

# RECURSO DE CASACIÓN EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y DERECHO AUTONÓMICO

MARÍA JOSÉ ALONSO MAS  
Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Valencia

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ÁMBITO DEL RECURSO DE CASACIÓN PARA LA UNIFICACIÓN DE DOCTRINA ANTE LOS TSJ: 1. *Resoluciones recurribles*. 2. *La configuración del recurso*. 3. *La exigencia de que el recurso se fundamente exclusivamente en la infracción de normas de la Comunidad Autónoma*.—III. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 86.4 LJCA A LA LUZ DE LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO Y DE LAS FINALIDADES DEL RECURSO DE CASACIÓN: 1. *La unidad del ordenamiento jurídico, la función del Tribunal Supremo y el derecho de acceso a los recursos contra resoluciones judiciales*. 2. *Concurrencia de casación estatal por infracción de norma procesal y normas autonómicas reguladoras del fondo*. 3. *Recursos contra sentencias de las Salas de lo contencioso de los TSJ que declaran la nulidad o validez de una disposición general y, además, se pronuncian sobre alguno de sus actos de aplicación*. 4. *Acumulación procesal de pretensiones, unas fundamentadas en Derecho estatal y otras en Derecho autonómico*: A) Pretensión principal y pretensión aneja de responsabilidad patrimonial. B) Acumulación de pretensiones con carácter no excluyente. C) Pretensiones alternativas. 5. *Entrecruzamiento entre el Derecho autonómico y el estatal o comunitario*: A) Leyes autonómicas que reiteran el contenido de preceptos estatales. B) Concurrencia de normas básicas estatales o de normas comunitarias y de normas autonómicas. C) Normas autonómicas que remiten a normas estatales. D) Invocación de normas estatales de carácter general, reguladoras del sistema de fuentes o de la validez de los actos.—IV. CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE REINTERPRETAR LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN RELACIÓN CON EL DERECHO AUTONÓMICO EN LA RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE CASACIÓN ORDINARIOS Y PARA LA UNIFICACIÓN DE DOCTRINA.—BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

La restrictiva interpretación que la Sala Tercera del TS efectúa de su competencia casacional cuando se invoca alguna cuestión de Derecho autonómico junto a otras de Derecho estatal, unida a la defectuosa configuración legal de la casación autonómica para unificación de doctrina, producen una situación contraria a las finalidades objetivas de la casación y discutible desde el punto de vista del acceso a los recursos contra resoluciones judiciales.

*Palabras clave*: casación; casación autonómica para unificación de doctrina.

## ABSTRACT

The Highest Court considers too strictly its own function when regional Law is also adduced. This position, taking also into consideration the deficient legal regulation for «casación autonómica for unifying jurisprudence», causes a situation gravely contrary to «casación» finalities and not according to the right for appealing judicial decisions.

*Key words*: «casación»; «casación autonómica for unifying jurisprudence».

## I. INTRODUCCIÓN

La LJCA interpreta el artículo 152 CE, que establece que las sucesivas instancias procesales se agotarán ante los TSJ, en el sentido de que, cuando se trate de cuestiones de Derecho autonómico, la casación debe enjuiciarse por aquéllos<sup>1</sup>. Esto rige tanto en el orden civil como en el contencioso-administrativo; si bien la LEC y la LJCA confieren distinto alcance a la competencia de los TSJ sobre los recursos de casación. El artículo 74 LOPJ indica que las salas de lo contencioso de los TSJ conocen de los recursos de casación para unificación de doctrina y en interés de ley que establezca la LJCA; también el artículo 58 remite a la LJCA la determinación de la competencia del TS sobre la casación. Pero la LJCA quiere que las cuestiones relativas exclusivamente al Derecho autonómico se enjuicien, en último término, por los TSJ; pese a la supremacía del TS en todos los órdenes afirmada por el artículo 123 CE.

Las previsiones de la LOPJ se han asumido por las reformas globales de los Estatutos de Autonomía; ya algunos de los primitivos habían aludido a las competencias de los TSJ. Pero los Estatutos no son normas aptas para establecer las competencias de los TSJ: la llamada por el artículo 122 CE a determinar «la organización y funcionamiento de los Tribunales» es la LOPJ, que cumple así una función constitucional específica<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Vid. J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1994; M. GERPE LANDIN y otros, *La posición del Tribunal Supremo en el Estado Autonómico*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008. Más en concreto, R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Los Tribunales Superiores de Justicia en el Estado autonómico: un estudio sobre el pasado, presente y futuro del recurso de casación en sede autonómica en el orden contencioso administrativo», en *Los Tribunales Superiores de Justicia como tribunales de casación en el orden contencioso administrativo*, CGPJ, Madrid, 2005, págs. 65 y ss.

<sup>2</sup> Vid. R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», núm. 113 de esta REVISTA, 1987, págs. 7 y ss. Apela a ese concepto, en relación con las leyes de presupuestos, la STC 136/2011. Del mismo autor, «Los principios de unidad y autonomía en el EACV», en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, dir. J. M. BAÑO LEÓN, Civitas-Thomson, Pamplona, 2007, págs. 23 y ss. La STC 72/1984 sostiene la posibilidad de reservas constitucionales a leyes orgánicas específicas. La STC 60/1986 afirma que también la reserva a la LOPJ es específica.

