

Nº 42
Segundo trimestre
2025

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Número 42. Junio 2025

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

COMITÉ CIENTÍFICO



D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local.



D. Jordi Gimeno Beviá

Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción.....	11
------------------------------	----

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

ANÁLISIS DEL REGLAMENTO EUROPEO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (AIA)	
Dª Esther Molina Castañer	15

EL RECURSO DE CASACIÓN AUTONÓMICO ANTE EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO	
Dª María Belén Robleño Mariano	61

LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS CONTRATOS PÚBLICOS	
Dª Almudena Monge González	159

EL CARÁCTER PRECEPTIVO DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	
Dª Mª Teresa Ortega-Villaizan Santiago.....	217



DICTAMEN JURÍDICO-CIVIL SOBRE NULIDAD DE
ESCRITURA DE RECONOCIMIENTO DE DEUDA
OTORGADA EN VIRTUD DE PODER DE RUINA

D. Miriam Carralero Valera261

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

VIOLENCIA ECONÓMICA: UNA DIMENSIÓN
INVISIBILIZADA DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO.
ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

D^a. Paloma Cascales Bernabeu.....345

RECENSIÓN

TECNOCRACIA Y BUEN GOBIERNO», UN MANUAL DE
GOBIERNO

D. José Joaquín Jiménez Vacas.....369



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



EL RECURSO DE CASACIÓN AUTONÓMICO ANTE EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO

D^a. María Belén Robleño Mariano

Letrada de la Abogacía General de la Junta de
Extremadura

Resumen: Este Trabajo de Fin de Máster tiene por objeto el recurso de casación autonómica. Fue introducido por la LO 7/2015, de 21 de julio y su régimen jurídico consta de dos párrafos en el apartado tercero del art. 86 de la LJCA. Sobre este artículo, se han planteado cuestiones de inconstitucionalidad y recursos de amparo, si bien éstos no han sido suficientes para resolver las dudas que origina el recurso.

Algunos aspectos esenciales de su regulación siguen siendo objeto de controversia en la doctrina y en los propios Tribunales Superiores de Justicia, cuestiones que hemos abordado en este trabajo de investigación a fin de sintetizar dichas problemáticas y las posturas doctrinales sobre las mismas.



Con este estudio hemos querido poner de manifiesto que urge una regulación del recurso de casación autonómico que sea completa y garantice la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho autonómico, esto es, la función del propio recurso.

Abstract: The purpose of this Master's Final Project is to appeal for regional cassation. This was introduced by LO 7/2015, of July 21 and it's legal regime consists of two paragraphs in the third section of art. 86 of the LJCA. Concerning this article, questions of unconstitutionality and amparo appeals have been raised, although these have not been sufficient to resolve the doubts raised by the appeal.

Some essential aspects of it's regulation continue to be the subject of controversy in the doctrine and in the Superior Courts of Justice themselves, issues that we have addressed in this research work in order to synthesize these problems and the doctrinal positions on them.

With this study we wanted to show that there is an urgent need for a regulation of the regional appeal that is complete and guarantees uniformity in the interpretation and application of regional law, that is, the function of the appeal itself.

Palabras clave: recurso de casación autonómico, resoluciones recurribles, Sección Casacional, Tribunales Superiores de Justicia, Tribunal Constitucional.



Key words: regional appeal, appealable resolutions, Cassation Section, Superior Courts of Justice, Constitutional Court.

Sumario:

Índice de abreviaturas

I. Introducción y objetivos

1. Introducción

2. Objetivos

3. Metodología

4. Estructura

II. Antecedentes y el régimen jurídico actual del recurso de casación autonómico en el orden contencioso administrativo.

A. Antecedentes

B. El régimen jurídico actual

- i. La escasa regulación del recurso de casación autonómico.
- ii. Problemas que plantea el marco jurídico



1. Composición de la Sección que debe resolver el recurso
2. Casos en que procede
3. Procedimiento

III. Estudio de la doctrina y jurisprudencia sobre el recurso de casación autonómico.

A. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y análisis de la doctrina sobre la misma.

- i. Regulación del recurso en norma ordinaria u orgánica
- ii. Principio de seguridad jurídica
- iii. Principio de igualdad y derecho a la tutela judicial efectiva

B. Análisis de la postura de los distintos Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas

IV. Conclusiones

V. Referencias

A. Bibliografía

B. Doctrina administrativa



Índice de abreviaturas

TS: Tribunal Supremo.

TC: Tribunal Constitucional.

TSJ: Tribunal Superior de Justicia.

Art.: Artículo.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CE: Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

CP: Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

LOPJ: Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

FJ: Fundamento Jurídico.



I. Introducción y objetivos

1. Introducción

La finalidad de este trabajo de investigación es determinar los aspectos del recurso de casación autonómico en el orden jurisdiccional contencioso administrativo. Concretamente, si este recurso, cuya competencia corresponde a los Tribunales Superiores de Justicia, es un mecanismo que garantiza la uniformidad de la interpretación y aplicación del derecho autonómico. Así como, los problemas que plantea su regulación.

Este recurso se reguló en nuestro país, a raíz de la reformada operada en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a través de la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

El preámbulo de la LO 7/2015 estipula que la sociedad actual exige un alto grado de eficiencia y agilidad en el sistema judicial, es decir una justicia eficaz que garantice el respeto a los derechos fundamentales de todos los ciudadanos y la paz social, contribuyendo así, de forma inmediata al reforzamiento de la seguridad jurídica y a la reducción de la litigiosidad.



Con este fin, se estipulan una serie de medidas, tanto estructurales como organizativas, destinadas a garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todos los ciudadanos reconocido en el art. 24 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. Dentro de éstas, se incluye una nueva regulación del recurso de casación, de la cual podemos destacar, la necesidad de acreditar el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia cuando se presenta el recurso.

Además, LO 7/2015 introdujo el recurso de casación autonómico en el art. 86.3 LJCA. Este recurso, tiene su origen en los arts. 99 y 101 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa previa a la reforma de 2015. En estos preceptos, se regulaba el recurso de casación para la unificación de doctrina contra las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia, que debía de fundamentarse únicamente en normas emanadas por la propia Comunidad Autónoma. Por otro lado, el art. 101 establecía el recurso de casación en interés de la ley autonómica, de ambos conocía la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, estos recursos fueron sustituidos por el actual recurso de casación autonómico, el cual estudiaremos con detalle en este trabajo.

Centrándonos, en el recurso de casación autonómico, realizaremos un análisis de los problemas que plantea su escasa regulación, concretamente dos párrafos del apartado tercero del art. 86 LJCA. Entre los conflictos que genera su régimen jurídico, abordaremos los relativos a la composición de la Sala debe resolver el



recurso. Así como, su compatibilidad con el recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

Asimismo, hay que tener presente, que nuestro país está constituido por 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas, lo cual se ha traducido en una diversidad de posturas, de las cuales también realizaremos un análisis, junto con las distintas líneas doctrinales.

No obstante, no podemos dejar de mencionar las Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 128/2018, 98/2020, entre otras) que han garantizado el derecho a la tutela judicial efectiva, interpretando el art. 86 LJCA, como veremos más detalladamente.

Expuesta la normativa del recurso de casación autonómico, los problemas que ha planteado y la postura jurisprudencial, nos plantearemos si este recurso cumple con la finalidad para alcanzar la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho autonómico, tal y como fue la intención del legislador.

2. Objetivos

La finalidad del presente trabajo ha sido mostrar un fiel reflejo de la situación actual del recurso de casación autonómica. Hemos intentado plasmar los problemas que plantea su regulación jurídica, así como las distintas posturas de la doctrina sobre los mismos. Asimismo, hemos estudiado, la postura del TC sobre el art. 86.3 LJCA y la que han mantenido los distintos TSJ de las CCAA, en algunos casos ha sido enmendada.



Preguntándonos siempre si el recurso de casación autonómico configurado por la LO 7/2015 ha cumplido el objetivo previsto en la exposición de motivos de la referida norma, de garantizar la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho autonómico.

Por último, hemos querido dejar patente la necesidad que se realice una nueva regulación del recurso de casación autonómico que salve las diferencias que actualmente existen entre algunas de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ de las CCAA, y de este modo, poder subsanar las lagunas de la vigente regulación.

3. Metodología

La metodología empleada en este Trabajo de Fin de Máster ha consistido en realizar una ardua investigación, en primer lugar, de la legislación, en segundo lugar, de la doctrina jurisprudencial del TC. Posteriormente de la doctrina científica y, por último, de la postura de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

Una vez obtenida la información, la analizábamos y la clasificábamos con la finalidad de poder sintetizarla en las diferentes líneas doctrinales expuestas a lo largo del trabajo, y así ser capaces de conocer los problemas que ha planteado el régimen jurídico del recurso de casación autonómico, y consecuentemente, manifestar nuestra opinión.



4. Estructura

El estudio comienza con una breve referencia a los antecedentes del recurso de casación autonómico, que son el recurso de casación autonómico para la unificación de doctrina y el recurso de casación en interés de la ley autonómica.

Posteriormente, nos centramos en el régimen jurídico del recurso de casación autonómico, analizando los problemas que plantea en relación con la composición de la Sección Casacional, las resoluciones que pueden ser objeto del mismo y el procedimiento, en el cual existe una remisión implícita al recurso de casación ante el TS.

Expuesta la regulación actual, hemos considerado oportuno incluir en cada una de estas cuestiones las corrientes doctrinales existentes sobre ello.

También, hemos realizado un profundo estudio de la jurisprudencia del TC, la cual nosotros entendemos que es fundamental comprender, para poder situar las posturas de los distintos TSJ. A mayor abundamiento sobre estas últimas, hemos llevado a cabo un arduo análisis de la misma, pero hemos considerado que su exposición resulta más clara y comprensible si la agrupábamos en posturas, como hemos elaborado.



II. Antecedentes y el régimen jurídico actual del recurso de casación autonómico en el orden contencioso administrativo

A. Antecedentes del recurso de casación autonómico¹

El recurso de casación tiene su origen en la Revolución Francesa de 1789. Este recurso fue concebido para la defensa de la Ley, con la finalidad de evitar una interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico que vulnerase los principios de igualdad, de jerarquía y de

¹ En primer lugar, la denominación del recurso de casación autonómico ha sido objeto de estudio por la doctrina. Así, consideran, acertadamente, desde nuestro punto de vista, que la designación correcta debería ser recurso de casación autonómica. Puesto que el recurso es un medio de impugnación de resoluciones judiciales, que solo puede ser estatal, ya que el Estado es el único competente en materia procesal (art. 149.1.6 CE). En este sentido se han pronunciado ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2020): "El recurso de casación autonómica: déficit legislativo, vigencia constitucional y tutela judicial efectiva". Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Págs. 1-31. QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2017): "El recurso de casación autonómica del orden contencioso-administrativo: su asimétrica e insatisfactoria configuración", en *El Derecho: Noticias Jurídicas y Actualidad Jurídica*, Tribuna, 3 de noviembre de 2017. CANCIO FERNÁNDEZ, R. C. (2020). 20.000 recursos de viaje casacional. Tirant lo Blanch.



legalidad, sobre los cuales se apoya, en gran medida, junto con la división de poderes, el sistema democrático.

En este sentido, lo vemos reflejado en el artículo 123 de la Constitución Española de 1978 que establece que el Tribunal Supremo *“es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes”*. Por ende, el legislador le atribuyó el conocimiento del recurso de casación.

Centrándonos, brevemente, en el origen del recurso de casación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Hay que recordar que este orden se introduce en España a través de la Ley 2 de abril de 1845, de los Consejos Provinciales y la Ley 6 de junio de 1845, del Consejo Real. Sendas leyes establecieron en nuestro país un sistema administrativo de influencia francesa, en el cual se atribuía la resolución de las reclamaciones de los ciudadanos frente a la actuación de los órganos de la Administración a otros órganos puramente administrativos.

Si bien, posteriormente, los Decretos de 1868, trasunto de la ideología revolucionaria, acabaron con este sistema administrativo, atribuyendo el conocimiento de la materia contenciosa administrativa a órganos jurisdiccionales ordinarios. Sin embargo, La Restauración, en 1875, trajo consigo el sistema anterior.

La labor legislativa de Santa María Paredes trajo consigo un sistema mixto, o también llamado *“armónico”*. Fue a través de las leyes de 1888 y 1894, las cuales crearon Tribunales con plazas de provisión mixta, que estaban compuestos por miembros de la carrera judicial y administrativa. Este sistema fue



ratificado en el Texto Refundido de la Ley de la jurisdicción contenciosa-administrativa de 1952 que perduró hasta la Ley de 1956.

La ley reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa de 27 de diciembre de 1956 instauró un sistema judicial de jurisdicción propia, en el que se atribuye definitivamente a órganos jurisdiccionales, compuestos por miembros de la carrera judicial especializados en la materia, el conocimiento de lo contencioso-administrativo. Concibiendo así, el recurso contencioso administrativo como un auténtico proceso jurisdiccional.

Tras la aprobación de la Constitución Española de 1978 se produjo en el orden contencioso administrativo, una paulatina adaptación, por vía básicamente jurisprudencial, a los postulados de la Carta Magna. No obstante, parecía necesario dictar una nueva ley que sustituyera a la ley de 1956.

Después de diversos intentos, se aprueba la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la cual consolida el sistema estrictamente judicial de control y garantiza los postulados constitucionales, en especial los artículos 9, 24, 103, 106 y 117 de la Constitución Española.

La vigente LJCA ha sido reformada en numerosas ocasiones, pero si hay una reforma que destaca es la que se llevo a cabo a través de la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio. Esta ley orgánica suprimió el recurso de casación para la unificación de doctrina, el cual se regulaba en el anterior



artículo 99 de la Ley de la jurisdicción contenciosa-administrativa. También, se eliminó el recurso de casación en interés de la ley autonómica, cuyo régimen jurídico se hallaba en el artículo 101 de dicho texto legal. En ambos casos, correspondía conocer del recurso a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la correspondiente Comunidad Autónoma.

El régimen jurídico del anterior recurso de casación autonómico para la unificación de doctrina establecía que eran susceptibles *"las sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, si existen varias de estas Salas o la Sala o Salas tienen varias secciones, cuando respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiera llegado a pronunciamientos distintos. Este recurso solo podrá fundarse en infracción de normas emanadas por la Comunidad Autónoma"* (art. 99 anterior a la LO 7/2015).

Además, una sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ era el órgano competente para conocer de este recurso. El objetivo del mismo, al igual que del recurso de casación para la unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo, era garantizar una jurisprudencia uniforme o coherente en defensa del principio de seguridad jurídica.

Actualmente, me pregunto a través de este trabajo de investigación, si con la nueva regulación del recurso de casación autonómico dicha finalidad se sigue



manteniendo. Es decir, si la actual legislación sirve al fin de garantizar la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho autonómico, o si, por el contrario, la regulación vigente es un escollo para lograr el propósito al que me referido. Esta cuestión, será ampliamente abordada en el siguiente epígrafe.

Por otro lado, el antiguo artículo 101 LJCA (anterior a la LO 7/2015), que regulaba el recurso de casación en interés de la ley, estipulando en su apartado primero que *"las sentencias dictadas en única instancia por los Jueces de lo Contencioso-administrativo contra las que no se puede interponer el recurso previsto en el artículo anterior podrán ser impugnadas (...), en interés de la ley mediante recurso de casación, cuando estimen gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada"*, y en su apartado segundo aclara que *"únicamente podrá enjuiciarse a través de este recurso la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas de la Comunidad Autónoma que hayan sido determinantes para el fallo recurrido"*. Mediante esta regulación, se podía interponer el recurso de casación frente a sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, las cuales no se incluían, como hemos visto, en los supuestos previstos en el artículo 99 de la anterior ley de la jurisdicción contenciosa-administrativa.

