

Balance del recurso de casación autonómica en el ámbito contencioso-administrativo: la necesidad de una reforma urgente e inaplazable

Lucía Casado Casado

*Profesora titular (acreditada como catedrática) de Derecho Administrativo.
Universidad Rovira i Virgili (España)*

lucia.casado@urv.cat | <https://orcid.org/0000-0001-5603-3264>



Este trabajo ha obtenido el **1.º Premio «Estudios Financieros» 2023** en la modalidad de **Derecho Constitucional y Administrativo**.

El jurado ha estado compuesto por: don Enrique Arnaldo Alcubilla, don Raúl Leopoldo Canosa Usera, doña Ana Cremades Leguina, doña Silvia Díaz Sastre, don Rafael Fernández Valverde y don Luis Pérez de Ayala Beceril.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

Extracto

La Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, modificó la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), instaurando un nuevo modelo casacional que gravita sobre el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Este nuevo modelo se materializa en un único recurso de casación con dos modalidades, una estatal –ante el Tribunal Supremo– y otra autonómica –ante los tribunales superiores de justicia–. Esta segunda modalidad, en la que se centra este estudio, fundada en la infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma, ha originado divergencias importantes en los tribunales superiores de justicia, que, ante la parca regulación existente y la necesidad de realizar una integración normativa de las lagunas existentes, han desarrollado soluciones interpretativas dispares. Cumplidos siete años desde la entrada en vigor del recurso de casación autonómica, este trabajo realiza un balance de su aplicación, teniendo en cuenta la situación existente en los diferentes tribunales superiores de justicia y los datos obtenidos de la estadística judicial. La finalidad no es otra que detectar los puntos débiles de este recurso y ofrecer una reflexión jurídica –con inclusión de propuestas de mejora–, que sirva como guía para enfocar una futura reforma de la LJCA que aborde la regulación de la casación autonómica, una asignatura todavía pendiente y que debe afrontarse de forma inmediata.

Palabras clave: jurisdicción contencioso-administrativa; recurso de casación autonómica; interés casacional objetivo; tribunal superior de justicia; tutela judicial efectiva.

Recibido: 03-05-2022 / Aceptado: 08-09-2022 / Publicado: 05-10-2023

Cómo citar: Casado Casado, L. (2023). Balance del recurso de casación autonómica en el ámbito contencioso-administrativo: la necesidad de una reforma urgente e inaplazable. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 273, 43-84. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2023.19141>



Assessment of the ultimate appeals before the regional high courts: the necessity of an urgent and pressing reform

Lucía Casado Casado

This paper has won the **1st Financial Studies 2023** Award in the category of **Constitutional and Administrative Law**.

The jury members were: Mr. Enrique Arnaldo Alcubilla, Mr. Raúl Leopoldo Canosa Usera, Mrs. Ana Cremades Leguina, Mrs. Silvia Díaz Sastre, Mr. Rafael Fernández Valverde and Mr. Luis Pérez de Ayala Becerril.

The entries are submitted under a pseudonym and the selection process guarantees the anonymity of the authors.

Abstract

The Constitutional Law 7/2015, of 21 July, amended Law 29/1998, of 13 July, governing the administrative justice (LGAJ), by establishing a new ultimate appeal model that gravitates towards the objective interest of the ultimate appeal to consolidate divergent court rulings and opinions. This new model fleshes out just one ultimate appeal with two forms, nationwide –held before the Supreme Court– and regional –held before the High Courts of Justice of the autonomous regions–. This second form, the main focus of this study, founded in the breach of laws emanated from each autonomous region, is the origin of serious divergences between different high courts, whom, facing the scarcity of statutory provisions and the need to fulfil legal vacuums, have developed dissimilar interpretative solutions. Seven years after the entry into force of the ultimate appeal before the regional high court, this paper assesses its implementation, regarding the existing situation in the different high courts and data obtained from judiciary statistics. Its purpose is none other than detecting weak points in this appeal and offering a legal reflection on the subject –including amendment proposals–, serving as a guide to approach future legal amendments of the LGAJ addressing the regional ultimate appeal, a pending issue which must be confronted immediately.

Keywords: administrative justice; ultimate appeal before the regional high court; objective interest of the ultimate appeal; regional high court of justice; due process.

Received: 03-05-2022 / Accepted: 08-09-2022 / Published: 05-10-2023

Citation: Casado Casado, L. (2023). Balance del recurso de casación autonómica en el ámbito contencioso-administrativo: la necesidad de una reforma urgente e inaplazable. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 273, 43-84. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2023.19141>

Sumario

1. Introducción
2. Marco jurídico del recurso de casación autonómica
 - 2.1. Marco jurídico vigente del recurso de casación autonómica tras la reforma de la LJCA de 2015: déficit normativo, pocas certezas y muchas incertidumbres
 - 2.2. El respaldo del Tribunal Constitucional a la regulación del recurso de casación autonómica y su renuncia implícita a fijar un modelo único de casación autonómica
3. La competencia sobre el recurso de casación autonómica: los obstáculos para la constitución de la sección especial de casación
 - 3.1. La sección especial de casación: composición y funciones
 - 3.2. Las principales dificultades para constitución de la sección especial de casación autonómica. El caos desatado: diversidad de situaciones en los tribunales superiores de justicia
 - 3.3. La necesidad de garantizar la aplicación del recurso de casación autonómica. Algunas propuestas para la composición de la sección especial de casación
4. El objeto del recurso de casación autonómica
 - 4.1. La infracción de las normas emanadas de la comunidad autónoma como fundamento
 - 4.2. Las resoluciones recurribles: las incertidumbres existentes y la disparidad de criterios interpretativos de los tribunales superiores de justicia
 - 4.2.1. Las distintas posiciones de los tribunales superiores de justicia sobre las sentencias que pueden ser objeto de recurso: discrepancia, asimetría y gran desconcierto
 - 4.2.1.1. La disparidad de las posturas iniciales y su modulación tras las sentencias del Tribunal Constitucional 98/2020 y 99/2020
 - 4.2.1.2. Las distintas posiciones en la actualidad
 - 4.2.2. ¿Y qué sucede con los autos? Acerca de la recurribilidad de los autos de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia y de los juzgados
5. El interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: la asimetría reinante en los tribunales superiores de justicia
 - 5.1. La posición mayoritaria: una interpretación restrictiva del recurso de casación autonómica
 - 5.2. La posición minoritaria: una interpretación expansiva del recurso de casación autonómica
6. Realidad empírica del recurso de casación autonómica (2016-2022): valoración a partir de la experiencia práctica acumulada



7. Una reforma necesaria e inaplazable: algunas propuestas
 - 7.1. Propuesta de reforma formulada por el Tribunal Supremo
 - 7.2. Propuesta de reforma proveniente del Consejo General del Poder Judicial
 - 7.3. Algunas reflexiones en orden a una futura reforma
 8. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Nota: Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de I+D+i «El nuevo rol de la ciudadanía ante la justicia administrativa: la regulación y la implementación de la mediación como sistema de prevención y resolución de conflictos» (referencia PID2020-112688GB-100), financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033; y dentro del Grupo de investigación de la Universitat Rovira i Virgili, del cual la autora es la coordinadora, «Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad», reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

1. Introducción

La reforma de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ha imprimido un nuevo rumbo al recurso de casación en el ámbito contencioso-administrativo, regulado actualmente en los artículos 86 a 93 de la LJCA, llamado a superar las dificultades que ofrecía el sistema anterior en cuanto al acceso al propio recurso¹ y a reforzar su papel como «instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho»². Esta modificación supone la introducción de un nuevo sistema casacional, en el que el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia «se erige como la piedra angular»³ y la formación de jurisprudencia constituye la finalidad principal.

El nuevo modelo supone una simplificación del anterior. Frente a las modalidades previamente existentes (común u ordinario, para la unificación de doctrina –con una variante estatal y otra autonómica– y en interés de la ley –también con variante estatal y autonómica–), ahora solo se incluye un único recurso de casación, con un régimen jurídico unitario. Este nuevo recurso cuenta con dos modalidades: una ante la Sala de lo Contencioso-Adminis-

¹ Sobre las razones de la reforma, *vid.* Casado Casado (2019, pp. 152-156).

² *Vid.* el apartado XII del preámbulo de la Ley Orgánica 7/2015.

³ Auto del TS de 5 de octubre de 2022 (rec. núm. 4261/2022), FJ 3.º.

trativo del Tribunal Supremo (TS), 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; y otra ante los tribunales superiores de justicia (TSJ), cuando se fundare en infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma. Es esta última, orientada, como ha señalado el Tribunal Constitucional (TC) en la Sentencia 98/2020, de 22 de julio, a «asegurar la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico autonómico» (FJ 2.º), la que va a centrar nuestra atención.

A pesar de la inclusión de ambas modalidades en la LJCA, el legislador solo regula la primera de forma completa y detallada y arrincona claramente la segunda. De este modo, hallamos, para la casación ante el TS, amplias previsiones sobre el objeto del recurso, la configuración del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, la tramitación y la resolución del mismo. En cambio, solo localizamos, para la casación ante los TSJ, dos párrafos de un apartado de un precepto (el art. 86.3), que olvida por completo la regulación de los aspectos fundamentales del recurso y abre la caja de Pandora de la incertidumbre en torno a un recurso incluido en la ley y que, por tanto, integra el derecho a la tutela judicial efectiva de la ciudadanía, pero que no dispone de un mínimo marco jurídico que aporte seguridad jurídica.

A pesar de esta omisión clamorosa del legislador, la casación autonómica no ha sido ajena a los cambios introducidos en el recurso de casación. Es más, como advierte Trias Prats (2021, p. 67), «se ha visto arrastrada por esos cambios, por unos cambios que el legislador ha introducido *por* y *para* el recurso de casación común, pero que por descontado han acabado repercutiendo sobre la casación autonómica». En efecto, el eje de la reforma ha sido la casación ante el TS y la ley apenas presta atención a la casación autonómica. Sin embargo, ello no ha impedido que este recurso inicie su rodaje en los TSJ que, con mayor o menor acierto, han ido dando pasos para articularlo y llenar el vacío existente, llegando, en muchos casos, a interpretaciones y soluciones radicalmente diferentes en torno a aspectos nucleares del recurso (por ejemplo, la composición de la sección especial de casación, la delimitación de las resoluciones recurribles o la configuración del interés casacional objetivo) en las diversas comunidades autónomas.

En este contexto, el presente trabajo, transcurridos casi siete años desde la entrada en vigor –el 22 de julio de 2016– del nuevo recurso de casación autonómica⁴, pretende hacer un análisis en profundidad de este recurso, con especial atención a los principales problemas que ha planteado su puesta en práctica, y realizar un balance de su aplicación, a la vista de los datos que arroja su propio funcionamiento y teniendo en cuenta la esta-

⁴ Optamos por utilizar la expresión «recurso de casación autonómica» y no «recurso de casación autonómico» porque, como advierten Quintana Carretero *et al.* (2019, p. 540), «el carácter autonómico se predica no del recurso sino de la casación, por constituir una modalidad casacional de tal carácter».

dística judicial. La finalidad no es otra que detectar los puntos débiles de este recurso y ofrecer una reflexión jurídica sobre el mismo –con inclusión de propuestas de mejora–, que sirva como guía para enfocar una futura reforma de la LJCA que aborde la regulación de la casación autonómica, una asignatura todavía pendiente y que debiera acometerse de forma inmediata. Para ello, se expone, en primer lugar, el marco jurídico del recurso de casación autonómica a la luz de la jurisprudencia constitucional. En segundo lugar, se analiza minuciosamente la configuración de la sección especial de casación, poniendo de manifiesto los principales obstáculos a que se ha enfrentado. En tercer lugar, se atiende al objeto del recurso y las disfuncionalidades detectadas en cuanto a las resoluciones recurribles, aspecto sobre el que reina la incertidumbre y las interpretaciones dispares de los TSJ (Álvarez Menéndez, 2019, p. 77); así como a la configuración del interés casacional objetivo, evidenciando la diversidad de criterios interpretativos manejados por los diferentes TSJ. En cuarto lugar, se ofrece una radiografía de la realidad empírica de este recurso en los años que lleva de rodaje y se efectúa una valoración a partir de la experiencia práctica acumulada. Finalmente, se aportan algunas propuestas *de lege ferenda* que pueden contribuir a mejorar el marco jurídico actual; y se formulan algunas conclusiones al hilo del estudio realizado.

Estamos, sin duda, ante un tema de extraordinaria importancia, dadas las numerosas dudas que suscita la aplicación de este recurso y la necesidad de dotarlo de operatividad en aras de reforzar el derecho a la tutela judicial efectiva de la ciudadanía. De ahí la conveniencia de una reflexión profunda sobre todas estas cuestiones, objetivo que guía las páginas siguientes.

2. Marco jurídico del recurso de casación autonómica

Con anterioridad a la reforma de 2015, la LJCA incluía dos modalidades especiales de recurso de casación ante los TSJ (para la unificación de doctrina y en interés ley), que suponían la atribución de funciones casacionales en materia contencioso-administrativa a los TSJ, con el fin de garantizar la correcta interpretación y aplicación de las normas emanadas de la comunidad autónoma. Mediante estas dos modalidades de casación autonómica se pretendía «favorecer una jurisprudencia uniforme en aras de la seguridad jurídica» (Tornos Mas y Rodríguez Florido, 2019, p. 216) y no se incluía previsión alguna sobre la posibilidad de una casación autonómica «ordinaria» por infracción del derecho autonómico, reservando la casación ordinaria al TS. Sin embargo, las limitaciones de estas modalidades casacionales eran evidentes y, como pone de manifiesto Cudero Blas (2016, apartado II), se revelaron poco útiles, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, «desde el punto de la necesaria unificación de criterios que se pretendía con su regulación legal o desde la perspectiva de la imprescindible o deseable corrección de doctrinas o decisiones que puedan reputarse, por su relevancia, gravemente dañosas para los intereses generales». La Ley Orgánica 7/2015 realiza, a través de su disposición final 3.^a, una reforma de la LJCA, que introduce

un nuevo modelo casacional y, por lo que aquí nos interesa, una nueva regulación del recurso de casación ante los TSJ.

2.1. Marco jurídico vigente del recurso de casación autonómica tras la reforma de la LJCA de 2015: déficit normativo, pocas certezas y muchas incertidumbres

Tras la reforma de la LJCA de 2015, se suprimen el recurso de casación para unificación de doctrina y el recurso de casación en interés de la ley, tanto en su modalidad estatal como autonómica. En su lugar, se define un nuevo modelo de casación autonómica, que sigue un modelo monista y que se caracteriza por la existencia de un único tipo de recurso y por la universalización de su objeto (Trias Prats, 2021, pp. 68 y 241). Se introduce, así, un recurso de casación común, fundado en la infracción de las normas de la comunidad autónoma, cuya única regulación se localiza en los párrafos 2.º y 3.º del artículo 86.3 de la LJCA⁵. La novedad es sustancial y se materializa en la introducción *ex novo* de una casación ordinaria o común ante los TSJ.