En suma, es la LOPJ la que debe condicionar los Estatutos, y no a la inversa; las conclusiones de las SSTC 56 y 62/1990 se debieron a que el TC se había encontrado con el hecho consumado de unos Estatutos ya aprobados y en funcionamiento. De hecho, la STC 31/2010 señala que la atribución al TSJ por el artículo 95 EAC de la competencia sobre los recursos de revisión que autorice la ley no es inconstitucional porque el mismo remite a la LOPJ los casos en que caben esos recursos extraordinarios y la previsión de la competencia del TSJ.

Tema distinto es que la LOPJ se desarrolle por las distintas leyes procesales. Incluso la STC 47/2004 admite que las leyes gallegas alteren la cuantía para el acceso a la casación foral, dada la configuración, muy fragmentada, de la propiedad rural gallega; pese a que no toda especialidad del Derecho sustantivo puede amparar competencias autonómicas sobre normas procesales.

La STC 224/1993<sup>3</sup> afirma que la constitución de los juzgados y tribunales a que el precepto alude comprende, al menos

*«en lo que aquí interesa, la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso. Esta materia es, en efecto, de capital importancia en el conjunto del diseño de la organización judicial constitucionalmente reservado al Legislador orgánico, y de ahí que parezca evidente que su regulación deba tener lugar a través de un tipo de ley que, de forma excepcional y tasada, ha previsto la CE como expresión de una democracia de consenso».*

La sentencia declaró inconstitucional la LRDA en cuanto atribuía al orden civil el enjuiciamiento de un acto administrativo: la reserva a la LOPJ es relativa, pero las leyes ordinarias no pueden contradecirla. De ahí se deduce la función reservada a la LOPJ por la CE; la STC 121/2011 insiste en ello<sup>4</sup>. Ambas afirman esa reserva en relación con las leyes ordinarias, pero la misma se proyecta también sobre los Estatutos, ante todo por la rigidez de éstos: si el Estado les remitiera cuestiones comprendidas en el artículo 122 CE estaría enajenando su competencia sobre ellas. De hecho, la STC 31/1200 reinterpreto el artículo 95 EAC para evitar su inconstitucionalidad, y afirma que sólo la LOPJ puede determinar las competencias del TS. En suma, es viable que la LOPJ remita la concreción de la competencia casacional de los TSJ y del TS a la ley ordinaria; pero no lo es que los Estatutos pretendan determinar las funciones casacionales de los TSJ.

El artículo 99 LJCA regula la casación por infracción del Derecho autonómico ante los TSJ como recurso para unificación de doctrina; no como casación ordinaria. Pero la norma plantea problemas de articulación con la casación y la casación para la unificación de doctrina ante el TS<sup>5</sup>; agravados con la interpretación que el TS mantiene sobre

<sup>3</sup> Comentada por T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La Sentencia constitucional de 1 de julio de 1993: punto final a un viejo problema creado por la incuria del legislador», núm. 132 de esta REVISTA, 1993, págs. 225 y ss.

<sup>4</sup> La misma desestima la cuestión de inconstitucionalidad formulada contra la LJCA, en cuanto confiere competencia a este orden sobre ciertos actos de encuadramiento en la Seguridad Social. El TC afirma que ello no contradice el artículo 9.4 LOPJ ni, por tanto, la reserva prevista en el artículo 122 CE. Y la STC 115/2006 afirma que la interpretación de las competencias de los distintos órdenes jurisdiccionales, salvo que sea arbitraria, es cuestión de legalidad ordinaria y ajena al recurso de amparo.

<sup>5</sup> Sobre la casación antes de la Ley 29/1998, A. AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, *El recurso de casación contencioso administrativo*, Comares, Granada, 1996; J. J. GONZÁLEZ RIVAS, *El recurso de casación en la jurisdicción contencioso administrativa*, Aranzadi, Pamplona, 1996; A. TOVAR MORAIS, *El recurso de casación civil y el contencioso administrativo*, Aranzadi, Pamplona,

el artículo 86-4 LJCA. En efecto, el artículo 99 plantea problemas serios en el diseño de la casación autonómica para unificación de doctrina; no obstante, si bien la solución definitiva debe pasar por una modificación legislativa, un correcto entendimiento por parte del TS de su función al resolver los recursos de casación puede paliar el problema.

## II. EL ÁMBITO DEL RECURSO DE CASACIÓN PARA LA UNIFICACIÓN DE DOCTRINA ANTE LOS TSJ

La intención del artículo 99 LJCA es que cuando sólo se alegue Derecho autonómico sea el TSJ el que enjuicie la casación, no el TS<sup>6</sup>. Pero el precepto ha pretendido también evitar la asignación a los TSJ de la competencia sobre recursos de casación ordinarios.