No obstante, en la vigente regulación del recurso de casación autonómico ha dado lugar, a que la doctrina se discuta si se consideran incluidas o no en el ámbito del propio recurso las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, a lo que nos referimos en profundidad, más adelante.



Éstos han sido los antecedentes legislativos del actual régimen jurídico del recurso de casación autonómico. Si bien, la norma jurídica anterior también fue objeto de crítica, no es igualable a la existente disconformidad de los autores con la vigente regulación argumentando que esta es escueta o insuficiente, como veremos a continuación.

B. El régimen jurídico actual

i. La escasa regulación del recurso de casación autonómico

El régimen jurídico actual del recurso de casación autonómico se halla comprendido en el apartado tercero del art. 86 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, LJCA, que estipula,

"3. Las sentencias que, siendo susceptibles de casación, hayan sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia sólo serán recurribles ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora.

Cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma



será competente una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia compuesta por el Presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el Presidente o Presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-administrativo y, en su caso, de las Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los Magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros.

Si la Sala o Salas de lo Contencioso-administrativo tuviesen más de una Sección, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia establecerá para cada año judicial el turno con arreglo al cual los Presidentes de Sección ocuparán los puestos de la regulada en este apartado. También lo establecerá entre todos los Magistrados que presten servicio en la Sala o Salas”.

El recurso de casación autonómico es un recurso extraordinario que tiene la finalidad de mantener la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho autonómico, tal y como consta en la exposición de motivos de la LO 7/2015. De esta manera, el legislador constituye un recurso que tiene la misma finalidad que el recurso de casación ante el TS, pero a nivel autonómico.



Además, podemos extraer de la breve regulación del recurso de casación autonómico que se trata de un recurso no devolutivo, como señala Cancio Fernandez².

Sin embargo, las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo también pueden ser objeto de este recurso, siempre que se cumplan los requisitos exigidos. También, hay que traer a colación que sobre esta posibilidad la doctrina no es unánime, como estudiaremos más adelante. Pero baste ser para decir, que en tal caso, al conocer del recurso de casación autonómico la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ, nos encontraríamos ante un recurso devolutivo, ya que compete a otro órgano judicial superior.

Desde nuestro punto de vista, consideremos que, el recurso de casación autonómico es un recurso devolutivo, si el objeto es una resolución de un Juzgado, pero si se pronuncia sobre una resolución emanada por la Sala, se trataría de un recurso no devolutivo³.

² CANCIO FERNÁNDEZ, R. C. (2020). 20.000 recursos de viaje casacional.op.cit.

³ En este sentido se ha pronunciado RAZQUIN LIZARRAGA, entiende que cuando el recurso de casación autonómico se interpone frente a un STSJ sería una especie de recurso de reforma o de reposición. RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): "El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativo tras la Ley Orgánica 7/2015", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 104-1, págs. 135-178. Asimismo, CASADO CASADO, L. entiende que el recurso no puede calificarse como plenamente devolutivo. CASADO CASADO, Lucía (2019). Restricciones en los recursos de los procesos contencioso-administrativos. En 20 años de la Ley de lo Contencioso-administrativo: actas del XIV Congreso de la



Asimismo, matizamos, que si bien esta cuestión no es trascendental, es una muestra de la deficiente regulación del recurso objeto de este estudio, que da lugar a que un mismo recurso pueda ser devolutivo o no, según la resolución susceptible de recurso. Siendo lo cual contrario al propio concepto del recurso de casación que, por definición, es un recurso devolutivo.

El régimen jurídico expuesto anteriormente es insuficiente, lo cual es una opinión unánime en la doctrina (en este sentido autores como Cancio Fernández⁴, Rodríguez Puñal⁵, Quintana Carretero⁶,

Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Murcia, 8-9 de febrero de 2019 / coord. por Fernando LÓPEZ RAMÓN, Julián VALERO TORRIJOS, 2019, ISBN 9788473516808. (pág. 180).

⁴ CANCIO FERNÁNDEZ, R. C. (2020). 20.000 recursos de viaje casacional. Op.cit.

⁵ RODRIGUEZ PUÑAL, Elicia (2017): "La imprecisa regulación del recurso de casación autonómico", en *Actualidad Jurídica de Aranzadi*, núm. 926, 27 de enero.

⁶ QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2017): "El recurso de casación autonómica del orden contencioso-administrativo: su asimétrica e insatisfactoria configuración", op. cit.



Casado Casado⁷, Sospedra Navas⁸, entre otros⁹) e incluso en la propia jurisprudencia. En esta línea, podemos mencionar que la propia Sala tercera del TS¹⁰ ya manifestó que la regulación del recurso de casación autonómico *"contenía unas previsiones inadecuadas e incluso en algunos aspectos inviables"*, e instaba a la modificación del precepto proponiendo dos nuevos preceptos relativos al citado recurso.

Desde nuestro punto de vista, no es discutible que la regulación es escueta, ya que consta, básicamente, de dos párrafos en un apartado. Pero, entendemos que no

⁷ CASADO CASADO, Lucia (2019). Los Recursos en el Proceso Contencioso-Administrativo: Restricciones y Limitaciones. Tirant lo Blanch. Pág. 349 (conclusión novena)

⁸ SOSPEDRA NAVAS, Francisco Javier (2017): "El controvertido ámbito de las resoluciones recurribles en el recurso de casación contencioso-administrativo", en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3. El magistrado en sus conclusiones considera que "el papel del recurso autonómico es el de simple comparsa".

⁹ En este sentido, también se han pronunciado; APARICIO, Emilio (2020): "La casación autonómica. Actualización", en Almacén de Derecho, de 27 de agosto de 2020; CHAVES GARCÍA, José Ramón (2017): "El recurso de casación autonómico reinterpretado por la Sala Madrileña", entrada en el Blog "delajusticia.com. El rincón jurídico de José R. Chaves", de día 2 de junio de 2017 (www.delajusticia.com); SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2017): "Pero, ¿qué ocurre con la casación autonómica?", *Diario La Ley*, núm. 9027, Sección Tribuna, 24 de julio.

¹⁰ Problemas interpretativos de la nueva regulación de la casación contenciosa administrativa. Documento de trabajo de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.



hay que confundir una norma breve o escueta con una norma deficiente. Una norma breve no tiene por qué ser incompleta, por ejemplo el art. 138 CP define el homicidio como *"el que matare a otro será castigado, como reo de homicidio"*, es por tanto una norma breve, pero ésta es suficiente, porque además, se complementa con la regulación del propio CP. Salvando las distancias, esto no puede ser trasladado al art. 86.3 LJCA, el cual es una disposición normativa breve, pero no concurren normas adicionales que sirvan al objeto de concretar el objeto recurso de casación autonómico o la composición de la sección que le corresponde su enjuiciamiento, como se verá a continuación.

ii.Problemas que plantea el marco jurídico

El marco jurídico expuesto, como se ha destacado debido a su insuficiencia plantea problemas que los Tribunales han tenido que salvar a través de una interpretación de los mismos.

Sin embargo, hay que tener presente en nuestro país esta constituido por 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas, lo cual se traduce en la existencia de 17 Tribunales Superiores de Justicia¹¹, lo que significa que pueden concurrir 17 interpretaciones del art. 86.3 LJCA produciéndose así una pluralidad de criterios.

¹¹ Las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se integran en el ámbito territorial del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.



En este sentido, debemos resaltar, que no es posible que el Tribunal Supremo armonice los criterios dispares de los distintos TSJ, ya que en este caso, el objeto es derecho autonómico. Por ende, corresponde conocer del mismo al TSJ de la respectiva Comunidad Autónoma, que el órgano judicial que culmina la organización judicial en dicho territorio en materia de derecho de la Comunidad Autónoma (art. 152 CE).

Los problemas que principalmente plantea el recurso son dos, por un lado, la composición de la Sala que debe resolver el recurso de casación autonómico, y, por otro lado, las sentencias que son susceptibles del mencionado recurso, es decir los casos en que procede la interposición del mismo. Asimismo, ha sido objeto de discusión, si las normas referentes al procedimiento del recurso de casación ante el TS se aplican analógicamente al recurso de casación autonómico.

1. Composición de la Sección que debe resolver el recurso

La composición de la Sala que debe resolver el recurso se regula en el art. 86.3 párrafos segundo y tercero LJCA, los cuales estipulan,

"Cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma será competente una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia compuesta por el Presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el Presidente o Presidentes de las demás Salas de lo



Contencioso-administrativo y, en su caso, de las Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los Magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros.

Si la Sala o Salas de lo Contencioso-administrativo tuviesen más de una Sección, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia establecerá para cada año judicial el turno con arreglo al cual los Presidentes de Sección ocuparán los puestos de la regulada en este apartado. También lo establecerá entre todos los Magistrados que presten servicio en la Sala o Salas”.

De conformidad con la norma de jurídica expuesta, podemos encontrarnos con varias interpretaciones de la misma.

A priori, el precepto exige para la constitución de la sección a la que le compete conocer del recurso de casación autonómico que esté formada por un total de cinco magistrados. De los cuales, uno será el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ, que es a su vez el Presidente de la Sección. Asimismo, estará integrada por los presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-Administrativo del mismo TSJ, establecidos en virtud del art. 78 LOPJ. Además, en los casos en que la sala tuviera más de una sección corresponde a la Sala de Gobierno del TSJ determinar el presidente y los magistrados que componen la sección cada año judicial.



La regulación de la composición de la sección, en principio es bastante detallada, más si la comparamos con otros aspectos del recurso, como, por ejemplo, las resoluciones susceptibles del mismo, en este sentido se ha pronunciado Núñez Jiménez y Pérez García¹². A pesar de ello si se generan interrogantes, sobre todo en aquellas Salas de lo Contencioso- Administrativo de los TSJ que actúan como Sala Única. Razón por la cual, algunos autores han manifestado que en tales casos, el correcto funcionamiento del recurso de casación autonómico en estos TSJ es inviable (Cancio Fernández¹³, Cudero Blas¹⁴, entre otros).

Centrándonos en los TSJ en que su propia composición no permite la constitución de la sección a la que se refiere el art. 86.3 LJCA, hemos encontrado las siguientes posturas jurisprudenciales y doctrinales.

En primer lugar, los TSJ que actúan como una única sección, en tal caso la Sala de lo Contencioso-Administrativo está compuesta por cinco magistrados. Esto sucede en el TSJ de Extremadura, en el TSJ de La

¹² NUÑEZ JIMÉNEZ, Jose Manuel y PÉREZ GARCÍA, Manuel Luis (2017). Estudio sobre el recurso de casación contenciosa-administrativa. Edita: Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica. págs. 301-310.

¹³ CANCIO FERNÁNDEZ, R. C. (2020). 20.000 recursos de viaje casacional. Op. cit.

¹⁴ CUDERO BLAS, Jesús (2016): "El recurso de casación por infracción de normas autonómicas", en *El Derecho: Noticias Jurídicas y Actualidad Jurídica*, Tribuna, 10 de agosto.



Rioja y en el TSJ de Baleares. La constitución de la sección regulada en el art. 86.3 LJCA, no es viable en los TSJ enumerados, si bien caben las siguientes soluciones.

Una de ellas sería acudir a magistrados de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, es decir, que la sección se integre por magistrados del propio TSJ y por magistrados que pertenezcan a otro órgano judicial o lo que es lo mismo, a los Juzgados Provinciales.

Esta opción parece que no tiene cabida en nuestro sistema constitucional, ya que el TC, en el auto 41/2018, de 16 de Abril, declaró la inadmisión de un recurso de amparo contra el Auto del TSJ de Extremadura, que ha acordado inadmitir el recurso de casación por infracción de la normativa autonómica. Este Auto, entre los razonamientos en los que basa la inadmisión, tenemos que destacar el siguiente, que por su importancia en este punto reproducimos,

"La sección prevista en el artículo 86.3 LJCA, segundo párrafo, para resolver los recursos de casación tiene que estar formada por cinco magistrados, mismo número que tiene los mismos integrantes de la Sala, que funciona como Sección Única, de modo que la sección prevista en el citado precepto <<es de imposible constitución>> en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura pues el Presidente intervino en la deliberación y fallo y no puede ser sustituido por otro magistrado, pues todos ellos también intervinieron, además de que no existen otras Salas o Secciones cuyos magistrados puedan ser llamados; (iv) la competencia de la Sala de lo



Contencioso-Administrativo no puede ser desarrollada por otras Salas del Tribunal Superior de Justicia ni por cinco magistrados destinados en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo pues esta eventual constitución de la Sala para fijar doctrina sobre la normativa autonómica vulneraría el derecho constitucional al juez predeterminado por la ley del artículo 24.2 CE, el control de la actividad de los órganos de la Comunidad Autónoma que se ejerce por la jurisdicción Contencioso-Administrativa, conforme al artículo 153c. CE y las normas sobre competencia de cada una de las Salas previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

El TC consideró que el TSJ de Extremadura realizaba una interpretación del art. 86.3 LJCA razonable, lógica y coherente. Matizando que la inadmisión del recurso de casación autonómico no era producto de criterios organizativos, sino que la finalidad del recurso, que es asegurar la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico autonómico, quedó satisfecha con la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura (ATC 41/2018, fundamento jurídico quinto).

Esta resolución judicial del TSJ ha sido criticada en la doctrina. Así, el TC desaprovechó la oportunidad para pronunciarse sobre el recurso de casación autonómico, más concretamente en si la composición de la sección regulada en el art. 86.3 LJCA en aquellos tribunales en los que no es posible su constitución, es conforme a la CE.



En esta línea, Álvarez Menéndez¹⁵ opina que el TC, con este Auto, añadió más incertidumbre al recurso de casación autonómico. Comentando que el razonamiento del TC para declarar la inadmisión del recurso de amparo, por entender que la finalidad del recurso de casación autonómico se consideraba alcanzada, a causa haber dictado la sentencia, la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura. Expone la autora que también podría extenderse al resto de TSJ, con independencia de las Salas o Secciones que compongan el tribunal *“ya que en todos ellos la jurisprudencia se encuentra establecida en el pronunciamiento de instancia”*. Es más, Álvarez Menéndez sostiene que la fundamentación del TSJ extremeño, conociendo los problemas que plantea la composición de la sección del art. 86.3 LJCA, está pensada para aquellos TSJ que tuvieran varias salas o secciones. Respecto de esto, la profesora indica que este fundamento puede ser contrario al propio texto de la LJCA, ya que en el art. 86.3 no diferencia entre los órganos judiciales que disponen de una sala o sección y los que tienen varias de ellas. Por ende, como expresa la autora *“no se excluye expresamente la conformación de dicha sección casacional en los Tribunales Superiores de Jusstica de una única sala y sección”*.

¹⁵ ÁLVAREZ MENÉNDEZ, Estefanía. “La disparidad de criterios interpretativos en torno a la casación autonómica y su enjuiciamiento constitucional en el ATC de 16 de abril de 2018 y en la STC de 29 de noviembre de 2018”. Nueva Época- nº 11, Abril-septiembre, 2019. ISSN: 1989-8975 (págs. 75-95).



Por otro lado, a sensu contrario, Sospedra Navas¹⁶ entiende que el art. 86.3 LJCA no plantea dudas en relación con la composición de la sección del recurso de casación autonómico. El magistrado, parte de que las sentencias dictadas por los TSJ, no son susceptibles del recurso de casación por infracción del derecho autonómico, puesto que son resoluciones judiciales que han sido pronunciadas por el mismo órgano judicial, al que le correspondería conocer del recurso mencionado. Por lo consiguiente, considera que la sentencia que en tal caso se dictaría, sería en el mismo sentido que aquella que es objeto del recurso de casación autonómico. Con base a esta premisa, Sospedra Navas concluye que no se produce ninguna incógnita en la composición de la sección, la cual solo conoce de los recursos de casación autonómico interpuestos frente a las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Desde nuestro punto de vista, no apoyamos la teoría del magistrado por los siguientes motivos.