Esta regulación, acorde con la posición asignada a los TSJ por el artículo 152.1 de la CE como órganos jurisdiccionales que culminan la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma (Quintana Carretero *et al.*, 2019, p. 539), es de una parquedad extrema y resulta claramente insuficiente. De hecho, se limita a regular dos aspectos concretos de este recurso: el tipo de infracción en que debe fundarse (debe tratarse de normas emanadas de la comunidad autónoma, a diferencia del recurso de casación estatal, fundado en la infracción de normas de derecho estatal o de la Unión Europea); y la composición del órgano de la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ competente sobre el mismo. Más allá de estas previsiones, no hay referencia alguna a este recurso en la LJCA, de modo que cuestiones tan relevantes como las resoluciones recurribles, los supuestos en que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia o el procedimiento están desnudas de regulación, lo que conlleva la existencia de numerosas lagunas (Quintana Carretero *et al.*, 2019, p. 539). Tampoco se palían estas carencias con la remisión a otros preceptos –por ejemplo, los que regulan la casación ante el TS–. De ahí que los déficits en la regulación de este recurso sean grandes y también sean numerosos los problemas suscitados en su aplicación práctica, que han llevado, incluso, a una enor-

⁵ Muestra de la deficiente técnica legislativa empleada es el hecho de que el artículo 10 de la LJCA (y también el art. 74 de la LOPJ), que recoge las competencias de las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ, no se refiere a la competencia para conocer del recurso de casación común, fundado en infracción de la normativa autonómica. Y lo que es peor, tanto el artículo 10 de la LJCA como el artículo 74 de la LOPJ continúan incluyendo la competencia para conocer del recurso de casación para la unificación de doctrina y del recurso de casación en interés de la ley, aunque ambos han sido suprimidos por la Ley Orgánica 7/2015.

me disparidad de criterios interpretativos entre los diferentes TSJ, con la consiguiente inseguridad jurídica desatada.

Ante este incierto panorama normativo, la aplicación analógica de la regulación propia del recurso de casación ante el TS –con las necesarias adaptaciones a la naturaleza y finalidad de la casación autonómica y a la configuración orgánica y funcional de las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ– se ha planteado como una opción posible para poner algo de luz en la aplicación de este recurso, carente de un marco jurídico sólido y completo, hasta que se proceda a una modificación de su regulación en la LJCA y a la construcción de un régimen jurídico completo. Esta opción, que había encontrado voces contrarias en algunos TSJ⁶, cuenta con el respaldo doctrinal (entre otros, Hinojosa Martínez, 2018, p. 487) y ha recibido el aval del TC en la Sentencia 128/2018, de 29 de noviembre, en la que se aboga por una interpretación armónica de los párrafos 2.º y 3.º del artículo 86 con la regulación contenida en los artículos 87 a 93 del recurso de casación ante el TS, «preceptos que podrán aplicarse *mutatis mutandis* al recurso de casación, sin alterar su naturaleza, cuando la norma infringida sea autonómica» (FJ 5.º). El TC afirma, incluso, que hay una remisión implícita a la regulación más objetivada del recurso de casación ante el TS, «a cuyas normas se remite implícitamente el recurso de casación autonómico y que debe considerarse que integran también su regulación» (FJ 5.º).

Sin embargo, esta aplicación analógica del recurso de casación estatal no ha solventado todos los problemas de un recurso que «queda así huérfano de toda regulación»⁷, ni ha evitado la existencia de resultados dispares en las diferentes salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ, a la hora delimitar las resoluciones recurribles y la configuración del interés casacional objetivo, tal y como pone de manifiesto Casado Casado (2019, p. 266). Resulta evidente, por tanto, que la regulación actual de la casación autonómica es totalmente insuficiente e insatisfactoria (Huerta Garicano, 2018, p. 64). Incluso la propia Sala Tercera del TS ha puesto de manifiesto que «los párrafos segundo y tercero del art. 86.3, referidos al recurso de casación autonómico, contienen unas previsiones inadecuadas e incluso en algunos aspectos inviables»⁸, y ha sugerido una propuesta de reforma legislativa⁹. Y es esta parquedad del marco jurídico actual, que, en palabras de Chaves García (2017), aparece «como un inmenso cráter» en el que «parece haber poco oxígeno»

⁶ Por ejemplo, el TSJ de Castilla La-Mancha, en su Auto de 3 de mayo de 2018 (rec. núm. 279/2015). Sin embargo, otros TSJ sí habían defendido la aplicación analógica del recurso de casación ante el TS. *Vid.*, por ejemplo, los de los TSJ de Galicia de 17 de marzo de 2017 (rec. núm. 4105/2017); de Madrid, de 17 de mayo de 2017 (rec. núm. 10/2017); y del País Vasco, de 12 de febrero de 2018 (rec. núm. 1/2018).

⁷ Tal y como pone de manifiesto el propio TC. *Vid.* el Auto 41/2018, de 21 de abril, FJ 5.º.

⁸ *Vid.* el documento «Problemas interpretativos de la nueva regulación de la casación contencioso-administrativa. Documento de trabajo de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo», p. 6.

⁹ *Vid. infra* el apartado 7 de este trabajo.

(apartado 10), la que explica buena parte de los problemas que suscita la configuración actual de este recurso.

2.2. El respaldo del Tribunal Constitucional a la regulación del recurso de casación autonómica y su renuncia implícita a fijar un modelo único de casación autonómica

En su corta trayectoria, el recurso de casación autonómica ya ha sido objeto de análisis por el TC en un auto y trece sentencias, con motivo de la interposición de varios recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad¹⁰.

La regulación del recurso de casación autonómica contenida en el artículo 86.3 de la LJCA suscitó, desde sus inicios, algunas dudas de constitucionalidad, que motivaron el planteamiento de tres cuestiones de inconstitucionalidad por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla-La Mancha, por considerar que la regulación podía ser contraria a los artículos 122.1 –por la insuficiencia de rango de la norma–, 9.3 –por la inseguridad jurídica y los problemas interpretativos suscitados, con la consiguiente disparidad de criterios existente en los diversos TSJ, tanto en relación con la configuración de la sección especial de casación como con extremos del propio recurso, tales como el objeto, la configuración del interés casacional objetivo y el procedimiento–, 14 –en tanto que la ciudadanía, ante un mismo supuesto de hecho, en algunas comunidades autónomas va a poder plantear el recurso y en otras no, en función de los criterios interpretativos adoptado por el TSJ– y 24 de la CE –en la medida en que la ausencia de un desarrollo de la regulación del recurso podría suponer la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva–. Estas cuestiones de constitucionalidad fueron resueltas por las sentencias 128/2018, de 29 de noviembre, 18/2019, de 11 de febrero, y 26/2019, de 25 de febrero, que avalan la constitucionalidad del recurso de casación autonómica y consideran que no se ha producido la vulneración de los preceptos mencionados¹¹.

¹⁰ Auto 41/2018, de 16 de abril y sentencias 128/2018, de 29 de noviembre (ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón); 18/2019, de 11 de febrero (ponente: Ricardo Enríquez Sancho); 26/2019, de 25 de febrero (ponente: Alfredo Montoya Melgar); 98/2020, de 22 de julio (ponente: Antonio Narváez Rodríguez); 99/2020, de 22 de julio (ponente: Juan Antonio Xiol Ríos); 106/2020, de 21 de septiembre (ponente: Juan José González Rivas); 107/2020, de 21 de septiembre (ponente: Antonio Narváez Rodríguez); 108/2020, de 21 de septiembre (ponente: Ricardo Enríquez Sancho); 109/2020, de 21 de septiembre (ponente: Alfredo Montoya Melgar); 136/2020, de 6 de octubre (ponente: Encarnación Roca Trías); 144/2020, de 19 de octubre (ponente: José González-Trevijano Sánchez); 11/2021, de 25 de enero (ponente: Juan Antonio Xiol Ríos); y 146/2021, de 12 de julio (ponente: Andrés Ollero Tassara).

¹¹ Estas sentencias cuentan con dos votos particulares de los magistrados Juan Antonio Xiol Ríos y Ricardo Enríquez Sancho, que entienden que se vulnera la reserva de ley orgánica del artículo 122.1 de la CE.

Aunque no puede abordarse en el contexto de este trabajo un examen detallado de esta jurisprudencia¹², sí queremos poner énfasis en una cuestión que nos parece relevante: la renuncia tácita del TC a fijar un modelo único de casación autonómica¹³. Esta opción se evidencia claramente en dos elementos resultantes de esa jurisprudencia. Por una parte, el propio tribunal, en el Auto 41/2018¹⁴ admite que son posibles diversas interpretaciones judiciales del artículo 86.3 de la LJCA. En efecto, considera, conforme con la CE, con independencia del mayor o menor acierto de los argumentos empleados, la interpretación realizada por el TSJ de Extremadura conforme a la cual no cabe el recurso de casación por infracción de normas autonómicas contra sentencias dictadas en única instancia por el pleno de la Sala, única, de lo Contencioso-Administrativo de este TSJ, al tomar como punto de partida unos presupuestos ciertos y estar sustentada en una argumentación lógica y coherente. Sin embargo, aun cuando dicha interpretación es producto de una exégesis racional de los preceptos legales aplicables, que es lo que demanda el artículo 24.1 de la CE, ello

no obsta a que, en el marco de las incertidumbres que ha ocasionado la regulación de la casación autonómica tras la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, otras interpretaciones judiciales dirigidas a darles respuesta puedan a su vez ser perfectamente razonables.

Por otra, al considerar que la indeterminación del artículo 86.3 de la LJCA no conlleva una quiebra de la seguridad jurídica y que una interpretación sistemática del mismo, atendiendo especialmente a la configuración más objetivada del recurso estatal, puede permitir salvar las incertidumbres suscitadas, deja en manos de los TSJ llamados a aplicar este recurso la confección de soluciones interpretativas. Ello, inevitablemente, conduce a un mosaico complejo en el que cada TSJ, para salvar la parquedad regulatoria y garantizar la operatividad del recurso, ha ido hilvanando sus propias interpretaciones del precepto legal, con el fin de colmar las lagunas existentes y resolver las disfunciones detectadas. El resultado es evidente: la fragmentación del recurso de casación autonómica que, en estos momentos, tiene como señas de identidad la asimetría y la diversidad.

¹² Remitimos, para ello, a los trabajos de Álvarez Menéndez (2019, pp. 75-95) y Fuentes i Gasó (2019, pp. 665-676).

¹³ Así se pone de manifiesto en el Acuerdo del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Asturias, de 15 de julio de 2021, de unificación de criterios sobre el recurso de casación autonómica. *Vid.* el apartado II, epígrafe 2.3, p. 3.

¹⁴ Este auto inadmite el recurso de amparo presentado por la Junta de Extremadura contra el Auto de 22 de junio de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura, que acordó inadmitir el recurso de casación por infracción de normativa autonómica interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de 16 de febrero de 2017 (procedimiento ordinario núm. 462-2015).

3. La competencia sobre el recurso de casación autonómica: los obstáculos para la constitución de la sección especial de casación

La competencia sobre el recurso de casación autonómica recae en las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ, «últimos garantes del derecho autonómico» (Álvarez Menéndez, 2019, p. 78). La LJCA, en relación con la casación autonómica, regula la composición de la sección especial de casación. Sin embargo, a pesar de ser una de las pocas cuestiones de esta modalidad casacional que cuenta con regulación específica, ha sido una de las que más problemas ha planteado –y continúa planteando–, lo cual no deja de resultar paradójico. Veremos, a continuación, algunas de las disfunciones que presenta la regulación de esta materia y algunos de los aspectos conflictivos suscitados, que se han erigido en un serio obstáculo para la efectividad y operatividad de este recurso.

3.1. La sección especial de casación: composición y funciones

Con arreglo al artículo 86.3, párrafos 2.º y 3.º, de la LJCA la competencia sobre el recurso de casación autonómica recae en una sección de la sala de lo contencioso-administrativo que tenga su sede en el TSJ, 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.

En el caso de que 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.

En cuanto a las funciones de esta sección, debe destacarse una cuestión relevante que introduce un claro elemento diferenciador entre la modalidad estatal del nuevo recurso de casación y la autonómica. En tanto que, en el primer caso, las competencias sobre la admisión del recurso y sobre su resolución recaen en órganos diferentes (la sección de admisión¹⁵

¹⁵ La composición de esta sección está regulada en el artículo 90.2 de la LJCA.

y la sección competente por razón de la materia o, en su caso, el pleno –si así lo decide su presidente–¹⁶, respectivamente), en el segundo, ambas competencias se atribuyen a un mismo órgano, que es la sección especial a que venimos haciendo referencia¹⁷. En consecuencia, esta sección se pronuncia tanto sobre la admisión como sobre el enjuiciamiento del recurso, sin olvidar la resolución de los eventuales recursos de queja contra los autos que no hayan tenido por preparado el recurso de casación autonómica¹⁸.

3.2. Las principales dificultades para constitución de la sección especial de casación autonómica. El caos desatado: diversidad de situaciones en los tribunales superiores de justicia

Más allá de los problemas de constitucionalidad suscitados por el rango normativo de la norma a través de la cual se ha regulado la sección especial de casación –ley ordinaria en lugar de ley orgánica–, la formación de esta sección en los diferentes TSJ ha planteado numerosos problemas y dificultades de tipo organizativo, entre los cuales destacamos especialmente cuatro.

En primer lugar, deben mencionarse los serios inconvenientes que presenta su constitución en los TSJ que cuentan con una única sala de lo contencioso-administrativo y una única sección (los de Cantabria, Extremadura, Islas Baleares, Navarra y La Rioja), habida cuenta de que la LJCA únicamente contempla su constitución en TSJ en que la sala de lo contencioso-administrativo cuente con varias salas territoriales o secciones. Por una parte, la conformación de esta sección resulta del todo imposible en el ámbito de los TSJ cuyas salas de lo contencioso-administrativo cuenten con un número de magistrados inferior a cinco y que, por lo tanto, no tengan efectivos suficientes para completar los cinco magistrados necesarios para formar la sección, de acuerdo con el párrafo 2.º del artículo 86.3. Así sucede, actualmente, en los TSJ de Cantabria (4 magistrados), Islas Balears (4) y La Rioja

¹⁶ Vid. el artículo 92 de la LJCA.