### 1. *Resoluciones recurribles*

Sólo las sentencias del propio TSJ son recurribles conforme al artículo 99; no las de los juzgados, contra las que se prevé apelación. Si la sentencia del juzgado de lo contencioso no es apelable —esto es, la cuantía no excede de 30.000 euros o versa sobre materia electoral—, a lo sumo cabría casación en interés de ley; pero no olvidemos las limitaciones de este recurso, que no realiza función alguna al servicio del *jus litigatoris*. Así, no existe remedio para las contradicciones entre sentencias de los distintos juzgados; además —así, SSTC 43/1982 y

---

1993. Tras su aprobación, J. A. DOMÍNGUEZ LUIS, *Los recursos de apelación y casación en la nueva Ley de la jurisdicción contencioso administrativa*, Madrid, 1999; I. C. IGLESIAS CONDE, *El recurso de casación contencioso administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000. Sobre el recurso del artículo 99, J. GARCÍA Y BERNALDO DE QUIRÓS, «El recurso de casación para unificación del Derecho autonómico: finalidad y resultados», en *Los Tribunales Superiores...*, cit., págs. 123 y ss.; en el mismo volumen, J. A. XIOL RÍOS, «El recurso de casación para la unificación de doctrina ante los Tribunales Superiores de Justicia», págs. 379 y ss.; L. MARTÍN REBOLLO, «Los recursos de casación y revisión en la jurisprudencia contencioso administrativa tras la ley 10/1992, de medidas urgentes de reforma procesal», *REDA*, 76, 1992, págs. 533 y ss.

Para XIOL (2005: 421 y ss.), el artículo 99 busca armonizar los criterios internos de las salas y conferir a los TSJ competencias casacionales; pero no lo logra, dada la sección que lo enjuicia y los problemas suscitados cuando se invoca Derecho autonómico y estatal; así como por no comprender todos los casos en que sería necesario armonizar la doctrina dentro del TSJ y por haber copiado miméticamente la regulación de la casación estatal para unificar doctrina.

<sup>6</sup> También se critica la Sección especial del artículo 99, dado el artículo 122 CE. Vid. SSTC 224/1993, 121/2011 y, sobre todo, 254/1994. Véanse JIMÉNEZ ASENSIO (2005: 86 y ss.); GARCÍA Y BERNALDO DE QUIRÓS (2005: 154); en el mismo volumen, G. DE LA HUERGA FIDALGO, «El recurso de casación en el nivel autonómico. Especialmente en materia urbanística», págs. 293 y ss., y R. FERNÁNDEZ MONTALVO, «Recurso de casación en interés de la ley», pág. 347; XIOL RÍOS (2005: 385 y ss.).

51/1986—, la igualdad en la aplicación de la ley sólo se puede aducir en relación con sentencias del mismo órgano<sup>7</sup>. El problema se ha agravado con la elevación de la *summa gravaminis* para la apelación por Ley 37/2011.

Además, el artículo 99 parece decir que sólo las sentencias del TSJ dictadas en primera instancia serían recurribles en casación autonómica; no las de apelación. En efecto, el artículo 99 alude a las sentencias insusceptibles de casación ordinaria o para unificación de doctrina por aplicación *exclusiva* del artículo 86.4 LJCA; siempre que alcancen la cuantía. Como contra las dictadas en apelación no cabe casación ordinaria, puede entenderse que la causa por la que no pueden acceder a ese recurso no será únicamente aquel precepto.

Es decir, la dicción del artículo 99 excluye la casación autonómica respecto a las sentencias dictadas en apelación<sup>8</sup>. Pero así no se satisface la finalidad de aquel recurso, consistente en paliar las contradicciones en la doctrina del mismo TSJ sobre el Derecho autonómico; preservando la previsibilidad en la interpretación y aplicación de las normas. Pensemos que, sobre todo tras la LO 19/2003, muchos asuntos enjuiciados por los TSJ lo son en apelación. Si no se garantiza la uniformidad jurisprudencial en relación con esos asuntos —sobre todo en TSJ con varias salas de lo contencioso, o salas con varias secciones— se complicará, además, considerablemente la tarea de los juzgados.

A veces, los TSJ entienden que también sus sentencias de apelación son recurribles *ex* artículo 99; así, STSJ de Castilla-La Mancha de 30-5-2012. Pero la de Navarra de 23-10-2009 inadmite el recurso; con base en la literalidad del precepto y en que sólo cabe casación en unificación de doctrina ante el TS contra sentencias dictadas *en única instancia* de la Audiencia Nacional, el TS o los TSJ; de modo que ante el TS se excluye ese recurso contra las sentencias de apelación. En suma, en la LJCA no existe casación —ordinaria o para unificación de doctrina— sobre la sentencia dictada en segunda instancia<sup>9</sup>.

El razonamiento obliga a reflexionar sobre la conveniencia de modificar la LJCA, para permitir al menos la unificación de doctrina res-

<sup>7</sup> Para los procesos en masa, como muchos sobre personal, podría establecerse la competencia del TSJ en relación con los que primero se plantearan; a modo de procesos por conflicto colectivo (art. 2 de la Ley 36/2011). Así, además de unificarse la doctrina, posiblemente se reduciría el número de asuntos, al existir ya un referente jurisprudencial seguro; al menos si el fallo fuera desestimatorio.

<sup>8</sup> La STSJ de Andalucía, Málaga, de 25-3-2010 resalta que por debajo de la *summa gravaminis* para el recurso del artículo 99 la única vía de unificación es la casación autonómica en interés de ley.