En primer lugar, Sospedra Navas argumenta que entender en el ámbito del recurso de casación autonómico las propias resoluciones judiciales de los TSJ, implicaría la inconstitucionalidad del art. 86.3 LJCA, al atribuir el conocimiento de dicho recurso a los propios magistrados de los TSJ. Como consecuencia de esto, señala el magistrado que solo cabe interpretar que estas

¹⁶ SOSPEDRA NAVAS, Francisco Javier (2017): "El controvertido ámbito de las resoluciones recurribles en el recurso de casación contencioso-administrativo", op. cit.



resoluciones judiciales no se hayan comprendidas en dicho ámbito, puesto que es la única interpretación que se incluye en el marco constitucional.

Si bien, en nuestra opinión, en el caso de aceptar la tesis de Sospedra Navas, implicaría que determinadas resoluciones judiciales que actualmente tienen acceso a este recurso estuvieran vetadas del mismo. Por ejemplo, las sentencias dictadas en procedimientos ordinarios por el TSJ, vulnerando así el derecho de acceso al recurso (art. 24 CE), lo cual conforme a la jurisprudencia del TC es inconstitucional.

En segundo lugar, el recurso de casación autonómico tiene la finalidad de garantizar la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho autonómico. En nuestra opinión, esta función no sería alcanzada si los TSJ únicamente conocen del recurso interpuesto frente a sentencias de los Juzgados Provinciales, lo cual implicaría que las sentencias de los TSJ que recaigan sobre derecho autonómico no estén sujetas a una doble instancia. Lo cual, a su vez, supondría que dichas sentencias de los TSJ, en las que existan varias salas o secciones, puedan pronunciarse de diversas maneras sobre una misma norma del derecho autonómico. En tal supuesto, esta situación de anomalía que se produciría en nuestro sistema judicial no podría ser salvada, a través del recurso objeto de este trabajo, al no existir ningún otro mecanismo para garantizar la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho autonómico, ya que es una potestad que corresponde exclusivamente a los TSJ.



Por todo lo expuesto, apoyamos la tesis mayoritaria que entiende que la sección del art. 86.3 LJCA no es posible de constituir en algunos TSJ, porque éstos conozcan del recurso de casación autonómica, sino ya que a consecuencia de la falta de medios personales no es factible la constitución de la sección. O bien, porque la regulación del citado recurso extraordinario está únicamente pensada para los TSJ que estén integrados por varias salas o secciones, lo que se traduciría en nuestra opinión en una vulneración del principio de igualdad. Así, los ciudadanos de CCAA, como Cataluña o Madrid, tendrían derecho de acceso al mencionado recurso, pero no los ciudadanos de Extremadura, en la que el TSJ actúa en una Sección única.

Por otro lado, también podemos mencionar la posible solución a la problemática de la constitución de la sección del art. 86.3 LJCA, es la ofrecida por el magistrado Rafael Toledano Cantero¹⁷, la cual consiste en formar la sección con solo tres magistrados. Amparándose en que el citado precepto se refiere a la composición orgánica de la sección y no a los magistrados imprescindibles para formar una Sala de Justicia que de acuerdo con la norma jurídica son tres.

2. Casos que en procede

Este epígrafe está dedicado a las resoluciones judiciales que son susceptibles de recurso de casación por infracción del derecho autonómico. Con el fin de

¹⁷ Citado por CUDERO BLAS, Jesús (2016): "El recurso de casación por infracción de normas autonómicas", op. cit.



facilitar su estudio lo hemos estructurado distinguiendo sentencias de los Juzgados de los Contencioso-Administrativo, autos de los TSJ y sentencias de los TSJ.

En primer lugar, comenzamos por las sentencias de los Juzgados Contencioso-Administrativos. La jurisprudencia del TC¹⁸ reconoce la procedencia de este recurso contra las sentencias dictadas por los Juzgados Provinciales, ya que entender lo contrario infringiría el “*paralelismo*” que el TC ha reconocido a este recurso respecto del recurso de casación ante el TS por vulneración de la norma estatal o de la Unión Europea. En esta misma postura jurisprudencial, se sitúan los TSJ que también de forma mayoritaria aceptan que las sentencias de los juzgados son susceptibles del citado recurso.

Siguiendo a Cancio Fernández¹⁹, esgrime que realizando una interpretación literal del art. 86.3 LJCA no cabe que dichas sentencias, que han sido dictadas en única instancia, sean susceptibles del recurso de casación autonómico. Sin embargo, el autor también expresa que mediante una interpretación sistemática del citado precepto, entiende que la limitación anterior, al constar en el primer párrafo del art. 86.3 LJCA hace referencia exclusivamente al recurso de casación ante el TS. Por lo consiguiente, si es posible la casación

¹⁸ Vid. Sentencias del Tribunal Constitucional 128/2018, de 29 de noviembre (BOE núm. 309, de 24 de diciembre de 2018); 98/2020, de 22 de julio (BOE núm. 220 de 15 de agosto de 2020).

¹⁹ CANCIO FERNÁNDEZ, R. C. (2020). 20.000 recursos de viaje casacional. Op. cit.



autonómica de las sentencias de los Juzgados de los Contencioso-Administrativo. Asimismo, Cancio Fernández expone una tercera interpretación, fundamentada en la finalidad que persigue tanto el recurso de casación ante el TS como el recurso de casación autonómico, la cual es la misma, por lo que cabría la casación autonómica frente a las mismas resoluciones judiciales que tienen acceso al recurso de casación ante el TS. En esta misma línea doctrinal, también podemos mencionar a Sospedra Navas²⁰, Rodríguez Puñal²¹, quien entiende que las sentencias de los Juzgados Provinciales son susceptibles del recurso de casación autonómico basándose en una interpretación sistemática y teológica. Asimismo, el magistrado Cudero Blas²² se manifiesta realizando esta misma interpretación.

A sensu contrario, Herrera Castillo²³ manifiesta que las sentencias de los Juzgados Provinciales no son susceptibles del recurso de casación autonómica. En postura se seguida por Jiménez Shaw, Navarro

²⁰ SOSPEDRA NAVAS, Francisco Javier (2017): "El controvertido ámbito de las resoluciones recurribles en el recurso de casación contencioso-administrativo", op.cit.

²¹ RODRIGUEZ PUÑAL, Elicia (2017): "La imprecisa regulación del recurso de casación autonómico" op.cit.

²² SOSPEDRA NAVAS, Francisco Javier (2017): "El controvertido ámbito de las resoluciones recurribles en el recurso de casación contencioso-administrativo", op. cit.

²³ HERRERA CASTILLO, Jorge (2018): Capítulo XII "Los recursos contra las resoluciones judiciales. Especial referencia al recurso de casación" en Judith Gfreu Forn (dir.), *Litigación Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 423-466.



Caballero²⁴, Quintana Carretero, Castillo Bedal, Escribano Testaut²⁵ y Razquin Lizarrega²⁶.

En virtud de lo expuesto, podemos destacar que, aunque ha sido discutido en la doctrina, la postura mayoritaria es favorable a entender que las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo son susceptibles del recurso de casación por infracción del derecho autonómico ante los TSJ. Desde nuestra perspectiva, de no aceptar que dichas sentencias son susceptibles del mencionado recurso, supondría que este no alcanzase el fin para el cual se constituyó.

En segundo lugar, nos preguntamos si son susceptibles del recurso los Autos de los TSJ.

El art. 87.1 LJCA establece que,

"1. También son susceptibles de recurso de casación los siguientes autos dictados por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-

²⁴ JIMÉNEZ SHAW, Concepción, NAVARRO CABALLERO, María Teresa (2017): El nuevo recurso de casación contenciosa-administrativa, 2ª Edición, Murcia, Diego Marín, pág. 40.

²⁵ QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), Castillo Badal, Ramón, Escribano Testaut, Pedro (2016), Guía *Práctica del recurso de casación contencioso-administrativo*, op. cit.

²⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): "El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativo tras la Ley Orgánica 7/2015", en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 104-1, págs. 135-178.



administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, con la misma excepción e igual límite dispuestos en los apartados 2 y 3 del artículo anterior:

- a) Los que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación.*
- b) Los que pongan término a la pieza separada de suspensión o de otras medidas cautelares.*
- c) Los recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta.*
- d) Los dictados en el caso previsto en el artículo 91.*
- e) Los dictados en aplicación de los artículos 110 y 111”*

La interpretación literal del precepto no posibilita el acceso de los autos de los TSJ al recurso de casación autonómico, puesto que las excepciones a que se refiere el artículo transcrito son las que constan en el art. 86.2 LJCA, relativo al procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión y a los procesos contenciosos electorales. Mientras que, el art. 86.3 LJCA que en su primer párrafo establece que, las sentencias de los TSJ serán recurribles en casación ante el TS por infracción de normas de derecho estatal o de la Unión Europea, excluyéndose así toda remisión al derecho autonómico, como apunta Sospedra Navas²⁷. En esta

²⁷ SOSPEDRA NAVAS, Francisco Javier (2017): “El controvertido ámbito de las resoluciones recurribles en el recurso de casación contencioso-administrativo”, op. cit.



misma línea, Cudero Blas²⁸, Quintana Carretero²⁹, Escribano Testaut y Castillo Badal, amparándose igualmente en una interpretación literal del precepto que hace referencia únicamente a las sentencias.

Sin embargo, estos juristas también han manifestado que la remisión del art. 87.1 LJCA se podría entender al apartado tercero del art. 86 LJCA, dando lugar a que los autos de los TSJ sean susceptibles del recurso de casación autonómico, cuando interpreten y apliquen el derecho autonómico.

A mayor abundamiento, Quintana Carretero³⁰ entiende que la finalidad del recurso de casación autonómico es garantizar la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho autonómico. Por ende, esgrime que esto no sería posible en aquellos casos, en que una misma sala del TSJ fijase ante situaciones sustancialmente iguales una interpretación de la norma autonómica contradictoria. Aunque este supuesto sería excepcional, por ejemplo, no cabe en los TSJ que actúen en una Sala o Sección Única, pero si es

²⁸ CUDERO BLAS, Jesús (2016): "El recurso de casación por infracción de normas autonómicas", op.cit.

²⁹ QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), CASTILLO BADAL, Ramón, ESCRIBANO TESTAUT, Pedro (2016), *Guía Práctica del recurso de casación contencioso-administrativo*, Madrid, Dykinson.

³⁰ QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2017): "El recurso de casación autonómica del orden contencioso-administrativo: su asimétrica e insatisfactoria configuración", op.cit.



posible que se de en los TSJ que están constituidos por varias Salas o Secciones.

Con el objetivo de garantizar la finalidad del recurso de casación, opina Quintana Carretero que debe ser susceptible del citado recurso los autos de los TSJ, ya que excluirllos no sería conforme a los principios de legalidad, seguridad jurídica y certeza. Puesto que, como manifiesta en jurista, no sería posible *"salvaguardar el interés general en la interpretación y aplicación del ordenamiento"*.

No obstante, estos autores consideran que pesa más una interpretación literal del art. 87.1 LJCA, que los argumentos expuestos. Por ello entienden que los autos del TSJ no tienen acceso al mencionado recurso. Por otro lado, existe una corriente doctrinal que sí admite que los autos de los TSJ sean susceptibles del recurso de casación autonómico, la cual ha sido defendida por Ruiz López³¹, si bien destaca el jurista que la mayoría de los autos se amparan en el derecho procesal, el cual es una materia exclusiva del Estado (art. 149.1.6 CE). Por lo consiguiente, el TSJ no aplica derecho autonómico en el auto y no cabría recurso de casación autonómico.

En relación con las posturas de los distintos TSJ, la cual es dispar en este punto, pero entraremos a

³¹ RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016). La Reforma del Recurso de Casación Contencioso Administrativo. Tirant Lo Blanch.
<https://biblioteca-tirant-com.bibliotecauned.idm.oclc.org/cloudLibrary/ebook/info/9788491431213>



analizarla en el último epígrafe de este trabajo de fin de máster.

En tercer lugar, nos planteamos si las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por las salas de los TSJ son susceptibles del recurso de casación por vulneración del derecho autonómico. Este punto ha sido objeto de discusión en la doctrina y en la jurisprudencia, como veremos en cuanto a esta última, en el siguiente capítulo de este trabajo de investigación.

Escuetamente, uno de los problemas jurídicos principales que se dan en este punto consiste en si las sentencias del TSJ pueden ser de nuevo enjuiciadas por el mismo órgano judicial. O lo que es lo mismo, si una sentencia dictada en única instancia o en apelación relativa a unos hechos sobre los cuales ya se ha pronunciado el TSJ puede volver a ser objeto de una nueva sentencia promulgada por del mismo órgano judicial.

La jurisprudencia de los distintos TSJ podemos encontrar diversas posiciones sobre esta cuestión, las cuales también serán estudiadas en el siguiente capítulo, al cual nos remitimos. Por lo que pasamos a centrarnos en las diferentes posturas doctrinales.

Una postura doctrinal que podemos denominar negacionista considera que las sentencias de los TSJ no tienen acceso al recurso de casación por infracción del derecho autonómico. Principalmente, argumentan que el TSJ se ha pronunciado sobre dicho asunto en la sentencia y la propia LOPJ impide que el mismo órgano judicial vuelva a conocer de un asunto sobre el que ya



ha decidido al no existir, en la LOPJ una disposición que lo permita. En esta línea, se expone que la sección regulada en el art. 86.3 de LJCA tiene carácter de funcional, de conformidad con la jurisprudencia del TC³², y no cabe que una sección ostente la potestad de pronunciarse sobre una resolución judicial dictada por el mismo órgano judicial, cuando esta correspondería a una sección orgánica que debería estar regulada en la LOPJ. Es este sentido se pronuncia Sospedra Navas³³.

Otra postura doctrinal, en sentido contrario al anterior, es aquella que entiende que únicamente son susceptibles del recurso de casación por infracción de la normativa autonómica las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ. Estos juristas llegan a esta conclusión realizando una interpretación aislada del art. 86.3 LJCA. Es decir, cuando el artículo estipula que *"las sentencias que, siendo susceptibles de casación, hayan sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicias solo serán recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS (...), cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma será competente una Sección..."*.

Los defensores de esta tesis doctrinal realizan una interpretación literal del citado precepto, concluyendo

³² Vid. STC 98/2020, fundamento jurídico cuarto.

³³ SOSPEDRA NAVAS, Francisco Javier (2017): "El controvertido ámbito de las resoluciones recurribles en el recurso de casación contencioso-administrativo" op. cit.



que únicamente son recurribles las sentencias de los TSJ, excluyendo del recurso de casación autonómico las sentencias de los Juzgados Contencioso-Administrativo. Esta línea es acogida por Herrera Castillo³⁴, Jiménez Shaw, Navarro Caballero³⁵, Quintana Carretero, Castillo Badal, Escribano Testaut³⁶ y Razquin Lizarrega³⁷.

Una tercera corriente doctrinal, más extensiva que las anteriores, aboga por entender que el recurso de casación autonómico se puede interponer contra las mismas resoluciones judiciales que son susceptibles de casación ante el TS. O lo que es lo mismo que son recurribles aquellas sentencias que infringiese el derecho autonómico y que sean susceptibles de extensión de efectos, o bien, contengan una doctrina gravemente dañosa y errónea para el interés público. Los autores alcanzan esta conclusión a través de una interpretación teológica y sistemática, al igual que en el caso que hemos visto anteriormente sobre los autos, entienden que sí el recurso de casación ante el TS y el recurso de casación autonómico tienen la misma función

³⁴ HERRERA CASTILLO, Jorge (2018): Capítulo XII "Los recursos contra las resoluciones judiciales. Especial referencia al recurso de casación" op.cit.

