

CLAVES PRÁCTICAS

FRANCIS LEFEBVRE

**Nuevo Recurso de Casación
Contencioso-Administrativo:
primeros pronunciamientos
de la Sección de Admisión**

Actualizado a 15 de septiembre de 2017

Esta monografía de la Colección
CLAVES PRÁCTICAS
es una obra editada por iniciativa y bajo
la coordinación de
Francis Lefebvre

JOSÉ GUERRERO ZAPLANA (coordinador)

Magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo. Audiencia Nacional

FELIPE ALONSO MURILLO

Letrado Coordinador del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo

FRANCISCO JAVIER NOGALES ROMEO

Letrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo

MANUEL PONTE FERNÁNDEZ

Letrado Coordinador del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo y Magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo

© Francis Lefebvre
Lefebvre-El Derecho, S. A.
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid. Teléfono: 91 210 80 00.
Fax: 91 210 80 01
www.efl.es
Precio: 30,16 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-17162-30-6
Depósito legal: M-27989-2017
Impreso en España por Printing'94
Paseo de la Habana, 9-11. 28036 Madrid

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. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Plan general

	<u>Nº marginal</u>
Introducción	
Capítulo 1. Nuevo recurso de casación ante el Tribunal Supremo: cuestiones y soluciones	100
<i>José Guerrero Zaplana</i>	
A. Puesta en funcionamiento del nuevo Recurso de Casación. Régimen transitorio ..	105
B. Sentencias recurribles	135
C. Autos susceptibles de Recurso de Casación	365
D. Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa art.87 bis	415
E. Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa art.88	510
F. Preparación del Recurso de Casación	955
G. Tramitación del recurso ante el Tribunal Supremo	1255
Capítulo 2. Sección Segunda de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo (tributos, precios públicos y otros ingresos de derecho público)	1500
<i>Felipe Alonso Murillo</i>	
A. Procedimientos tributarios	1520
B. Proceso contencioso-administrativo	1720
C. Sistema tributario estatal	1750
D. Sistema tributario autonómico y foral	1955
E. Sistema tributario local	2065
Capítulo 3. Sección Tercera de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo (organismos reguladores, ministerios de economía, fomento, industria y hacienda)	2200
<i>Francisco J. Nogales Romeo</i>	
A. Normas de reparto	2205
B. Presunción de existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia prevista por la LJCA art.88.3 d)	2210
C. Cuestiones sobre las que se ha acordado la admisión a trámite del recurso por considerar que tienen interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia	2280
Capítulo 4. Sección Cuarta de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo (entes locales, personal, derechos fundamentales y ministerios de asuntos exteriores, defensa, sanidad y agricultura)	2800
<i>José Guerrero Zaplana</i>	
A. Normas de reparto	2805
B. Metodología seguida para el análisis	2820
C. Seguridad Social	2840
D. Educación	2900
E. Personal de la Administración y funcionarios	2925
F. Subvenciones y ayudas públicas	3070
G. Contratación administrativa	3125
H. Procedimiento de protección de Derechos Fundamentales	3150
I. Otro asuntos	3185

	<u>Nº marginal</u>
Capítulo 5. Sección Quinta de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo (urbanismo, medio ambiente, expropiación forzosa, responsabilidad patrimonial, aguas, montes y minas)	3300
<i>Manuel Ponte Fernández</i>	
A. Normas de reparto	3305
B. Urbanismo	3320
C. Medio ambiente	3450
D. Expropiaciones	3495
E. Responsabilidad Patrimonial y Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador	3590
F. Dominio público	3630
G. Actos emanados del Ministerio del Interior: Extranjería	3690
H. Actos emanados del Ministerio de Justicia	3740
Anexos	4000
<i>José Guerrero Zaplana</i>	
A. Esquemas de procedimiento	4100
B. Acuerdos no jurisdiccionales de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo	4180
	<u>Página</u>
Tabla Alfabética	243

Abreviaturas

AN	Audiencia Nacional
art.	artículo
CC	Código Civil (RD 24-7-1889)
CDCA	Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
Const	Constitución Española
cont-adm	contencioso-administrativo
CRTVE	Corporación de Radio y Televisión Española, S.A.
D	Decreto
Dir	Directiva
Directiva 2003/96	Por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (Dir 2003/96/CE)
Directiva IVA	Relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (Dir 2006/112/CE)
disp.adic.	disposición adicional
disp.trans.	disposición transitoria
EDJ	El Derecho Jurisprudencia
EGEDA	Entidad de gestión de derechos de los productores audiovisuales
ET	Estatuto de los Trabajadores (RDLeg 2/2015)
IAE	Impuesto de Actividades Económicas
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
IDECA	Entidades de crédito de Andalucía
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JCA	Juzgado de lo Contencioso-Administrativo
L	Ley
LA	Ley de Aguas (RDLeg 1/2001)
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público (RDLeg 3/2011)
LDC	Ley de Defensa de la Competencia (L 15/2007)
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil (L 1/2000)
LEF	Ley de Expropiación Forzosa (L 16-12-1954)
LGSS	Ley General de la Seguridad Social (RDLeg 8/2015)
LGT	Ley General Tributaria (L 58/2003)
LH	Ley Hipotecaria (D 8-2-1946)
LHL	Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDLeg 2/2004)
LIRPF	Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (L 35/2006)
LISD	Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (L 29/1987)
LITP	Ley del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (RDLeg 1/1993)