<sup>9</sup> Critican el sistema R. BOCANEGRA SIERRA, «Algunas consideraciones sobre la planta en la jurisdicción contencioso administrativa», núm. 161 de esta REVISTA, 2003, págs. 7 y ss.; DE LA HUERGA, *op. cit.*, págs. 249 y ss.

pecto de las sentencias dictadas por el TS en casación, dadas las contradicciones entre las secciones de la Sala Tercera; y, asimismo, posibilitar expresamente utilizar el artículo 99 para las sentencias de apelación. Dada la seguridad jurídica y la finalidad institucional de la casación relativa a la unificación jurisprudencial, es imprescindible que haya vías de unificación de *toda* la jurisprudencia del TS —no sólo de sus sentencias en única instancia, que son las menos— y de *toda* la de los TSJ en su condición de intérpretes del Derecho autonómico<sup>10</sup>.

Para el voto particular formulado a la STSJ de Navarra de 23-10-2009, el artículo 99.1 no excluye expresamente las dictadas en apelación, a diferencia de lo que dice el artículo 96 para la casación estatal para unificar doctrina; así que la posibilidad de acudir a aquel precepto no queda enervada por el artículo 99.2, que sólo pretende que la casación autonómica para unificar doctrina cierre el círculo, dados los límites a la competencia del TS previstos en el artículo 86.4 y, por remisión a éste, en el artículo 96<sup>11</sup>.

Además, se excluyen las sentencias en materia de personal —salvo nacimiento o extinción de relación funcional de carrera— y en el procedimiento del artículo 122 LJCA; al no ser recurribles en casación ante el TS, ordinaria ni para unificar doctrina, por razón de la materia y no sólo *ex* artículo 86.4<sup>12</sup>. Esto, sumado a la ausencia de apelación contra muchas sentencias de juzgados en materia de personal, produce

<sup>10</sup> Para GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS (2005: 155), la literalidad del artículo 99 no casa con su finalidad; también, DE LA HUERGA, *op. cit.*, págs. 267 y ss.; XIOL (2005: 393 y ss.), quien resalta la cantidad de asuntos sobre Derecho autonómico competencia de los juzgados, aunque el sistema de la LJCA excluye más de dos grados jurisdiccionales.

<sup>11</sup> «La distribución de competencias... avocan a la aplicación del Derecho Autonómico en gran medida por los Juzgados... en la solución del voto mayoritario llegaríamos al absurdo... de admitir el recurso unificador contra la sentencia dictada por la Sala del TSJ en única instancia en contradicción con la dictada por el mismo Tribunal en segunda instancia, y no al revés, aun tratándose de la misma materia». Cita SSTSJ de Galicia de 17-7-2002 y de Navarra de 29-5-2009.

<sup>12</sup> Indica XIOL (2005: 396) que en el procedimiento de derechos fundamentales no cabe este recurso, sino casación ordinaria —vid. STC 188/1994 y artículo 86 LJCA; J. M. ALONSO FURELOS, «El juicio de relevancia en el recurso de casación contencioso-administrativo por infracción de los TSJ de las Comunidades Autónomas de una norma estatal o comunitaria relevante y determinante del fallo», en *El Tribunal Supremo, su doctrina legal y el recurso de casación*, coord. V. GIMENO SENDRA, Iustel, Madrid, 2007, págs. 206 y ss.—. Pero dado lo afirmado en la Exposición de Motivos y el artículo 114 LJCA sobre el ámbito de cognición en ese procedimiento, y considerando (SSTC 135/2006, 6/1986 y 173/1998) que puede haber normas autonómicas que incidan tangencialmente sobre los derechos fundamentales, podría haber casos en que también en estos procedimientos se adujera algún problema de Derecho autonómico, sobre todo en los derechos de configuración legal. De todos modos, esto no es obstáculo para la casación estatal.

XIOL (2005: 424 y ss.), además, entiende inadecuado que las cuestiones de personal no tengan acceso a este recurso; afirma en tal sentido que el mimetismo con el artículo 96 no es adecuado, dada la especial función del artículo 99 y la ausencia de casación común ante los TSJ.

una dispersión importante en la aplicación de las normas; en detrimento de la seguridad jurídica.

## 2. La configuración del recurso

El recurso del artículo 99 se configura como casación para unificación de doctrina. Ante los TSJ no cabe casación ordinaria; sólo para unificación de doctrina y en interés de ley.

Así, el recurso no se basa en los motivos del artículo 88 LJCA. La contradicción entre sentencias de distintas secciones o salas de lo contencioso del mismo TSJ dictadas «en mérito de hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales» es, en apariencia, su motivo único. Pero esa contradicción es, además, requisito de su admisibilidad<sup>13</sup>.

Pero esto no supone que la admisibilidad del recurso se confunda con su estimación. Apreciada la contradicción, debe determinarse qué doctrina —de la sentencia recurrida o la de contraste— es la correcta. Para ello, la sentencia dictada en casación autonómica debe argumentar sobre la interpretación del Derecho autonómico. Así se deduce del artículo 99.1, que dice que el recurso sólo puede basarse en infracción de normas autonómicas.

En suma, en la casación para unificación de doctrina la finalidad más evidente es favorecer una jurisprudencia uniforme, en aras de la seguridad jurídica, pero la otra cara de la finalidad institucional de la casación —la defensa del ordenamiento— no está ausente: al unificar la doctrina se determina qué interpretación del ordenamiento se entiende correcta<sup>14</sup>. Tampoco olvidemos la otra finalidad de la casación,

<sup>13</sup> Vid. M. ORTELLS RAMOS, «El Tribunal Supremo español: un Tribunal en busca de identidad», en *El Tribunal Supremo...*, pág. 92.