¹⁷ En cambio, el recurso de casación autonómica sí que ha mantenido, por aplicación analógica de la normativa reguladora del recurso de casación ante el TS, el esquema procedimental bifásico de la casación estatal, separando entre la fase de preparación del recurso, cuya competencia recae en el juzgado de lo contencioso-administrativo o en la sala o sección del TSJ que dictó la sentencia objeto de recurso; y la fase de admisión y resolución, atribuidas, como hemos señalado en el texto, a la sección especial de casación.

¹⁸ Así se derivaría de la aplicación analógica de la normativa reguladora del recurso de casación ante el TS y así lo recogen expresamente algunos TSJ. Vid., por ejemplo, los criterios de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia sobre los recursos de casación por infracción de normativa autonómica, aprobados por el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en sesión celebrada el día 19 de abril de 2022, y aprobados por la Sala de Gobierno, en sesión celebrada el día 22 de abril de 2022.

(2). Por otra, las dificultades también son grandes en los TSJ de Navarra y Extremadura, aunque cuentan, respectivamente, con 5 y 6 magistrados en la actualidad, dada la imposibilidad de constituir la sección especial y de garantizar, al mismo tiempo, que quienes hayan firmado la resolución recurrida no formen parte de la misma. Ante esta situación, la actuación de los diferentes TSJ que se hallan en esta situación ha sido muy diversa. En algunos casos, la imposibilidad de constituir la sección ha llevado directamente a no poder aplicar en dicha comunidad autónoma el recurso de casación autonómica (es el caso de La Rioja, a pesar de los intentos realizados a través de diferentes vías)¹⁹ o a negar la propia existencia de este recurso frente a las sentencias dictadas por la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ (Extremadura²⁰ y La Rioja²¹ y, más recientemente, también Cantabria)²². En otros, se han buscado soluciones imaginativas con el fin de poder constituir dicha sección –por ejemplo, previendo la incorporación de magistrados de otros órdenes jurisdiccionales, por sustitución, con arreglo al art. 199 de la LOPJ– y garantizar la operatividad de este recurso (Islas Baleares y Navarra –y también, inicialmente, Cantabria–)²³.

En segundo lugar, una cuestión muy discutida ha sido la de la posibilidad de que puedan integrar esta sección los magistrados que participaron en la adopción de la sentencia objeto de casación, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 219.11 de la LOPJ. Este precepto incluye entre las causas de abstención y, en su caso, de recusación, «haber participado en la instrucción de la causa penal o haber resuelto el pleito o causa en anterior instancia». La cuestión que se plantea es clara: ¿es posible que los magistrados firmantes de la resolución recurrida puedan integrar la sección especial de casación, sobre la que recae la competencia para la admisión y la resolución del recurso planteado contra la misma? Sin duda, se trata de una cuestión relevante, especialmente al hilo de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 22 de marzo de 2016, dictada

¹⁹ En este TSJ se intentó constituir la sección especial de casación con los presidentes de las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ de Aragón y Navarra en comisión de servicios. Sin embargo, el Gabinete Técnico del CGPJ, en un informe emitido el 30 de mayo de 2017, rechazó tal posibilidad (*vid.* el apartado III, epígrafes 17 y 18).

²⁰ *Vid.* el Auto del TSJ de Extremadura, de 22 de junio de 2017, FJ 1.º.

²¹ *Vid.* el Auto del TSJ de La Rioja, de 9 de febrero de 2018 (FJ 1.º y 2.º), que comparte íntegramente los argumentos formulados por el TSJ de Extremadura y remite expresamente a su Auto de 22 de junio de 2017.

²² *Vid. infra*, el apartado 4.2.1.2 de este trabajo.

²³ Por ejemplo, en Navarra, el Acuerdo de la Sala de Gobierno del TSJ de Navarra, de 27 de junio de 2016, prevé que «en caso de resultar insuficientes, por cualquier causa, los magistrados de la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo para integrar la Sección de Casación, esta se completará, y a los solos efectos de completar dicha sección, por otros magistrados de otras salas de este Tribunal Superior de Justicia que por el turno ordinario de sustitución corresponda, sin que se les asigne turno de ponencia alguno al respecto» (apartado 21.º 1, párrafo 2.º). Esta opción, sin embargo, choca con la jurisprudencia constitucional, ya que el TC, en la Sentencia 128/2018 ha afirmado que «los magistrados de distintas salas que se integran en la sección a la que se refiere el artículo 86.3 LJCA pertenecen siempre al mismo orden jurisdiccional» (FJ 4.º).

en el asunto *Pereira da Silva v. Portugal*, en la que se considera lesionado el derecho a un juez imparcial en la composición del pleno del Tribunal Supremo Administrativo de Portugal, por el hecho de integrarse en el mismo cuatro magistrados que con anterioridad habían analizado el caso en otra sección de dicho tribunal. Se trata, además, de un problema que afecta no solo a los TSJ con una única sala y sección, sino también a los TSJ con varias salas territoriales (los de Andalucía –las de Granada, Málaga y Sevilla–, Canarias –las de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife– y Castilla y León –las de Burgos y Valladolid–) y secciones (los de Andalucía –con 38 magistrados–, Aragón –con 7–, Asturias –con 9–, Canarias –con 11–, Castilla-La Mancha –con 7–, Castilla y León –con 15–, Cataluña –con 23–, Comunidad Valenciana –con 22–, Galicia –con 18–, Madrid –con 50–, Murcia –con 8– y País Vasco –con 11–), especialmente a los que tienen un número de magistrados de lo contencioso-administrativo inferior a 10, en la medida en que una aplicación estricta del artículo 219.11 de la LOPJ, con la consiguiente imposibilidad de participación de los magistrados que intervinieron en la sentencia recurrida, puede hacer que devenga imposible la conformación de la sección, sin acudir a fórmulas de sustitución por magistrados de otros órdenes jurisdiccionales²⁴. Aun tratándose de salas con un número amplio de magistrados, dicha aplicación estricta también va a obligar a cambios constantes en la composición de la sección –aunque no exista la necesidad de acudir a magistrados de otros órdenes jurisdiccionales–, lo que puede conllevar cambios continuos en los criterios interpretativos sobre la casación autonómica (Casado Casado, 2019, pp. 295-296).

Con relación a la cuestión analizada, no han faltado voces contrarias a la admisión de que los magistrados que intervinieron en la adopción de la resolución impugnada integren posteriormente la sección especial de casación (entre otros, Cudero Blas [2016, apartado V] y Quintana Carretero *et al.* [2019, pp. 569- 570]). También la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) ha considerado que no es posible integrar la sección de casación con magistrados que hubieran firmado la resolución casacionable²⁵,

²⁴ Por ejemplo, en el caso del TSJ de Aragón, que cuenta con 7 magistrados, si bien la sección de casación puede formarse íntegramente con magistrados de la propia sala (el presidente de la sala, el presidente de la Sección Segunda y tres magistrados de la sala), se prevé que la sustitución de los tres magistrados se hará, «comenzando por el más moderno en el escalafón: en primer lugar por los magistrados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo; en segundo lugar por los magistrados del Tribunal Superior de Justicia adscritos a la Sala Civil y Penal; en tercer lugar por los magistrados de la Sala Civil y Penal, y en cuarto lugar por los magistrados de la Sala de lo Social». *Vid.* la Propuesta formulada por la Presidencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón, de 24 de noviembre de 2017, sobre las normas de composición de la Sección de Casación, aprobada por la Sala de Gobierno del TSJ de Aragón, en sesión celebrada el 22 de diciembre de 2017.

²⁵ *Vid.* el Acuerdo de 31 de octubre de 2019, que realiza el control de legalidad del acuerdo adoptado por la Sala de Gobierno del TSJ de Cantabria, en su reunión de fecha 11 de febrero de 2019, sobre propuesta relativa a las nuevas normas de organización de la sala, con el objeto de regular la organización y composición de la Sala de lo Contencioso-Administrativo y la integración y funcionamiento de la Sección de Casación.

por cuanto habrían quedado «contaminados». Sin embargo, otros autores, como Alegre Ávila (2019, pp. 59-60) y Trias Prats (2021, pp. 252-255) admiten tal posibilidad, sobre la premisa de que el recurso no posee carácter devolutivo y considerando, además, que no se dan aquí las circunstancias y los motivos que suscitaron la crítica de la sentencia del TEDH mencionada. Esta opción también se ha materializado en algunos TSJ; por ejemplo, en los de Islas Baleares y Navarra²⁶.

En tercer lugar, no podemos dejar de señalar algunas de las paradojas a que conducen los problemas organizativos señalados en torno a la constitución de la sección especial, si nos atenemos a la función nomofiláctica del recurso de casación autonómica, destinado principalmente a la formación de jurisprudencia. Por un lado, si, como han hecho algunos TSJ, se completa el número de magistrados necesario para conformar dicha sección acudiendo a las reglas de sustitución del artículo 199 de la LOPJ, va a resultar que magistrados de otros órdenes jurisdiccionales –civil, penal o social–, sin la necesaria especialización en el ámbito contencioso-administrativo, acabarán fijando jurisprudencia sobre el derecho autonómico, lo cual resulta muy cuestionable²⁷. Por otro, como advierte Casado Casado (2019, p. 296), también pueden encontrarse otras situaciones paradójicas en TSJ con varias salas o secciones, ya que, en muchos casos, puede suceder que los magistrados que conforman la sección de casación y que están llamados a resolver el recurso

sean magistrados diferentes a los que intervienen habitualmente, por razón de especialización y según las normas de reparto establecidas, para conocer de esa materia y sean quienes acaben fijando la jurisprudencia en el ámbito autonómico (por ejemplo, magistrados especializados en materia tributaria podrían fijar jurisprudencia en materia de urbanismo),

lo que ha suscitado muchas reticencias en los TSJ²⁸.

²⁶ En el Acuerdo de la Sala de Gobierno del TSJ de Navarra, de 27 de junio de 2016, se determina que la sección de casación «estará compuesta por el presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en todo caso, que la presidirá y por otros cuatro magistrados de la propia Sala de lo Contencioso de este Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que por turno y para cada año judicial se establecerán por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Navarra» (apartado 21.º 1, párrafo 1.º). En el TSJ de las Islas Baleares, en el caso del presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, al intervenir en todas las deliberaciones ordinarias, sí se aplica el deber de abstención y no preside la Sección de Casación.

²⁷ Al respecto, se muestran muy críticas las magistradas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cantabria Clara Penín Alegre y María Esther Castanedo García. *Vid.* los votos particulares que formulan, respectivamente, en el Auto del TSJ de Cantabria de 6 de febrero de 2018 (rec. núm. 263/2017), FJ 6.º; y en el Auto de 9 de mayo de 2018 (rec. núm. 257/2017), FJ 4.º.

²⁸ El TSJ de Galicia, para evitar que puedan formar jurisprudencia sin que intervengan los magistrados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con especialización en aquella materia, ha entendido que

Por último, no puede dejar de apuntarse el impacto que en los criterios interpretativos respecto a la casación autonómica puede provocar la variabilidad en la composición de la sección especial. La materialización práctica de la abstención –en caso de aplicación estricta del art. 219.11 de la LOPJ– va a obligar a frecuentes cambios en la configuración de dicho órgano, bien por la necesidad de acudir a la sustitución por magistrados de otros órdenes jurisdiccionales, bien por la necesidad de sustituir a los magistrados que participaron en la resolución impugnada por otros de la propia sala, con movimientos continuos de los miembros integrantes.

A la vista de lo expuesto, son evidentes los problemas organizativos y las disfunciones planteados con motivo de la constitución de la sección regulada en el artículo 86.3, párrafos 2.º y 3.º de la LJCA. La traslación práctica del contenido de este precepto ha derivado en una diversidad de modelos en la composición de dicho órgano, por lo que la composición del órgano encargado de resolver la casación autonómica es diferente en los diversos TSJ e, incluso, directamente no ha podido constituirse en algunos de ellos. El panorama no puede ser más variopinto: TSJ que garantizan una sección con una composición distinta a la que adoptó la resolución recurrida; otros en que, en cambio, coincide plenamente. Algunos compuestos únicamente por magistrados de lo contencioso-administrativo; otros integrados también por magistrados de otros órdenes jurisdiccionales. Incluso hay casos en que el presidente de la sección no es el de la sala de lo contencioso-administrativo o ni tan siquiera un magistrado de lo contencioso-administrativo, sino de otro orden jurisdiccional, a pesar de la dicción literal del artículo 86.3 de la LJCA²⁹; y otros en que la composición de la sección es diferente en función de si se trata de recursos contra sentencias y autos dictados por la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ o contra sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo³⁰. Ciertamente, la radiografía presentada, que refleja una enorme diversidad, no deja de suscitar una gran perplejidad, si partimos de que una de las pocas cuestiones reguladas por la LJCA en relación con la casación autonómica es precisamente la composición de la sección especial de casación.

en la Sección de Casación debe haber un magistrado/a de la sección de la que proceda la sentencia recurrida y que no haya formado parte del tribunal sentenciador. *Vid.* los criterios de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia sobre los recursos de casación por infracción de normativa autonómica, aprobados por el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en sesión celebrada el día 19 de abril de 2022, y aprobados por la Sala de Gobierno, en sesión celebrada el día 22 de abril de 2022.

²⁹ Así sucedía inicialmente en el TSJ de Cantabria, donde el presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, si había intervenido en la deliberación de la sentencia objeto de casación, era sustituido por el magistrado más antiguo en la carrera judicial de todos los que integran la sección de casación que no hubiera intervenido en su deliberación –sin ser todos ellos del ámbito contencioso-administrativo–.

³⁰ Es el caso del TSJ de Galicia. *Vid.* los criterios de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia sobre los recursos de casación por infracción de normativa autonómica, aprobados por el pleno de esta sala, el 19 de abril de 2022, y aprobados por la Sala de Gobierno, en sesión de 22 de abril de 2022.

3.3. La necesidad de garantizar la aplicación del recurso de casación autonómica. Algunas propuestas para la composición de la sección especial de casación

Las páginas precedentes evidencian la pésima regulación de la sección del artículo 86.3 de la LJCA. En buena medida, los problemas suscitados se deben a que se ha copiado tal cual la regulación de la composición de la sección especial a que se atribuía la competencia para resolver el recurso de casación para la unificación de doctrina, sin tener en cuenta que, a diferencia de este recurso, el de casación autonómica ordinaria vigente se aplica en las salas de lo contencioso-administrativo de todos los TSJ y no está limitado a las salas de lo contencioso-administrativo con varias salas territoriales o varias secciones. En todo caso, la necesidad de aplicar el recurso de casación obliga a salvar las dificultades planteadas en aras de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva.