LIVA	Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido (L 37/1992)
LJCA	Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa (L 29/1998)
LMV	Ley del Mercado de Valores (RDLeg 4/2015)
LO	Ley Orgánica
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985)
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LO 2/1979)
LOTT	Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (L 16/1987)
LPAC	Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (L 39/2015)
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L 30/1992)
LSSI	Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de comercio electrónico (L 34/2002)
NF	Norma Foral
O	Orden
OM	Orden Ministerial
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
RAIPRE	Registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto-ley
RDLeg	Real Decreto Legislativo
RDPH	Reglamento del dominio público hidráulico (RD 849/1986)
Rec	Recurso
Resol	Resolución
RGGI	Reglamento general de gestión e inspección (RD 1065/2007)
RGRV	Reglamento general de revisión en vía administrativa (RD 520/2005)
Rgto	Reglamento
RIC	Reserva para Inversiones en Canarias
RIRPF	Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (RD 439/2007)
RPREA	Reglamento del procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas (RD 391/1996)
Sexta Directiva	Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de los negocios – Sistema común del impuesto sobre el valor añadido: base imponible uniforme (Dir 77/388/CEE)
TCo	Tribunal Constitucional
TEAC	Tribunal Económico-Administrativo Central
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

Introducción

Con la entrada en vigor de la modificación de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa operada por la Ley Orgánica 7/2015, se ha producido una intensa **renovación del recurso de casación** contencioso-administrativo, siendo el cambio principal el que se refiere a que la **admisión del recurso** basada en el criterio de la cuantía, se ha modificado por el criterio de la existencia de supuestos en los que existe interés casacional objetivo y en los que la Ley presume la existencia de dicho interés casacional objetivo.

La **regulación anterior** generaba efectos claramente insatisfactorios para todas las partes pues, por un lado, impedía que se conociera de determinados asuntos sobre los que habría sido útil que se pronunciara el Tribunal Supremo y, por otro, obligaba al Tribunal a conocer de asuntos de trascendencia menor pero que, sin embargo, tenían una cuantía que le permitía tener acceso al recurso de casación.

Una vez que el **nuevo recurso** se ha puesto **en marcha**, se hace necesario conocer cual está siendo el criterio que ha empezado a adoptar el Tribunal Supremo sobre el llamado «**interés casacional**» y cuales han sido los **primeros pronunciamientos** de la Sección de Admisión en relación a los supuestos más controvertidos tanto de admisión del recurso de casación como de aquellos en los que la Ley Jurisdiccional presume que existe interés casacional objetivo. En este Claves Prácticas se analizan las resoluciones dictadas hasta el momento y que permiten ir conociendo los primeros criterios asentados, por **autores especialistas** en la materia: José Guerrero Zaplana (Magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo. Audiencia Nacional y coordinador de la obra); Felipe Alonso Murillo (Letrado Coordinador del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo); Francisco Javier Nogales Romeo (Letrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo) y Manuel Ponte Fernández (Letrado Coordinador del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo y Magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo).

El libro, en primer lugar analiza el texto de la Ley y resalta las **novedades** esenciales o que más polémica y expectación han generado durante los primeros meses de desarrollo del nuevo recurso. Para conseguir este objetivo, el libro se divide en dos partes:

– En el **Capítulo Primero** se realiza un análisis detallado de los preceptos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que recogen la normativa del recurso de casación. Este análisis se ha realizado con un sistema de preguntas con respuesta: se plantea la cuestión y se le da respuesta y todo ello enmarcado en el precepto en relación al cual surge la duda o pregunta. De esta manera, el lector podrá encontrar, siguiendo el articulado de la Ley, la solución a todas las cuestiones que pueden surgir con el análisis de la nueva regulación; aquí encontrarán respuesta, fundamentalmente, las cuestiones procesales o de procedimiento. Además, cuando esto es posible, las respuestas vienen relacionadas con la mención de las resoluciones dictadas por la Sección de Admisión de la

Sala Tercera del Tribunal Supremo en las que se ha resuelto la cuestión planteada.

– Los **Capítulos Segundo a Quinto**, recogen el análisis detallado de las resoluciones dictadas por la Sección de Admisión agrupadas en relación a la materia de que se trata y, por lo tanto, atendiendo, en los casos de admisión, a la Sección que está destinada al enjuiciamiento del recurso de casación que ha sido admitido. El análisis recogido en estos capítulos se refiere, por lo tanto, a los diversos supuestos en los que la **Sección de Admisión** del Tribunal Supremo ha decidido que existe interés casacional objetivo (apartados 2 y 3 del artículo 88 LJCA). En el título y al principio de cada Capítulo se hace referencia a las **normas de reparto** para que se pueda saber cuáles son las materias de las que se trata en cada Capítulo.