Para JIMÉNEZ ASENSIO (2005: 100 y ss. y 109), el Derecho autonómico goza de menor protección que el estatal, al no existir casación autonómica ordinaria y no preverse la casación en interés de ley del artículo 101 contra sentencias de los TSJ. Asimismo, J. L. IBARRA ROBLES, «Recurso de casación y garantía del *jus constitutionis* de los regímenes forales privativos de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Los Tribunales Superiores...*, cit., pág. 236, quien resalta el escaso número de sentencias en casación autonómica para unificar doctrina; DE LA HUERGA (2005: 276), quien defiende una casación autonómica ordinaria —incluso contra sentencias de apelación— y extender el artículo 99 a las sentencias de los juzgados. Vid. también R. FERNÁNDEZ MONTALVO, «Recurso de casación autonómico en interés de la ley», en el mismo volumen, pág. 338; XIOL (2005: 382), para quien sobre el artículo 99 pesa el temor de extender en exceso la competencia casacional de los TSJ.

<sup>14</sup> En este sentido, DE LA HUERGA (2005: 264 y ss.); XIOL (2005: 399 y ss.), quien resalta que, en unificación de doctrina, se pueden considerar incorrectas tanto la sentencia recurrida como la de contraste. Vid. también ORTELLS RAMOS (2007: 93 y ss.); J. E. PECES MORATE, «La jurisprudencia como guía y modelo en la función de juzgar», en *El Tribunal Supremo...*, cit., pág. 421.

ORTELLS RAMOS (2007: 92 ss.) resalta que, a diferencia de lo que pasa en el amparo por apartamiento inmotivado de sentencias precedentes, en unificación de doctrina la contradicción

la defensa del *jus litigatoris*<sup>15</sup>; ya que, frente a lo que pasa en la casación en interés de ley, la sentencia estimatoria afectará al fallo de la recurrida —nunca a las de contraste, que ya son firmes—.

Ahora bien, la configuración del recurso como casación para unificar doctrina plantea problemas. En efecto, se exige que ambas sentencias se hayan dictado «en mérito de hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales», y en relación con los mismos o distintos litigantes, pero en «idéntica situación»<sup>16</sup>. Por lo pronto, dos situaciones fácticas pueden ser distintas y, sin embargo, dada la configuración del supuesto de hecho de la norma, resultar jurídicamente iguales; cuando ambas tengan inequívocamente cabida dentro de ese supuesto de hecho y no exista ninguna otra norma ni principio general del Derecho que excluya la aplicación de la primera. En segundo lugar, que los fundamentos y pretensiones sean sustancialmente iguales también es difícil, sobre todo cuando los profesionales que han defendido ambos pleitos sean distintos<sup>17</sup>. La dificultad para el cumplimiento de los requisitos se ve clara a la vista del elevado número de inadmisibilidades de recursos para unificación de doctrina.

Si la pretensión del legislador ha sido que los TSJ sean «los únicos» competentes para enjuiciar en último término los temas de Derecho autonómico —lo que es más que dudoso—, la mejor vía para permitir la interpretación uniforme de éste no es el estrecho cauce de la casación para unificación de doctrina. Quizá debería haberse estable-

---

con la sentencia de contraste no comporta necesariamente estimar el recurso. En cambio, a veces se ha estimado la casación ordinaria, aunque sin modificar el fallo recurrido, si se ha apreciado apartamiento inmotivado de un precedente pero el TS ha estimado acertada la doctrina de la sentencia recurrida y no la de aquél.

<sup>15</sup> Para F. RAMOS MÉNDEZ, «¿Qué hacemos con el Tribunal Supremo?», en *El Tribunal Supremo...*, cit., pág. 133, es estéril debatir sobre la preponderancia de la tutela del *jus litigatoris* o del *jus constitutionis*, ya que ello depende de la configuración legal del recurso de casación. Para PECES MORATE (2007: 445), ambas finalidades deben ser adecuadamente preservadas y no disociarse.

En todo caso, la STC 17/1995 indica que el recurso para unificación de doctrina «devuelve a la casación su prístino significado, como salvaguardia de la pureza de la Ley más que en interés de los litigantes, sirviendo al principio de igualdad en su aplicación y a la seguridad jurídica, al tiempo que dota de contenido real a la supremacía de su autor, configurada constitucionalmente (art. 123 CE)».

<sup>16</sup> Sobre las limitaciones de la casación para unificar doctrina, R. GÓMEZ-FERRER RINCÓN, «Recurso de casación y unidad del ordenamiento jurídico», núm. 174 de esta REVISTA, 2007, págs. 616 y ss., quien alude a la exposición, elevada en 2006 por magistrados de la Sala Tercera, que manifiesta la dificultad de que se den las tres identidades. Para XIOL (2005: 400), si bien el rigor con que se exige la triple identidad en casación para unificación de doctrina estatal tiene sentido, al ser subsidiaria de la casación ordinaria, la inexistencia de ésta a nivel de TSJ priva de justificación a la extrapolación de ese rigor al recurso del artículo 99.