El insatisfactorio resultado a que conduce la aplicación del artículo 86.3 de la LJCA podría superarse en aquellos TSJ con una sala de lo contencioso-administrativo de sección única, interpretando, como Sospedra Navas (2017, apartado III) que aun cuando la competencia se atribuye a la sección de casación en los supuestos de TSJ con varias salas o secciones, la competencia correspondería a la sala de sección única en el resto de casos. Tal interpretación derivaría de una interpretación sistemática del precepto con las disposiciones de la LOPJ, de acuerdo con los antecedentes legislativos. En los casos en que directamente resulta imposible la conformación de la sección especial de casación –por no tener cinco miembros– o presenta serias dificultades –por tener un número escaso de magistrados–, también podría acudir-se a la regla del artículo 196 de la LOPJ. Conforme a este precepto, «en los casos en que la ley no disponga otra cosa bastarán tres magistrados para formar la sala», por lo que podría interpretarse que el artículo 86.3 de la LJCA únicamente se refiere a la composición orgánica de la sección, pero no a los miembros necesarios para ejercer legalmente la jurisdicción, que son legalmente tres³¹. Esta ha sido la solución adoptada por el TSJ de las Islas Baleares. En todo caso, estas soluciones pasan por aceptar que los magistrados que han intervenido en la adopción de la resolución recurrida también pueden pronunciarse después sobre el recurso de casación, entendiendo, como hace Trias Prats (2021, p. 254), que no se pondría en discusión la imparcialidad de la sección, por carecer este recurso de carácter devolutivo.

Por otra parte, también debe tenerse presente la posibilidad de intervención del pleno de la sala en la resolución de los recursos de casación autonómica, circunstancia que podría paliar algunos de los problemas señalados, como el provocado por la merma experimentada en la composición de la sección especial como consecuencia de una aplicación estricta de la causa de abstención recogida en el artículo 219.11 de la LOPJ. El artículo 264 de la

³¹ Esta es la solución apuntada en el Informe jurídico emitido por el Gabinete Técnico del CGPJ, a solicitud de la Comisión Permanente, sobre la constitución de la sección de casación en aquellas salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ que no tengan cinco miembros, con fecha 30 de mayo de 2017.

LOPJ permite convocar pleno jurisdiccional para conocer de uno o varios asuntos al objeto de unificar criterio y nada obsta a que pueda asignarse, en los acuerdos de distribución de asuntos entre las diversas salas o secciones, la resolución del recurso de casación al pleno de la sala, como ha sostenido Hinojosa Martínez (2018, p. 478).

En todo caso, lo cierto es que la composición de la sección especial de casación no es la más adecuada, sobre todo cuando se trata de revisar las propias resoluciones de la sala de lo contencioso-administrativo, por lo que, *de lege ferenda*, podrían plantearse otras propuestas que contribuyeran a mejorar el deficiente marco jurídico actual. De cara a una futura regulación, quizás lo más acertado sería introducir también en la casación autonómica la diferenciación entre el órgano que ha de resolver sobre la admisión y el encargado del enjuiciamiento del recurso. Desde esta perspectiva, Hinojosa Martínez (2018, p. 478) propone, en los casos de recursos planteados contra las propias resoluciones de la sala, atribuir la función de admisión a un órgano de composición más reducida³² –que podría ser la prevista en la LJCA– y la de resolución a un órgano de composición más amplia que podría ser incluso el pleno de la sala o salas. De esta forma, se extremaría

la garantía de su resultado y, sobre todo, su autoridad frente a la que habría de reconocerse a la sentencia o auto recurridos como procedentes de los propios magistrados del Tribunal Superior y, en muchos casos, de aquellos que tienen atribuida la resolución de los asuntos en la materia sobre la que versa la casación.

4. El objeto del recurso de casación autonómica

La LJCA deja en el aire, a pesar de su importancia, la determinación del objeto del recurso. Esta cuestión no se aborda en el artículo 86.3, que únicamente determina la infracción que servirá de fundamento al recurso, imponiendo que se trate de normas emanadas de la comunidad autónoma. Más allá de esta previsión, nada se dice sobre las resoluciones recurribles, lo que ha desatado una diversidad de interpretaciones en los TSJ y ha motivado, incluso, la intervención del TC.

4.1. La infracción de las normas emanadas de la comunidad autónoma como fundamento

A diferencia de la modalidad estatal del recurso de casación, fundamentada en la infracción de normas de derecho estatal o de la Unión Europea, la autonómica solo puede fundamentarse en la «infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma» (art. 86.3,

³² En el caso de los recursos de casación contra resoluciones de los juzgados, este órgano podría encargarse tanto de la admisión como del recurso (Hinojosa Martínez, 2018, p. 478).

párrafo 2.º). De este modo, el derecho autonómico se excluye de la casación ante el TS y deviene requisito esencial de la casación ante los TSJ, siendo el tipo de infracción –estatal o europea; o autonómica– el elemento clave para delimitar la competencia para la tramitación y resolución del recurso –TS en el primer caso y TSJ en el segundo–. Esta exigencia es lógica, habida cuenta de que «la casación autonómica debe en todo caso preservar la función del TS como órgano judicial superior en todos los órdenes, que recoge el artículo 123 CE» (Alonso Mas, 2013, p. 109). Por lo tanto, constituye un requisito indispensable del recurso de casación autonómica que la resolución impugnada haya incurrido en la infracción de normas autonómicas (Trias Prats, 2021, p. 129) y el recurrente «deberá justificar en su anuncio del recurso que las normas jurídicas cuya infracción denuncia son precisamente autonómicas, al ser este el presupuesto básico de pertinencia y procedibilidad de ese específico cauce casacional»³³. En caso contrario, de tratarse de normas estatales o comunitarias, la competencia sobre el recurso recaería en el TS³⁴ y no en los TSJ³⁵. Es más, el TS, de forma reiterada, ha considerado que, cuando el núcleo de la cuestión litigiosa se rige por normas del derecho autonómico, resulta inútil una cita artificiosa y meramente instrumental de normas estatales³⁶.

Sin embargo, en ocasiones, no resulta fácil delimitar si el litigio está sometido a normas de derecho autonómico o de derecho estatal o europeo. Por una parte, como advierte Trias Prats (2021, p. 129), no siempre es sencillo identificar el origen de las normas implicadas, especialmente en aquellos supuestos en que el contenido de la norma autonómica resulta coincidente con la estatal. Por otra, existen abundantes entrecruzamientos competenciales y, en numerosas ocasiones, confluyen sobre una misma materia normas de diversa procedencia que pueden resultar vulneradas³⁷. Por ello, resultan fundamentales los criterios que ha ido forjando el TS a fin de determinar si procede la modalidad estatal del recurso de casación o la autonómica. En cuanto a la primera situación (coincidencia de normas estatales y autonómicas), tras la reforma de 2015, el TS ha mantenido su doctrina asentada sobre el antiguo recurso de

³³ Auto del TS de 22 de enero de 2021 (rec. núm. 491/2020), FJ 1.º.

³⁴ Téngase en cuenta, no obstante, que, en relación con el derecho local, el TS lo excluye de casación, al considerar que «la casación ante el Tribunal Supremo se ciñe al examen del Derecho estatal (o de la Unión Europea)» y que «las determinaciones de Derecho local no alcanzan a la esfera del Derecho estatal». *Vid.*, por ejemplo, el Auto de 3 de noviembre de 2022 (rec. núm. 493/2022).

³⁵ Con arreglo a la jurisprudencia del TS, no hay que tener en cuenta la naturaleza estatal o autonómica de las disposiciones impugnadas en el proceso de instancia, sino «la fundamentación jurídica de la sentencia», de modo que «lo relevante no es que la disposición impugnada ante el Tribunal *a quo* sea estatal o autonómica, sino que el debate procesal haya girado en torno a la interpretación y aplicación de normas estatales o de la Unión Europea, y en el escrito de preparación del recurso de casación ante el Tribunal Supremo se denuncie y justifique la infracción de esas normas». Auto del TS de 2 de julio de 2018 (rec. núm. 250/2018), FJ 3.º.

³⁶ *Vid.*, por ejemplo, Auto de 26 de junio de 2017 (rec. núm. 295/2017), FJ 3.º; y de 7 de mayo de 2018 (rec. núm. 197/2017), FJ 2.º.

³⁷ *Vid.* Alonso Mas (2013, pp. 112-148), que presenta diferentes supuestos en que se produce la concurrencia o interacción entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos jurídicos autonómicos.

casación. Así, considera que procede el recurso ante el TS, aun habiendo versado el debate de instancia sobre derecho autonómico, cuando el derecho autonómico invocado como 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 del derecho autonómico aplicado»³⁸. La justificación la halla en «el valor de complementar el ordenamiento jurídico que el artículo 1.6 del Código Civil otorga a la jurisprudencia no desaparece por la existencia del derecho autonómico».

Por lo que respecta a la segunda situación (conurrencia de normas estatales y autonómicas), aunque la LJCA no contiene previsión alguna, el TS ha reconocido la posibilidad de coexistencia de ambos recursos en relación con un mismo pleito, estableciendo al respecto algunas pautas, con el fin evitar que se dicten resoluciones de sentido contradictorio. La regla general sería conferir prioridad al recurso estatal sobre el autonómico «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”»³⁹. En cambio, «sería procedente dar preferencia a la tramitación del recurso autonómico sobre el estatal» cuando las normas estatales no condicionen el resultado del recurso de casación autonómica⁴⁰.

4.2. Las resoluciones recurribles: las incertidumbres existentes y la disparidad de criterios interpretativos de los tribunales superiores de justicia

Uno de los principales interrogantes que no despeja la LJCA en relación con el recurso de casación autonómica es el de cuáles son las resoluciones recurribles, cuestión, sin embargo, ampliamente tratada en la casación ante el TS. La cuestión no es baladí, ya que esta carencia legal ha generado importantes problemas de integración normativa (Quintana Carretero *et al.* (2019, p. 548), ha motivado el surgimiento de una disparidad de soluciones interpretativas para colmar las lagunas existentes en el ámbito territorial de los diferentes TSJ y la intervención del TC.

Dos son las cuestiones fundamentales que se plantean y que han originado un intenso debate, tanto en la doctrina como en el seno de los TSJ. Por una parte, si este recurso alcanza a las sentencias dictadas por las propias salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ y también a las de los juzgados de lo contencioso-administrativo, o únicamente a

³⁸ Auto del TS de 6 de marzo de 2018 (rec. núm. 580/2017. En el mismo sentido, entre otros muchos, el Auto de 29 de octubre de 2020 (rec. núm. 133/2020).

³⁹ Auto del TS de 17 de julio de 2017 (rec. núm. 1271/2017), FJ 2.º.

⁴⁰ FJ 2.º del auto citado en la nota anterior.

estas últimas. Por otra, si este recurso también puede utilizarse frente a autos de las propias salas o de los juzgados.

4.2.1. Las distintas posiciones de los tribunales superiores de justicia sobre las sentencias que pueden ser objeto de recurso: discrepancia, asimetría y gran desconcierto

Desde el punto de vista de las sentencias que pueden ser objeto de recurso de casación autonómica, la cuestión más conflictiva que se ha suscitado es la de si pueden recurrirse las sentencias dictadas por las propias salas de lo contencioso-administrativo –dictadas en única instancia o en apelación–, cuestión que ha dado lugar, en los diferentes TSJ, a criterios interpretativos dispares que, además, han ido evolucionando y cambiando⁴¹.

4.2.1.1. La disparidad de las posturas iniciales y su modulación tras las sentencias del Tribunal Constitucional 98/2020 y 99/2020

Inicialmente, algunos TSJ directamente negaron la existencia y la operatividad del recurso por infracción de la normativa autonómica en su ámbito jurisdiccional (es el caso de los de Extremadura y La Rioja), y, en consecuencia, tanto frente a las sentencias de las propias salas como frente a las de los juzgados de lo contencioso-administrativo, en buena medida, como ya vimos, por las dificultades organizativas existentes para constituir la sección especial de casación⁴². Otros interpretaron desde el principio que cabía este recurso frente a las sentencias de los juzgados, pero lo negaron sistemáticamente frente a sus propias sentencias (es el caso del de Cataluña)⁴³ porque la finalidad a que estaría llamado el eventual recurso de casación –asegurar la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico autonómico– ya quedó satisfecha en la sentencia dictada previamente

⁴¹ En cambio, las salas de lo contencioso-administrativo de los TTSSJ (con la salvedad de los de Extremadura y La Rioja) no han encontrado obstáculos para aceptar la recurribilidad mediante el recurso de casación autonómica de las sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo, en los mismos supuestos establecidos en la regulación del recurso de casación estatal ante el TS. Como ponen de manifiesto Quintana Carretero *et al.* (2019, p. 554) la recurribilidad de las sentencias de los juzgados «resulta imprescindible para posibilitar la formación de jurisprudencia sobre Derecho autonómico que persigue esta modalidad del recurso de casación».

⁴² *Vid.*, por ejemplo, los Autos del TSJ de Extremadura de 22 de junio de 2017 y de La Rioja de 9 de febrero de 2018, que niegan la recurribilidad de las sentencias de la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo. En el caso de Extremadura, también rechazó inicialmente la posibilidad de recurso de casación autonómica contra las sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo. *Vid.* el Auto de 6 de septiembre de 2018.

⁴³ *Vid.*, por ejemplo, el Auto de 10 de mayo de 2017 (rec. núm. 3/2017), FJ 3.º y 4.º. Como advierte Parejo Alfonso (2018, p. 351), también fue esta la postura inicial del TSJ de la Comunidad Valenciana, rápidamente rectificada.

por la sala de lo contencioso-administrativo y, en consecuencia, carecería de razón de ser. Otros, en cambio, consideraron que podían ser objeto de este recurso tanto las sentencias de los juzgados como las de las propias salas, aunque en este último caso con diferente extensión, en función de la interpretación realizada en torno a la configuración del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia (es el caso de los de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco)⁴⁴. Por su parte, el TSJ de Castilla-La Mancha no se pronunció inicialmente, a la espera del resultado de tres cuestiones de inconstitucionalidad planteadas ante el TC⁴⁵.