Por lo tanto, el lector puede **encontrar una respuesta certera** a las dudas que se le puedan plantear por dos caminos: o bien busca en el Capítulo Primero la respuesta sobre la base del precepto en cuestión y las múltiples preguntas que se recogen en dicho Capítulo, o bien acude a los Capítulos Segundo a Quinto atendiendo a la materia de que se trata y pudiendo encontrar así los criterios ya asentados sobre lo que sea el interés casacional objetivo.

Este Claves Prácticas incluye finalmente **Anexos del máximo interés**: unos esquemas de procedimiento, algunas de las resoluciones más relevantes dictadas por la Sección de Admisión y los Acuerdos que se han dictado por el CGPJ para la puesta en marcha del recurso y que tienen contenido puramente gubernativo y no jurisdiccional pero cuyo conocimiento es básico para entender la mecánica del recurso.

Capítulo 1. Nuevo recurso de casación ante el Tribunal Supremo: cuestiones y soluciones

A.	Puesta en funcionamiento del nuevo Recurso de Casación. Régimen transitorio	105
B.	Sentencias recurribles	135
1.	Principio general	145
2.	Recurribilidad de sentencias procedentes de órganos unipersonales.....	185
3.	Procedimiento de protección de derechos fundamentales.....	270
4.	Infracción de normas de Derecho estatal o de Unión Europea.....	285
5.	Recurso de casación autonómico	315
C.	Autos susceptibles de Recurso de Casación.....	365
	Necesidad de recurso de súplica.....	395
D.	Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa art.87 bis.....	415
1.	Recurribilidad sólo de cuestiones de Derecho.....	425
2.	Pretensiones posibles.....	445
3.	Exigencias formales de los escritos.....	470
E.	Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa art.88.....	510
1.	Posible inadmisión	520
2.	Supuestos de interés casacional objetivo	565
3.	Interpretación de las normas contradictoria.....	600
4.	Doctrina gravemente dañosa	655
5.	Afectación a gran número de situaciones	685
6.	Validez constitucional de una norma.....	710
7.	Interpretación errónea de doctrina constitucional y contradicción con TJUE.....	740
8.	Impugnación de disposición general	755
9.	Impugnación de convenios. Procedimiento especial de protección de Derechos fundamentales.....	780
10.	Supuestos de presunción de interés casacional.....	805
11.	Falta de jurisprudencia.....	820
12.	Apartamiento deliberado de jurisprudencia.....	845
13.	Declaración de nulidad de disposición general.....	885
14.	Impugnación de actos de organismos reguladores	900
15.	Recursos contra actos o disposiciones de Comunidades Autónomas ..	915
16.	Posible inadmisión de supuestos de presunción de interés casacional ..	935
F.	Preparación del Recurso de Casación.....	955
1.	Plazo	965
2.	Contenido del escrito	990
3.	Recurribilidad y legitimación	1015
4.	Normas o jurisprudencia infringida.....	1030
5.	Petición de subsanación.....	1060
6.	Juicio de relevancia.....	1080
7.	Derecho estatal o de la Unión Europea.....	1100
8.	Supuesto de interés casacional o de presunción de interés casacional ..	1120

9.	Firmeza de la resolución de instancia	1155
10.	Inadmisión y denegación de emplazamiento.....	1170
11.	Emplazamiento ante el Tribunal Supremo y comparecencia	1225
G.	Tramitación del recurso ante el Tribunal Supremo	1255
1.	Posibilidad de audiencia a las partes	1265
2.	Composición de la sección de admisión	1280
3.	La resolución de admisión o inadmisión. Formato.....	1300
4.	Contenido y forma de los autos de admisión y providencias de inadmisión.....	1320
5.	No recumbilidad.....	1330
6.	Notificación y comunicación de la resolución de la sección de admisión	1340
7.	Costas procesales.....	1355