³⁵ JIMÉNEZ SHAW, Concepción, NAVARRO CABALLERO, María Teresa (2017): El nuevo recurso de casación contenciosa-administrativa, op.cit.

³⁶ QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), Castillo Badal, Ramón, Escribano Testaut, Pedro (2016), *Guía Práctica del recurso de casación contencioso-administrativo*, op. cit.

³⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): "El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativo tras la Ley Orgánica 7/2015", op.cit.



nomofiláctica, ambos deberían recibir un trato igualitario. Lo que conlleva a la necesidad de que tanto las sentencias de los Juzgados Provinciales como de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ tengan acceso al recurso de casación autonómico. A favor de esta tesis se han pronunciado Cudero Blas³⁸ y Fernández Ferrares³⁹.

En nuestra opinión abogamos por esta última tesis, no porque entendamos que es la postura que más nos convence, sino porque consideramos que es la que presenta una respuesta más garantista con los principios y derechos constitucionales. Es decir, la controversia sobre las sentencias recurribles debería de haber sido resuelta por una norma legal, más cuando fue una modalidad de recurso que se instauró en 2015. Por ende, el legislador ha tenido un considerable tiempo para conocer cuáles son los problemas que ha planteado la legislación del recurso de casación autonómico y poder dar solución a los mismos.

Dicho esto, creemos que excluir del citado recurso resoluciones judiciales, como expone las dos primeras corrientes doctrinales, podrían suponer una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente

³⁸ CUDERO BLAS, Jesús (2016): "El recurso de casación por infracción de normas autonómicas", op.cit.

³⁹ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): "Sobre la eficiencia de la jurisdicción contenciosa administrativa y el nuevo recurso de casación "para la formación de jurisprudencia", en *Revista española de derecho administrativo*. ISSN 0210-8461, nº174, págs. 93-132.



del derecho de acceso a los tribunales (art. 24.2 CE). Motivo por el cual, nos situamos en esta tesis más extensiva para así evitar una vulneración de dicho derecho fundamental y también del principio de igualdad.

3. Procedimiento

La escueta regulación del recurso de casación autonómico no incluye la tramitación del mismo, lo cual ha ocasionado la remisión a los arts. 89 a 93 LJCA relativos al recurso de casación ante el TS. Sin embargo, nos tenemos que preguntar hasta que punto se aplican analógicamente el régimen jurídico del recurso de casación común, así como la compatibilidad de sendos recursos.

Primeramente, el art. 86.3 LJCA no contiene ninguna remisión expresa a las normas del recurso de casación común. Sin embargo, el informe explicativo y propuesta de la jurisdicción contenciosa-administrativa de la Sección Especial⁴⁰ si hacía constar una remisión expresa a las normas reguladoras del recurso de casación común, lo cual, no fue aprobado en el texto definitivo de la LO 7/2015.

⁴⁰ AA.VV. (2013): VELASCO CABALLERO, Francisco (presidente). Informe explicativo y propuesta de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Ministerio de Justicia. Elaborado por la Sección Especial de la Comisión de Codificación creada por Orden Ministerial de 11 de julio de 2012.



La postura doctrinal mayoritaria (en este sentido Quintana Carretero⁴¹, Cancio Fernández⁴², Núñez Jiménez y Pérez García⁴³) apoya la aplicación analógica de las normas del recurso de casación común, si bien adaptándolas al recurso de casación autonómico.

Así las cosas, sino se ajusta la regulación de los art. 89 a 93 LJCA al recurso de casación autonómico, nos podemos encontrar con el siguiente problema. La tramitación del recurso de casación común implica diferenciar la sección de admisión y la sección de enjuiciamiento. Si trasladamos esta distinción a los TSJ, sería difícilmente que se diera su constitución, mas en aquellos TSJ que actúan en una Sección Única. Por ello, la solución sería entender que el art. 86.3 LJCA que regula la sección la cual es, a la vez, sección de admisión y la de enjuiciamiento. En esta línea se encuentran Cancio Fernández⁴⁴ y Cudero Blas⁴⁵.

⁴¹ QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2017): "El recurso de casación autonómica del orden contencioso-administrativo: su asimétrica e insatisfactoria configuración", op.cit.

⁴² CANCIO FERNÁNDEZ, R. C. (2020). 20.000 recursos de viaje casacional. Op.cit.

⁴³ NÚÑEZ JIMÉNEZ, Jose Manuel y PÉREZ GARCÍA, Manuel Luis (2017). Op. cit.

⁴⁴ CANCIO FERNÁNDEZ, R. C. (2020). 20.000 recursos de viaje casacional. Op.cit

⁴⁵ CUDERO BLAS, Jesús (2016): "El recurso de casación por infracción de normas autonómicas", op.cit.



En todo caso, el recurso deberá prepararse ante el órgano judicial que dictó la resolución, es decir, el órgano a quo, y en el escrito deberá de respetar lo dispuesto en el art. 89 LJCA⁴⁶ y necesariamente, deben ser alegadas las normas autonómicas que se entienden infringidas o en su caso la jurisprudencia emanada por el órgano judicial que es el máximo intérprete del derecho autonómico, es decir, el TSJ.

Asimismo, se requiere que el recurso de casación autonómico, al igual que el recurso de casación común, presente interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Sobre este último presupuesto el art. 88 LJCA establece las circunstancias en las que se puede apreciar la concurrencia de dicho interés casacional objetivo. Si bien, en todo caso, no hay que olvidar que estos supuestos han de estar enfocados a la infracción de normas del derecho autonómico, esto implica que exista un supuesto que no sea aplicable, que es el que se refiere a *“actuaciones reguladoras o agencias competencia de la Audiencia Nacional”*. En este sentido

⁴⁶ El escrito de preparación del recurso de casación autonómico, además de presentar los elementos detallados en el art. 89 al cual nos remitimos. Se ha planteado la posibilidad de que también se apliquen las normas sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera, aprobado por unanimidad por la Sala de Gobierno del TS el 20 de abril de 2016. Publicado en el BOE el 6 de julio de 2016. Sobre esta opción se ha pronunciado RODRIGUEZ PUÑAL, Elicia (2017): *“La imprecisa regulación del recurso de casación autonómico”* op. cit.



se ha pronunciado Cancio Fernández⁴⁷, quien ha ratificado la importancia de que el recurso autonómico presente interés casacional objetivo, que en sus propias palabras debería de ser la “clave” de su admisión. Además, sobre esta cuestión también se han pronunciado los TSJ. Por ello, nos remitimos al estudio expuesto en el capítulo siguiente de este trabajo.

Por último, podemos resumir lo expuesto en palabras de Cudero Blas⁴⁸ que expresa que *“no existen diferencias relevantes en relación con la admisión, interposición, la deliberación y la sentencia, bien entendido, en todo caso, la limitación a las normas del derecho de la Comunidad Autónoma que preside el enjuiciamiento de la modalidad casacional que nos ocupa”*.

No podemos dejar de mencionar, que el TC⁴⁹ se pronunció también a favor de estimar la existencia de una remisión implícita del recurso de casación autonómico a las normas de recurso de casación ante el TS.

Por otro lado, nos cuestionamos que sucede en los casos que se haya interpuesto un recurso de casación autonómico y paralelamente, un recurso de casación ante el TS. Esta posibilidad se puede dar, en aquellos casos en que la sentencia recurrida infrinja, no solo la

⁴⁷ CANCIO FERNÁNDEZ, R. C. (2020). 20.000 recursos de viaje casacional. Op.cit. pp.56.

⁴⁸ CUDERO BLAS, Jesús (2016): “El recurso de casación por infracción de normas autonómicas”, op.cit.

⁴⁹ STC 98/2020, fundamento jurídico cuarto.



normativa autonómica sino también el derecho estatal, procediendo el recurrente a interponer sendos recursos ante el TSJ y el TS.

En primer lugar, nos hemos planteado que sucede en aquellos casos en que la disposición autonómica, que se considera que ha vulnerado el derecho de la Comunidad Autónoma, es una reproducción de la norma estatal. En estos casos, cabe que nos preguntemos que recurso de casación cabría interponer o si sendos recursos extraordinarios serían viables.

En este punto, tenemos que traer a colación la jurisprudencia del TS dictada en relación por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana, sobre el cual, el TC se ha pronunciado en una pluralidad de resoluciones, si bien en el supuesto que nos ocupa fue cuando, a través de la STC 72/2017 declaró la inconstitucionalidad de algunas disposiciones de la norma reguladora del citado tributo. Este pronunciamiento del TC, fue interpretado por los distintos TSJ de las CCAA. Posteriormente, el TS⁵⁰ armonizó las diferentes interpretaciones, llegando incluso a criticar las mismas al exponer *“la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia a la que nos hemos venido refiriendo desconoce o – al menos, lo pasa por alto- el corolario que se desprende de la declaración de inconstitucionalidad”*.

⁵⁰ ATS de 26 de junio de 2017, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera. Núm. Recurso 295/2017. JUR 2017/186178.



Sin embargo, debemos tener presente que la posibilidad expuesta en el párrafo anterior solo puede producirse en aquellos casos, que de acuerdo con la LJCA, tengan acceso al recurso de casación ante el TS. En esta línea, tenemos que destacar la postura que ha mantenido el Alto Tribunal sobre el recurso de casación común en aquellos supuestos en que la norma autonómica reproduce una norma estatal, la sentencia de casación de 14 de enero 2013 (núm. recurso 1574/2010, ECLI:ES:TS:2015:223), señala en su fundamentación,

“cabe recurso de casación cuando el derecho autonómico (derecho foral, en este caso) invocado infringido reproduzca normativa estatal de carácter básico y cuando se haga valer la vulneración de la jurisprudencia recaída sobre un precepto de derecho estatal que, aunque no tenga carácter básico, su contenido sea idéntico al derecho autonómico aplicado, puesto que el valor de complementar el ordenamiento jurídico que el artículo 1.6 del Código Civil otorga la jurisprudencia no desaparece por la existencia del derecho autonómico”.

Esta postura del Alto Tribunal ha sido también manifestada en la STS del 2 de febrero de 2015 (recurso de casación num. 2062/2013) en la cual se estipula que el recurso de casación contra una sentencia del TSJ, fundado esencialmente en derecho autonómico será viable, en los dos siguientes casos.

En primer lugar, *“cuando el derecho autonómico reproduzca derecho estatal”*, como hemos visto anteriormente.



En segundo lugar, “cuando se invoque la vulneración de la jurisprudencia recaída sobre un precepto de derecho estatal, aunque no tenga carácter básico, cuyo contenido sea idéntico al derecho autonómico, puesto que el valor de complementar en ordenamiento jurídico que la art. 1.6 del Código Civil otorga a la jurisprudencia no desaparece por la existencia del derecho autonómico, luego si las normas autonómicas transcriben normas estatales, la vulneración de la jurisprudencia recaída sobre estas últimas también podrán ser motivo de casación”.

Esta jurisprudencia consolidada del TS⁵¹, acredita que en tal caso si se puede interponer el recurso de casación común. Esto no sucede con las sentencias dictadas por los TSJ en los procedimientos de casación autonómica que no tienen acceso al recurso de casación ante el TS, es decir en aquellos casos en que la normativa autonómica vulnerada no se reproduce en una norma estatal. Pues, los TSJ son el máximo órgano judicial en materia del Derecho de la Comunidad Autónoma en su respectivo territorio. En nuestra opinión, no podemos estar más que de acuerdo con esta afirmación. Si bien, actualmente las controversias que se plantean en el recurso de casación autonómico no se producen sobre las normas del propio derecho autonómico sino sobre el art. 86.3 LJCA, o lo que es lo mismo las lagunas surgen de la escasa regulación del recurso de casación por infracción del derecho autonómico.

⁵¹ En la misma línea jurisprudencial, ATS de 1 de octubre de 2018, recurso de queja núm. 67/2018, STS de 30 de noviembre de 2020, núm. De recurso 2994/2020.



Como consecuencia de esta situación cada TSJ ha interpretado la norma, dando lugar así a diferentes posturas jurisprudenciales, originado, en nuestra opinión inseguridad jurídica, ya que una resolución judicial en un TSJ puede ser susceptible de recurso autonómico, pero el mismo tipo de resolución en otro TSJ no tiene acceso a dicho recurso, como hemos expuesto en el epígrafe anterior.

En esta línea, Álvarez Menéndez⁵², en relación con las sentencias del TSJ sobre la interpretación de la STC 72/2017 ha declarado la inseguridad jurídica que se produce cuando unas tienen acceso al recurso y otras no. En este sentido, también se ha pronunciado Chaves García⁵³.

Asimismo, debemos estudiar la simultaneidad o la sucesiva interposición del recurso de casación común por vulneración del derecho estatal o de la Unión Europea y en recurso de casación por infracción del derecho autonómico. La LJCA guarda silencio también en este punto. Pero, parece que no hay motivos de facto para negar esta posibilidad, sin embargo, habrá que determinar cuál de ellos tienen preferencia o si deben tramitarse simultáneamente.

⁵² ÁLVAREZ MENÉNDEZ, Estefanía. "La disparidad de criterios interpretativos en torno a la casación autonómica y su enjuiciamiento constitucional op. cit.

⁵³ CHAVES GARCÍA, José Ramón (2017): "El recurso de casación autonómico reinterpretado por la Sala Madrileña", op. cit.



A priori parece lógico que deber ser preferente el recurso presentado ante el TS, en virtud de la posición que ostenta en el sistema judicial español de acuerdo con el art.123.1 CE⁵⁴. En tal caso una vez resuelto el recurso ante el TS, el TSJ deberá respetar dicha resolución⁵⁵. La mencionada cuestión ha sido resuelta en el Auto del TS de 17 de Julio de 2017 (núm. de recurso 1271/2017), que en su fundamento jurídico segundo señala,

“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 un pronunciamiento firme del Tribunal Supremo.

Puede suceder, sin embargo, que las infracciones de las normas estatales denunciadas no condicionen el

⁵⁴ El art. 123.1 CE establece: “El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales”.

⁵⁵ En este mismo sentido se ha pronunciado QUINTANA CARRETERO, Op. cit.



resultado del recurso de casación autonómico por estar referidas, como en el caso que nos ocupa, a la pretensión subsidiaria planteada en la instancia (...) 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 (...). En el supuesto en el que el juzgado o tribunal de instancia tenga por no preparado o cuando deje en suspenso el recurso de casación estatal, la parte recurrente, si se muestra disconforme con esta decisión, podrá recurrirla en queja ante el Tribunal Supremo, que finalmente decidirá sobre la preferente tramitación de los recursos entablados".

En virtud de la jurisprudencia expuesta está claro que, salvo excepciones, el recurso de casación ante el TS tiene una tramitación preferente, quedando el recurso autonómico en suspenso hasta la resolución del primero. No obstante, debido a la existencia de los plazos procesales para la interposición de sendos recursos, se declara por el TS, como se ha expuesto en el Auto, que el recurrente debe presentar sendos recursos ante el órgano judicial a quo.

Asimismo, la doctrina se ha pronunciado sobre este punto. Mayoritariamente⁵⁶ defienden la tesis

⁵⁶ En este sentido se han pronunciado, ARROYO, Alfonso, RODRIGUEZ FLORIDO, Iván (2018): "El nuevo recurso de casación en la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa contra las sentencias de los juzgados unipersonales op,cit.; FUENTES I GASÓ, Josep Ramón (2019). Aval del Tribunal Constitucional



mantenida por el Alto Tribunal, admitiendo que se pueden presentar sendos recursos de casación. En este sentido, Quintana Carretero⁵⁷ destaca la importancia de que el recurrente manifieste cuál de los recursos debe tener una tramitación prioritaria.

