

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

LUCÍA CASADO CASADO: *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, 369 págs.

En febrero de 2003 tuve ocasión de participar en el tribunal que juzgó la tesis de Lucía Casado, presidido por el inolvidable profesor Ramón Martín Mateo. La tesis mereció la mejor nota, fue una tesis excepcional, su título: «Los vertidos en aguas continentales: régimen jurídico-administrativo», que más tarde publicaron las editoriales Comares y Cedecs, dada la amplitud de la obra, con los títulos *Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa* (2004) y *La regulación de los vertidos en aguas continentales en el Derecho comunitario. Hacia un enfoque ambiental y global en la protección de las aguas* (2005). Desde entonces, como suele ocurrir, al leer las revistas o publicaciones de la especialidad, los nombres de las personas a las que conoces por haber participado en su tribunal de tesis siempre los recuerdas y prestas especial atención a su obra, muchas veces de forma instintiva. Recientemente llegó a mis manos el trabajo de Lucía Casado que es objeto de esta recensión. Inmediatamente me vino el recuerdo de aquella tesis tan exhaustiva y rotunda, características que creo acompañan al trabajo que ahora recensiono.

La monografía de la profesora Lucía Casado Casado, *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*, tiene su origen en la ponencia que, sobre el mismo tema, presentó en el XIV Congreso Nacional de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, «20 años de la Ley de lo Contencioso-Administrativo», celebrado en Murcia los días 8 y 9 de febrero de 2019. La publicación de esta obra aborda un tema clásico en nuestra disciplina, como es el de los recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, ahora de especial interés, dadas las últimas reformas normativas acontecidas en este ámbito —con la introducción de un nuevo modelo casacional en 2015—, y los problemas que empañan la efectividad del actual modelo de recursos. Esto invita a una reflexión pausada sobre el tema.

El momento muy oportuno, cuando se cumplen más de veinte años de vigencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuando el nuevo recurso de casación ya lleva tres años de andadura y permite realizar un primer balance sobre su aplicación práctica, y cuando están aflorando con fuerza los problemas y contradicciones que presenta el nuevo recurso de casación autonómica.

El libro objeto de recensión, prologado por la magistrada del Tribunal Supremo Celsa Pico Lorenzo, se centra, pues, en un tema de extraordinaria importancia para todas las personas que se relacionan con las Administraciones públicas y litigan contra ella, como es el de los recursos en el ámbito de la jurisdicción

contencioso-administrativa. Sin embargo, la autora, lejos de realizar un examen sistemático del régimen de recursos en el proceso contencioso-administrativo —tema sobre el que existen abundantes y completos estudios doctrinales—, opta por un enfoque más novedoso del tema, centrandolo en las principales restricciones que presenta el actual sistema de recursos en este orden jurisdiccional y que, en determinados casos, vedan el acceso a un segundo pronunciamiento judicial. Así, las restricciones a los recursos contra resoluciones judiciales constituyen el hilo conductor de esta extraordinaria monografía, en la que se ponen de manifiesto algunas de las principales restricciones de acceso a los recursos que presenta el actual modelo de recursos vigente en el ámbito contencioso-administrativo y también se formulan algunas propuestas que pueden contribuir a superar estas limitaciones. Además, la obra tiene, en mi opinión, otra virtualidad muy importante, como es la de acompañar el análisis que va efectuando de las principales restricciones de acceso a los recursos con datos empíricos, extraídos de la consulta de la base de datos de la estadística judicial, que contribuyen a reforzar las conclusiones de la autora. No es frecuente que los estudios jurídicos vayan acompañados de datos empíricos y, en este caso, esta opción ha sido todo un acierto, por lo que debo destacar el mérito de la autora y el trabajo ingente que ha desarrollado, que refuerza considerablemente la obra, al estar sus análisis apoyados en datos que justifican las principales aportaciones y conclusiones que realiza.

La obra se estructura en cinco capítulos centrales, precedidos de una introducción, cerrándose con unas conclusiones. Los dos primeros abordan cuestiones más generales, pero necesarias, como afirma la propia autora, para poder abordar correctamente el estudio de las restricciones en el acceso a los recursos: la dimensión constitucional del derecho a los recursos y el modelo de recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. El capítulo primero se dedica al derecho a los recursos como una de las manifestaciones del derecho a la tutela judicial efectiva. En él se hace hincapié en el análisis de la dimensión constitucional del derecho a los recursos y se destaca su consideración, en la jurisprudencia constitucional, como un derecho de configuración legal, carente de contenido constitucional, que únicamente se incorpora al derecho a la tutela judicial efectiva en las condiciones fijadas por cada una de las leyes procesales, lo que restringe enormemente su alcance. De esta interpretación restrictiva se derivan consecuencias importantes, como la inexistencia, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, del derecho a una doble instancia. Frente a esta minusvaloración del derecho de acceso a los recursos frente al derecho de acceso a la jurisdicción y su configuración legal, alza la autora su voz crítica, abogando por un cambio de orientación en la jurisprudencia constitucional.