A. Puesta en funcionamiento del nuevo Recurso de Casación. Régimen transitorio

- 105** La Ley Orgánica 7/2015 disp.final 10ª señala en relación a la **entrada en vigor** lo siguiente: «La presente Ley entrará en vigor el día 1 de octubre de 2015, excepto los apartados uno, dos y cinco de la disposición final tercera, que lo harán al año de su publicación».
- El apartado Uno se refiere a la nueva redacción de la LJCA art.86 a 93, es decir, la **nueva regulación** del recurso de casación contencioso-administrativo; el apartado Dos se refiere a la supresión de las secciones 4ª y 5ª del capítulo III del título IV, integradas por los art.96 a 101, es decir, supresión del recurso de casación para unificación de doctrina y recurso de casación en interés de ley; y el apartado Cinco se refiere a la modificación en materia de **costas procesales**.
- Por lo tanto, en estas tres cuestiones, la entrada en vigor fue al año de la publicación de la LO 7/2015 (BOE 22-7-2015), por lo que el nuevo recurso de casación, la supresión del recurso de casación para unificación de doctrina y la nueva redacción de las costas era aplicable a partir del 22-7-2016.
- 110** El problema que se planteaba consistía en determinar a qué sentencias era aplicable el nuevo recurso de casación puesto que una modificación tan sustancial referida al cambio entre el criterio de la cuantía por el criterio del interés casacional objetivo suponía que pudieran entenderse admisible o rechazarse multitud de recursos en relación a los que el sistema anterior tenía unos criterios establecidos que eran fijos y estables, por muy discutibles que fueran dichos criterios adoptados a lo largo de los últimos años por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo. El más discutible de esos criterios era el referido a la **cuantía del recurso** y ello pues se entendía que no se superaban los 600.000 euros (al que se refería el antiguo art.86.2.b) cuando era posible dividir el importe de las pretensiones ejercitadas en supuestos de liquidaciones tributarias referidas a varios ejercicios, a varios reclamantes de responsabilidad patrimonial o a la fijación del **justiprecio** en relación a varias fincas que fueran titularidad de una misma persona o a una finca titularidad de varias personas.
- Para evitar problemas y dar seguridad jurídica, el TS Sala III Sección de Admisión, en su sesión constitutiva de fecha 22-7-2016, estableció unos criterios según los

cuales las sentencias recurribles por el nuevo sistema eran todas aquellas que **se dictaran con posterioridad** al 22-7-2016. Efectivamente, aquel Acuerdo decía expresamente que:

«2º) La nueva regulación casacional se aplicará a las sentencias y autos susceptibles de recurso de casación que tengan fecha de 22 de julio de 2016 en adelante.

3º) Las sentencias y autos pronunciados con anterioridad al 22 de julio de 2016 se regirán, a efectos del recurso de casación, por la legislación anterior, cualquiera que sea la fecha en que se notifiquen.

4º) Cuando al amparo de lo dispuesto en el artículo 267 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE de 2 de julio), se solicite la aclaración o integración de una sentencia o de un auto, la fecha a tomar en consideración para determinar el sometimiento de la resolución al régimen casacional será la de la resolución aclarada o integrada, sin perjuicio de que el plazo para preparar el recurso de casación se compute desde la fecha de notificación del auto de aclaración o integración.»

Aplicando este criterio, la Sección de Admisión, en los Autos que se dictaron resolviendo los **recursos de queja** que se plantearon una vez que empezaron a llegar al Tribunal Supremo los nuevos recursos, confirmó dicho criterio cuando los órganos jurisdiccionales de instancia habían tenido por no preparados los correspondientes recursos de casación por razón de la fecha de la resolución impugnada. Efectivamente, en multitud de asuntos, la **Sección de Admisión** utilizó la siguiente fórmula para insistir en que la nueva redacción del recurso de casación solo era aplicable a resoluciones (autos o sentencias) dictados con posterioridad al 22-7-2016 y para justificar la fuerza vinculante de aquel Acuerdo adoptado por la Sección de Admisión en su sesión constitutiva:

«Esta Sala y Sección adoptó con fecha 22 de julio de 2016, en su sesión constitutiva, unos criterios sobre la entrada en vigor de la nueva casación contencioso-administrativa instaurada por la Disposición Final 3.1 de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio (BOE de 22 de julio). En dichos criterios interpretativos y de carácter orientador, que fueron difundidos a fin de dotarles de publicidad, se pone de manifiesto que la nueva regulación casacional se aplicará a las sentencias y autos susceptibles de recurso de casación que tengan fecha de 22 de julio de 2016 en adelante, mientras que las sentencias y autos pronunciados con anterioridad al 22 de julio de 2016 se regirán, a efectos del recurso de casación, por la legislación anterior, cualquiera que sea la fecha en que se notifiquen.

Esta interpretación, que ahora asumimos y ratificamos, expresa un criterio objetivo, en la medida en que la aplicación de uno u otro régimen se ciñe a una fecha concreta y dependiente exclusivamente del órgano jurisdiccional del que procede la resolución recurrida, no quedando al albur de factores externos a la estricta actividad jurisdiccional la opción por uno u otro régimen.

