisión condenarán en costas.

Conforme al artículo 92 de la Ley Jurisdiccional, admitido el recurso el recurrente deberá presentar en el plazo de 30 días escrito de **interposición**, en el cual deberá:

1. Exponer razonadamente por qué han sido infringidas las normas o la jurisprudencia identificadas en la preparación. La jurisprudencia invocada debe ser analizadas con relación al caso concreto, y no meramente citada.
2. Precisar el sentido de las pretensiones deducidas y de los pronunciamientos solicitados.

Si no se cumplen estos requisitos, previa audiencia del recurrente, se dictará sentencia de inadmisión.

Si se cumplen, se emplazará a la parte recurrida para que en el plazo de treinta días presente escrito de oposición, en el cual no puede pretenderse la inadmisión, sino solo la desestimación del recurso.

Cuando la Sección de admisión constate la existencia de un gran número de recursos que susciten una cuestión jurídica sustancialmente igual, podrá acordar la admisión de uno o varios para su tramitación y resolución preferente, suspendiendo el trámite de admisión de los demás hasta que se dicte sentencia en aquellos.

Una vez dictada sentencia de fondo, se dará audiencia a los interesados a fin de que puedan interesar la continuación del trámite de su recurso de casación, o bien desistir del mismo.

Si no desisten y la sentencia recurrida en casación resulta coincidente, en su fallo y razón de decidir, con lo resuelto en el recurso testigo, se inadmitirán por providencia los recursos de casación pendientes. Caso contrario, continuará el trámite de admisión.

Conforme al artículo 92 de la Ley Jurisdiccional, para la **deliberación, votación y fallo** la Sección de decisión acordará la celebración de vista cuando la haya solicitado al menos una de las partes, salvo que la considere innecesaria; también puede acordarla de oficio.

El presidente de la Sala, de oficio o a petición de la mayoría de los magistrados de la Sección, puede acordar que el asunto sea sentenciado por el Pleno de la Sala.

**CONTENIDO Y EFECTOS DE LA SENTENCIA.**

Conforme al artículo 93 de la Ley Jurisdiccional, la sentencia fijará la interpretación de las normas señaladas en el auto de admisión a trámite y, con arreglo a ella, resolverá las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso, anulando la resolución recurrida o confirmándola. También podrá ordenar la retroacción de actuaciones del procedimiento de instancia.

La sentencia impondrá las costas de la instancia conforme a las reglas generales. Respecto de las de la casación, solo se imponen a la parte que haya actuado con mala fe o temeridad.

José Marí Olano

9 de julio de 2023