En este confuso escenario, irrumpieron dos sentencias clave del TC que han venido a reconfigurar el mosaico existente, introduciendo algunas variantes importantes. Nos referimos a las sentencias 98/2020 y 99/2020, cuya doctrina ha sido seguida posteriormente por otras muchas. La primera de ellas trae causa del recurso de amparo promovido por el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès contra determinados autos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña que decidieron tener por no preparado el recurso de casación autonómica que pretendía interponer contra una sentencia de la sección 3.^a de dicha sala, por no considerar susceptibles de casación las sentencias dictadas por la propia sala. El TC considera que la interpretación que se realiza, al excluir las sentencias dictadas por las secciones o las salas de lo contencioso-administrativo,

constituye el resultado de un acto de interpretación y aplicación del art. 86 LJCA que se sustenta en un conjunto de argumentos que no responden a la finalidad perseguida por el legislador y reconocida por este tribunal, de constituir esta modalidad de impugnación el «instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho», en este caso del derecho autonómico. Pero es que, además, aquella interpretación tampoco cumple las dos exigencias de configuración paralela y de remisión implícita que este tribunal ha reconocido, en términos de equiparación normativa, a esta modalidad de recurso respecto del de casación por infracción de la normativa estatal o de la Unión Europea (FJ 3.º).

En consecuencia, estima el recurso del ayuntamiento y aprecia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso al recurso, que aquel reclama.

⁴⁴ *Vid.*, por ejemplo, los Autos de los TSJ de Andalucía, de 24 de enero de 2018 (rec. núm. 14/2017); Aragón, de 15 de febrero de 2018 (rec. núm. 241/2017); Asturias, de 18 de abril de 2017 (rec. núm. 3/2016); Canarias, de 2 de marzo de 2018 (rec. núm. 3/2017); Cantabria, de 6 de febrero de 2018 (rec. núm. 263/2017); Castilla y León, de 23 de junio de 2017 (rec. núm. 33/2017); Comunidad Valenciana, de 30 de noviembre de 2017 (rec. núm. 403/2017); Galicia, de 17 de marzo de 2017 (rec. núm. 4105/2017); Islas Baleares, de 14 de noviembre de 2019 (rec. núm. 2/2019); Madrid, de 17 de mayo de 2017 (rec. núm. 10/2017); Murcia, de 16 de enero de 2019 (rec. núm. 1/2018); Navarra, de 31 de enero de 2018 (rec. núm. 453/2017); y País Vasco, de 12 de febrero de 2018 (rec. núm. 1/2018).

⁴⁵ *Vid. supra* el apartado 2.2 de este trabajo.

La segunda se pronuncia sobre el recurso de amparo promovido por la Junta de Extremadura contra una resolución de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura, que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones formulado frente a un auto por el que se inadmitía un recurso de casación por infracción de la normativa autonómica frente a una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida. También aquí el TC considera que no se ha realizado una interpretación correcta del artículo 86 de la LJCA. En su opinión,

el órgano judicial, al inadmitir el recurso de casación en virtud de una interpretación literal del artículo 86.3 de la LJCA ha llegado a un resultado materialmente contrario al derecho de acceso al recurso que consagra el artículo 24.1 de la CE. En efecto, la decisión adoptada, al no tomar en consideración que el artículo 86.3 de la LJCA, al regular el recurso de casación autonómico, contiene una remisión implícita a la regulación del recurso de casación por vulneración del derecho estatal o de la Unión Europea (STC 128/2018, FJ 6.º y 7.º) y excluir del recurso de casación autonómico a las resoluciones de los juzgados de lo contencioso-administrativo en los supuestos en los que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 86.1, apartado segundo, LJCA, serían susceptibles de casación, está inadmitiendo este recurso sin que exista una causa legal en la que se prevea esta consecuencia, lo que, de acuerdo con la jurisprudencia de este tribunal, determina la vulneración del derecho que garantiza el artículo 24.1 de la CE (FJ 3º).

A la luz de estas sentencias, queda clara la existencia de la posibilidad de recurso de casación autonómica frente a las sentencias dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ –por lo menos, en los que tienen varias secciones o salas– y los juzgados, por lo que ello ha obligado a algunos TSJ a modificar los criterios interpretativos hasta entonces sostenidos.

4.2.1.2. Las distintas posiciones en la actualidad

Tras las sentencias 98/2020 y 99/2020, los TSJ de Cataluña y Extremadura han variado sus posiciones. En el caso de Cataluña, el TSJ, frente a su postura anterior, ha admitido algunos recursos de casación frente a sus propias sentencias⁴⁶. En el caso de Extremadura, ha admitido siete recursos de casación contra sentencias de los juzgados⁴⁷. Asimismo, ha variado su posicionamiento el TSJ de Cantabria, que, desde 2020, no admite casaciones autonómicas frente a sus sentencias.

⁴⁶ *Vid.*, por ejemplo, el Auto de 7 de febrero de 2022 (rec. núm. 39/2021).

⁴⁷ *Vid.*, por ejemplo, el Auto de 14 de septiembre de 2020, que admite un recurso de casación frente a una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida, en materia de retribuciones de personal sanitario, ámbito en el que sobre la misma cuestión los juzgados núm. 1 y núm. 2 de Mérida habían dado una solución distinta.

A la vista de esta evolución y teniendo en cuenta los posicionamientos de los diferentes TSJ, actualmente, hallamos tres situaciones diferentes. En primer lugar, la del TSJ de La Rioja, en que el recurso sigue sin ser posible, ni frente a las sentencias de la propia sala de lo contencioso-administrativo ni frente a las sentencias de los juzgados, a pesar de la jurisprudencia constitucional.

En segundo lugar, la de los TSJ de Extremadura y Cantabria, en que el recurso de casación es posible frente a las sentencias de los juzgados, pero no frente a las sentencias de la propia sala. En el primer caso, el propio TC, en el Auto 41/2018, de 16 de abril, ha avalado la interpretación realizada por el TSJ de Extremadura, conforme a la cual se excluyen de casación por infracción de la normativa autonómica las sentencias dictadas por la propia sala, única, de lo contencioso-administrativo. En el segundo caso, con las nuevas normas de organización y composición de la sala de lo contencioso-administrativo y de integración y funcionamiento de la sección de casación autonómica, adoptadas tras el Acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ de 31 de octubre de 2019⁴⁸, y aprobadas por la Sala de Gobierno en sesión de 5 de noviembre de 2020⁴⁹, se ha optado –tras haber estado suspendida la sección especial de casación en 2019 y hasta el mes de diciembre de 2020–⁵⁰ por no admitir el recurso de casación frente a sentencias de la propia sala e integrar una sección de casación autonómica para las sentencias dictadas por los juzgados⁵¹.

En tercer lugar, la del resto de TSJ (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares, Madrid, Navarra, País Vasco y Región de Murcia), que admiten la recurribilidad en casación tanto de las sentencias de los juzgados como de las propias salas de lo contencioso, si bien, en este último caso, hay disparidad de criterios en cuanto a la configuración del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, lo que determina una mayor o menor extensión del recurso, como veremos⁵².

⁴⁸ Mediante este acuerdo se efectuó el control de legalidad del acuerdo adoptado por la Sala de Gobierno del TSJ de Cantabria, en su reunión de fecha 11 de febrero de 2019, sobre propuesta del presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo relativa a las nuevas normas de organización de la sala, que tenían por objeto regular su organización y composición y la integración y funcionamiento de la sección de casación. La Comisión Permanente del CGPJ consideró que dicho acuerdo no era conforme a derecho.

⁴⁹ Con el control de legalidad favorable de la Comisión Permanente del CGPJ de 25 de noviembre de 2020, tal y como se pone de manifiesto en la Memoria Judicial del TSJ de Cantabria de 2020 (p. 44).

⁵⁰ Así se pone de manifiesto en la Memoria Judicial del TSJ de Cantabria de 2020 (p. 45) y en la de 2019 (p. 27).

⁵¹ Con la particularidad adicional, como advierte Baeza Díaz-Portales (2021, p. 433), «de que todos los asuntos que afecten a normas autonómicas son vistos por una sección –prácticamente en Pleno– con el objetivo de fijar doctrina “jurisprudencial” sobre la normativa autonómica cuestionada».

⁵² *Vid. infra*, el apartado 5 de este trabajo.

4.2.2. ¿Y qué sucede con los autos? Acerca de la recurribilidad de los autos de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia y de los juzgados

Otra cuestión no resuelta por la LJCA es si son recurribles en casación autonómica los autos de las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ y de los juzgados de lo contencioso-administrativo, lo que ha suscitado también una incertidumbre importante. De una interpretación sistemática de los párrafos 1 y 3 del artículo 86.3 de la LJCA y de una aplicación analógica de las reglas de la casación estatal se derivaría claramente la exclusión de los autos de los juzgados, ya que el artículo 87 de la LJCA solo admite la casación ante el TS contra autos dictados por órganos judiciales colegiados (Sospedra Navas, 2017, apartado III.2.2; Cudero Blas, 2016, apartado IV).

En cuanto a los autos de las salas de lo contencioso-administrativo, hay división de opiniones entre quienes sostienen su impugnabilidad (Ruiz López, 2016, p. 134; Quintana Carretero *et al.*, 2019, p. 554)⁵³ y quienes la niegan (Quintana Carretero *et al.*, 2016, p. 401; Sospedra Navas, 2017, apartado III.2.2), por cuanto en la casación contra autos entran en juego normas procesales –estatales–, conectadas con el derecho a la tutela judicial efectiva, cuya interpretación corresponde al TS. Sin embargo, los TSJ admiten mayoritariamente la recurribilidad, mediante la casación autonómica, de los autos de las propias salas de lo contencioso-administrativo, en los mismos supuestos que en la casación ante el TS, aunque únicamente en los casos en que el recurso se funde en infracción de normas de la comunidad autónoma. En nuestra opinión, cabe admitir el recurso de casación autonómica frente a los autos de las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ, cuando interpreten y apliquen normativa autonómica y tal interpretación constituya la *ratio decidendi* de aquellos, interpretación que también consideran plausible Quintana Carretero *et al.* (2016, p. 401), aunque no la compartan. No obstante, como advierte Ruiz López (2016, p. 134)

en la mayoría de los autos entran en juego normas procesales cuya competencia está reservada en exclusiva al Estado (artículo 149.1.16.^a de la CE), no a las comunidades autónomas, por lo que la virtualidad del recurso de casación autonómico contra los autos puede ser escasa.

⁵³ Aun cuando en 2016 estos autores defendieron la no recurribilidad en casación autonómica de los autos de las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ, en 2019, entienden que también debe admitirse este recurso contra los autos de las salas «aunque solo fuera ante la eventualidad de que en una misma sala fijaran ante cuestiones sustancialmente iguales una interpretación de las normas de Derecho autonómico contradictoria. Tal circunstancia, sin duda, justificaría su recurribilidad mediante esta modalidad casacional, ante la evidente necesidad de que tales contradicciones fueran reducidas a la unidad, a fin de salvaguardar el interés general en la interpretación y aplicación del Ordenamiento, conforme a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica» (Quintana Carretero *et al.*, 2019, p. 554).

5. El interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: la asimetría reinante en los tribunales superiores de justicia

En el nuevo modelo casacional instaurado tras la reforma de 2015, el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la «clave de bóveda» y la «puerta de acceso al recurso de casación»⁵⁴, por lo que constituye una exigencia ineludible para la admisión del recurso. Teniendo en cuenta la filosofía que inspira la reforma, la presencia de interés casacional objetivo es la base sobre la que se construye el nuevo recurso de casación, por lo que este requisito debe resultar plenamente aplicable a las dos modalidades casacionales existentes (Trias Prats, 2021, p. 187). Sin embargo, la LJCA solo lo regula en el recurso de casación ante el TS. Con arreglo al artículo 88.1 de la LJCA, el recurso de casación podrá ser admitido a trámite si, «invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia». Por lo tanto, este elemento es la clave para la admisión y, aunque la LJCA no lo define de forma pormenorizada, como advierte Casado Casado (2019, p. 191), «acota el marco en que ha de desenvolverse tal apreciación», con la inclusión de una doble relación –meramente indicativa– de supuestos en que podrá apreciarse que existe interés casacional (art. 88.2 LJCA) y de supuestos en que se presumirá (art. 88.3 LJCA)⁵⁵, sin perjuicio de que puedan existir otros. Sin embargo, la LJCA obvia toda referencia al interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en el caso del recurso de casación ante los TSJ. De nuevo, una cuestión de la máxima relevancia, en la que se juega la admisión del recurso, está carente de toda regulación, lo que obliga a colmar esta laguna y a plantear si es posible trasladar a la casación autonómica las prescripciones normativas que la LJCA ha establecido para la casación estatal. La cuestión estriba en determinar si es factible la aplicación de los artículos 88.2 y 3 de la LJCA en el caso de los recursos de casación fundados en la infracción de normas autonómicas o, por el contrario, el interés casacional objetivo en este caso debe ser objeto de algún tipo de modulación.

Ante la inexistencia de regulación, han vuelto a aflorar diferentes criterios interpretativos en el seno de los TSJ, en torno a cuándo puede apreciarse interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia; en particular, en el caso de que el recurso se dirija contra sentencias de las propias salas, por cuanto ya existe un pronunciamiento previo de la sala y ello podría llevar a entender que existe ya jurisprudencia formada sobre la cuestión litigiosa, como han hecho algunos TSJ⁵⁶. En consecuencia, también en esta cuestión hay

⁵⁴ Términos utilizados reiteradamente por el TS. *Vid.*, por ejemplo, el Auto de 15 de marzo de 2023 (rec. núm. 5165/2022), FJ 3.º.

⁵⁵ Nos remitimos al amplio examen que realiza Hinojosa Martínez (2018, pp. 336-368).

⁵⁶ Circunstancias y particularidades que no se dan en el caso del recurso de casación autonómica frente a sentencias de los juzgados, donde esta cuestión no se ha mostrado conflictiva, más allá de la necesidad

posiciones divergentes, materializadas en interpretaciones más o menos expansivas del recurso de casación autonómica. Además, no existe aquí pronunciamiento alguno del TC, que no ha entrado a analizar esta cuestión en particular ni a ofrecer una interpretación de este vacío. En este contexto, analizados los posicionamientos en torno a la configuración del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, actualmente, los TSJ pueden agruparse en dos bloques, en función de si optan por una interpretación restrictiva del recurso de casación o, por el contrario, por una interpretación expansiva del mismo.