Se trata, en todo caso, de un criterio hermenéutico perfectamente posible desde el punto de vista de la legalidad, además de razonado y razonable. Más aún, no se trata de un criterio novedoso que se aparte de decisiones precedentes en materia de Derecho transitorio, pues, sin ir más lejos, el régimen transitorio derivado de la reforma de la Ley Jurisdiccional 29/1998 operada por la Ley 37/2011 de 10 de octubre se rigió por similares parámetros, al disponer dicha Ley en su disposición transitoria única que "Los procesos que estuvieren en trámite en cualquiera de sus instancias a la entrada en vigor de la

presente Ley, continuarán sustanciándose hasta que recaiga sentencia en dicha instancia conforme a la legislación procesal anterior"; con la consecuencia de que las sentencias dictadas antes de la entrada en vigor de dicha Ley se rigieron a efectos casacionales por la Ley antigua mientras que las sentencias dictadas con posterioridad a esa entrada en vigor se rigieron —a los mismos efectos— por las nuevas reglas (v.gr., TS auto 12-7-12, Rec 821/12, y 19-7-12, Rec 582/12). No cabe, por lo tanto, estimar las alegaciones del recurrente en este aspecto. En este sentido, toda vez que resulta aplicable el régimen jurídico vigente hasta el 22 de julio de 2016 y en la medida en que este marco normativo excluye del recurso de casación —con carácter general— las sentencias dictadas en apelación, la Sala de instancia ha obrado correctamente al no tener por preparado el recurso».

PRECISIONES Este mismo criterio fue utilizado en multitud de autos como los dictados en los recursos de queja 121/16, 153/16, etc. (TS auto 18-1-17, EDJ 9531; auto 8-2-17, EDJ 12341).

120 En relación a esta cuestión debemos considerar también **algunos pronunciamientos** de la Sección de Admisión (Sección 1ª) del Tribunal Supremo Sala III:

1. Lo relevante es la **fecha de la sentencia** a la hora de determinar el régimen aplicable y no la fecha en que se haya tenido por preparado el recurso de casación (auto dictado en el recurso de queja 93/16 cuando dice que: «Por tanto, habiendo sido dictada la Sentencia que se pretende recurrir en casación en fecha de 9 de junio de 2016 resulta claro que el régimen aplicable es el establecido por la legislación anterior, independientemente de la fecha en que haya sido notificada la resolución y de los plazos para la preparación del recurso de casación» (TS auto 15-12-16, EDJ 250108).

2. Si no resulta aplicable el **sistema implantado** por la LO 7/1985 por razón de la fecha en que se dictó la resolución recurrible en casación, no se puede entrar a valorar la concurrencia o no del interés casacional objetivo (auto dictado en el recurso de queja 83/16: «Por otra parte, el ámbito del recurso de queja está constreñido al examen de la recurribilidad de la resolución que se pretende impugnar, quedando al margen las cuestiones de fondo examinadas en la misma y las discrepancias de la parte recurrente con sus fundamentos. Desde esta perspectiva quedan al margen las pretendidas vulneraciones de los art. 14, 24 y 18 Const que invoca la parte recurrente en su recurso de queja puesto que se refieren, en su caso, al fondo de la cuestión» (TS auto 1-12-16, EDJ 246987).

3. No es relevante el momento en que el **recurrente** presentó la demanda en el recurso contencioso y, aunque se presentara antes de la entrada en vigor del sistema implantado por la LO 7/1985, lo esencial es la determinación de la fecha de la sentencia y aquella circunstancia no produce la «congelación» del sistema para la tramitación del recurso de casación.

125 **4.** Si se pretende recurrir en casación un auto que resuelve un recurso de reposición, lo relevante es la **fecha** en que se ha **dictado la reposición** y no cuando se dictó el auto inicialmente recurrido. Recursos de queja 100/16 (TS auto 15-2-17, EDJ 20710) o 110/16 (TS auto 2-2-17, EDJ 5701) que reproducen el criterio de autos anteriores dictados en los recursos 2989/16 y 3238/16 cuando afirman que:

«Los supuestos en los que la resolución impugnada reviste la forma de auto presentan la peculiaridad de que es necesario interponer un recurso de súplica (reposición, en la terminología derivada de la L 13/2009, de 3 de noviembre)

antes de acudir a la casación. Así se disponía en el art.87.3 de la Ley Jurisdiccional, antes de la reforma operada por la LO 7/2015, y en los mismos términos se pronuncia el art.87.2 en la redacción actualmente vigente. **125** (sigue)

Y ello es especialmente importante, a los efectos de determinar la normativa aplicable, cuando, como en el caso que ahora nos ocupa, en la fecha en la que se dictó el primer auto en el que se acordaba la extensión de efectos (el 22-6-2016) aún no había entrado en vigor el nuevo modelo de casación derivado de la LO 7/2015, siendo así que, cuando se dicta el auto resolviendo el recurso de reposición (el 28-7-2016) ya se había producido la vigencia de la nueva normativa.

Debe anticiparse que este Tribunal considera que ha de atenerse a la fecha del auto que resuelve el recurso de reposición, cualquiera que sea la decisión –estimatoria, desestimatoria o de inadmisión– que en este segundo auto se adopte. Y ello por las razones que a continuación se exponen.