El capítulo segundo ofrece una visión general del actual modelo de recursos en el ámbito contencioso-administrativo. Si bien, como hemos destacado, el objeto de esta obra no es realizar un análisis sistemático de los recursos, sí se enmarcan brevemente y se destacan las características generales del modelo de recursos establecido por la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa,

teniendo en cuenta la evolución normativa producida en esta materia desde la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 hasta la actualidad. Cabe destacar, de este capítulo, las reflexiones que realiza Lucía Casado sobre el actual sistema de recursos, destacando su extraordinaria complejidad y los resultados a que conduce: la existencia de múltiples resoluciones judiciales —sobre todo, sentencias—, dictadas en única instancia y que, en consecuencia, no son susceptibles de recurso ante ningún órgano jurisdiccional de nivel superior, y la existencia de abundantes restricciones de acceso a los recursos, con la consiguiente existencia de amplias zonas de irrecurribilidad y el debilitamiento de las garantías del recurrente.

Finalizada esta parte más general, de situación del tema en su contexto adecuado, los tres capítulos siguientes —el tercero, el cuarto y el quinto— se centran ya en analizar las principales restricciones de acceso a los recursos de apelación, de casación ante el Tribunal Supremo y de casación ante los tribunales superiores de justicia. En el capítulo tercero, la autora desgrana con gran grado de detalle las principales restricciones en el acceso al recurso de apelación: por razón de la procedencia de las resoluciones judiciales, por razón de la cuantía, por razón de la materia y de carácter económico —costas procesales, depósitos y tasas judiciales—. Asimismo, señala algunas limitaciones que presenta, en la actualidad, este recurso, tanto desde la perspectiva del recurrente —en lo relativo a legitimación, pretensiones deducidas y objeto del recurso— como en cuanto a la extensión y el alcance de la revisión a efectuar por el tribunal *ad quem* y en materia de prueba. Pero lo que resulta más interesante, en nuestra opinión, son los datos empíricos que ofrece sobre el uso del recurso de apelación entre los años 2011 y 2017 (número de recursos de apelación contra sentencias elevados por los juzgados de lo contencioso-administrativo y por los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo y datos sobre porcentajes de confirmación, revocación total y parcial y anulación). Estos datos ponen de manifiesto, por una parte, el escaso número de sentencias que son objeto de apelación en relación con las sentencias dictadas —una media inferior al 20%—, así como la caída de recursos experimentada en 2012, 2013 y 2014, lo que pone de manifiesto que más del 80% de las sentencias dictadas por los juzgados de lo contencioso-administrativo y por los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo no son apeladas, quedando el litigio dirimido con un único pronunciamiento judicial, sin revisión ulterior; y, por otra, la calidad de las sentencias dictadas por los juzgados de lo contencioso-administrativo y por los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo, si tenemos en cuenta que el porcentaje de confirmación de las sentencias de instancia, conforme a los datos aportados, se sitúa alrededor del 75%.

En el capítulo siguiente, la autora, tras dar cuenta de la radical transformación del recurso de casación tras la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 2015, realiza idéntico análisis en relación con el recurso de casación ante el Tribunal Supremo. De este modo, realiza un amplio estudio de las principales restricciones en el acceso al recurso de casación, centrándose en las

restricciones por razón del órgano judicial que las dicta; en las restricciones por razón de la materia; en el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, que, tras la reforma casacional, opera como principal filtro de acceso; en los rigurosos requisitos formales de los escritos de preparación e interposición como barrera de acceso; en las restricciones por el tipo de infracción invocable —exclusión de las infracciones del derecho autonómico y local— y en las restricciones económicas —costas procesales, depósitos y tasas judiciales—. Igualmente, también realiza un estudio de algunas limitaciones del recurso de casación, tanto desde la perspectiva del recurrente como en relación con la extensión y el alcance de la revisión a efectuar por el Tribunal Supremo. Como en el capítulo anterior, ofrece aquí la autora datos estadísticos relevantes respecto al nuevo recurso de casación que evidencian el bajo porcentaje de admisión existente en este recurso. A pesar de la apertura del ámbito objetivo de la casación y de la desaparición de las limitaciones existentes por razón de la cuantía y de la materia, el porcentaje de admisibilidad de este recurso es muy bajo (un 19,16% en 2017 y un 15,23% en 2018), por lo que se han estrechado sus márgenes aún más que con el antiguo recurso de casación. Asimismo, se ofrecen algunos datos generales sobre recursos en la jurisdicción contencioso-administrativa, entre 2010 y 2017, que corroboran que, en el ámbito contencioso-administrativo, menos del 20% de las sentencias dictadas son objeto de recurso, por lo que más del 80% de ellas se dictan en única instancia, con los riesgos que ello conlleva.