III. Estudio de la doctrina y jurisprudencia sobre el recurso de casación autonómico

A. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y análisis de la doctrina

Este capítulo está dedicado al estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el recurso de casación autonómico, la cual consta, principalmente, en dos sentencias del TC (SSTC 128/2018, 98/2020, 146/2021, de 12 de julio de 2021, 11/2021, de 25 de enero y ATC 41/2018, de 16 de abril). Asimismo, he estructurado el análisis en relación con las cuestiones jurídicas que se han planteado sobre el recurso de casación autonómico, centrándonos en las que se han sido objeto de enjuiciamiento por el TC.

al recurso de casación autonómica. op. cit.; GÓNZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2016): "Comentarios al nuevo recurso de casación (1): artículos 86 y 87 de la LJCA tras la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio". En *Revista Aranzadi Doctrinal*. Núm. 7/2016; CASADO CASADO, Lucía (2019). Restricciones en los recursos de los procesos contencioso-administrativos. Op cit.

⁵⁷ QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2017): "El recurso de casación autonómica del orden contencioso-administrativo: su asimétrica e insatisfactoria configuración", op. cit.



También, en cada uno de éstos, he considerado exponer la opinión de la doctrina sobre los mismos.

i. Regulación del recurso en norma ordinaria u orgánica

En primer lugar, la regulación del recurso de casación autonómico. Si bien, como se expuso en otro capítulo de este trabajo, es un régimen jurídico insuficiente, lo cual también ha sido reconocido por el TC. Este órgano jurisdiccional se manifestó sobre si el art. 86 LJCA, que regula el recurso de casación autonómico, incluida si composición de la Sección del TSJ que debe de conocer del mencionado recurso, debía de realizarse en una norma con rango orgánico.

En este sentido, se ha esgrimido que el art. 86.3 LJCA vulnera el art. 122.1 CE, el cual establece, "*La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia*".

La controversia jurídica se plantea en si la regulación del recurso de casación autonómico, el cual es un recurso extraordinario, inclusive sus elementos, debe de legislarse en una norma con rango orgánico. En otras palabras, si el recurso objeto de estudio de este trabajo, se halla comprendido en la reserva de ley orgánica que establece el art. 122.1 CE.



El TC en sus pronunciamientos (SSTC 128/2018 y 98/2020) ha declarado que el art. 86 LICA es conforme a la CE. Por lo consiguiente, el máximo órgano jurisdiccional en materia constitucional ha confirmado que la regulación del recurso de casación autonómico no esta sujeta a la reserva de ley orgánica del art. 122.1 CE. El Tribunal expone, en sus resoluciones judiciales, los siguientes razonamientos jurídicos.

En primer lugar, el Pleno del Tribunal Constitucional recuerda su doctrina sobre el mandato constitucional del art. 122.1 CE destacando que el precepto se refiere al “*diseño básico de la organización judicial*”⁵⁸. Es decir, la norma orgánica del poder judicial debe establecer la estructura de los órganos judiciales, así como sus competencias, o lo que es lo mismo, las materias que tiene atribuidas. A grosso modo, la LOPJ regula un sistema judicial que incluye los aspectos generales, correspondiendo a las leyes ordinarias su desarrollo.

Asimismo, resalta el Tribunal en el fundamento jurídico cuarto de la STC 128/2018, que el límite que impone nuestra Carta Magna al legislador no es un límite al legislador orgánico, sino al legislador ordinario. Como consecuencia, en nuestra opinión, el legislador orgánico goza de un cierto grado de libertad, con ello queremos expresar que cuando se redacta una norma orgánica, además de incluir ese mínimo indispensable, que exige la materia objeto de la regulación, el legislador puede decidir añadir aspectos más específicos, es decir que no sean únicamente las características generales.

⁵⁸ Vid. STC 98/2020, fundamento jurídico segundo.



Sin embargo, este grado de libertad no lo ostenta el legislador ordinario, que necesariamente tiene que constreñirse a aquellas materias o elementos que no estén reservados a una ley orgánica. En este sentido, destaca el TC que la LOPJ, siguiendo su reiterada jurisprudencia sobre dicha norma jurídica, al ser una ley genérica no es obligatorio que incluya, por imperativo legal, el régimen jurídico de los recursos devolutivos que corresponda conocer a las Salas de lo Contencioso-administrativo de los TSJ de las Comunidades Autónomas.

Además, hay que tener presente que a la sección de casación de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ no se le atribuye competencias por la LJCA que no hayan sido previamente atribuidas al orden jurisdiccional contencioso-administrativo por la LOPJ.

Así, la reserva de ley orgánica será respetada si el desarrollo de la LOPJ que se realiza en una ley ordinaria, en materia procesal, es coherente con el sistema instaurado en dicha ley orgánica. En base a ello, el Tribunal Constitucional considera que el art. 86, concretamente el apartado tercero de la LJCA no vulnera el mandato constitucional del art. 122.1 CE al ser acorde con la LOPJ.

En segundo lugar, el TC ha declarado que las secciones que conocen del recurso de casación autonómico son secciones funcionales, en vez de secciones orgánicas, aunque el Tribunal matiza que la diferenciación entre sendas secciones es una cuestión complicada, la realiza conforme al fin constitucional de la



reserva de ley orgánica del art. 122.1 CE. Si bien, el máximo órgano judicial garante en materia constitucional realiza la siguiente distinción entre sección orgánica y sección funcional.

Como es sabido un órgano judicial, en este caso el TSJ, está integrado por distintas Salas, que, a su vez, pueden estructurarse en distintas secciones, de conformidad con la LOPJ⁵⁹.

Partiendo de estos conceptos, el TC ha diferenciado entre sección orgánica y sección funcional. La sección orgánica es aquella que consta de *“una composición y un ámbito competencial singularizados con respecto a los de las Salas de lo contencioso-administrativo”* (STC 128/2018, FJ cuarto). Mientras que, las secciones funcionales se caracterizan porque están integrados por magistrados del mismo orden jurisdiccional y no se le atribuyen el conocimiento de competencias que no sea propio de ese orden jurisdiccional en el que se integra la sección. O lo que es lo mismo, las secciones orgánicas constituyen un nuevo órgano judicial, razón que implica que sea preciso que se lleve a cabo por una norma orgánica, a diferencia de las secciones funcionales que son meras divisiones

⁵⁹ El art. 78 LOPJ establece *“Cuando el número de asuntos procedentes de determinadas provincias u otras circunstancias lo requieran podrán crearse, con carácter excepcional, Salas de lo Contencioso-Administrativo o de lo Social con jurisdicción limitada a una o varias provincias de la misma Comunidad Autónoma, en cuya capital tendrán su sede. Dichas Salas estarán formadas, como mínimo, por su Presidente, y se completarán, en su caso, con Magistrados de la Audiencia Provincial de su sede”*.



organizativas de un órgano judicial ya creado. Por ende, basta con que su regulación se realice en virtud de una ley ordinaria.

Teniendo esto en cuenta, expone el TC, que la composición de la sección que debe conocer el recurso de casación autonómico no está definida de forma reglada por el art. 86.3 LJCA, sino que el mismo se remite a criterios internos de reparto, al igual que sucede con las secciones reguladas en la LOPJ.

En segundo lugar, también es una característica común en ambas, que están compuestas por magistrados del mismo orden jurisdiccional y de la misma clase. De conformidad con estos argumentos, el TC declaró que las secciones de los TSJ a las que les corresponde conocer del recurso de casación autonómico son secciones funcionales.

Si bien, debemos realizar una breve mención, al supuesto en que la sección regulada en el art. 86.3 LJCA pueda estar compuesta por magistrados de Salas distintas. La LOPJ prevé la posibilidad de que se creen Salas de lo Contencioso-Administrativo del TSJ en una determinada provincia perteneciente a la Comunidad Autónoma con las limitaciones previstas en la normativa.

Pues bien, al constituirse la sección del mencionado art. 86.3 LJCA, con magistrados pertenecientes a distintas Salas daría lugar a un nuevo órgano judicial, y, por ende, debería de considerarse una sección orgánica.



No obstante, considera el Tribunal Constitucional que en el supuesto de que se hubieran constituido Salas de lo Contencioso-Administrativo en el mismo TSJ, no sería un nuevo órgano judicial la Sala que se establezca, sino que se produce un desdoblamiento de la propia Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ, puesto que la distinción radica en el territorio en el que ejercen su jurisdicción (esto es, distintas provincias), pero el ámbito competencial sigue siendo el idéntico en ambas Salas.

Por ello, el TC no otorga demasiada importancia a este punto, considerándolo un aspecto más formal que sustantivo. Asimismo, en la STC 128/2018, se resalta que no sería coherente que en la LJCA algunas secciones se calificaran como orgánicas, en el caso de que existan varias Salas y otras como funcionales, puesto que dicha coyuntura es externa a la regulación del recurso de casación autonómico, y como destaca el TC, no se puede hacer pender el régimen jurídico del mencionado recurso de las circunstancias que se den en cada Comunidad Autónoma.

Por otro lado, la controversia planteada también ha sido estudiada por la doctrina. No obstante, antes de proceder al análisis de la misma hay que traer a colación los votos particulares de las SSTC 128/2018 y 98/2020.

En este punto, como ya se ha comentado, no podemos dejar de mencionar que el recurso de casación autonómica fue regulado en virtud la LO 7/2015, la cual no solo modifica la LJCA sino también, la LOPJ, el legislador podía haber aprovechado la oportunidad de modificar dicha norma para incluir el régimen jurídico del recurso de casación autonómico.



Asimismo, favor de esta tesis, el voto particular de Juan Antonio Xiol Ríos (STC 128/2018, cuya opinión también reitera en las SSTC 98/2020 y 11/2021). El magistrado expone que el actual art. 86.3 LJCA vulnera la reserva de ley orgánica que establece el art. 122.1 CE. Concretamente, expresa que las secciones que regula el art. 86.3 LJCA son secciones orgánicas, y por tanto al no estar estipuladas en una ley orgánica no respetan la reserva a ley orgánica que establece el citado precepto de nuestra Carta Magna. El magistrado determina el carácter orgánico de las citadas secciones amparándose en los siguientes argumentos.

En primer lugar, esgrime que dicho carácter no puede determinarse, a diferencia de la postura que sostiene el Pleno del TC, porque su composición no ha sido establecida de forma reglada. Señala el autor del voto particular, que la ley lo que impone a los presidentes de las Salas es el deber de establecer el turno en cada año judicial, no se concede una potestad discrecional para que cada Presidente de la Sala pueda nombrar a los magistrados que integren las secciones.

En segundo lugar, el magistrado se opone a que las secciones reguladas en el art. 86.3 LJCA tengan el carácter funcional. Concretamente, se manifiesta contrario a la opinión sostenida por el Tribunal, la cual justifica, como hemos visto, que son secciones funcionales al estar compuestas por magistrados del mismo orden jurisdiccional. Sin embargo, Juan Antonio Xiol Ríos explica que su composición no debería de ser lo determinante para clasificar la sección como funcional,



sino que estén constituidas por magistrados que pertenezcan al mismo órgano judicial.

De conformidad con lo expuesto, el magistrado concluye que en el supuesto de que la Sala de lo Contencioso-administrativo de un Tribunal Superior de Justicia este integrado por varias Salas, como permite la LOPJ, en tal supuesto, la sección a la que le compete conocer del recurso de casación autonómico, conforme al art. 86.3 LJCA, estaría compuesta por magistrados de distintas Salas y, por tanto, por órganos judiciales diferentes.

Por último, el autor agrega en su voto particular, con la finalidad de fundamentar su decisión, que las secciones que tienen carácter orgánico, ya que tanto su competencia como su composición han sido determinadas por la ley. Destaca, en este sentido, que la competencia para conocer del recurso de casación autonómico no se halla comprendidas en las enumeradas en la propia LJCA para las Salas de los TSJ del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, pero, en cambio, se atribuyen a una sección.

En virtud de lo expuesto, el magistrado del TC entiende que se ha vulnerado la reserva de ley orgánica del art. 122.1 CE, ya que solo en una ley orgánica se pueden establecer secciones, que constituyan un nuevo órgano judicial.

Continuando con la línea doctrinal explicada, también debemos mencionar el voto particular formulado por el magistrado don Ricardo Enriquez



Sancho a la STC 128/2018, el cual es reiterado en la SSTC 98/2020 y 11/2021.

El voto particular argumenta que el fallo de la sentencia debería de ser estimatorio, principalmente porque la regulación objeto de la cuestión de inconstitucionalidad infringe el art. 122.1 CE, por los siguientes motivos.

El magistrado comienza exponiendo el concepto de las secciones, destacando que carecen de autonomía orgánica y funcional. Además, explica brevemente que las secciones conocen de los asuntos que les corresponda, de conformidad con las normas de reparto aprobadas por las Salas de gobierno de los TSJ. Si bien, la sección que constituye el art. 86 LJCA ostenta la competencia exclusiva y excluyente de conocer del recurso de casación autonómico. Además, es competente para conocer de este recurso sobre sentencias dictadas por la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Autónoma. Produciéndose así, como alega Ricardo Enriquez Sancho, que un órgano judicial jerárquicamente inferior, como es la Sección que le compete el enjuiciamiento del recurso de casación autonómico, pueda pronunciarse sobre una resolución judicial emanada por un órgano superior, como es el TSJ. Esto causa que se vacíe de contenido el art. 122.1 CE, ya que, como esgrime el magistrado, vulnera el precepto constitucional porque corresponde a la LOPJ regular la creación de los órganos judiciales, así como su composición y competencias, y ello no puede realizarse en virtud de una norma ordinaria, como es la LJCA.



Esta postura de los magistrados, la encontramos reflejada en la doctrina. En este mismo sentido, Álvarez Menéndez⁶⁰ sostiene que comparte la tesis de ambos magistrados y muestra su disconformidad con la fundamentación del TC, expresando que *"el TC no solo parte de una premisa errónea al interpretar que la composición de la Sección Casacional no se ha establecido de forma reglada, sino que también lo hace cuando señala que la Sección Casacional estar constituida por Magistrados del mismo orden, en todo caso"*.

Otra postura es la mantenida por Sospedra Navas⁶¹, quien sostiene que la distinción entre sección funcional y sección orgánica, entendiendo que la sección de casación del TSJ, en el caso de que conociera de los recursos de casación autonómico interpuesto frente a las STSJ debería de ser una sección orgánica, ya que considera del magistrado que el enjuiciamiento del recurso compete a un órgano jerárquicamente superior al que dictó la sentencia, lo cual se produciría en virtud de una sección orgánica instaurada en virtud de una ley orgánica. No obstante, como se ha expuesto en el capítulo anterior, Sospedra Navas apoya que el recurso autonómico solo puede interponerse frente a las

⁶⁰ ÁLVAREZ MENÉNDEZ, Estefanía. "La disparidad de criterios interpretativos en torno a la casación autonómica y su enjuiciamiento constitucional en el ATC de 16 de abril de 2018 y en la STC de 29 de noviembre de 2018". Op.cit.

⁶¹ SOSPEDRA NAVAS, Francisco Javier (2017): "El controvertido ámbito de las resoluciones recurribles en el recurso de casación contencioso-administrativo" op.cit.



sentencias de los Juzgados Provinciales, para ello es suficiente que conozca del mismo una sección funcional del TSJ.

Una postura que es partidaria de la tesis defendida por el Pleno del TC, es la mantenida por Quintana Carretero⁶², que considera que en nuestra Carta Magna cabe interpretar que la regulación de la Sección del art. 86.3 LJCA no está sujeta a la reserva de la ley orgánica del art. 122.1 CE, alegando el jurista que el recurso de casación autonómico sustituye a los recursos en interés de la ley y unificación de doctrina, los cuales se regulaban en una ley ordinaria.