Como es sabido, el recurso de súplica (actual reposición), a diferencia de lo que sucede con la solicitud de aclaración o integración, puede determinar, de acogerse, una modificación de la decisión de fondo adoptada en la resolución impugnada. Consecuentemente, puede que el nuevo auto –al estimar el recurso– suprima, altere, matice o corrija la infracción jurídica que el afectado pretenda recurrir en casación. En estos casos, es indubitado que la resolución relevante para preparar el recurso será, cabalmente, la dictada con ocasión del recurso de reposición, pues es ésta la que fija definitivamente la decisión del órgano de instancia. Además, la parte que pretende recurrir un auto no solo está obligada a interponer el recurso no devolutivo por expresa previsión legal, sino que lo está también a esperar el resultado de la decisión que se adopte para preparar su recurso de casación. Dicho de otro modo, es el segundo auto –sea cual sea su contenido– el que permite acudir al recurso extraordinario, lo que evidencia, a juicio de este Tribunal, que es esta última resolución la que condicionará las infracciones jurídicas relevantes sobre cuya admisibilidad y, eventualmente, sobre cuya viabilidad habrá de pronunciarse el Tribunal Supremo» (TS auto 1-2-17, EDJ 5700 y TS auto 1-2-17, EDJ 5912).

B. Sentencias recurribles

135

Artículo 86

1. Las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y las dictadas en única instancia o en apelación por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

En el caso de las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, únicamente serán susceptibles de recurso las sentencias que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos.

2. Se exceptúan de lo establecido en el apartado anterior las sentencias dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión y en los procesos contencioso-electorales.

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.

4. Las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable serán susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento.

I. Principio general

(LJCA art.86.1 párrafo 1º)

145

1. Las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y las dictadas en única instancia o en apelación por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

150 **¿Cabe recurso de casación frente a las sentencias dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo?** (LJCA art.86.1 párrafo 1º)

La omisión de la mención de los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo debe entenderse como un olvido del legislador puesto que no existe razón alguna que ampare que sean recurribles las sentencias de los Juzgados y no lo sean las dictadas por los centrales cuando por su distribución competencial (LJCA art.8 y 9) son asuntos que pudieran ser de mayor complejidad

jurídica ya que proceden de Ministros, Secretarios de Estado o de órganos de la Administración General del Estado.

¿Qué razón ampara que las sentencias dictadas en apelación sean susceptibles, también, de recurso de casación? 155

(LJCA art.86.1 párrafo 1º) No es fácilmente explicable, no habiéndose generalizado la segunda instancia en el ámbito contencioso administrativo; debe entenderse que responde a la voluntad del legislador de ampliar el ámbito material del recurso de casación y ello puesto que los asuntos en los que se pronuncian las Salas de los TSJ o la Audiencia Nacional en apelación, el asunto ya han tenido dos respuestas y tendrá una tercera.

¿Qué cambio se ha producido en las sentencias dictadas en apelación en relación al anterior sistema? 160

(LJCA art.86.1 párrafo 1º) Antes de la reforma operada por la LO 7/2015 las sentencias dictadas en apelación no eran susceptibles de casación; ahora sí es posible que se recurra en casación las sentencias dictadas por órganos colegiados (Salas de TSJ y AN) en apelación y así lo reconoce el TS (TS auto 15-12-16, EDJ 250104, dictado en el recurso de queja 97/16).

Muchos recursos de queja se han dictado por el Tribunal Supremo Sala III Sección Primera cuando ya estaba vigente el nuevo sistema rechazando el recurso de casación planteado frente a sentencias dictadas en apelación pero, en todo caso, se trataba de sentencias dictadas antes del 22-7-2016 y se regían por el sistema anterior a la LO 7/2015 (TS auto 9-5-17, EDJ 66305 o TS auto 9-3-17, EDJ 25990).

PRECISIONES Véase sobre esta cuestión lo dicho con ocasión del análisis de la LO 7/2015 disp.final 10ª y sobre la fuerza vinculante del **Acuerdo** adoptado por la Sala III del Tribunal Supremo en su sesión constitutiva de 22-7-2016 (nº 495).

¿Qué ocurrirá con las resoluciones que resuelvan recursos de apelación en relación a las piezas de medidas cautelares? ¿Cabe casación? 165

(LJCA art.86.1 párrafo 1º) Obviamente, es posible interponer el recurso de casación y ello puesto que el recurso de apelación que se interponga frente al auto que pone fin a la pieza separada de medidas cautelares se resuelve por una sentencia dictada por la Sala de un TSJ o de la AN y dichas sentencias son susceptibles de casación por aplicación genérica del artículo 86.1

Cabe interponer recurso de casación frente a las sentencias dictadas por los Juzgados y que sean susceptibles de recurso de apelación 170

(LJCA art.86.1 párrafo 1º) Las sentencias dictadas por los Juzgados o los Juzgados Centrales de lo Contencioso que sean susceptibles de apelación, deben ser recurridas por esta vía y, en su caso, la sentencia que resuelva la apelación será recurrible en casación.