5.1. La posición mayoritaria: una interpretación restrictiva del recurso de casación autonómica

La posición mayoritaria –sostenida desde el principio por el TSJ de Madrid, seguida posteriormente por los de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares, Navarra y País Vasco, y, actualmente, también por el de Asturias⁵⁷ es una «interpretación contenida y pragmática del recurso de casación autonómico»⁵⁸. Con arreglo a esta interpretación, de la que es paradigmática el Auto del TSJ de Madrid de 17 de mayo de 2017, «a salvo de la existencia de supuestos de interés casacional objetivo no expresamente previstos en el artículo 88 LJCA y del juicio que merezca en cada caso el supuesto de presunción de interés casacional de la letra c) del artículo 88.3 LJCA»⁵⁹, solo cabría admitir la existencia de interés casacional objetivo en el recurso de casación autonómica frente a sentencias de las propias salas de lo contencioso-administrativo cuando, ante cuestiones sustancialmente iguales, el criterio sostenido por la sentencia impugnada, en interpretación de normas autonómicas en que se fundamenta el fallo, y el seguido por otra u otras sentencias de la misma sala sean contradictorios entre sí [art. 88.2.a) de la LJCA], salvo que se deba a un legítimo y razonado cambio de criterio⁶⁰; y cuando la resolución recurrida se apartara deliberadamente de la jurisprudencia

de integrar la laguna existente con la aplicación analógica de la normativa reguladora de la casación estatal. *Vid.* el Auto TSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de septiembre de 2022 (rec. núm. 282/2022).

⁵⁷ Inicialmente, el TSJ de Asturias adoptó una posición expansiva del recurso de casación autonómica. Sin embargo, tras el Acuerdo del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Asturias de 15 de julio de 2021, de unificación de criterios sobre el recurso de casación autonómica, solo admite la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en el recurso de casación autonómica frente a las sentencias de la propia sala en los supuestos recogidos en el apartado a) del artículo 82 de la LJCA y en el apartado b) del artículo 88.3 de la LJCA.

⁵⁸ Palabras empleadas por el TSJ de Asturias en el acuerdo mencionado en la nota anterior, p. 4.

⁵⁹ Por ejemplo, mediante Auto del TSJ de Castilla y León (Burgos) de 18 de febrero de 2020 (rec. núm. 22/2019), se admite un recurso de casación autonómica frente a una sentencia de la propia sala considerando que concurre el interés casacional objetivo previsto en el artículo 88.3.c) de la LJCA (FJ 3.º).

⁶⁰ O, como ha puesto de manifiesto el TSJ de las Islas Baleares, la sentencia que se pretende recurrir en casación haya sido dictada con la composición prevista en el artículo 197 de la LOPJ, precisamente con el objeto

sobre derecho autonómico existente hasta entonces (supuesto del artículo 88.3.b LJCA)⁶¹, «con la única salvedad de que el apartamiento lo fuera respecto del criterio sostenido con anterioridad por la misma sección»⁶². Fuera de estos supuestos, caracterizados por la existencia de sentencias contradictorias, con interpretaciones dispares de la misma norma, de la misma sala (sean de la misma o diferente sección), no cabría apreciar la concurrencia del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, al existir ya esta y estar representada por la doctrina recogida en la propia sentencia que se pretende impugnar y no tener por objeto el recurso la revisión de la jurisprudencia del TSJ. De este modo, con arreglo a esta tesis, el interés casacional se entiende referido exclusivamente a la unificación de doctrina⁶³, cuya fijación justifica el acceso a la sección de casación para que determine definitivamente la interpretación correcta de la norma de derecho autonómico⁶⁴.

5.2. La posición minoritaria: una interpretación expansiva del recurso de casación autonómica

En un segundo bloque, claramente minoritario, se sitúan los TSJ de Aragón y Murcia⁶⁵, aunque, inicialmente, también estaban el de Asturias, que ha variado su posicionamiento, y el de Cantabria, que ahora ya no considera recurribles las sentencias de las salas. Estos tribunales realizan una interpretación amplia del interés casacional objetivo y aprecian su concurrencia

de fijar la doctrina interpretativa correcta poniendo fin a las contradicciones anteriores. *Vid.* los autos de 14 de noviembre de 2019 (rec. núm. 2/2019), FJ 1.º; y de 26 de febrero de 2020 (rec. núm. 3/2019), FJ 1.º.

⁶¹ Este caso «conlleva la existencia de interpretaciones contradictorias del ordenamiento jurídico autonómico sobre cuestiones sustancialmente iguales, siendo por ello reconducible al primero de los supuestos enunciados» (Auto del TSJ del País Vasco de 1 de octubre de 2019 [rec. núm. 12/2019], FJ 1.º).

⁶² Auto del TSJ de Madrid de 17 de mayo de 2017 (rec. núm. 10/2017), FJ 5.º. *Vid.* también los autos de los TSJ de Andalucía, de 5 de febrero de 2018 (rec. núm. 13/2017); de Canarias, de 14 de mayo de 2019 (rec. núm. 1/2019), FJ 1.º; de Castilla-La Mancha, de 20 de diciembre de 2019 (rec. núm. 4/2019), FJ 1.º; de Castilla y León, de 7 de marzo de 2018 (rec. núm. 144/2017), FJ 4.º; de Cataluña, de 7 de febrero de 2022 (rec. núm. 39/2021), FJ 2.º, y de 28 de septiembre de 2022 (rec. núm. 17/2022), FJ 5.º; de la Comunidad Valenciana, de 28 de septiembre de 2022 (rec. núm. 282/2022), FJ 2.º; de Galicia, de 5 de julio de 2017 (rec. núm. 4184/2017), FJ 5.º; de Illes Balears, de 14 de noviembre de 2019 (rec. núm. 2/2019), FJ 1.º; de Navarra, de 22 de octubre de 2020 (rec. núm. 222/2020); y del País Vasco, de 1 de octubre de 2019 (rec. núm. 12/2019), FJ 1.º.

⁶³ Así lo expresa el TSJ de Castilla-La Mancha en el Auto de 20 de diciembre de 2019 (rec. núm. 4/2019).

⁶⁴ Advierte el TSJ de País Vasco que «el recurso de casación autonómica no se articula para que el Tribunal de casación –la Sección especial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los párrafos segundo y tercero del artículo 88.3 LJCA– someta a revisión la «jurisprudencia» sentada por la propia sala, sino para cumplir la función de formación de jurisprudencia, solo posible cuando resulta contradictoria». Auto de 1 de octubre de 2019 (rec. núm. 12/2019), FJ 1.º.

⁶⁵ No hemos podido acceder a ningún auto de admisión o inadmisión del TSJ de Murcia en materia de casación autonómica, por no estar disponibles en la base de datos del CENDOJ, pero ubicamos aquí a este TSJ, siguiendo a Quintana Carretero *et al.* (2019, p. 562), que lo sitúa en este grupo de TSJ, mencionando expresamente un Auto de 16 de enero de 2019 (rec. núm. 1/2018).

y, por lo tanto, la admisibilidad del recurso, en otros supuestos previstos en los artículos 88.2 y 88.3, más allá de los recogidos, respectivamente, en las letras a) y b). De este modo, el interés casacional objetivo se configura con mayor amplitud y podría basarse en cualquiera de las circunstancias previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 88, de forma análoga a lo que sucede en la casación estatal, sin perjuicio de los necesarios matices y adaptaciones, teniendo en cuenta que se trata de un recurso fundado en la infracción de normativa autonómica⁶⁶.

Estos TSJ admiten el recurso no solo cuando existe doctrina contradictoria en la misma sala o entre distintas secciones de la sala, sino también cuando el recurrente aduce exclusivamente la vulneración de normas autonómicas y pretende que se corrija el criterio establecido por la sentencia y obtener una nueva jurisprudencia, al entender que no es correcto el criterio sustentado en la sentencia recurrida, sin perjuicio de la posibilidad de que el resultado del recurso sea que ese criterio hermenéutico se reafirme o refuerce en lugar de que sea corregido. Así, además de en los supuestos recogidos en la letra a) del artículo 88.2 de la LJCA⁶⁷ y en la letra b) del artículo 88.3, han admitido la concurrencia de interés casacional objetivo, por ejemplo, en los supuestos en que la resolución impugnada sienta una doctrina sobre normas autonómicas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales (art. 88.2.b)⁶⁸; afecta a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso (art. 88.2.c)⁶⁹; resuelve un debate sobre la validez constitucional de una norma con rango de ley, sin que la improcedencia de plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad aparezca suficientemente esclarecida (art. 88.2.d)⁷⁰; aplica normas en las que se sustenta la razón de decidir sobre las que no existe jurisprudencia (art. 88.3.a)⁷¹; declara nula una disposición de carácter general (art. 88.3.c)⁷²; o resuelve recursos contra actos o disposiciones de los gobiernos o consejos de gobierno autonómicos (art. 88.3.e)⁷³.

⁶⁶ Al respecto, *vid.* el amplio análisis que realiza Trias Prats (2021, pp. 188-239) de los supuestos de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en la casación autonómica.

⁶⁷ *Vid.*, por ejemplo, los Autos del TSJ de Aragón de 28 de marzo de 2018 (rec. núm. 19/2018), de 28 de marzo de 2018 (rec. núm. 30/2018), de 28 de marzo de 2018 (rec. núm. 50/2018) y de 6 de febrero de 2019 (rec. núm. 13/2018).

⁶⁸ *Vid.*, por ejemplo, el Auto del TSJ de Asturias de 31 de julio de 2017 (rec. núm. 7/2017).

⁶⁹ *Vid.*, por ejemplo, los Autos de los TSJ de Asturias, de 31 de julio de 2017 (rec. núm. 7/2017); de Aragón, de 28 de marzo de 2018 (rec. núm. 19/2018), de 28 de marzo de 2018 (rec. núm. 30/2018), de 28 de marzo de 2018 (rec. núm. 50/2018) y de 6 de febrero de 2019 (rec. núm. 13/2018); y de Cantabria de 9 de mayo de 2018 (rec. núm. 257/2017).

⁷⁰ *Vid.*, por ejemplo, el Auto del TSJ de Cantabria de 9 de mayo de 2018 (rec. núm. 257/2017).

⁷¹ *Vid.*, por ejemplo, el Auto del TSJ de Cantabria de 9 de mayo de 2018 (rec. núm. 257/2017); y los autos del TSJ de Asturias de 18 de abril de 2017 (rec. núm. 3/2016), de 25 de abril de 2017 (rec. núm. 2/2016) y de 17 de mayo de 2017 (rec. núm. 2/2017).

⁷² *Vid.*, por ejemplo, los autos del TSJ de Aragón de 15 de febrero de 2018 (rec. núm. 241/2017), de 21 de diciembre de 2022 (rec. núm. 4/2020) y de 21 de diciembre de 2022 (rec. núm. 5/2019).

⁷³ *Vid.*, por ejemplo, los autos del TSJ de Cantabria de 6 de febrero de 2018 (rec. núm. 263/2017) y de 29 de junio de 2018 (rec. núm. 116/2018).

6. Realidad empírica del recurso de casación autonómica (2016-2022): valoración a partir de la experiencia práctica acumulada

A la vista del análisis precedente, es evidente que el marco jurídico actual del recurso de casación autonómica es sumamente confuso y fuente de problemas, como demuestra la divergencia interpretativa existente en el seno de los TSJ. En este contexto, cabe preguntarse por la operatividad real y la eficacia de este recurso en la práctica, transcurridos casi siete años desde su entrada en vigor. Solo a partir del análisis de los datos empíricos podremos realizar un balance completo. Como advierte López Menudo (2021, p. 104), «hay que apostar por el valor de la estadística como instrumento de reflexión jurídica sobre lo acontecido y, desde luego, como guía para enfocar el futuro mejorando regulaciones y procedimientos». Sin embargo, son muchas las dificultades que nos hemos encontrado para abordar este estudio empírico⁷⁴. Por una parte, los datos que ofrece la estadística judicial (memorias anuales del CGPJ –en especial, el apartado «Panorámica de la Justicia»– y de los TSJ y base de datos de la estadística judicial [PC-AXIS]) son muy incompletos, no se realizan sobre un patrón uniforme e, incluso, en algunos casos, como hemos podido constatar, son contradictorios, presentan inexactitudes y son desacordes con la realidad. Por otro, la base de datos del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) del CGPJ, aunque permite, a través del sistema de búsqueda, la localización de autos de admisión e inadmisión y de sentencias dictadas en casación autonómica, incluye muy pocas resoluciones judiciales en este ámbito y no ofrece publicidad de todas ellas⁷⁵. En algunos casos, como sucede con los TSJ de Andalucía, Extremadura, La Rioja y Murcia, no se halla ningún auto y, en otros, como pasa con el TSJ de Cantabria, no hay sentencia alguna, lo que dificulta enormemente la composición de una radiografía que refleje fielmente la realidad empírica del recurso de casación autonómica. Partiendo de esta situación y de la imposibilidad de reunir todos los datos relevantes que permitirían articular una valoración completa de este recurso, solo se ofrecen, a partir de la escueta información oficial obtenida y con todas las cautelas, algunos datos y cifras que pueden ayudar a valorar la operatividad real de este recurso.

La primera cuestión interesante a valorar es el número de recursos de casación planteados en el periodo analizado (2016-2022). El número total de asuntos ingresados en la sección especial de casación prevista en el artículo 86.3 de la LJCA en el conjunto de los siete años analizados es de 2.392, existiendo diferencias significativas entre TSJ. Andalucía se sitúa a la cabeza (con 655 –lo que supone el 27,38 % del total–), seguida de Castilla y León (281 –11,75

⁷⁴ Otros autores también apuntan los déficits de las estadísticas existentes para obtener una radiografía precisa de la situación de la jurisdicción contencioso-administrativa. *Vid.*, en general, Martín Rebollo (p. 343); y, para el caso concreto de la casación autonómica, Aparicio Santamaría (2018 y 2020), Casado Casado (2019, p. 318) y Trias Prats (2021, p. 149).

⁷⁵ El acceso a muchos de los autos mencionados en este trabajo se ha tenido gracias a la amabilidad de algunos magistrados/as de lo contencioso-administrativo o de abogados/as, que nos los han facilitado. A todas y a todos ellos quiero expresar mi más sincero agradecimiento.

%-), Comunidad Valenciana (265 -11,08 %-), País Vasco (259 -10,83 %-), Cataluña (197 -8,24 %-), Madrid (189 -7,90 %-), Galicia (148 -6,19 %-), Navarra (103 -4,30 %-), Canarias (102 -4,26 %-), Aragón (44 -1,84 %-), Asturias e Islas Baleares (ambos 39 -1,63 %-), Murcia (30 -1,25 %-), Castilla-La Mancha (23 -0,96 %-), Cantabria (11 -0,46 %-), Extremadura (7 -0,29 %-) y La Rioja (0, al no haberse podido constituir la sección de casación). Realmente, el número total de recursos de casación, al igual que el número de cada año, es muy bajo, lo que se aprecia claramente si lo comparamos con el número de asuntos ingresados en los TSJ y con el número de recursos de apelación (por ejemplo, en 2022, 345 recursos de casación autonómica, frente a un total de asuntos ingresados de 63.705 -de los cuales 17.131 eran recursos de apelación-; en 2021, 381 frente a 70.980 -19.482 eran recursos de apelación-; y, en 2020, 341 frente a 65.874 asuntos ingresados -15.706 recursos de apelación-).