Desde nuestro punto de vista, estamos de acuerdo con la tesis mantenida por los magistrados en sendos votos particulares y con los argumentos que expresan. Además, y de acuerdo con una interpretación lógica, el recurso de casación es un recurso extraordinario que en su origen francés, se configuró como un medio para la defensa de la ley frente a la arbitrariedad, creando un órgano jurisdiccional superior. Teniendo presente su origen, creemos que el hecho de que sea resuelto por el TSJ cuando el objeto es una resolución del mismo órgano judicial, es contrario a la esencia del propio recurso de casación. Por ello, consideramos que se debería de constituir una Sección que ostente una jerarquía superior a la Sala o Sección del TSJ que dictó la sentencia

⁶² QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2017): "El recurso de casación autonómica del orden contencioso-administrativo: su asimétrica op. cit.



recurrida, lo cual, exige nuestra CE que se realice en virtud de una ley orgánica.

ii. Principio de seguridad jurídica

Continuando con el análisis, nos centramos en el principio de seguridad jurídica. La cuestión de inconstitucionalidad sobre la regulación del recurso de casación autonómico se plantea si dicho régimen jurídico vulnera el principio de seguridad jurídica, el cual esta constitucionalmente garantizado en el art. 9.3 de nuestra Carta Magna.

El art. 86 LJCA, como es sabido, es bastante escueto e indeterminado rasgo que ha reconocido el propio TC en sus resoluciones judiciales. Esta característica ha causado que se cuestione si dicho precepto infringe el principio al que nos hemos referido.

El TC, en la STC 128/2018 declaró que el art. 86 LJCA no incurre en vicio de inconstitucionalidad por no ser contrario al principio de seguridad jurídica. En este sentido, entiende el Pleno del TC que, si bien el precepto cuestionado es impreciso, *“se puede realizar una interpretación sistemática del mismo que permite acortar su sentido y determinar las resoluciones judiciales que pueden ser objeto de este recurso y el órgano que ha de resolverlo (STC 128/2020)”*.

Es decir, el TC considera que es factible realizar una interpretación sistemática del precepto que permita concretar las resoluciones frente a las cuales se puede interponer el recurso de casación autonómico, cuestión



que ha sido controvertida en la doctrina, a la cual se hizo referencia en el capítulo anterior de este trabajo.

Así como, determinar el órgano judicial al que le corresponde conocer del referido recurso. Además, añade, el TC que las incertidumbres que ocasione la interpretación del art. pueden ser salvadas mediante una "*interpretación perfectamente razonable*" (STC 98/2020, fundamento jurídico segundo), pudiendo acudir el órgano judicial que este conociendo del recurso de casación autonómico a la propia regulación del recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

Por lo consiguiente, el TC manifiesta que es perfectamente factible acudir al régimen jurídico de este recurso de casación, con el fin de colmar las lagunas que ofrece la regulación del recurso de casación autonómico. Esta posibilidad se justifica, de conformidad con la exposición de motivos de la LO 7/2015, en la cual, brevemente, señala que la finalidad del recurso de casación autonómico es la misma que el recurso de casación ante el TS, solo que la diferencia radica, en que el primero versa sobre del derecho autonómico, y el segundo sobre el derecho estatal o de la Unión Europea. Por lo tanto, el legislador traslada al ámbito autonómico esa función nomofiláctica que ostenta el recurso de casación ante el TS.

A mayor abundamiento, en relación con la aplicación analógica de las normas del recurso de casación ante el TS al recurso de casación autonómico, debemos traer a colación que la doctrina defiende mayoritariamente esta tesis como expusimos en el capítulo anterior.



En resumen, el TC declara que el art. 86.3 LJCA no vulnera el principio de seguridad jurídica porque es posible realizar una interpretación sistemática del mismo que permite determinar la composición de la sección casacional y las resoluciones susceptibles del recurso.

No obstante, la inseguridad jurídica que causa el art. 86.3 LJCA se produce en los elementos esenciales del recurso de casación autonómico. Mas detalladamente, en la composición de la sección casacional, en las resoluciones recurribles y, en menor medida, en la tramitación del recurso. Es más, es patente la concurrencia de esta inseguridad jurídica que podemos ver en la diversidad de posturas no solo en la doctrina científica, sino también en los propios TSJ, es decir en el conjunto de los operadores jurídicos⁶³, en el que la unanimidad versa únicamente sobre la insuficiente regulación.

Desarrollando esta cuestión, desde nuestro punto de vista, entendemos que el art. 86.3 LJCA vulnera el principio de seguridad jurídica por los siguientes argumentos.

En primer lugar, la composición de la sección regulada en el art 86.3 LJCA, en algunos TSJ, es de imposible constitución, como consecuencia de ello se produce que en dichos Tribunales tengan que acudir a normas de sustitución de magistrados previstas en el art.

⁶³ En este sentido, se ha pronunciado el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (sede Albacete) de 3 de mayo de 2018 (recurso núm 279/2015). FFJJ 2º y 4º.



199 LOPJ⁶⁴. Sin embargo, en nuestra opinión, esto causaría que para constituir la sección casacional sea necesario recurrir a magistrados de otras Salas, lo que en primer lugar causaría una falta de cualificación objetiva de los magistrados que compondrían la Sección. Por ejemplo, si uno de ellos pertenece a la Sala de lo Civil y Penal no goza de la especialización que ostentan los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Además, hay que tener en cuenta que el recurso de casación autonómico es un recurso extraordinario, que produce una resolución firme, por ello consideramos que la resolución del mismo debe realizarse por magistrados especializados en la materia.

En segundo lugar, el art. 86.3 LJCA no estipula cuáles son las resoluciones recurribles, lo cual ha generado incertidumbre tanto en los propios TSJ que tenían que interpretar que las sentencias o autos que eran susceptibles del recurso, como en los propios recurrentes, que desconocen si tienen derecho o no a este recurso.

Toda esta situación, desde nuestro punto de vista, ha generado una incertidumbre, que ha sido originada por la parca regulación, como consecuencia de lo expuesto entendemos que ésta infringe el principio de seguridad jurídica.

⁶⁴ A la aplicación del art. 199 LOPJ también se refiere QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2017): "El recurso de casación autonómica del orden contencioso-administrativo: su asimétrica e insatisfactoria configuración", op.cit.



iii. Principio de igualdad y derecho a la tutela judicial efectiva

En tercer lugar, nos centramos en el principio de igualdad, reconocido constitucionalmente en el art. 14 CE. La Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Castilla-La Mancha que promueve la cuestión de inconstitucionalidad, sostiene la posibilidad de que el art. 86 LJCA vulnere el principio de igualdad, ya que las dudas que plantea el precepto pueden ocasionar criterios dispares entre los TSJ de las distintas CCAA. La consecuencia de esto sería que los ciudadanos recibirían un trato diferente en función de la Comunidad Autónoma en la que residan. En este punto, el TC, en el fundamento jurídico sexto de la STC 128/2018 considera que el principio de igualdad tampoco ha sido infringido, esgrimiendo dos razonamientos.

En primer lugar, el vicio de inconstitucionalidad, en tal supuesto, no recae en la norma jurídica cuestionada, sino en su propia aplicación. Lo cual se salvaría, señala el TC, a través del recurso de amparo.

El segundo argumento, se fundamenta en la independencia judicial. Es decir, cada juez goza de independencia en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, siempre que ésta sea razonable y dentro del marco constitucional. Por lo consiguiente, no se produce una desigualdad por interpretar o aplicar la misma ley de manera distinta a similares hechos, sino que cada órgano judicial, dentro de su independencia, interpreta y aplica el art. 86 LJCA, pero necesariamente ha de cumplir con el criterio de la razonabilidad.



A sensu contrario, existe una postura doctrinal⁶⁵ que entiende que el art. 86.3 LJCA vulnera el principio de igualdad. El principal argumento es que el TC manifestó que se debe realizar una interpretación sistemática del mencionado precepto. Si bien esto se traduce en que cada TSJ realice su propia interpretación, produciéndose así la existencia de interpretaciones bastantes dispares sobre el art. 86.3 LJCA que causa en los ciudadanos una discriminación, ya que en algunas CCAA el recurso puede prosperar y en otras no. La continuación del procedimiento del recurso en tales casos no depende de si el mismo cumple con los presupuestos exigidos, sino que procederá su inadmisión por causas ajenas al mismo, es decir, porque su régimen jurídico no es viable que se acate en algunos TSJ como en el extremeño, en el cual no es posible la constitución de la Sección Casacional.

En nuestra opinión, no podemos estar más de acuerdo con esta tesis. Además, si consideramos que el recurso de casación autonómico está pensado para los TSJ con varias Salas o Secciones⁶⁶ supondría excluir de la posibilidad de conocer de estos recursos a los TSJ de una Sala o Sección única, lo que, a su vez, entendemos

⁶⁵ Defendida por FUENTES I GASÓ, Josep Ramón (2019). Aval del Tribunal Constitucional al recurso de casación autonómica. Op. cit.

⁶⁶ Este planteamiento fue manifestado por el TSJ Extremeño, y sobre el cual se pronuncia igualmente HUERTA GARICANO, Inés (2019). La doctrina jurisprudencial en materia de admisión en el nuevo recurso de casación. En V jornadas sobre el control jurisdiccional de las administraciones públicas. Palma 21 de marzo de 2019.



que causaría vetar a los ciudadanos de dichas CCAA de su derecho de acceso al recurso, ocasionando asimismo una discriminación entre los ciudadanos. Así, en función de la CCAA en la que reside el ciudadano tendrá o no acceso al recurso de casación autonómico lo que, vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) de los ciudadanos que no tendrían la posibilidad de interponer el mencionado recurso.

En estos casos, en que un TSJ inadmite un recurso de casación autonómico, el TC expone que el ciudadano tiene a su disposición el recurso de amparo, como mecanismo para garantizar sus derechos fundamentales, en el caso que nos ocupa el derecho a la tutela judicial efectiva.

No obstante, es nuestro parecer entender que imponer a ciudadanos la carga de acudir a otro procedimiento judicial, cuando la causa de la decisión del TSJ se debe a la insuficiente regulación del art 86.3 LJCA es desproporcionada. Cuando el TC, ha tenido ocasiones para realizar una interpretación sistemática del precepto clara que garantizase la uniformidad en la interpretación del mismo, y el TC ha desaprovechado dichas oportunidades. Por los motivos expuestos creemos que urge una nueva regulación del recurso de casación autonómico que resuelva las lagunas que ha generado la actual⁶⁷.

⁶⁷ En este sentido se han posicionado numerosos juristas, como FUENTES I GASÓ, Josep Ramón (2019). Aval del Tribunal Constitucional al recurso de casación autonómica. Op. cit. HUERTA GARICANO, Inés (2019). La doctrina jurisprudencial en materia de admisión en el nuevo recurso de casación. Op.



Por último, la cuestión de inconstitucionalidad también plantea que el art. 86 LJCA incurra en una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24 CE. Concretamente, se señala una posible infracción de derecho al juez ordinario predeterminado por la ley y del derecho de acceso al recurso. En cuanto a este segundo, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia del TC, es un derecho que se halla embebido en el derecho a la tutela judicial efectiva, es decir que se incluye en el mismo. No obstante, es un derecho de configuración legal, por lo que compete al legislador determinar su alcance, o lo que es lo mismo los casos en que procede y los requisitos o criterios que se deben cumplir. Por ende, la escasa regulación del recurso de casación autonómico no afecta, o mejor dicho no produce una vulneración del derecho de acceso al recurso, puesto que ambos son de configuración legal.

Por otro lado, el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, se esgrime su vulneración por la composición de la sección que debe resolver el recurso de casación ante el TSJ, la cual tiene que realizarse en virtud de una ley. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla-La Mancha que promueve la cuestión alega que cuando concurren varias secciones que integren la misma la Sala, el art. 86 LJCA

cit. QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2017): "El recurso de casación autonómica del orden contencioso-administrativo: su asimétrica e insatisfactoria configuración", op.cit; CASADO CASADO, Lucía (2019). Restricciones en los recursos de los procesos contencioso-administrativos. En 20 años de la Ley op. cit.



establece que corresponde a la Sala de Gobierno determinar los magistrados que integraran esta sección. Sin embargo, el TC entiende que la composición de la sección se realiza en virtud de una norma con rango de ley, como es la LJCA, por ello, no tiene cabida esta cuestión. Por todo ello, el TC ha declarado que no hay una violación del art. 14 CE.

Además, como expone el propio TC⁶⁸, la creación del recurso de casación autonómico puede considerarse como un medio útil para alcanzar la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho autonómico, siendo coherente que competa a los TSJ de las CCAA.

En este sentido, debemos traer a colación la STC 146/2021, de 31 de julio de 2021. Brevemente, es un recurso de amparo interpuesto frente a auto que deniega el recurso de queja, el cual trae causa, en un auto del TSJ de Cataluña que inadmite un recurso de casación autonómico. El recurso de amparo alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso al recurso. El TC remite a las SSTC 128/2018 y 98/2020 y declara la estimación del recurso de amparo. Concretamente, fundamenta su decisión en su doctrina, en la que se ha manifestado que no es posible entender que las sentencias dictadas por la Sala o Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ no sean susceptibles de recurso de casación autonómico, puesto que, en tal caso, el resultado de ello sería contrario a la finalidad que persigue el art. 86 LJCA, la cual es garantizar la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho autonómico. De manera análoga,

⁶⁸ STC 128/2018, fundamento jurídico séptimo.



a la que tiene el TS sobre el derecho estatal o el derecho de Unión Europea a través del recurso de casación.

B. Análisis de las posturas de los distintos Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas

La CE de 1978 garantiza el derecho a la autonomía de acuerdo con el art. 2 de nuestra Carta Magna. A nivel judicial, se ha traducido en la existencia de los TSJ, los cuales culminan la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (art. 152 CE) y a los que les corresponden ser el máximo intérprete de su respectivo derecho autonómico. Esta situación se ha traducido en la existencia de 17 TSJ, que en relación con el art. 86.3 LJCA, dado las dudas que presenta el precepto, ha originado diversas posturas jurisprudenciales entre los mismos.

Por ende, pasamos a realizar un análisis de los distintos pronunciamientos de los TSJ. Podemos diferenciar las siguientes posturas, al igual que han realizados otros autores.

En primer lugar, la postura más extremista era la de los TSJ de Extremadura y el TSJ de La Rioja⁶⁹. El TSJ

⁶⁹ Los Autos del TSJ de Extremadura y del TSJ de la La Rioja no hemos podido encontrarlos, si bien conocemos los argumentos expresados a través de artículos doctrinales y en el caso del TSJ a través del ATC 41/2018. Sin embargo, tenemos que descartar el cambio de postura de este último, de



extremeño, inadmitió un recurso de casación autonómico interpuesto contra una sentencia del mismo propio TSJ. Los argumentos son los siguientes.

Primeramente, que la LOPJ no atribuye a las Salas de lo Contencioso-administrativo la competencia para conocer de este recurso, en segundo lugar, que la finalidad del recurso de casación autonómica de garantizar la uniformidad en la interpretación y aplicación de las normas autonómicas se cumple con la sentencia recurrida que fue dictada por el Pleno de TSJ extremeño, por lo tanto, el recurso, en este caso, carece de sentido.

En tercer lugar, se expone la imposible constitución de la sección casacional que se regula en el art. 86.3 LJCA, la cual exige cinco miembros para su constitución. El TSJ extremeño actúa en una Sección Única, por lo consiguiente los magistrados que habían dictado la sentencia recurrida, serían los mismos que deberían conocer del recurso de casación autonómico y no cabía la posibilidad de acudir a la sustitución de los magistrados, porque en tal caso habría que reemplazar a todos los integrantes de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura.