¿Cuáles son las únicas sentencias no recurribles en casación ante el Tribunal Supremo? 175

(LJCA art.86.1 párrafo 1º) Por un lado, las sentencias dictadas por los Juzgados y Juzgados Centrales de lo contencioso respecto de las que sea posible el recurso de apelación.

2. Recurribilidad de sentencias procedentes de órganos unipersonales

(LJCA art.86.1 párrafo 2º)

185

En el caso de las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, únicamente serán susceptibles de recurso las sentencias que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos.

190 **¿Qué se entiende por doctrina gravemente dañosa?** (LJCA art.86.1 párrafo 2º)

Parece razonable entender por tal a la que se refiere la LJCA art.100 al regular el recurso de casación en interés de Ley que permite que diversas sentencias sean impugnadas por la Administraciones públicas «cuando estimen gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada» y cuyas sentencias si bien respetaran la situación jurídica particular, fijaran en el fallo la doctrina legal (así lo ha hecho el TS Sala III Sección 1º en TS auto 27-2-17, EDJ 20725).

Procede en este punto reproducir alguno de los **criterios recogidos** en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo con ocasión de las resoluciones dictadas en los recursos de casación en interés de ley que se han tramitado últimamente:

a) Es necesario justificar que la doctrina establecida por la sentencia recurrida es gravemente dañosa para el **interés general**, lo que no se solventa con la mera alusión a la inseguridad jurídica creada por la interpretación acogida, que es predicable de todos los casos en que se cuestione la misma (TS auto 13-11-14, EDJ 246716).

b) La **razón de decidir** de ésta sea gravemente dañosa para el interés general, ha de predicarse para o respecto del futuro; y que, por ende, la apreciación de que el daño es grave exigirá, no sólo que sea intenso y que lo sea para el interés general, sino también y además que exista la fundada posibilidad de reiteración en varios o muchos casos posteriores de la doctrina errónea (TS auto 1-10-15, EDJ 192584).

c) No es suficiente que se indique que la doctrina sentada por el Tribunal *a quo* es gravemente dañosa para el interés general, sino que es preciso que se expongan los **datos y circunstancias** que pueden llevar a esa consideración a fin de que este Tribunal Supremo pueda valorar y apreciar si realmente es o no gravemente dañosa para el interés general, lo que exige verificar un análisis riguroso de la magnitud con que la sentencia recurrida puede perjudicar al interés general (TS auto 1-10-15, EDJ 192584).

d) Para considerar justificado el requisito del daño grave al interés general que la norma exige es necesario precisar qué concretos **intereses** de los gestionados por la parte recurrente resultan **afectados** por la sentencia, y en qué medida (TS auto cont-adm 22-3-17, EDJ 45051).

195 **¿La apreciación de si existe doctrina gravemente dañosa para los intereses generales puede realizarse por el órgano de instancia a la hora de tener por preparado el recurso?** (LJCA art.86.1 párrafo 2º) No.

La Sección de admisión en el recurso de queja 34/17 (TS auto 5-4-17, EDJ 58374) ha señalado que las potestades del juzgado *a quo* deben ceñirse a determinar si el escrito de preparación del recurso de casación contiene un razonamiento específico encaminado a justificar la existencia de esa doctrina gravemente dañosa para los intereses generales, pues la determinación de si, efectivamente, tal requisito concurre materialmente en el supuesto analizado es competen-

cia que ha de reputarse reservada a la propia Sección de Admisión. El órgano de instancia solo puede verificar que se ha argumentado sobre este extremo con una mínima diligencia y rigor.

¿Existe alguna limitación en cuanto a la legitimación para interponer recurso de casación frente a las sentencias dictadas por los Juzgados o Juzgados Centrales? 200

(LJCA art.86.1 párrafo 2º) En atención a que el recurso de casación en interés de ley, en su configuración ahora derogada, solo podía ser interpuesto por la Administración Pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto, se puede plantear que sólo fueran esas mismas administraciones las que pudieran interponer casación frente a estas sentencias que exigen que la sentencia contenga una doctrina gravemente dañosa. No obstante, más bien parece lo contrario: la legitimación para este recurso de casación no tiene limitación alguna y ello pues el art.89.1 no establece limitación de ninguna clase.

¿Se debe aplicar la LJCA art.110 y entender que sólo cabrá recurso de casación frente a sentencias de los Juzgados si se han dictado en materia tributaria, de personal y de unidad de mercado? 205

(LJCA art.86.1 párrafo 2º) El precepto citado limita la posibilidad de la extensión de efectos a esas tres materias por lo que, obviamente, no es posible que otras sentencias dictadas por los Juzgados en cualquier otra materia (sanción, responsabilidad patrimonial, urbanismo) puedan ser susceptibles de recurso de casación. La razón de esta limitación se encuentra, claramente, en la posibilidad de que en estas materias haya procedimientos que se tramiten de modo masivo.