<sup>17</sup> El artículo 33.2 LJCA permite, oyendo a las partes, introducir nuevos motivos que apoyen el recurso o la oposición. Si la sentencia recurrida o la de contraste han utilizado esa norma, los motivos así introducidos deberán tenerse en cuenta a efectos de la admisibilidad de la casación para unificación de doctrina.



cido una casación ordinaria por infracción del Derecho autonómico. Pero —aparte de que se ha querido reservar la casación ordinaria al TS— se ha pretendido eludir esta figura en relación con sentencias dictadas por el propio órgano que debe enjuiciar el recurso: se trata de evitar que una sentencia del TSJ afirme, a través de la casación ordinaria, que otra del mismo órgano ha interpretado erróneamente el Derecho autonómico. Sin embargo, cuando se resuelve la contradicción entre dos sentencias mediante este recurso, al final se está concluyendo que una u otra doctrina no resulta acertada<sup>18</sup>.

### 3. *La exigencia de que el recurso se fundamente exclusivamente en la infracción de normas de la Comunidad Autónoma*

Esta exigencia es lógica, ya 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. Por otra parte, tal exigencia debe ponerse en relación con el artículo 99.2, que, como sabemos, indica que este recurso puede plantearse en relación con sentencias contra las que no quepa casación estatal, ordinaria ni en unificación de doctrina, debido a lo dispuesto en el artículo 86.4 LJCA —si se supera la cuantía de 30.000 euros—. Tiene así sentido que la contradicción entre sentencias invocable en este recurso se centre sólo en la interpretación de normas autonómicas<sup>19</sup>; si se alega Derecho estatal o comunitario, procederá casación ordinaria o casación estatal para unificación de doctrina.

Lo que sucede es que, a la vista del artículo 99.2, este recurso y los enjuiciables por el TS se excluyen mutuamente —si bien, como veremos, esta interpretación no es unánime, aparte de que hay autores que propugnan *lege ferenda* su resolución sucesiva—. Y esto genera problemas cuando, frente a la sentencia de un TSJ, pretenda argumentarse tanto sobre el Derecho estatal o comunitario como en relación con el Derecho autonómico.

En efecto, puede que un recurrente considere que una sentencia de un TSJ sea contradictoria con otra del mismo TSJ; y que la contradicción venga referida al Derecho autonómico. Y puede que entienda

---

<sup>18</sup> De todos modos, en casación ordinaria la apreciación del error interpretativo es directa. En cambio, en unificación de doctrina quizá ninguna de las dos posturas se habría considerado «errónea» con el canon de la casación ordinaria; pero, siendo contradictorias, hay que optar entre una y otra, o decantarse por una tercera. Sin embargo, esa contradicción debe resolverse con base en criterios de interpretación jurídica.

<sup>19</sup> Vid. J. C. CABAÑAS GARCÍA, «El Derecho autonómico como objeto del recurso de casación ante los TSJ de las Comunidades Autónomas», *Poder Judicial*, 14, 1989.

asimismo que la sentencia infringe, en otros puntos, el Derecho estatal o comunitario o la jurisprudencia del TS dictada en su interpretación; lo que constituye el motivo casacional d) del artículo 88.1 LJCA. Puede que la sentencia, además, reúna los requisitos del artículo 86. Como ambos recursos se configuran como excluyentes, las posibilidades serían: o bien sólo se puede formular uno de ellos, o bien hay que «reinterpretar» la norma legal —muy clara en sentido contrario— y entender que se pueden simultanear ambos. En el primer supuesto —carácter excluyente— habría que considerar que, en estos casos, el TS también puede enjuiciar los motivos de Derecho autonómico, y no sólo los de Derecho estatal; lo que, como veremos, no comparte el TS.

Puede, asimismo, que el recurrente entienda que hay motivos para formular casación autonómica para unificación de doctrina; pero que también considere concurrente algún motivo de casación ordinaria basado en el Derecho procesal, de la competencia del TS. Pensemos, por ejemplo, que, junto con la supuesta infracción del Derecho autonómico, se afirme que la sentencia incurre en incongruencia omisiva en cuanto a otra de las pretensiones. ¿Tendría el TS que resolver la incongruencia omisiva y simultáneamente actuar el TSJ en relación con los motivos de fondo referentes al Derecho autonómico? ¿Debe analizarlo todo el TS? ¿Debe el TSJ esperar a que el TS resolviera sobre la incongruencia? ¿Debe el recurrente optar entre un recurso y otro? Esto último resulta problemático. Efectivamente, la determinación de los recursos contra resoluciones judiciales entra dentro de la configuración legal del derecho a la tutela judicial efectiva; salvo en materia penal, donde la jurisprudencia constitucional, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, la CEDH y el Tribunal de Estrasburgo exigen la «doble instancia»<sup>20</sup>. De esta manera, el legislador puede, desde luego, eliminar algún recurso. Sin embargo, una vez configurado un recurso legalmente existe el derecho a acceder al mismo; sin que la interpretación de sus normas reguladoras pueda incurrir en arbitrariedad. Pues bien, si quizá podría tener sentido entender excluyentes dos recursos en

<sup>20</sup> Así, STS de 30-11-2007, que cita las SSTC 71/2002, 37/1995, 149/1995 y 252/2004, y resalta las diferencias entre la primera instancia, donde rige el principio *pro actione* con toda su intensidad, y los recursos contra resoluciones judiciales; o STS de 21-6-2012, que cita las SSTC 105/2006, 22/2007, 265/2006, 246/2007, 33/2008 y 27/2009. Desde la STC 37/1995, la doctrina del TC es constante —vid. STC 230/2001 y ATC 3/2000, entre otros—.