A colación de lo anterior, el TSJ extremeño considera que la competencia de la Sala no puede ser desarrollada por otras Salas del TSJ ni por magistrados de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, puesto que esto vulneraría el derecho a la tutela judicial

acuerdo con las Sentencias del TSJ Extremeño que hemos analizado.



efectiva (art. 24 CE). Concluye el órgano judicial extremeño que el recurso de casación autonómico está pensado para TSJ que esté integrados por varias Salas de lo contencioso-administrativo o varias secciones.

Con base en estos argumentos, el TSJ extremeño inadmitió el recurso de casación autonómico haciendo patente su inviabilidad en los TSJ con una composición de la Sala de lo Contencioso-Administrativo inferior a cinco magistrados.

La Junta de Extremadura presentó un recurso de amparo ante el TC interpuesto contra el ATSJ Extremadura, el cual fue inadmitido por el TC en el auto 41/2018, al que ya nos referimos al estudiar los problemas que plantea la composición de la sección casacional. El TC inadmitió el recurso de amparo al entender que el TSJ extremeño realiza una interpretación del art. 86.3 LJCA razonable y coherente. En otras palabras, el TC considera que es constitucional la inadmisión del recurso de casación autonómico porque la finalidad del recurso *“que en palabras del propio TC”*, quedó ya satisfecha en la Sentencia dictada por el Pleno de esa Sala de lo Contencioso-Administrativo.

Sin embargo, a mayor abundamiento en la postura del TSJ extremeño⁷⁰ ha declarado que las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que contengan una doctrina gravemente dañosa para los intereses generales y susceptibles de extensión de efectos,



tampoco es viable interponer el recurso de casación autonómico.

El órgano judicial extremeño lleva a cabo una interpretación literal del art. 86.1 LJCA, entendiendo que la Sala Tercera del TS es el único competente para conocer del recurso de casación interpuesto contra las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados Provinciales. Además, alega que si la LOPJ le atribuye competencia para enjuiciar el recurso de casación debe ser en virtud de una ley orgánica. Por último, señala el TSJ extremeño que la norma que no regula la tramitación del recurso de casación autonómico.

Esta resolución judicial también fue objeto de un pronunciamiento del TC, la Junta de Extremadura interpuso un recurso de amparo, estimado en la STC 99/2020⁷¹ de 22 julio. El TC declara que el TSJ de Extremadura realiza una interpretación literal del art. 86.3 LJCA causa un resultado que es contrario al derecho de acceso al recurso (art. 24.1 CE), y no se ha tenido presente la remisión implícita a la regulación del recurso de casación ante el TS. Por lo consiguiente, al inadmitir el recurso sin que concurra una causa legal, se vulnera el art. 24 CE.

⁷¹ En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 144/2020, de 19 de octubre de 2020, publicada en el BOE núm. 305 de 20 de noviembre de 2020 (pág. 103041 a 103049). Con los votos particulares del XIOL RÍOS, J. A. y ENRÍQUEZ SANCHO, R. ECLI:ES:TC:2020:144.



Como consecuencia de la STC, el TSJ extremeño⁷² ha emendado su postura, admitiendo el recurso de casación autonómico interpuesto contra las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, siempre que acredite el cumplimiento de los demás presupuestos legales exigidos. Desde nuestro punto de vista, este cambio de doctrina implica que el TSJ extremeño se situó en la misma situación que el TSJ catalán.

En esta misma postura, anterior al mencionado cambio, nos encontramos con el TSJ de La Rioja, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal está compuesta por dos magistrados, y un magistrado suplente adscrito a otro orden jurisdiccional. Por ende, es absolutamente inviable la constitución de la sección casacional del art. 86.3 LJCA. A pesar de los intentos de dicha sala por constituir la Sección⁷³, con magistrados de Salas de lo Contencioso-Administrativo de otros TSJ en comisión de servicios por el CGPJ rechazó esta posibilidad.

Desde nuestro punto de vista, en estos casos consideramos que el art. 86.3 LJCA vulnera los principios de seguridad jurídica, de igualdad, así como el derecho

⁷² *Vid.* Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 1018/2020, de 10 de diciembre de 2020, nº recurso 2/2018 ECLI:ES:TSJEXT:2020:1018; 1016/2020, de 10 de diciembre de 2020, nº recurso 3/2020 ECLI:ES:TSJEXT:2020:1016; 1015/2020, 10 de diciembre de 2020, nº recurso 1/2020 ECLI:ES:TSJEXT:2020:1015.

⁷³ Acta 2/2018 de la Sala de Gobierno del TSJ La Rioja celebrada el 22 de febrero de 2018 (expediente 189/2016).



a la tutela judicial efectiva. En primer lugar, el legislador no tuvo en cuenta que la sección casacional no iba a poder constituirse en TSJ, como de la Rioja o Extremadura, produciéndose así, a nuestro entender una vulneración del principio de igualdad que gozan todos los españoles, en algunos territorios si tienen acceso al recurso de casación y en otro no. Causando, además, la infracción del derecho de acceso al recurso, es decir del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). En segundo lugar, con los casos de estos TSJ queda patente que la insuficiencia de la regulación origina inseguridad jurídica en los propios pareceres jurídicos, de ahí la necesidad de una nueva regulación.

En segundo lugar, la postura mantenida por el TSJ de Cataluña, este órgano judicial admite el recurso de casación autonómico, ya que si es posible la constitución de la Sección Casacional. Sin embargo, no es admisible en relación con las propias sentencias, únicamente lo ha admitido contra sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que contengan una doctrina gravemente perjudicial para los intereses generales y que sean susceptibles de extensión de efectos⁷⁴.

El TSJ catalán argumenta (auto del TSJ de Cataluña 18/2017, de 28 noviembre) lo siguiente. Primeramente, esgrime que la Sección Casacional al

⁷⁴ *Vid.* Autos del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 694/2017, de 18 de julio de 2017, núm. de recurso 11/2017. ECLI:ES:TSJCAT:2017:694A; 678/2017, de 28 de noviembre de 2017, núm. de recurso 1/2017, nº resolución 18/2017 ECLI:ES:TSJCAT:2017:678A.



resolver el recurso de casación autonómico interpuesto frente una sentencia del propio TSJ Cataluña implicaría que la sección casacional se situase jerárquicamente por encima del propio TSJ, lo cual, exigiría que la Sección se hubiera constituido por una norma orgánica, de acuerdo con el art. 122.1 CE.

En esta línea, el TSJ catalán alega que en su sala existe un reparto de asuntos especializados por materias, por lo que pretender que sobre una de sus resoluciones vuelva a pronunciarse otra sección del mismo Tribunal la cual esta compuesta por magistrados no especializados. Es probable que se produzca una contradicción en la Sección Casacional (magistrados no especializados) y la sección especializada que ha dictado la sentencia objeto del recurso de casación autonómico, considerado el TSJ catalán que esta situación es contraria a los principios de organización judicial, más cuando la Sección de la Sala especializada de lo Contencioso-Administrativo está garantizando la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho autonómico. O lo que es lo mismo, está cumpliendo la finalidad del recurso de casación autonómico.

En segundo lugar, el TSJ catalán manifiesta que el art. 86 LJCA no delimita expresamente el recurso de casación autonómico por lo que no puede entenderse incluidas las sentencias de los TSJ como resoluciones recurribles. En último lugar, el TSJ de Cataluña también expone que a su juicio, la *"sección de casación con prevalencia funcional sobre las demás Salas y Secciones del mismo Tribunal no solo carece de soporte en la legislación orgánica judicial, sino que sería contradictoria*



*con la nueva regulación introducida por el art. 264 LOPJ*⁷⁵.

Con todo ello el TSJ catalán expone la insuficiente regulación del recurso de casación autonómico, la cual ha generado contradicciones en la organización judicial vulnerando así los principios esenciales de la organización judicial. Esta postura reiterada del TSJ Catalán, ha sido objeto de pronunciamientos del TC⁷⁶. El TC ha declarado la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art 24 CE), concretamente del derecho de acceso al recurso. El TC recordando su doctrina, que expusimos en el epígrafe anterior, considera que el TSJ catalán realiza una interpretación errónea del art 86 LJCA, la cual se apoya en un conjunto de argumentos que son contrarios a la propia finalidad del recurso de casación autonómico, que de acuerdo con el mismo TC *"esta modalidad de impugnación es el instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho, en este caso del derecho autonómico"* (STC 11/2021). Asimismo, el TC pone de relieve que el TSJ catalán no ha cumplido con las exigencias de remisión implícita y configuración paralela. Así las cosas, el TC declaró que la postura mantenida por el TSJ catalán es inconstitucional.

⁷⁵ Vid. Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 678/2017, de 28 de noviembre de 2017, recurso de queja 1/2017. JUR 2018/109757. ECLI:ES:TSJCAT:2017:678A. FJ 4.

⁷⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 11/2021, de 25 de Enero de 2021. ECLI:ES:TC: 2021:11. En el mismo sentido, Sentencia Tribunal Constitucional 163/2021, de 4 de octubre de 2021. ECLI:ES:TC: 2021:163.



Actualmente, el TSJ catalán ha cambiado su postura acogiendo íntegramente la tesis del TC lo cual queda patente como se muestra en las recientes resoluciones judiciales⁷⁷.

En tercer lugar, la postura mayoritaria en los TSJ de las CCAA es aquella que admite el recurso de casación autonómico frente a sentencias de los Juzgados Provinciales y Sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del TSJ, en este último en dos circunstancias. El primer caso, cuando concurren sentencias contradictorias entre las sentencias de las Salas o Secciones de lo contencioso-administrativo del TSJ en la interpretación de normas del derecho autonómico. O bien, en el segundo supuesto, cuando la sentencia del TSJ se apartase deliberadamente de la postura mantenida sobre la normativa autonómica existente.

Esta tesis fue asumida por el TSJ de Madrid, en el Auto de 17 de Mayo 2017 (nº recurso 10/2017)⁷⁸, en el cual declara la existencia del recurso de casación autonómica a pesar de su insuficiente regulación legal.

⁷⁷ *Vid.* Autos del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 946/2022, 7 de noviembre de 2022 nº recurso 27/2022 ECLI:ES: TSJCAT:2022:946A; 758/2022, 28 de septiembre de 2022 nº recurso 21/2022. ECLI:ES: TSJCAT: 2022:758A; 285/2023, 16 de mayo 2023, recurso número 4/2023 ECLI:ES: TSJCAT:2023:285A

⁷⁸ En el mismo sentido, *vid.* Autos del Tribunal Superior de Madrid 535/2022, de 14 de noviembre de 2022, nº recurso 11/2022 ECLI:ES: TSJM:2022:535A; 528/2022, 21 de julio 2022 nº recurso 8/2022 ECLI:ES: TSJM:2022:528A.



En relación con las sentencias recurribles en casación autonómica, el TSJ madrileño destaca que no tiene ningún obstáculo para admitir que las sentencias de los Juzgados Provinciales son recurribles en los mismos casos y mismas condiciones que se exigen en el recurso de casación ante el TS. Por otra parte, le TSJ madrileño también reconoce la recurribilidad de las sentencias del propio TSJ, en supuestos en que las distintas Salas o Secciones dicten resoluciones que fijen una interpretación de la normativa autonómica contradictoria ante situaciones sustancialmente iguales, en aras que de estas contradicciones sean subsanadas y así "salvaguardar el interés general en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico conforme a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

Además, el TSJ de Madrid en el mencionado Auto también expuso la necesidad de que el recurso de casación autonómico presente interés casacional, con remisión implícita a las normas que regulan el recurso de casación ante el TS.

Esta misma postura que el TSJ Madrileño ha defendido, también ha sido adoptada por los siguientes; el TSJ del País Vasco⁷⁹, el TSJ de la Comunidad

⁷⁹ Vid. Auto del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 9/2018, de 2 de marzo de 2018, nº de recurso 5/2018. ECLI:ES: TSJPV: 2018:9A. Sobre la necesidad de que concurra el interés casacional objetivo Auto del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 308/2020, de 1 de diciembre de 2020, nº recurso 43/2020. ECLI:ES: TSJPV: 2020:308A. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 1252/2021, de 28 de abril de 2021, nº recurso 36/2020. ECLI:ES: TSJPV:2021:1252.



Valenciana⁸⁰, el TSJ de Galicia⁸¹, el TSJ de Castilla y León⁸², el TSJ de Castilla La Mancha⁸³, el TSJ de Navarra⁸⁴, el TSJ de Andalucía⁸⁵, el TSJ de las Islas

⁸⁰ *Vid.* Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 70/2017, de 30 de noviembre de 2017, nº de recurso 403/2017. ECLI:ES: TSJCV: 2017:70A. Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 76/2023, de 17 de julio de 2023, recurso 260/2023. ECLI:ES: TSJCV:2023:76A. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 796/2023, de 16 de mayo de 2023, nº recurso 513/2022 ECLI:ES: TSJCV:2023:796.

⁸¹ *Vid.* Autos del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 275/2017, de 5 de julio de 2017, nº de recurso 4184/2017 ECLI:ES: TSJGAL:2017:275A. y 53/2021, de 8 de marzo de 2021, nº de recurso 4304/2020 ECLI:ES: TSJGAL:2021:53A.

⁸² *Vid.* Autos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 111/2017, 1 marzo de 2017, nº de recurso 1/2016 ECLI:ES:TSJCL:2017:111A y 92/2017, 11 de octubre de 2017, nº recurso 106/2017 ECLI:ES:TSJCL:2017:92A.

⁸³ *Vid.* Auto del Tribunal Superior de Castilla La Mancha 121/2019, de 20 de diciembre de 2019 nº recurso 4/2019 ECLI:ES:TSJCLA:2019:121A

⁸⁴ *Vid.* Autos del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 20/2018, de 9 de marzo de 2018, nº recurso 513/2018 ECLI:ES:TSJNA:2018:20A (cita el ATSJN 170/2017); 21/2022, de 8 de abril de 2022, nº recurso 41/2022 ECLI:ES: TSJNA:2022:21A; 26/2020, de 3 de mayo de 2022, nº de recurso 85/2022 ECLI:ES: TSJNA:2022:26A.

⁸⁵ *Vid.* Autos del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 215/2018, de 5 de febrero de 2018 nº recurso 10/2017 ECLI:ES:TSJAND:2018:215A; 216/2018, 5 de febrero de 2018 nº recurso 13/2017 ECLI:ES: TSJAND:2018:216A; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 9447/2020, 9 de julio 2020, nº recurso 1/2018 ECLI:ES:TSJAND:2020:9447.



Baleares⁸⁶ y el TSJ de Canarias⁸⁷. Además, tenemos que traer a colación el cambio de postura que ha realizado el TSJ de Asturias⁸⁸, el cual a través del Acuerdo del Pleno modificó su posición, siguiendo actualmente, la tesis de TSJ madrileño.

La postura minoritaria es aquella que se pronuncia a favor de no limitar el objeto del recurso de casación autonómico. Es decir, consideran que este recurso es análogo al recurso de casación ante el TS, lo cual implica que se admitirá el recurso de casación autonómico siempre que el mismo acredite los requisitos que se

⁸⁶ *Vid.* Autos del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares 1/2019, de 19 de febrero de 2019 nº recurso 408/2018 ECLI:ES:TSJBAL:2019:1A; 7/2023, 2 de marzo de 2023 nº recurso 5/2022 ECLI:ES:TSJBAL:2023:7A, en el FJ 1ª "en definitiva, el recurso de casación autonómico queda ceñido a los casos de contradicciones que pudieran darse entre una y otra de esas secciones funcionales". Quedando así el recurso de casación autonómico contra las STSJ limitado a los casos en que se acrediten contradicciones entre las Secciones, al igual que su homóloga madrileña.

⁸⁷ *Vid.* Auto del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias 8/2019, de 14 de mayo de 2019 nº recurso 1/2019 ECLI:ES:TSJICAN:2019: 1ª, el Auto admite el recurso de casación autonómico y se resuelve en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias 3906/2020, de 28 de febrero de 2020 ECLI:ES:TSJICAN:2020:3906.