¿Cómo ha interpretado la Sección de Admisión las exigencias de este precepto? 210

(LJCA art.86.1 párrafo 2º) La alusión a la **extensión de efectos** no puede entenderse de otra manera que referida a la contemplada en la LJCA art.110 y 111.

En lo que aquí concierne, el mencionado art.110 establece la posibilidad de extender los efectos de una sentencia firme:

- que hubiera reconocido una situación individualizada a favor de una o varias personas,
- si se ha dictado en materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública o de unidad de mercado y
- si concurren las circunstancias enumeradas en el precepto.

No se produce en este sentido innovación alguna; la reforma de la casación no altera conceptos presentes en la ley de la jurisdicción (TS auto 26-4-17, EDJ 59557).

¿Las sentencias desestimatorias son susceptibles de extensión de efectos a efectos de la admisión del recurso de casación? 215

(LJCA art.86.1 párrafo 2º) La Sección de Admisión ha afirmado en relación a una sentencia desestimatoria que, como no reconoce ninguna situación jurídica individualizada, no se cumple el presupuesto de recurribilidad que exige la LJCA art.89.2.a) en relación al ya citado art.86.1 *in fine* (TS auto 22-3-17, EDJ 45059).

En los recursos de queja 84/17 y 289/17 se ha afirmado que no cabe casación frente a una sentencia de órgano unipersonal cuando la sentencia que se impugna es de signo desestimatorio y, por tanto, no reconoce ninguna situación jurídica individualizada (esto es, alguna titularidad básica –derecho subjetivo– o, al menos, subordinada adoptando, en su caso, cuantas medidas sean necesarias

para el pleno restablecimiento de la misma –LJCA art.31.2 y 71.1.b)– que sea susceptible de extensión de efectos (TS auto 8-5-17, EDJ 67711; auto 22-5-17, EDJ 84375). Por esta razón, tampoco se cumple el **presupuesto de recurribilidad** que exige la LJCA art.89.2.a) en relación al ya art.86.1 *in fine* (TS auto 8-3-17, Rec 65/17).

- 220 ¿Asuntos referidos a cuotas de urbanización son susceptibles de extensión de efectos?** (LJCA art.86.1 párrafo 2º) No. El Auto dictado en el recurso de queja 164/16, dice claramente que se trata de una cuestión de naturaleza urbanística y que no encaja en ninguno de los supuestos que la LGT art.2.2 califica como tributos, y, por lo tanto, no siendo susceptible de extensión de efectos (TS auto 22-2-17, EDJ 25973).
- 225 ¿Los requisitos son acumulativos?** (LJCA art.86.1 párrafo 2º) Debe entenderse que sí y que para que una sentencia procedente de un Juzgado de lo Contencioso sea recurrible en casación debe incorporar una doctrina gravemente dañosa y, además, haberse dictado en alguna de las tres materias susceptibles de producirse la extensión de efectos: personal, tributario o unidad de mercado.
- 230 ¿Cuál es el primer criterio que se debe acreditar para garantizar la admisión del recurso de casación frente a sentencia de órgano unipersonal?** (LJCA art.86.1 párrafo 2º) En primer lugar debe acreditarse que la materia es de aquellas que son susceptibles de extensión de efectos. Solo una vez acreditado este extremo, la Sección de admisión del Tribunal Supremo entrará a valorar si la doctrina que incorpora es o no gravemente dañosa para los intereses generales.
- 235 ¿Las sentencias dictadas por los Juzgados deben cumplir el requisito de la LJCA art.88.1?** (LJCA art.86.1 párrafo 2º) Obviamente sí. La posibilidad de interponer cualquier recurso de casación está vinculada al hecho de que el asunto presenta interés casacional objetivo (art.88.1 párrafo 1º) pero, tras ello, es necesario también, acreditar que la materia es susceptible de extensión de efectos y que incorpora una doctrina gravemente dañosa. Sobre esto, ha dicho la Sección de Admisión de la Sala Tercera: «En definitiva, la relación entre los arts.86 y 88 de la Ley de esta Jurisdicción es secuencial y no autónoma o independiente: así, únicamente cuando se haya verificado que la resolución es susceptible de recurso y que este ha sido interpuesto en plazo y por persona legitimada, podrá verificarse el cumplimiento del resto de requisitos exigidos por el art.89 LJCA al escrito de preparación del recurso, incumbiendo a esta Sala, en caso de tenerse por preparado el recurso en la instancia, la decisión sobre la concurrencia efectiva o no de un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia a efectos la admisión o inadmisión del recurso (LJCA art.88 y 90.2)» (TS auto 15-2-17, EDJ 20714).
- 240 ¿Estas exigencias son aplicables también a las sentencias dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo?** (LJCA art.86.1 párrafo 2º) Una vez que se admite que las sentencias de los Juzgados Centrales se pueden impugnar en casación, deben someterse a las mismas exigencias que las dictadas por los Juzgados Provinciales de lo Contencioso.