Sobre la relación entre acceso a los recursos y tutela judicial, E. MONTROYA MARTÍN, *El recurso de casación contencioso-administrativo: en especial, las causas de inadmisibilidad*, MacGraw Hill, Madrid, 1997, págs. 77 y ss., que resalta además que el TC no utiliza los mismos parámetros en los recursos ordinarios y en los extraordinarios. En el acceso a la jurisdicción, el principio *pro actione* implica un papel más intenso de la proporcionalidad sobre las causas de inadmisibilidad del recurso. Vid. M. R. ALONSO IBAÑEZ, *Las causas de inadmisibilidad en el proceso contencioso administrativo*, Civitas, Madrid, 1996, esp. pág. 51.

principio viables cuando los motivos de uno y otro incidan sobre la misma pretensión, es posible que la respuesta deba matizarse cuando los motivos de uno y otro incidan sobre pretensiones distintas del mismo recurrente<sup>21</sup>. Como veremos, la configuración de ambos recursos como excluyentes debe comportar que, en estos casos, también las infracciones del Derecho autonómico sean enjuiciadas por el TS.

Pero el problema puede ser incluso más grave si nos encontramos con una sentencia parcialmente estimatoria, que pretenda ser recurrida por las dos partes. Puede que una de ellas pretenda formular el recurso del artículo 99 y que la otra quiera presentar casación —o, en su caso, casación para unificación de doctrina— ante el TS. ¿También en este caso hay que entender excluyentes ambos recursos? Esto no tiene mucho sentido, ya que, en tal caso, una de las partes podría adelantarse a la otra en la formulación de su recurso con la sola intención de bloquear el que pretenda presentar la contraparte<sup>22</sup>. Desde luego —y sin

<sup>21</sup> Asimismo, podemos aludir al caso en que se estime casación autonómica del artículo 99 respecto de la pretensión principal, y que ésta resulte finalmente estimada. Si además existiera otra, anudada a ella, de responsabilidad patrimonial, puede que, estimada la pretensión principal en el recurso del artículo 99 y habiéndose, pues, entrado en el fondo de la pretensión de responsabilidad, el fallo que se dicte en relación con ésta fuera a su vez recurrible en casación ordinaria o en casación estatal para unificación de doctrina. Es decir, aquí los dos recursos, el autonómico y el estatal, serían sucesivos, en relación con sentencias distintas; con las dilaciones que ello supone. No obstante, se podría entender que la sentencia del TSJ no ha sido dictada «en única instancia», al haber resuelto un recurso de casación del artículo 99; en cuyo caso la casación estatal, ordinaria o para unificación de doctrina, no sería admisible.

Es verdad que, en ese caso, sobre la pretensión de responsabilidad sólo se habrá fallado una vez. Pero esto también sucede cuando se apela un fallo de inadmisibilidad y, sin embargo, la sentencia de apelación no será recurrible en casación. En todo caso, la STS de 30-11-2007 entiende que el nuevo fallo que el TSJ dicte cuando el TS le devuelve las actuaciones para que resuelva el fondo conforme al Derecho autonómico —no en casación para unificación de doctrina, sino por primera vez; al haber declarado la inadmisibilidad la sentencia casada— será a su vez recurrible en casación.

El ATS de 9-12-2002 entiende recurrible en casación la sentencia de un TSJ que, en apelación, declara nula por incompetencia la sentencia del juzgado y resuelve el fondo; si bien el caso es muy particular, ya que la sentencia del juzgado era nula y, además, la competencia objetiva correspondía al TSJ. La STS de 16-6-2011 entiende viable la casación contra una sentencia dictada en apelación; cuando en realidad el asunto era competencia del TSJ y no del juzgado.

<sup>22</sup> El artículo 488 LEC establece que cuando distintos litigantes hayan optado por un recurso extraordinario diferente, el recurso por infracción procesal se sustanciará con preferencia a la casación, cuya tramitación quedará en suspenso. Si el recurso por infracción procesal finalmente se desestima se comunicará al tribunal competente para la casación, cuya suspensión se alzarán de inmediato. Y si se estima el recurso por infracción procesal, el de casación formulado quedará sin efecto, pero sin perjuicio de la posibilidad de formular nueva casación contra la sentencia que finalmente, una vez resuelto el recurso por infracción procesal, dicte la Audiencia —art. 467—. La aplicación analógica de este precepto —en la medida de lo posible, ya que en casación el TS también conoce de infracciones procesales pero no sólo de ellas; de modo que la estimación de un motivo casacional sustantivo no debe ser óbice al enjuiciamiento del segundo recurso, aparte de que en nuestro caso la preferencia debe otorgarse al TS— es preferible al bloqueo que se denuncia en el texto.

perjuicio de lo que se dirá a continuación—, el carácter excluyente de ambos recursos sólo podría venir referido a los casos en que ambos pretendieran formularse por el mismo recurrente; y nunca cuando los recurrentes sean distintos. Ni tan siquiera cuando ambos se hallen en la misma posición procesal —codemandados, por ejemplo—, ya que, pese a ello, sus pretensiones e intereses pueden ser en parte diferentes.