⁸⁸ *Vid.* Auto del Tribunal Superior de Asturias 3/2022, de 7 de enero nº recurso 6/2021 ECLI:ES:TSJAS:2022:3A, el cual aplica la postura asentada por el TSJ de Asturias en el Acuerdo del Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 15 de julio de 2021, de unificación de criterios sobre el recurso de casación autonómica.



exigen al recurso de casación común. Por lo consiguiente, se podrá interponer contra las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los autos y sentencias de los propios TSJ, sin la limitación que se ha establecido en el TSJ de Madrid para éstas últimas. En esta postura nos encontramos con el TSJ de Cantabria⁸⁹ y el TSJ de Aragón⁹⁰.

⁸⁹ *Vid.* Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 6/2018, 23 de noviembre de 2018 nº recurso 79/2018 ELCI:ES:TSJCAN:2018:6A, consta el Voto particular de la magistrada CASTANEDO GARCÍA, ESTHER, que manifiesta que la regulación contenida en el 86.3 LJCA es insuficiente y produce lagunas. Además, entiende que la composición exigida en el precepto es de imposible constitución en los TSJ que actúen en una Sala o Sección Única y en aquellos los magistrados sean reducidos, puesto que el recurso de casación autonómico interpuesto contra Sentencias del propio TSJ sería difícilmente que pueda conocer el recurso cinco magistrados que no hubieran formado parte de la resolución objeto del mismo. Por todo ello, la magistrada aboga por no admitir el recurso de casación autonómico contra las sentencias del TSJ. El Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 7/2018, de 3 de diciembre de 2018 nº recurso 162/2018 ELCI:ES:TSJCAN:2018:7A, consta el Voto Particular de la magistrada PENIN ALEGRE, Clara, que expone los mismos razonamientos que CASTANEDO GARCÍA, concluyendo que, si las STS no son susceptibles de casación, análogamente las STSJ tampoco debería de serlo.

⁹⁰ *Vid.* Autos del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 1/2018, de 15 de febrero de 2018, nº recurso 241/2017 ECLI:TSJAR:2018:1A; 270/2022, 21 de diciembre de 2022 nº recurso 4/2020 ECLI:TSJAR:2022:270A; 271/2022, 21 de diciembre de 2022 nº recurso 5/2020 ECLI:TSJAR:2022:271A.



Como punto común entre los TSJ, podemos destacar la necesidad de que el recurso de casación autonómico presente interés casacional objetivo, es una característica que hemos apreciado reiteradamente en los Autos de los TSJ⁹¹, la cual, en bastantes casos, la no concurrencia del mismo ha dado lugar a la inadmisión del recurso. Asimismo, con carácter general, se acude a la propia jurisprudencia del TS sobre su interpretación de los supuestos en que concurre el interés casacional objetivo con la finalidad de aplicarlo, adaptándolo previamente, al recurso de casación autonómico. Puesto que hay casos que no se pueden dar, como, por ejemplo, el previsto en el art. 88.3. d LJCA.

Como conclusión, en nuestra opinión, destacamos la importante labor de los TSJ, que han intentado arrojar luz a las incertidumbres que ha originado la parca regulación del recurso de casación autonómico. En esta línea, se ha seguido mayoritariamente la postura del TSJ de Madrid, la cual creemos que es la tesis que intenta conjugar la jurisprudencia del TC sobre la norma jurídica y su aplicación efectiva, siempre con la finalidad de garantizar la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho autonómico, o lo que es lo mismo, acatando el objetivo que estableció el legislador cuando regulo el recurso de casación autonómico. Por ello, esperamos que los TSJ que aún no abogan por esta postura cambien su parecer. En este sentido, la aplicación de la jurisprudencia del TC en los TSJ de

⁹¹ *Vid.* En los Autos citados previamente.



Extremadura y Cataluña⁹² parece que los ha conducido a mantener una postura similar al TSJ madrileño.

Por último, realizamos una breve mención a la ausencia de resoluciones judiciales sobre el recurso de casación autonómico del TSJ de Murcia, lo cual nos resulta, cuanto menos, llamativo.

IV. Conclusiones

1ª) La regulación del recurso de casación por infracción del derecho autonómico es escueta y absolutamente insuficiente, como ha sostenido la doctrina unánimemente. Lo cual, también se ha reflejado notoriamente en las sentencias de los distintos TSJ. Motivo, por el cual creemos que es necesario que se realice una reforma del art. 86.3 LJCA, como ya lo puso de manifiesto la propia Sala Tercera del TS y numerosos juristas, como hemos expuesto.

2º) La composición de la Sección que debe conocer del recurso de casación autonómico ha originado dudas en la doctrina y en los propios TSJ. También, destacamos que sobre esta cuestión el TC no ha dado una interpretación clara del art. 86.3 LJCA. Tenemos que diferenciar los TSJ en los que esta Sección si es posible que se forme y en los que no. En cuanto a los primeros, no nos plantea duda alguna, como, por ejemplo, en el TSJ de Madrid, cuya Sala de lo Contencioso-Administrativo esta integrada por 50 magistrados, aproximadamente. En relación con los segundos, en

⁹² En este sentido se pronuncia también APARICIO, Emilio (2020): "La casación autonómica. Actualización", op. cit.



nuestra opinión, entendemos que se debería de abogar por el criterio de sustitución de magistrados, como prevé el ar. 199 LOPJ. Aunque, no es una solución que nos satisfaga plenamente, si consideramos que un remedio transitorio, mientras se realice una nueva regulación del recurso de casación autonómico.

La sustitución de magistrados creemos que es un “mal” preferible a que en dichos TSJ no se pueda conocer del recurso de casación autonómico, lo cual causaría una quiebra en el principio de igualdad entre los españoles, desde nuestro punto de vista.

3º) Las resoluciones susceptibles del recurso de casación autonómico:

- En primer lugar, nosotros nos situamos en la postura mayoritaria que considera que las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo son susceptibles del mencionado recurso, al igual que la postura del TSJ de Madrid. Básicamente, entendemos que excluir estas resoluciones sería contrario a la propia finalidad del recurso.
- En segundo lugar, los autos de los TSJ, al igual que Ruiz López también estamos a favor de que sean susceptibles del recurso.
- En tercer lugar, las sentencias de los TSJ. Nosotros abogamos considerar que éstas pueden ser objeto del estudiado recurso, pero únicamente en aquellos casos que contengan una doctrina gravemente perjudicial para los intereses



generales y sean susceptibles de extensión de efectos, o bien exista una jurisprudencia contradictoria entre las Salas o Secciones del mismo TSJ.

4º) El procedimiento del recurso de casación sobre el cual realizamos las siguientes consideraciones:

- En nuestro parecer, entendemos que hay una remisión implícita al recurso de casación ante el TS, siempre y cuando, se adapten las mismas a las circunstancias del recurso de casación autonómico. Por lo consiguiente, nos posicionamos, en este punto a favor de la tesis mantenida por el TC.
- En relación con la simultaneidad del recurso de casación ante el TS y el recurso de casación autonómico. Optamos por considerar que uno de ellos tiene que ostentar preferencia en la tramitación. Aunque por razón de los plazos procesales deban presentarse juntamente. En cuanto a la preferencia, creemos que debe ser el recurrente quien decida, con el beneplácito del órgano judicial que haya dictado la resolución objeto del recurso, que en su defecto, será quien declare cual tiene una tramitación preferente.

5º) La constitucionalidad del art. 86.3 LJCA, realizamos las siguientes conclusiones:

- El rango de ley ordinaria del precepto opinamos que vulnera el principio de reserva de ley orgánica



del art. 122.1 CE. Principalmente, en aquellos casos en que se recurre en casación una sentencia de un TSJ que actúa en una Sala o Sección Única, ya que para constituir la Sección Casacional sería necesario acudir a magistrados de otros órganos judiciales, y, además, esta sección se sitúa en un plano jerárquicamente superior al TSJ que dictó la sentencia recurrida, lo cual debería de realizarse en virtud de una norma orgánica.

- El principio de seguridad jurídica entendemos que ha sido vulnerado por el art. 86.3 LJCA. Como hemos manifestado, la regulación del recurso de casación tan breve, que no ha fijado claramente la composición de la sección casacional, ni tampoco las resoluciones recurribles o la tramitación del procedimiento. Todo ello, ha generado una incertidumbre en los operadores jurídicos, lo cual es patente en las distintas posturas de los TSJ.
- El principio de igualdad, en nuestra opinión también ha sido infringido. Respetamos profundamente la independencia judicial, pero entendemos que la diversidad de interpretaciones de los TSJ relativas al art. 86.3 LJCA, no a la normativa autonómica, no permite garantizar la igualdad de todos los ciudadanos. Puesto que, en algunas CCAA si gozan del recurso de casación autonómico mientras que en otras las resoluciones del mismo órgano judicial no tienen ese acceso. Esta situación, a su vez, produce una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.



5º) Las posturas de los TSJ expuestas, desde nuestro punto de vista, nos acercamos más a la del TSJ madrileño.

6º) Como conclusión, creemos que el recurso de casación autonómico necesita un urgente y necesaria reforma para poder garantizar la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho autonómico en todas las CCAA.

V. Referencias

A. Bibliografía

ÁLEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2020): "El recurso de casación autonómica: déficit legislativo, vigencia constitucional y tutela judicial efectiva". Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Págs. 1-31

ÁLEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2019): "El recurso de casación autonómica: déficit legislativo, vigencia constitucional e incertidumbre aplicativa (a propósito de la Sentencia Del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 2018, con una referencia a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 10 de diciembre de 2018)", Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, págs. 1-65.

ÁLVAREZ MENÉNDEZ, Estefanía. (2019). "La disparidad de criterios interpretativos en torno a la casación



autonómica y su enjuiciamiento constitucional en el ATC de 16 de abril de 2018 y en la STC de 29 de noviembre de 2018". *Nueva Época- nº 11*, Abril-septiembre, 2019. ISSN: 1989-8975 (págs. 75-95).

APARICIO, Emilio (2020): "La casación autonómica. Actualización", en Almacén de Derecho, de 27 de agosto de 2020. <https://almacenederecho.org/la-casacion-autonomica-actualizacion> Consultada el 23 de septiembre de 2023.

APARICIO, Emilio (2018): "La casación autonómica", en Almacén de Derecho, 30 de agosto de 2018 (www.almacenederecho.org). <https://almacenederecho.org/la-casacion-autonomica> Consultada el 23 de septiembre de 2023

ARROYO, Alfonso, RODRIGUEZ FLORIDO, Iván (2018): "El nuevo recurso de casación en la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa contra las sentencias de los juzgados unipersonales: una visión practica tras más de un año desde su entrada en vigor", en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 1

CANCIO FERNÁNDEZ, R. C. (2020). 20.000 recursos de viaje casacional. Tirant lo Blanch.

CASADO CASADO, Lucía (2019). Los recursos en el Proceso Contencioso-Administrativo: restricciones y limitaciones. Tirant lo Blanch.

CASADO CASADO, Lucía (2019). Restricciones en los recursos de los procesos contencioso-administrativos. En 20 años de la Ley de lo Contencioso-



administrativo: actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Murcia, 8-9 de febrero de 2019 / coord. por Fernando López Ramón, Julián Valero Torrijos, 2019, ISBN 9788473516808.

CHAVES GARCÍA, José Ramón (2017): "El recurso de casación autonómico reinterpretado por la Sala Madrileña", entrada en el Blog "de la Justicia.com. El rincón jurídico de José R. Chaves", de día 2 de junio de 2017 (www.delajusticia.com). Consultada 23/09/23.

CUDERO BLAS, Jesús (2016): "El recurso de casación por infracción de normas autonómicas", en *El Derecho: Noticias Jurídicas y Actualidad Jurídica*, Tribuna, 10/08/16.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015): "Sobre la eficiencia de la jurisdicción contenciosa administrativa y el nuevo recurso de casación "para la formación de jurisprudencia", en *Revista española de derecho administrativo*. ISSN 0210-8461, nº174, págs. 93-132.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramón (2019). Aval del Tribunal Constitucional al recurso de casación autonómica. En 20 años de la Ley de lo Contencioso-administrativo: actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Murcia, 8-9 de febrero de 2019 / coord. por Fernando López Ramón, Julián Valero Torrijos, 2019, ISBN 9788473516808.

GÓNZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2016): "Comentarios al nuevo recurso de casación (1): artículos



86 y 87 de la LJCA tras la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio". En *Revista Aranzadi Doctrinal*. Núm. 7/2016.

HERRERA CASTILLO, Jorge (2018): Capítulo XII "Los recursos contra las resoluciones judiciales. Especial referencia al recurso de casación" en Judith Gfreu Forn (dir.), *Ligitación Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 423-466.

HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo (2016): El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo, Barcelona, Bosch.

HUERTA GARICANO, Inés (2019). La doctrina jurisprudencial en materia de admisión en el nuevo recurso de casación. En V jornadas sobre el control jurisdiccional de las administraciones públicas. Palma 21 de marzo de 2019.

JIMÉNEZ SHAW, Concepción, NAVARRO CABALLERO, María Teresa (2017): El nuevo recurso de casación contenciosa-administrativa, 2ª Edición, Murcia, Diego Marín.

LOZANO CUTANDA, Blanca, BLAS GALBETE, Ander (2020): "El recurso de casación autonómico tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 98/2020 y 99/2020". *Diario La Ley*. Nº 9718

PENÍN ALEGRE, Clara (2017): "Las competencias del tribunal de instancia ante la preparación del recurso de casación (o de las cookies informáticas), en Mª Belén Navarro Vega (coord.), Recientes reformas de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa. El recurso de



casación y la ejecución de las sentencias de derribo. XV. Curso sobre la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 115-150.

QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2018): "El recurso de casación autonómica del orden contencioso-administrativo", en Raúl César Cancio Fernández, Luis María Cazorla Prieto (dirs.), *El interés Casacional Objetivo en su Interpretación Auténtica. Pautas hermenéuticas y cuestiones procesales en la nueva casación contenciosa*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, págs. 293-323.

QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (2017): "El recurso de casación autonómica del orden contencioso-administrativo: su asimétrica e insatisfactoria configuración", en *El Derecho: Noticias Jurídicas y Actualidad Jurídica*, Tribuna, 3 de noviembre de 2017.

QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (coord.), CASTILLO BADAL, Ramón, ESCRIBANO TESTAUT, Pedro (2016), *Guía Práctica del recurso de casación contencioso-administrativo*, Madrid, Dykinson.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2018): "Primer balance del nuevo recurso de casación contencioso-administrativo", en *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. 110-1, págs. 239-282.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2016): "El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativo tras la Ley Orgánica 7/2015", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 104-1, págs. 135-178.



RODRIGUEZ PUÑAL, Elicia (2017): "La imprecisa regulación del recurso de casación autonómico", en *Actualidad Jurídica de Aranzadi*, núm. 926, 27 de enero.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2016). La Reforma del Recurso de Casación Contencioso Administrativo. Tirant Lo Blanch.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2017): "Pero, ¿qué ocurre con la casación autonómica?", *Diario La Ley*, núm. 9027, Sección Tribuna, 24 de julio.

SOSPEDRA NAVAS, Francisco Javier (2017): "El controvertido ámbito de las resoluciones recurribles en el recurso de casación contencioso-administrativo", en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3

B. Doctrina administrativa

Problemas interpretativos de la nueva regulación de la casación contenciosa administrativa. Documento de trabajo de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

AA.VV. (2013): Velasco Caballero, Francisco (presidente). Informe explicativo y propuesta de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Ministerio de Justicia. Elaborado por la Sección Especial de la Comisión de Codificación creada por Orden Ministerial de 11 de julio de 2012.