

La evolución de la planta judicial en el ámbito contencioso-administrativo y de la impugnación de las resoluciones de sus órganos

ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ

Letrado. Director de Gestión Parlamentaria y Comisiones de la Asamblea de Madrid. Profesor Asociado de Derecho administrativo, Universidad Carlos III de Madrid.

Resumen

La Ley de 1956 estableció el modelo de jurisdicción y proceso contencioso-administrativo todavía hoy vigente, afirmando un sistema judicial *strictu sensu*, con dos únicos órganos jurisdiccionales y un sistema de impugnación de sus resoluciones muy sencillo: las providencias y autos se recurrían en súplica –la actual reposición– y las sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales en apelación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo; al margen del recurso extraordinario de revisión.

Tras la Constitución se han operado sucesivas reformas, presupuesta la institucionalización en 1977 de la Audiencia Nacional. La Ley Orgánica del Poder Judicial estableció los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas –creados en 1988– y afirmó dos nuevos órganos jurisdiccionales, unipersonales: los Juzgados provinciales y los Juzgados Centrales –solo sobre el papel, pues su implantación se difirió hasta la vigente Ley Jurisdiccional–.

El resultado es el vigente modelo, con cinco tipos de órganos jurisdiccionales: tres de ámbito estatal y dos de ámbito territorial limitado; tres colegiados y dos unipersonales.

La reforma de 1992 suprimí el recurs de apelació e introdujo la casación –en tres modalitats: ordinària; para unificació de doctrina y en interés de ley–. La Ley 29/1998 asumió este esquema, recuperando la apelación. La reforma 2009 introdujo dos nuevos recursos, frente a las resoluciones de los Letrados de la Administración de Justicia. Finalmente, la Ley Orgánica 7/2015 ha introducido una sustancial reforma en la casación: un único recurso, para crear una doctrina jurisprudencial sólida y estable, requiriéndose la invocación de una ilegalidad y la acreditación de un interés casacional objetivo; requisito que replica la reforma del recurso de amparo de 2007, en la línea del *certiorari* de la justicia norteamericana. **Palabras clave:** jurisdicción contencioso-administrativa, recursos, casación, *certiorari*.

Resum

La llei de 1956 va establir el model de jurisdicció i procés contenciós administratiu encara vigent avui i va afirmar un sistema judicial *stricto sensu*, amb dos únics òrgans jurisdiccionals i un sistema d'impugnació de les seues resolucions molt senzill: les providències i interlocutòries es recorrien en súplica –l'actual reposició– i les sentències de les sales contencioses administratives de les audiències territorials, en apel·lació davant de la Sala Tercera del Tribunal Suprem; al marge del recurs extraordinari de revisió.

Després de la Constitució s'han operat reformes successives, pressuposada la institucionalització en 1977 de l'Audiència Nacional. La Llei orgànica del poder judicial va establir els tribunals superiors de justícia de les comunitats autònomes –creats en 1988– i va afirmar dos nous òrgans jurisdiccionals unipersonals: els jutjats provincials i els jutjats centrals –només sobre el paper, perquè la seua implantació es va diferir fins a la vigent llei jurisdiccional.

El resultat és el model vigent, amb cinc tipus d'òrgans jurisdiccionals: tres d'àmbit estatal i dos d'àmbit territorial limitat; tres col·legiats i dos unipersonals.

La reforma de 1992 va suprimir el recurs d'apel·lació i va introduir la cassació –en tres modalitats: ordinària, per a unificació de doctrina i en interés de llei–. La Llei 29/1998 va assumir aquest esquema i va recuperar l'apel·lació. La reforma 2009 va introduir dos nous recursos, enfront de les resolucions dels lletrats de l'administració de justícia. Finalment, la

Llei orgànica 7/2015 ha introduït una reforma substancial en la cassació: un únic recurs, per a crear una doctrina jurisprudencial sòlida i estable, que requereix la invocació d'una il·legalitat i l'acreditació d'un interès cassacional objectiu, requisit que replica la reforma del recurs d'empara de 2007, en la línia del *certiorari* de la justícia nord-americana.

Paraules clau: jurisdicció contenciosa administrativa, recursos, cassació, *certiorari*.