Otro dato importante es el número de inadmisiones en relación con el número de asuntos ingresados, que ha sido de 1.059 en el período de siete años analizado, lo que supone un porcentaje de inadmisión del 44,27 %, muy inferior al del recurso de casación ante el TS, que se sitúa por encima del 80 %. Existen, sin embargo, diferencias significativas entre TSJ. En tanto que en algunos el porcentaje de inadmisiones sobre el número de asuntos de casación ingresados es muy bajo (12,98 % en el de Andalucía; y 15,66 % en el de Castilla y León), en otros se sitúa en torno al 50 % (59,39 % en el de Cataluña; 58,97 % en el de Islas Baleares; 56,31 % en el de Navarra; 53,84 % en el de Asturias; 50 % en el de Murcia; 44,02 % en el de País Vasco; y 40,91 % en el de Aragón) o muy por encima (84,31 % en el de Canarias; 82,60 % en el de Castilla-La Mancha; 82,26 % en el de la Comunidad Valenciana; 71,96 % en el de Madrid; y 70,95 % en el de Galicia). Y en algunos otros directamente no hay inadmisiones -o así lo reflejan los datos de la estadística judicial- (es el caso de los TSJ de Extremadura -donde, tras la Sentencia del TC 99/2020, solo se han presentado siete de recursos de casación frente a sentencias de un juzgado y todos fueron admitidos-, Cantabria y La Rioja -en este último, por la inoperatividad de la casación autonómica, al no haberse podido constituir la sección de casación-). Por otra parte, en relación con las inadmisiones, en el período examinado, la gran mayoría se han hecho mediante auto (870, que suponen el 82,15 %), utilizándose la providencia en 189 ocasiones (el 17,85 %), aunque también aquí hay diferencias entre TSJ. En efecto, algunos de ellos no utilizan nunca la providencia (es el caso de los de Castilla-La Mancha, Murcia, Navarra y País Vasco) o la usan muy poco, decantándose mayoritariamente por el auto (por ejemplo, es el caso de Asturias, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia o Islas Baleares); otros, en cambio, utilizan mayoritariamente la providencia (por ejemplo, es el caso de Castilla y León); y, en otros, el número de autos y providencias es similar (por ejemplo, Andalucía, Aragón y Madrid).

Con relación al tipo de resolución impugnada, la estadística judicial no aporta datos separados que permitan conocer el número de recursos de casación autonómica interpuestos contra sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo y contra sentencias de las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ, lo que impide saber con certeza en qué ámbito está teniendo más juego este recurso. Ante la inexistencia de datos estadísticos, se han analizado todas las sentencias dictadas en casación autonómica de todos los TSJ que aparecen en la base del CENDOJ (aunque son pocas), con el fin de poder tener una pequeña

muestra, aunque ello no permita conocer plenamente la realidad. Del total de 271 sentencias dictadas en casación autonómica entre 2016 y 2022 incluidas en la base del CENDOJ, 227 resuelven recursos contra sentencias de los juzgados (el 83,76 %) y solo 44 lo hacen contra sentencias de la propia sala (el 16,24 %), lo que evidencia que hay pocas admisiones de casaciones frente a sentencias de las salas. En cuanto al resultado de las sentencias dictadas, en el caso de impugnación de sentencias de los juzgados, la gran mayoría son estimatorias (173 de 227, lo que supone el 76,21 %). En cambio, en el caso de recursos contra sentencias de la sala, la gran mayoría de sentencias dictadas son desestimatorias. Es muy bajo el volumen de sentencias estimatorias (18 de 44, lo que supone un 40,90 %), siendo algo superior el número de sentencias estimatorias en el caso de casaciones frente a sentencias dictadas en apelación (son 10) que en casaciones frente a sentencias dictadas en única instancia (son 8). Por otra parte, en algunos TSJ no hay sentencias estimatorias en casación (por ejemplo, Canarias o Galicia), ni en recursos frente a sentencias de los juzgados ni en recursos frente a sentencias de las salas. En otros, las sentencias estimatorias solo se dan en casaciones frente a sentencias de los juzgados, pero no frente a sentencias de las salas (por ejemplo, Asturias, Extremadura –donde solo existe la casación autonómica en este ámbito–, Navarra o País Vasco); o se dan mayoritariamente en casaciones frente a sentencias de los juzgados (es el caso de Castilla y León). Finalmente, también queremos advertir que muchas de las sentencias analizadas son repetitivas y resuelven un mismo problema casacional (así sucede, por ejemplo, con muchas de las analizadas en los TSJ de Castilla y León, Extremadura o País Vasco), por lo que hay pocas contribuciones desde la perspectiva de la finalidad nomofiláctica que guía el recurso.

En cuanto a los resultados de los recursos de casación, si nos atenemos a los datos que constan en la estadística judicial, en relación con las sentencias dictadas, de las 325 que aparecen, 229 (70,46 %) son estimatorias, 87 desestimatorias (26,76 %) y 9 declaran la inadmisión del recurso (2,77 %). Ahora bien, como puede apreciarse en el cuadro siguiente, las sentencias estimatorias se concentran mayoritariamente en dos TSJ (Castilla y León y País Vasco), que reúnen el 79,03 % de las estimaciones; y hay algunos tribunales en los que no se ha dictado ninguna sentencia estimatoria (Canarias, Cantabria o Galicia). Asimismo, llama la atención el hecho de que en algunos TSJ solo hay sentencias estimatorias (Extremadura) o las sentencias estimatorias predominan sobre las desestimatorias (Aragón, Asturias, Castilla y León, Madrid, Murcia y País Vasco), en tanto que en otros sucede justamente lo contrario (Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares y Navarra).

Tabla 1. Resultados de las sentencias dictadas por los TSJ en recursos de casación autonómica (2016-2022)

TSJ	Sentencias (inadmisión)	Sentencias (desestimatorias)	Sentencias (estimatorias)
Andalucía	0	2	2
Aragón	0	1	6

TSJ	Sentencias (inadmisión)	Sentencias (desestimatorias)	Sentencias (estimatorias)
Asturias	2	6	8
Canarias	0	0	0
Cantabria	1	0	0
Castilla-La Mancha	1	2	1
Castilla y León	3	41	86
Cataluña	0	6	5
Comunidad Valenciana	0	6	2
Extremadura	0	0	7
Galicia	0	1	0
Islas Baleares	1	3	1
La Rioja	0	0	0
Madrid	0	3	9
Murcia	0	1	3
Navarra	0	5	4
País Vasco	1	10	95
Total	9	87	229

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la estadística judicial.

Los datos obtenidos de la estadística judicial, además de evidenciar las significativas diferencias existentes entre TSJ, revelan, por un lado, la escasa operatividad del recurso de casación autonómica en la actualidad, tanto por el bajo número de asuntos de este tipo que ingresan en la sección especial regulada en el artículo 86.3 de la LJCA, como por el elevado número de inadmisiones –especialmente frente a sentencias de las salas– y el escaso número de sentencias dictadas. Por otro, el carácter casi anecdótico de este recurso en un buen número de TSJ (por ejemplo, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha o Galicia), sin olvidar su inexistencia en otros (La Rioja, Extremadura o Cantabria–en estos dos últimos casos, frente a las resoluciones de la propia sala de lo contencioso-administrativo–). En realidad, solo está teniendo un cierto juego en Castilla y León y País Vasco. Estos datos deben llevar a reflexionar sobre su utilidad en su configuración actual.

7. Una reforma necesaria e inaplazable: algunas propuestas

La escasa operatividad real del recurso de casación autonómica, a la luz de los datos analizados, unida a los problemas de orden práctico derivados de la insuficiente regulación de la casación autonómica y a la situación actual en que nos encontramos actualmente – existencia de disparidad interpretativa en los TSJ–, con el consiguiente impacto en el derecho a la tutela judicial efectiva de la ciudadanía, hacen del todo imprescindible una reforma de este recurso. De esta necesidad se han hecho eco tanto la doctrina administrativista como la judicatura y el propio TS que, en el año 2015, pocos meses después de aprobarse la reforma de la casación, antes de su entrada en vigor, ya proponía una propuesta de reforma legislativa en cuanto a la casación autonómica.

7.1. Propuesta de reforma formulada por el Tribunal Supremo

En octubre de 2015, una comisión, constituida por el presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo –Sala Tercera– del TS con la finalidad de analizar las cuestiones más relevantes suscitadas por la modificación del régimen legal de la casación e integrada por dos magistrados y una magistrada, presentó una propuesta de modificación de la disposición final 3.ª de la Ley Orgánica 7/2015. Esta propuesta se recogió en un documento de trabajo de esta sala, bajo el título «Problemas interpretativos de la nueva regulación de la casación contencioso-administrativa», cuyo texto constituye, tal como se hace constar en el propio documento, «una mera reflexión preliminar, carente de cualquier valor vinculante»⁷⁶. En este documento, se pone de relieve que «los párrafos segundo y tercero del art. 86.3, referidos al recurso de casación autonómico, contienen unas previsiones inadecuadas e incluso en algunos aspectos inviables» (p. 6), por lo que sugieren y redactan una propuesta de reforma legislativa, cuyo texto se incluye en el propio documento.

Esta propuesta suprime los párrafos 2.º y 3.º del artículo 86.3 de la LJCA e incorpora dos nuevos artículos, 96 y 97, en la LJCA. Dos son los ejes fundamentales de la reforma propuesta. En primer lugar, en el artículo 96, se limita el objeto del recurso a «las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos», si el recurso «pretende fundarse en la infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma que sea relevante y determinante del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por el juzgado sentenciador» (apartado 1). La competencia para conocer de este recurso recae en la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ que tenga su sede en la de este, «constituida a ese fin por

⁷⁶ Vid. el documento «Problemas interpretativos de la nueva regulación de la casación contencioso-administrativa. Documento de trabajo de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo», pp. 6 y 30-33.

el presidente de dicha sala y por el magistrado más antiguo y el más moderno de la misma» (apartado 1). En cuanto a la admisión o inadmisión a trámite del recurso «será decidida por la sala o sección que tenga atribuida la competencia para resolverlo» (apartado 3). Por lo que respecta a la regulación de este recurso, en todo lo que no sea incompatible «se regirá por las mismas normas que se establecen para el recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo» (apartado 2), si bien se introducen algunas previsiones específicas en relación con la publicidad de los autos de admisión y las sentencias (apartados 4 y 6) y la articulación de este recurso con el de casación ante el TS, en supuestos en que contra las sentencias objeto de impugnación se tuvieran por preparados ambos.

En segundo lugar, se propone recuperar el recurso de casación para la unificación de doctrina autonómico, que quedaría regulado en el nuevo artículo 97 de la LJCA. Este recurso podría presentarse contra «las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por 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». La finalidad es conseguir la unificación de doctrina cuando, «respecto de cuestiones sustancialmente iguales, hubieren recaído en aquellas pronunciamientos distintos a los de otra u otras anteriores de dichas salas o secciones» (apartado 1). Este recurso solo podrá fundarse en infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma. En cuanto al órgano competente, la propuesta determina que el recurso se interpondrá directamente ante la sala sentenciadora y que lo resolverá «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» (apartado 2, párrafo 1.º). Si la sala o salas 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 presenten servicio en la sala o salas» (apartado 2, párrafo 2.º). La propuesta también recoge una regulación pormenorizada del procedimiento a seguir para la tramitación de este recurso de casación para la unificación de doctrina (apartados 3 a 9), de los efectos de las sentencias (apartado 10), las costas procesales (apartado 11) y la publicidad de las sentencias (apartado 12), sin olvidar la articulación entre los recursos de casación estatal y autonómica (apartado 1, párrafo 2.º).

Esta propuesta, junto con las conclusiones alcanzadas en el encuentro de la Sala Tercera del TS con presidentes de salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ y de la Audiencia Nacional –celebrado en La Coruña los días 5, 6 y 7 de octubre de 2015–, así como en la reunión de presidentes de TSJ –desarrollada del 18 a 21 de octubre de 2015–, dieron lugar, por decisión de la Comisión Permanente del CGPJ, a la constitución, en el seno de este órgano, de una comisión que se reunió por vez primera el 30 de noviembre de 2015 y que se marcó como objetivo prioritario elaborar un texto definitivo de la propuesta de reforma que pudiese ser presentado al Ministerio de Justicia a finales de enero de 2016, a los

efectos que procediesen. Sin embargo, tal reforma nunca llegó a materializarse, por lo que la incertidumbre en torno a esta modalidad casacional perdura.

7.2. Propuesta de reforma proveniente del Consejo General del Poder Judicial

El CGPJ también ha formulado una propuesta de reforma del recurso de casación autonómica. En el marco del documento «Directrices para la elaboración de un Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma»⁷⁷, se fueron planteando, en diferentes documentos de trabajo, algunas propuestas hasta culminar en la aprobación definitiva, por el pleno de este organismo –el 16 de junio de 2020–, de un plan de choque.

En el primer documento de trabajo sobre medidas organizativas y procesales para el Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma, adoptado en la reunión de la Comisión Permanente del CGPJ de 8 de abril de 2020, aunque se incluyeron 17 propuestas en el ámbito contencioso-administrativo, ninguna de ellas hizo referencia a la casación autonómica. En cambio, en el segundo, adoptado el 7 de mayo de 2020, sí se incluyó, entre las 19 propuestas en el ámbito contencioso-administrativo, una relativa a la reforma de este recurso: la medida 5.18 –con un nivel de prioridad/urgencia alta–, propuesta por las asociaciones profesionales Juezas y Jueces para la Democracia y Asociación Profesional de la Magistratura y también por varias de las salas de gobierno de los TSJ y consistente en la modificación de los artículos 86.3, 96 y 97 de la LJCA, con arreglo a la propuesta formulada por el TS (pp. 399-405), anteriormente analizada. El objetivo de esta medida, a través de la cual se pretenden solucionar los errores de técnica legislativa en que incurrió la reforma de la LJCA de 2015, es «normalizar el recurso de casación autonómico, contenido hoy día en una regulación técnicamente deficiente, a fin de dotarlo de efectividad real y evitar actuaciones innecesarias y dispares en los diferentes TSJ» (p. 399).