Continúa la monografía con el examen del recurso de casación ante los tribunales superiores de justicia. En este punto, debe destacarse especialmente la labor desarrollada por Lucía Casado, ya que realiza un completo estudio del recurso de casación autonómica, atendiendo al estado de este recurso en los diferentes tribunales superiores de justicia y examinando los autos recaídos hasta el momento. Sin duda, constituye el trabajo más completo sobre el nuevo recurso de casación autonómica existente hasta el momento. La autora acomete un estudio en profundidad de las disfunciones del nuevo recurso de casación autonómica y de las principales incertidumbres y problemas de este recurso, haciéndose eco de la diversidad de pronunciamientos doctrinales y de los criterios interpretativos dispares y contradictorios utilizados por los tribunales superiores de justicia, especialmente por lo que respecta al objeto del recurso y las resoluciones recurribles y la configuración del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. De este amplio análisis se derivan las principales restricciones en el acceso al recurso de casación autonómica y se concluye el diferente alcance y la existencia de mayores o menores restricciones en el acceso al recurso en función de la comunidad autónoma y de los criterios interpretativos aplicados por su tribunal superior de justicia. Como en los capítulos anteriores, la autora vuelve a ofrecer datos empíricos sobre la nueva casación autonómica, que ponen de manifiesto la existencia de diferencias significativas entre comunidades autónomas, con relación a los datos relativos a admisiones e inadmisiones, y el apabullante número de sentencias desestimatorias.

Esta monografía se cierra con una serie de conclusiones, donde la autora realiza un balance del actual modelo de recursos y realiza algunas propuestas *de lege ferenda*. Por una parte, se pone de manifiesto la existencia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de importantes barreras de acceso a los recursos y un progresivo debilitamiento de las garantías de los administrados en este ámbito, que ha ido incrementándose con las últimas reformas normativas, que evidencian una clara deriva restrictiva. Por otra, se constatan las insuficiencias del actual modelo de recursos y su carácter insatisfactorio. En primer lugar, por la actual configuración del recurso de apelación, por su carácter sumamente restrictivo y por las limitaciones estructurales que presenta, por mucho que, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, sea perfectamente constitucional y no vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva la limitación de la segunda instancia. En segundo lugar, por el carácter enormemente restrictivo que presenta actualmente el acceso a la casación y, lo que aún es peor, por la construcción del nuevo modelo casacional —necesariamente restrictivo— sobre un sistema que no garantiza la segunda instancia y que opera mayoritariamente sobre resoluciones dictadas en única instancia. Por último, la autora aboga por una necesaria generalización de la segunda instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo; por una nueva regulación de la casación autonómica que ponga fin al trato diferente que reciben los recurrentes en función del tribunal superior de justicia frente al que presenten su recurso; y, en definitiva, por un nuevo modelo de recursos que ponga fin a la actual asimetría y a las paradojas existentes, que tenga en cuenta también el régimen de recursos en el ámbito administrativo y que dote de suficientes garantías a los administrados.

En fin, tanto por su contenido como por la perspectiva crítica y propositiva que aporta, con el manejo de datos estadísticos, estamos ante una obra de referencia obligada en la materia y que resulta de consulta imprescindible para todos aquellos operadores jurídicos que deseen aproximarse al régimen de recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Iñaki Lasagabaster Herrarte
Universidad del País Vasco

JOSÉ ESTEVE PARDO: *El pensamiento antiparlamentario y la formación del derecho público en Europa*, Madrid, Marcial Pons, 2019, 212 págs.

El pensamiento antiliberal y antiparlamentario de los años treinta del siglo XX es el que ha ocupado la pluma de José Esteve en su nuevo libro, de gran interés para nosotros porque su discurso se halla plenamente engarzado con la formación del derecho público europeo.