Sumario

- I. El preconstitucional modelo bimembre: la Ley Jurisdiccional de 1956.
- II. La reforma operada en 1977: la institucionalización de la Audiencia Nacional.
- III. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985: el establecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia y la afirmación de los Juzgados unipersonales.
- IV. La reforma de 1992: la introducción de la casación en la jurisdicción contencioso-administrativa.
- V. La Ley 29/1998, de 13 de julio.
- VI. La reforma 2009: implantación de la nueva Oficina Judicial.
- VII. El cierre –por ahora– del modelo vigente: la reforma del recurso de casación operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

I. El preconstitucional modelo bímembre: la Ley Jurisdiccional de 1956

Como es bien sabido, el establecimiento de un modelo de lo contencioso-administrativo en España –desvinculado de la Administración cuya actividad se controla– se remonta a las leyes de 1845, que prolongaron su vigencia (al menos teórica) hasta la Ley de 13 de septiembre de 1988 –la conocida como *Ley Santamaría de Paredes*–, cuyo modelo armónico rigió hasta 1956.

La muy elogiada –con todo fundamento– Ley de 27 de diciembre de 1956 afirmó el modelo de jurisdicción y proceso contencioso-administrativo que continúa hoy vigente, comportando, en lo organizativo, la afirmación de un sistema judicial *strictu sensu*, con dos únicos órganos jurisdiccionales:

- De un lado, con competencia nacional, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo –previamente existente, desde 1904, fecha hasta la cual el Consejo de Estado había asumido competencia jurisdiccional–, pasando a ostentar todos sus miembros la condición de Magistrados; y,
- De otro, con jurisdicción territorial limitada, las Salas de lo Contencioso-administrativo de las –hoy desaparecidas– Audiencias Territoriales, suprimiéndose mediante dicha Ley los previos Tribunales Provinciales –que, a su vez, habían sucedido a los originarios Consejos provinciales–.

La Ley comportó un notable avance en el modelo de control judicial de la actividad administrativa, afirmándose en la misma un sistema de impugnación de las resoluciones de los dos órganos jurisdiccionales referidos muy sencillo:

- Las providencias y los autos de dichos órganos eran susceptibles de recurso de súplica –la actual reposición–, que se asemejaba al administrativo de reposición, resolviéndolo la Sala recurrida.
- Las sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales –a semejanza del recurso administrativo

de alzada– eran recurribles en apelación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

- Además, ante el Tribunal Supremo cabía formalizar el recurso extraordinario de revisión.

II. La reforma operada en 1977: la institucionalización de la Audiencia Nacional

Con el precedente de la Ley de 17 de marzo de 1973 y con la pretensión de descargar el volumen de trabajo de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, mediante la reforma operada por el Real Decreto-ley de 4 de enero de 1977 –al tiempo que se suprimía el Tribunal de Orden Público– se creó un tercer órgano jurisdiccional, con competencia en todo el territorio nacional, cual es la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

Las resoluciones de la nueva Sala seguían el mismo modo de impugnación que las emanadas de las Salas de las Audiencias Territoriales.

III. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985: el establecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia y la afirmación de los Juzgados unipersonales

El artículo 152.1 de la Constitución Española, por cuanto aquí importa, dispone que «Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.»

La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en línea con la previsión del Texto Constitucional y su afirmación en los Estatutos de Autonomía aprobados en el periodo 1979-1983 (con la excepción del de La Rioja, que no contenía dicha previsión), modificó la planta jurisdiccional estableciendo dichos Tribunales Superiores de Justicia.

La ulterior Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, disciplinó la creación de dichos Tribunales, que culminan la organización jurisdiccional en cada Comunidad Autónoma, con una Sala específica de lo Contencioso-administrativo, suprimiéndose las Audiencias Territoriales.

La propia Ley Orgánica procedió a la afirmación en el modelo jurisdiccional contencioso-administrativo de dos nuevos órganos judiciales:

- los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, de ámbito provincial, llamados a descargar a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, asumiendo asuntos de menor trascendencia y cuantía.
- los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, con jurisdicción nacional, diseñados para descargar de asuntos a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en su función de control de la Administración General del Estado.

Dicha afirmación, sin embargo, lo fue solo sobre el papel, pues la Ley 39/1988 difirió su efectiva implantación y las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado la fueron demorando hasta el siguiente ejercicio presupuestario: no se trataba, sin embargo, de un problema presupuestario, sino de los recelos que el carácter unipersonal de estos nuevos órganos planteó en muy relevantes ámbitos de la Magistratura y de la propia Doctrina científica.