Desafortunadamente, esta propuesta de modificación legislativa no se recogió en el Plan de Choque del CGPJ para la reactivación tras el estado de alarma, aprobado por el pleno el 16 de junio de 2020, ni se ha recogido tampoco en las reformas de la LJCA acometidas o impulsadas con posterioridad y que están actualmente en trámite en las Cortes Generales⁷⁸.

⁷⁷ Aprobado en la reunión de su Comisión Permanente de 2 de abril de 2020 y adoptado con el fin de contribuir al plan de agilización de la actividad judicial previsto en la disposición adicional 19.^a del Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19.

⁷⁸ Nos referimos a los proyectos de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia; de Ley orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de Justicia, por la que se modifica la LOPJ, para la implantación de los tribunales de instancia y las oficinas de justicia en los municipios; y de Ley de medidas de eficiencia digital del servicio público de justicia.

7.3. Algunas reflexiones en orden a una futura reforma

En nuestra opinión, tal y como han evidenciado el TS, el CGPJ y la propia doctrina administrativa, resulta evidente la necesidad de una reforma de la casación autonómica y es urgente la intervención del legislador para subsanar las deficiencias de su régimen actual. Así lo han puesto de relieve, entre otros, Alegre Ávila (2019, p. 64), Álvarez Menéndez (2019, p. 95), Casado Casado (2019, p. 344), Huerta Garicano (2018, p. 64), Parejo Alfonso (2018, p. 352) y Trias Prats (2021, pp. 257-264). Constatada la necesidad de una reforma, urgente e inaplazable, es preciso definir algunas pautas orientadoras que puedan ayudar al legislador a la hora de abordar este reto y entrar a formular propuestas concretas *de lege ferenda*, partiendo de la conveniencia de mantener este recurso⁷⁹.

En nuestra opinión, la reforma de la casación autonómica debe seguir la estela de la formulada por el TS, aunque sin reproducirla miméticamente, y abogar, por un lado, por limitar el recurso de casación autonómica a las sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo. Sin embargo, dada la elevada proporción de sentencias dictadas en única instancia –no susceptibles de recurso de apelación–, como señalan Quintana Carretero *et al.* (2019, p. 573), debería abordarse la regulación de la recurribilidad de las sentencias dictadas por los juzgados con mayor amplitud que en el recurso de casación ante el TS. Una posibilidad podría ser hacer extensivo el recurso a las sentencias dictadas en única instancia por los juzgados, en las que se interprete y aplique el ordenamiento jurídico de las comunidades autónomas, opción recogida en el «Informe explicativo y propuesta de Ley de eficiencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», elaborado en 2013 por la Sección Especial para la reforma de la LJCA, creada en la Comisión General de Codificación, mediante Orden Ministerial de 11 de julio de 2012 (p. 79). Tampoco sería descartable la posibilidad de que pudieran recurrirse determinados autos de los juzgados –por ejemplo, los dictados en ejecución de sentencia– que, de otro modo, en un sistema de doble instancia muy limitada, quedarían sin posibilidad alguna de recurso. Por otro, por recuperar el recurso de casación autonómica para la unificación de doctrina. Ya fue esta la solución planteada, en su momento, en la propuesta de 2013 de la Sección Especial para la reforma de la LJCA. Y es, según nuestro parecer, la más razonable, teniendo en cuenta las particularidades que se dan en la casación autonómica.

En esta misma línea, Álvarez Menéndez (2019, p. 95) considera que

la discusión acerca de la aplicación de la casación autonómica no podrá darse por zanjada hasta que el legislador no tome conciencia de que es irrazonable articular un recurso que tiene por finalidad formar jurisprudencia frente a sentencias del

⁷⁹ Frente a quienes, como Chaves García (2017, apartado 14), señalan que lo más conveniente sería una modificación legal a través de la cual se produjese la eliminación del recurso de casación autonómica (aunque también plantea, alternativamente, la regulación de su dimensión orgánica y procedimental).

propio TSJ que ya establecen la misma. Debe recuperarse el recurso de casación autonómico para la unificación de doctrina frente a dichas sentencias y mantener el recurso de casación autonómico, aunque dotándolo de la debida regulación procedimental, frente a las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

También se desprende que es esta la posición de Lozano Cutanda y Blas Galbete (2020, p. 3) cuando, tras afirmar, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, la recurribilidad de las sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo siempre que concurren los requisitos recogidos en el artículo 86.1 de la LJCA, afirman, por lo que respecta a las sentencias dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ, que, a su juicio, la solución pasa por reconducir el ámbito del recurso «a una suerte de recurso de casación para unificación de doctrina autonómico», habida cuenta de que «la casación autonómica encuentra su razón de ser en la unificación de la interpretación del Derecho autonómico cuando exista contradicción entre sentencias de distintas secciones».

Frente a estas posiciones, Trias Prats (2019, pp. 17-18; 2021, pp. 263-264) apuesta por una reforma de la casación autonómica de mayor calado que implica, en definitiva, cambios profundos en el diseño actual del sistema de la justicia contencioso-administrativa. En su opinión,

si creemos verdaderamente en la casación autonómica, tal vez ha llegado el momento de que las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia dejen de ser lo que son hoy, esa especie de *órgano comodín* que conoce en instancia, apelación y casación. Y se conviertan en auténticos tribunales de casación, que tengan como función principal la de uniformar la interpretación y aplicación del derecho autonómico.

Ahora bien, llegar a este punto implica introducir otras reformas más profundas que vayan más allá de meros cambios en la configuración legal de la casación autonómica; e incidir de lleno sobre otros elementos, como la definición de la planta judicial y de las competencias de los distintos órganos jurisdiccionales –con el consiguiente reforzamiento de las competencias de los juzgados–, con el fin de que los TSJ dejen de ser órganos que conocen en instancia, apelación y casación y se conviertan en auténticos tribunales de casación.

8. Conclusiones

El recurso de casación autonómica presenta en la actualidad serios problemas, como ha podido constarse en este trabajo. El problema medular radica en su escasa –por no decir inexistente– regulación, dado el olvido clamoroso de un legislador que, centrado en regular el recurso de casación ante el TS, olvidó la modalidad casacional ante los TSJ.

El artículo 86.3 de la LJCA adolece de serios defectos de técnica legislativa y presenta una regulación del todo insuficiente e insatisfactoria, con amplias lagunas, que ha hecho

necesaria la aplicación analógica –con las necesarias adaptaciones– del recurso de casación estatal, a la que ha apelado, incluso, el TC. Sin embargo, las dificultades para trasladar miméticamente las previsiones de una modalidad casacional a otra, dadas las diferencias existentes entre ambas, ha dado lugar a criterios interpretativos divergentes en los TSJ, de los cuales nos hemos hecho eco en este trabajo. De este modo, una misma norma jurídica de un único y mismo recurso ha dado lugar a una diversidad interpretativa conducente a que el recurso de casación sea diferente en cada una de las comunidades autónomas, en función de las soluciones interpretativas adoptadas. El resultado, totalmente desconcertante, lleva a un «panorama kafkiano», utilizando palabras de Santamaría Pastor (2017, apartado 5) y a una configuración asimétrica del recurso, con un mayor o menor acceso al mismo en los diferentes territorios, que, además, cuenta con el respaldo del TC. De este modo, que la ciudadanía tenga o no acceso a este recurso va a depender de cuál sea la interpretación dada por los TSJ, por lo que, ante un mismo supuesto, en algunas comunidades autónomas existirá el derecho a plantearlo y en otras no. Aun cuando el TC haya considerado que no hay infracción del principio de igualdad (art. 14 CE), coincidimos con Tornos Mas y Rodríguez Florido (2019, p. 244-245), en que «debería haberse analizado con mayor profundidad la alegación de una posible vulneración del principio de igualdad en la propia ley, una ley que permite que, según cuál sea la doctrina de los diversos tribunales superiores de justicia, los justiciables tengan o no acceso a un recurso casacional». En definitiva, la parca regulación de la LJCA «no debe comportar la desigualdad del justiciable».

Los datos y cifras obtenidos de la estadística judicial también hacen patente la escasa virtualidad práctica del recurso de casación autonómica y de su fórmula actual –especialmente frente a resoluciones de las salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ–, tanto por su escasa utilización como por el elevado número de inadmisiones y las escasas sentencias estimatorias.

Ante esta situación, es necesaria, urgente e inaplazable la intervención del legislador para poner fin al caos desatado, normalizar este recurso y dotarlo de efectividad. Resulta imprescindible que el legislador «proceda a aclarar qué modelo casacional quiere para el sistema de justicia administrativa en lo que al derecho autonómico se refiere» (Chamorro González, 2022, p. 67) y acometa una regulación completa de la casación autonómica, abordando tanto los aspectos orgánicos como procedimentales y definiendo claramente el ámbito de las resoluciones recurribles y la configuración del interés casacional objetivo. Desde esta perspectiva, una opción plausible podría ser retomar la propuesta formulada por la Sala Tercera del TS, de la que hemos dado cuenta en este estudio. Sin embargo, no parece ser esta una cuestión prioritaria, como demuestra la no inclusión de ninguna previsión sobre la casación autonómica en las reformas de la LJCA en trámite.

En tanto no llegue esta reforma, la defectuosa regulación de la LJCA no debe privar de la existencia del recurso de casación autonómica ni ser un obstáculo para su aplicación, habida cuenta de que, desde el momento en que se incluye en la LJCA, la ciudadanía debe disponer del derecho a utilizarlo, en tanto que integra el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva

recogido en el artículo 24 de la CE. Como pone de manifiesto Hinojosa Martínez (2018, p. 469), este derecho «quedaría claramente desconocido si se niega el acceso a un medio de impugnación que el Legislador ha contemplado, aunque para ello haya incurrido en no pocos errores o insuficiencias, siempre superables a través de los instrumentos que el ordenamiento ofrece».

Referencias bibliográficas

- Alegre Ávila, J. M. (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*, 1-65. <http://www.aepda.es>
- Alonso Mas, M.ª J. (2013). Recurso de casación en el orden contencioso-administrativo y derecho autonómico. *RAP*, 190, 101-148.
- Álvarez Menéndez, E. (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. *REALA Nueva Época*, 11, 75-95.
- Aparicio Santamaría, E. (2018). La casación autonómica. *In Dubio pro Administrado*. <http://www.indubioproadministrado.wordpress.com/>
- Aparicio Santamaría, E. (2020). La casación autonómica. Actualización. *In Dubio pro Administrado*. <http://www.indubioproadministrado.wordpress.com/>
- Baeza Díaz-Portales, M. J. (2021). La casación autonómica. En L. M. García Lozano, S. González-Varas Ibáñez y J. A. Tardío Pato (Dir.), *La Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa: sus cuestiones más actuales* (pp. 431-438). Aranzadi.
- Casado Casado, L. (2019). *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*. Tirant lo Blanch.
- Chamorro González, J. M. (2022). La organización y diseño de la jurisdicción contencioso-administrativa en España. *El Cronista*, 101-102, 56-69.
- Chaves García, J. R. (2017). Si un extraterrestre observase el recurso de casación contencioso-administrativo. *DelaJusticia.com. El Rincón Jurídico de José Ramón Chaves*. <http://www.delajusticia.com/>
- Cudero Blas, J. (2016). El recurso de casación por infracción de normas autonómicas. *El Derecho: Noticias Jurídicas y Actualidad Jurídica*. www.elderecho.com
- Fuentes i Gasó, J. R. (2019). Aval del Tribunal Constitucional al recurso de casación autonómica. En F. López Ramón y J. Valero Torrijos (Coords.), *20 años de la Ley de lo contencioso-administrativo* (pp. 665-676). INAP.
- Hinojosa Martínez, E. (2018). *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Wolters Kluwer.
- Huerta Garicano, I. (2018). Los criterios de la Sección de admisión en orden a la admi-

- sión del nuevo recurso de casación contencioso-administrativo. *RAP*, 207, 61-93.
- López Menudo, F. (2021). Un lustro de la nueva casación. Balance ante el reto de la obligada doble instancia. *RAP*, 214, 99-132.
- Lozano Cutanda, B. y Blas Galbete, A. de (2020). El recurso de casación autonómico tras las sentencias del Tribunal Constitucional 98/2020 y 99/2020. *Diario La Ley*, 9718.
- Martín Rebollo, L. (2003). Veinticinco puntos sobre la Jurisdicción administrativa y el reto de la eficacia. En J. M. Bandrés Sánchez-Cruzat (Dir.), *Cuadernos de Derecho Judicial*, 12 (Constitución y control de la actividad administrativa) (pp. 331-360). CGPJ.
- Parejo Alfonso, L. (2018). Algunas reflexiones sobre la novedad del recurso de casación en el orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 100, 339-355.
- Quintana Carretero, J. P. (Coord.), Castillo Badal, R. y Escribano Testaut, P. (2016). *Guía práctica del recurso de casación contencioso-administrativo*. Dykinson.
- Quintana Carretero, J. P. (Coord.), Castillo Badal, R. y Escribano Testaut, P. (2019). Recurso de casación autonómica. En J. P. Quintana Carretero, *Guía práctica del recurso de casación contencioso-administrativo. Legislación, jurisprudencia y formularios*. (2.ª ed., pp. 537-573). Dykinson.
- Ruiz López, M. Á. (2016). *La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo*. Tirant lo Blanch.
- Santamaría Pastor, J. A. (2017). Pero ¿qué ocurre con la casación autonómica? *Diario La Ley*, 9027.
- Sospedra Navas, F. J. (2017). El controvertido ámbito de las resoluciones recurribles en el recurso de casación contencioso-administrativo. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 3.
- Trias Prats, B. (2021). *El nuevo modelo de la casación contencioso-administrativa autonómica*. Iustel.
- Tornos Mas, J. y Rodríguez Florido, I. (2019). El recurso de casación por infracción de normativa autonómica: entre un reconocimiento dispar y una controvertida constitucionalidad. *RAP*, 209, 211-245.

Lucía Casado Casado. Doctora en Derecho (2003) por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente es profesora titular en el Departamento de Derecho Público de la Universidad Rovira i Virgili, acreditada como catedrática de universidad por la ANECA. Es coordinadora del grupo de investigación de la URV «Territorio, ciudadanía y sostenibilidad» (reconocido como grupo consolidado por la Generalitat de Catalunya –SGR 2021 00162–), secretaria del Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició Energètica e investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona. Cuenta con una larga y consolidada trayectoria investigadora, avalada por el reconocimiento de 4 sexenios (3 de investigación y 1 de transferencia) y la obtención de la acreditación de investigación avanzada de la AQU Catalunya. También ha ganado el Premio Estudios Financieros en 2020 y 2023 en la modalidad de Derecho Constitucional y Administrativo. <https://orcid.org/0000-0001-5603-3264>