IV. La reforma de 1992: la introducción de la casación en la jurisdicción contencioso-administrativa

La Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, mantuvo la estructura los tres órganos jurisdiccionales de naturaleza colegiada, antes referidos.

No obstante, es relevante a nuestros efectos toda vez que, mediante la misma:

- De un lado, se procedió a la supresión del recurso de apelación.
- Paralelamente, se introdujo en el ámbito contencioso-administrativo el recurso de casación contra las sentencias de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, articulado en tres modalidades:

1ª. La casación ordinaria, configurada como un recurso de acceso limitado a los supuestos tasados por la Ley –que establecía los concretos motivos que podían servir de fundamento a su interposición–: Este recurso se proyectaba contra la sentencia de instancia, no contra la actuación administrativa impugnada en el procedimiento del que traía causa.

Respecto de su tramitación, es oportuno recordar que –a diferencia de los demás recursos jurisdiccionales– la Ley configuró la iniciación del recurso de casación de una forma peculiar: no, como es habitual, mediante un escrito, sino de dos, denominados de anuncio o de preparación de la casación y de interposición del recurso; desdoblándose así las actuaciones, que inicialmente se desarrollaban ante el Tribunal que hubiera dictado la resolución que se cuestionaba, en el que se ventilaba la preparación del recurso, y ulteriormente se seguían ante el Tribunal Supremo, en el que se sustanciaban la interposición, la admisión a trámite, la sustanciación del recurso y la decisión del mismo.

2ª. La casación para unificación de doctrina, prevista para aquellos supuestos en que, no siendo posible el recurso de casación ordinario, existiera contradicción entre sentencias de los Tribunales o con la doctrina del propio Tribunal Supremo, exigiéndose identidad de litigantes o situaciones y de hechos, fundamentos y pretensiones.

El objetivo de este recurso era hacer efectivo el principio constitucional de seguridad jurídica y el derecho a la igualdad ante la ley, corrigiendo tratamientos desiguales en el momento

de dispensarse la tutela judicial, fijándose la doctrina aplicable al supuesto concreto, si bien la resolución mediante sentencia del recurso no afectaba, en ningún caso, a las situaciones jurídicas creadas por las sentencias anteriores a la recurrida que se hubieren utilizado como referencia y contraste.

- 3ª. La casación en interés de ley –subsidiaria de las anteriores– tenía por objeto las sentencias no susceptibles de las otras dos modalidades casacionales, cuando se reputara que las mismas eran gravemente dañosas para el interés general y erróneas las resoluciones dictadas.

Su fundamento se encontraba en el principio constitucional de legalidad, y su objetivo lo constituía la depuración de la doctrina jurisprudencial, fijando en el fallo la doctrina legal, careciendo de relevancia práctica para el caso concreto enjuiciado.

V. La Ley 29/1998, de 13 de julio

1

La remozada Ley Jurisdiccional aprobada en 1998 –según su Preámbulo, «*la reforma es a la vez continuista y profundamente renovadora*»– comportó el establecimiento efectivo de los dos nuevos tipos de órganos jurisdiccionales, de carácter unipersonal, que formalmente se habían introducido en 1985: los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, de ámbito provincial, y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, de ámbito nacional.

El resultado es el vigente modelo, con cinco tipos de órganos jurisdiccionales, siendo tres de ámbito estatal y dos de ámbito territorial limitado, y teniendo tres de ellos una composición colegiada y dos un carácter unipersonal.

El artículo 6 de la Ley dispone:

«El orden jurisdiccional contencioso-administrativo se halla integrado por los siguientes órganos:

- a) Juzgados de lo Contencioso-administrativo.

- b) Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo.
- c) Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.
- d) Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.
- e) Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.»

De la forma más breve posible, y ponderando la delimitación competencial que llevan a cabo los siguientes artículos 8 a 13, a partir de la combinación de distintos criterios –el origen del acto, la materia y la cuantía, básicamente–, puede describirse su fisonomía como sigue, presupuesto, respecto de la competencia territorial y en los términos del artículo 14, que el conocimiento del asunto corresponderá al órgano en cuya circunscripción tenga su sede la Administración pública demandada, o en el que se halle el inmueble en cuestión –si se trata de materia urbanística y expropiatoria–, aunque en asuntos de personal, propiedades especiales o sanciones, el recurrente puede escoger el órgano en cuya circunscripción se halle su domicilio particular, si bien esta elección de fuero está limitada a la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia en el que tenga su sede el órgano que hubiera dictado el acto recurrido.

1º. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo son órganos jurisdiccionales unipersonales que tienen competencia de ámbito provincial, estando radicados en la capital de la provincia; no obstante, pueden tener sede en un municipio distinto, extendiendo su jurisdicción al partido correspondiente. Dicho lo anterior, frente a lo que pudiera parecer, los mismos no pueden equipararse a los Juzgados de primera Instancia del orden jurisdiccional civil, pues estos poseen competencia general, y los que aquí nos ocupan solo la tienen respecto de las específicas cuestiones que se le atribuyen en el artículo 8 de la Ley –por más que el listado de competencias no haya hecho sino aumentar desde la reforma operada por la Ley 19/2003, de 23 de diciembre–.

A estos Juzgados les corresponde ocuparse de asuntos, en principio, de menor trascendencia y cuantía, si bien asumen un

importante porcentaje de la actividad revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Su competencia lo es en unos casos en primera instancia –estando abierta la posibilidad de interponer recurso de apelación contra sus resoluciones ante la correspondiente Sala del Tribunal Superior de Justicia– y en otros en única instancia. De forma esquemática, puede afirmarse que estos órganos son el juez natural de la actividad de las entidades locales –con exclusión de su actividad normativa y de los instrumentos de planeamiento urbanístico–, conociendo de importantes aspectos de la actividad de las Administraciones autonómicas –centralizada y periférica– radicadas en su territorio, especialmente en el ámbito sancionador y de responsabilidad patrimonial, hasta una determinada cuantía. Conocen también de actuaciones de la Administración periférica del Estado, singularmente en materia de extranjería.

- 2º. Los, también unipersonales, Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, radicados en la villa de Madrid, tienen jurisdicción en toda España.

Estos Juzgados centran su fiscalización en la actividad de la Administración General del Estado. Así es, careciendo de competencias en materia de Administración local y autonómica, su ámbito material de competencia, definido por el artículo 9 de la Ley Jurisdiccional, comprende el conocimiento –con algunas excepciones y límites cuantitativos– de los recursos interpuestos contra los actos dictados por los Ministros y Secretarios de Estado en materia de personal y de responsabilidad patrimonial; contra las sanciones administrativas impuestas por cualesquiera órganos de la Administración General del Estado; y contra los actos y disposiciones emanados de los organismos públicos y entidades pertenecientes al sector público estatal.

- 3º. Las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia tienen atribuida competencia sobre el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas, pudiendo haber varias salas en un mismo Tribunal Superior de Justicia,

y abarcar dichas Salas una o varias provincias específicas de la misma.

Estas Salas, conforme a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Jurisdiccional, conocen en primera instancia y, asimismo, del recurso de apelación, revisión y queja contra las resoluciones de los Juzgados provinciales de lo Contencioso-Administrativo. Conocen también en determinados supuestos de los recursos de casación –si dichos recursos se fundan en normas dictadas por la correspondiente Comunidad Autónoma, constituyéndose al efecto una Sección Especial en el seno de la Sala– y de los recursos contencioso-electorales en las elecciones autonómicas y locales. Con todo, el rasgo definidor de su competencia es la atribución residual que les hace la ley, toda vez que les corresponde el conocimiento y decisión de cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de este orden jurisdiccional.

Por lo demás, no puede omitirse que estas salas, en su mayoría, están divididas en secciones, las cuales funcionan como órganos jurisdiccionales prácticamente independientes.

- 4º. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, con sede en la villa de Madrid, tiene competencia sobre todo el territorio del Estado y conoce básicamente en única instancia de las actuaciones de los Ministros y Secretarios de Estado no atribuidas a la jurisdicción de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, aunque también se le atribuye la resolución de los recursos de apelación, revisión y queja que puedan formalizarse contra las resoluciones de dichos Juzgados Centrales. Esta Sala ostenta asimismo competencia para conocer de los recursos que en materia económico-administrativa se interpongan contra las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central, así como de los formalizados contra las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

5º. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con sede en la villa de Madrid y *«jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales»*, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución. Esta Sala se encarga en primera instancia del control de la actividad materialmente administrativa o doméstica –materia de personal, administración y gestión patrimonial– de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional –es decir, de los actos y disposiciones generales del Gobierno, las Cortes Generales, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo– y conoce de los recursos de casación –si el recurso se funda en infracción de una norma de Derecho estatal o de la Unión Europea y en los términos que luego se especifican–, de los recursos de revisión –contra resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal de Cuentas– y de los recursos contencioso-electorales en las elecciones generales y al Parlamento Europeo.

Debe, además, ponderarse la Sala de Revisión del Tribunal Supremo, establecida por el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya única competencia es la de resolver los recursos de revisión que puedan interponerse contra sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo del propio Tribunal.

2

Por lo demás, en la Ley 29/1998 se asumió el esquema previo en materia de impugnación de las resoluciones de dichos órganos, si bien recuperando el recurso de apelación, que había sido suprimido en 1992.

Cabe, pues, interponer los siguientes recursos, a los que deben añadirse los que, desde 2009, se pueden interponer contra las resoluciones de los Letrados de la Administración de Justicia –que serán

considerados en el siguiente apartado VI– y la nueva configuración del recurso de casación afirmada en 2015 –a cuya análisis se dedica el apartado VII–:

– Recursos contra providencias y autos: artículos 79 y 80.

- 1º. Cabe la interposición de recurso de reposición contra todas las providencias (contra las que no cabe apelación ni casación; salvo las referidas en los artículos 33.2 y 65.2, relativas a la comunicación de hechos o motivos relevantes no considerados por las partes) y todos los autos (salvo los supuestos expresamente exceptuados, como ocurre con los desestimatorios del propio recurso de reposición y los que resuelvan solicitudes de aclaración). Se interpone ante el propio órgano jurisdiccional que lo ha dictado, en el plazo de cinco días, y no tiene efecto devolutivo ni suspensivo. Del recurso se dará traslado a las restantes partes para impugnación, por plazo de cinco días, tras lo cual, en plazo de tres días resolverá el órgano jurisdiccional, mediante Auto. La resolución que se dicte, conforme al artículo 79.2, no es susceptible de recurso.
- 2º. Contra los autos dictados por los órganos unipersonales en procesos en primera instancia, que no son susceptibles de casación, cabe la interposición de recurso de apelación en los supuestos tasados por el apartado 1 del artículo 80; no cabe, por el contrario, contra los actos dictados en procesos en única instancia. La interposición debe formalizarse en el plazo de quince días y la misma tiene efecto devolutivo, pero no suspensivo (si lo tiene en el supuesto de los recursos contra sentencias). La tramitación de estos recursos, conforme dispone el apartado 2 del propio precepto, se ajustará a lo establecido para los recursos de apelación contra sentencias, por lo que, dado su efecto devolutivo, su tramitación se desarrollará en dos fases: ante el órgano unipersonal que dicte el Auto y ante el órgano colegiado que lo resuelve.

- Recurso de apelación contra sentencias: artículos 86 a 93. Este recurso tiene por objeto las sentencias dictadas por los órganos unipersonales, con dos excepciones, afirmadas por el artículo 81.1: las que resuelvan asuntos de cuantía inferior a 30.000 euros, salvo en los tres supuestos excepcionados por el artículo 81.2 (con la consecuencia de que las dictadas en asuntos de cuantía indeterminada sí son apelables) y las relativas a las impugnaciones de actos de las Juntas Electorales de Zona y de las formuladas en materia de proclamación de candidaturas y de candidatos por cualesquiera Juntas Electorales (dada la necesaria celeridad del proceso electoral). El recurso debe interponerse necesariamente ante el órgano jurisdiccional *a quo*, en el plazo de quince días, y es admisible en ambos efectos, devolutivo y suspensivo, con la consecuencia de que la interposición impide la ejecución definitiva de la sentencia, pues la priva de firmeza, si bien se puede instar su ejecución provisional. El Juez *a quo* dará traslado a las restantes partes para formular oposición, remitiéndose las actuaciones al Tribunal *ad quem*, que lo será la Sala del Tribunal Superior de Justicia si la sentencia lo es de un Juzgado de lo Contencioso-administrativo y la Sala de la Audiencia Nacional si lo es de un Juzgado Central, no teniendo competencia en apelación el Tribunal Supremo. La resolución corresponde a la Sala competente, mediante sentencia, que se dictará en el plazo de diez días, confirmando o revocando la resolución impugnada; si la sentencia de instancia hubiera declarado la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, resolverá al mismo tiempo sobre el fondo del asunto. La sentencia es susceptible de impugnación mediante el recurso de casación.
- Revisión de sentencias firmes: artículo 102. La sentencia susceptible de recurso puede haber sido dictada por cualquier órgano jurisdiccional de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues se trata de una vía que excepciona la cosa juzgada formal propia de las sentencias. Se trata, en efecto, de un recurso extraordinario

y excepcional, que se dirige a demostrar la aparición de nuevos elementos de prueba o de circunstancias que permitirían concluir que de haberse tenido conocimiento de ellos, la decisión hubiera sido otra. La Ley Jurisdiccional remite básicamente a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil, debiendo estarse a lo dispuesto en sus artículos 509 a 516, con precisiones únicamente en dos extremos: los motivos del recurso, que están tasados por los apartados 1 y 2 del artículo 102 de la Ley 39/1998, y la celebración de vista durante su trámite, que, conforme al apartado 3 de dicho precepto solo procederá cuando lo pidan todas las partes o la Sala lo estime necesario. Frente a la resolución que se dicte no se dará recurso alguno, al margen del eventual planteamiento de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

VI. La reforma 2009: implantación de la nueva Oficina Judicial

Consecuencia de las nuevas –y relevantes, por su clara naturaleza jurisdiccional en algún supuesto– atribuciones conferidas a los Secretarios Judiciales, se introdujeron dos nuevas figuras de recurso, a interponer frente a las resoluciones de los –desde la nueva configuración del Cuerpo operada por la ulterior Ley Orgánica 7/2015– Letrados de la Administración de Justicia:

- Recurso de reposición, que tiene por objeto las diligencias de ordenación y los decretos no definitivos, salvo que la Ley prevea, expresamente, que solo cabe recurso de revisión, y se interpone ante el propio Letrado en el plazo de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución recurrida. Este recurso no tiene efecto devolutivo ni suspensivo, y su tramitación es muy sencilla, dándose traslado a las restantes partes, para su impugnación, por plazo de tres días, resolviendo seguidamente el Letrado actuante, mediante Decreto, en el plazo de tres días. Reténgase que si bien frente a dicha resolución el artículo 102.bis.2 de la Ley Jurisdiccional dispone que «no se dará recurso alguno», el Tribunal Constitucional,

- en su sentencia 58/2016, de 17 de marzo, declaró inconstitucional dicha prescripción; hoy, en consecuencia, y en tanto el legislador no se pronuncie al respecto, cabe el recurso directo de revisión.
- Recurso de revisión, que tiene por objeto los decretos definitivos y se interpone ante el órgano jurisdiccional correspondiente, al que esté adscrito el Letrado que lo haya dictado, en el plazo de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución recurrida. Este recurso tampoco tiene efecto devolutivo, ni suspensivo, y su tramitación es muy similar al de reposición, dándose traslado a las restantes partes, para su impugnación, en este caso por plazo de cinco días, resolviendo seguidamente el Juez o la Sala actuante, mediante Auto, en el plazo de cinco días. Contra dicha resolución, conforme al artículo 102.bis.4 solo cabe interponer recurso de apelación y de casación, en los supuestos de los artículos 80 y 87 de la propia Ley Jurisdiccional.

VII. El cierre –por ahora– del modelo vigente: la reforma del recurso de casación operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio

De lo expuesto hasta aquí se colige que el sistema de impugnación de las resoluciones judiciales dictadas en el orden contencioso-administrativo es complejo, teniendo cada tipo de recurso unas reglas de interposición, tramitación y resolución distintas.

En dicho esquema la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, ha introducido una sustancial reforma, referida al recurso de casación, pergeñando así lo que constituye el vigente sistema. De entrada, dicha modificación – frente a las tres modalidades afirmadas en 1992, antes descritas– ha unificado esta vía de impugnación en un único recurso, acercando el recurso de casación a lo que siempre debió ser primordialmente y nunca ha sido: un instrumento que permita crear de forma cierta una doctrina jurisprudencial sólida y estable. Nada mejor para comprender su alcance

que reproducir los párrafos segundo y tercero del epígrafe XII de su Exposición de Motivos:

«En este ámbito, y con la finalidad de intensificar las garantías en la protección de los derechos de los ciudadanos, la ley opta por reforzar el recurso de casación como instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho. De esta forma, el recurso de casación podrá ser admitido a trámite cuando, 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.

Con la finalidad de que la casación no se convierta en una tercera instancia, sino que cumpla estrictamente su función nomofiláctica, se diseña un mecanismo de admisión de los recursos basado en la descripción de los supuestos en los que un asunto podrá acceder al Tribunal Supremo por concurrir un interés casacional. Así, la Sala de casación podrá apreciar que en determinados casos existe interés casacional objetivo, motivándolo expresamente en el auto de admisión. El recurso deberá ser admitido en determinados supuestos, en los que existe la presunción de que existe interés casacional objetivo.»

Dicho lo anterior, debe destacarse que la casación puede interponerse tras la reforma, sin limitación de cuantía, contra las sentencias dictadas tanto por los órganos colegiados en única instancia o –novedad de la Ley 7/2015– en apelación, como –lo que tampoco estaba contemplado por la normativa precedente– por los órganos unipersonales de la jurisdicción contencioso-administrativa en única instancia –si bien en este caso, para su admisión, se requiere que estas contengan doctrina que se repute gravemente dañosa para los intereses generales y que sea susceptible de extensión de efectos–. Cabe también su formulación contra los autos dictados por los órganos colegiados en los supuestos contemplados por el artículo 87.1, siendo requisito

necesario al efecto el haber interpuesto previamente el recurso de reposición. Y también son recurribles las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas, remitiendo a los concretos supuestos en que así lo prevea su Ley de Funcionamiento (supuestos de responsabilidad contable). Asimismo, en el nuevo régimen el recurso ya no es de acceso limitado, pues su interposición no se circunscribe a un elenco de motivos tasados –la reforma, con efectos desde el 22 de julio de 2016, eliminó los cuatro motivos tasados por los que previamente debía encauzarse este recurso; «el juego de la bolita», como coloquialmente se conocía dicho modelo entre los profesionales del sector–.

El plazo para preparar el recurso ante el órgano jurisdiccional unipersonal o colegiado *ad hoc* es de treinta días, constituyendo hoy el escrito de preparación el documento fundamental del recurso; a cuyo efecto habrá de ponderarse el Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2016, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera –su contenido es orientativo para la conformación del referido escrito y vinculante para la del ulterior escrito de interposición–.

Hemos de dejar constancia de que dicho escrito debe contener seis manifestaciones obligadas para su correcta preparación, que enumera el artículo 89.2, caracterizándose su admisión, conforme a lo dispuesto por el artículo 88.1, por dos exigencias:

- i. la invocación de una ilegalidad, esto es, de una concreta infracción del ordenamiento jurídico, ya sea procesal o sustantiva, o de la jurisprudencia. Esta exigencia debe interpretarse conjuntamente con la regla tradicional que respecto de este recurso se afirma en el artículo 87.bis, a cuyo tenor el mismo «*se limitará a las cuestiones de derecho, con exclusión de las cuestiones de hecho*», salvo en el supuesto excepcional del artículo 93.3; y,
- ii. que el recurso presente interés casacional objetivo para la formación de doctrina jurisprudencial. Se trata de un requisito discrecional, que constituye la principal novedad de la formulación actual del

recurso, replicando de este modo la reforma del recurso de amparo de 2007, en la línea del *certiorari* de la justicia norteamericana: solo se admiten los recursos que ofrecen un interés relevante para la formación de doctrina jurisprudencial, a cuyo efecto la Ley en el apartado 2 de su artículo 88 procede a una enumeración no exhaustiva de nueve circunstancias de cuya concurrencia puede deducirse que el recurso ofrece dicho interés, mientras que en el siguiente apartado 3 se enumeran cinco circunstancias en las que se presumirá que existe dicho interés casacional objetivo, con la consecuencia de que el recurso debe ser admitido en estos casos, salvo en los tres supuestos –de los cinco enumerados– en los que la Ley habilita al Tribunal para inadmitirlo, por auto motivado, cuando se aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo. Y puede ya afirmarse, a imagen del Tribunal Constitucional, que el Tribunal Supremo ha interpretado de forma restrictiva dicho concepto de interés casacional, limitando con ello de forma relevante el número de recursos admisibles.