Pero, por otra parte, si consideramos admisibles ambos recursos, ¿tiene sentido esa división del enjuiciamiento de la sentencia ante dos órganos distintos? Tendríamos con ello el riesgo de sentencias contradictorias; sobre todo si tenemos en cuenta que el artículo 95 indica que si el motivo casacional estimado ha sido la incongruencia o bien el motivo d) del artículo 88.1, el TS deberá además resolver el recurso contencioso-administrativo. Puede que el TS entendiera que el Derecho estatal es el aplicable, y que en el ínterin la casación del artículo 99 se resolviera en sentido contradictorio. Y si se entendiera que ambos recursos deben resolverse sucesivamente, aparte de la demora que ello comportaría, podría suceder que, dictada la sentencia conforme al artículo 99 y habiendo resuelto ésta el recurso contencioso-administrativo, en relación con esto —no contra el pronunciamiento casacional— se pretendiera una nueva casación ante el TS; aunque esta última posibilidad sería más que dudosa. De todos modos, el carácter no excluyente de ambos recursos tiene ante todo el inconveniente de que muchas veces para resolver el asunto será preciso utilizar, de modo inseparable, normas estatales —o europeas— y normas autonómicas.

Todos estos problemas exigen analizar críticamente la interpretación que del artículo 86.4 LJCA efectúa el TS, demasiado restrictiva en cuanto al ámbito de su competencia al enjuiciar los recursos de casación.

### III. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 86.4 LJCA A LA LUZ DE LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO Y DE LAS FINALIDADES DEL RECURSO DE CASACIÓN

#### 1. *La unidad del ordenamiento jurídico, la función del Tribunal Supremo y el derecho de acceso a los recursos contra resoluciones judiciales*

El artículo 86.4 debe interpretarse en coherencia con la función del TS y las finalidades de la casación<sup>23</sup>. El artículo 123 CE indica que el

<sup>23</sup> Vid. MONTÓYA MARTÍN (1997: 53 y ss. y 65 y ss.); M. ORTELLS RAMOS, «Interpretación y aplicación del Derecho autonómico en el orden contencioso administrativo», en AA.VV., *Balancede cinco años de aplicación de la Ley jurisdiccional*, Consejo General del Poder Judicial,

TS es el órgano jurisdiccional superior, salvo en cuanto a garantías constitucionales. Dada esa posición constitucional del TS, es preciso que éste interprete de modo suficientemente amplio el artículo 86.4 LJCA; sobre todo dado que la LJCA considera —aun siendo debatida esta cuestión— que la casación ordinaria y la estatal para unificación de doctrina son incompatibles con el recurso del artículo 99<sup>24</sup>. Así, la única vía de superar las paradojas a que conduce la regulación vigente consiste en que el TS enjuicie también los motivos casacionales relativos al Derecho autonómico cuando éstos se aleguen junto con otros de Derecho estatal; siempre y cuando estos últimos motivos se hayan considerado admisibles por el TS.

Frente a ello no se puede aducir el artículo 152 CE. Éste alude al TSJ como órgano que «culmina» la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; pero «sin perjuicio de la competencia del TS». Y, además, si bien indica que las sucesivas instancias procesales «se agotarán» ante órganos judiciales radicados en esa Comunidad Autónoma<sup>25</sup>, todo ello se entiende «sin perjuicio de lo dispuesto en la LOPJ y dentro de la unidad e independencia de éste»<sup>26</sup>.

---

Madrid, 2004, págs. 155 y ss.; en el mismo volumen, J. E. PECES MORATE, «El papel del Tribunal Supremo en el orden contencioso administrativo». Para ORTELLS RAMOS (2007: 67), la unificación jurisprudencial exige normalmente atribuir a un solo órgano la correcta interpretación de las normas, si bien la pluralidad de ordenamientos permite una solución distinta que, no obstante, comporta problemas.

<sup>24</sup> MONTÓYA MARTÍN (1997: 196 y ss.) critica la regulación del juicio de relevancia en la Ley 10/1992; afirma que la clave estriba en si se aduce sólo Derecho autonómico o si se alega, además, el estatal. Vid. también T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La unidad del Ordenamiento estatal en el anteproyecto de Ley del proceso contencioso administrativo», *Documentación Jurídica*, 51, 1986, págs. 740 y ss.

<sup>25</sup> Por ello, y aquí el legislador ha acertado, la Ley 13/2009 modificó el artículo 14 LJCA, en consonancia con la doctrina del TS; así que el fuero electivo se circunscribe al territorio del TSJ cuando el acto se haya dictado por la Administración local o autonómica. En efecto, cualquiera que sea el Derecho sustantivo aplicable, pueden suscitarse cuestiones organizativas reguladas por el Derecho autonómico.

<sup>26</sup> GÓMEZ-FERRER RINCÓN (2007: 624 y ss.), cuyas observaciones comparto, critica el decaído proyecto de 2006, que suprimía la casación ordinaria y mantenía ante el TS sólo la casación en interés de ley y para unificación de doctrina. A su juicio, se buscaba ante todo reforzar los TSJ y preservar el artículo 95 del Estatuto catalán, que alude a la competencia del TSJ sin perjuicio de la competencia del TS para unificación de doctrina exclusivamente. En esta línea, PECES MORATE (2007: 399 y 445); en sentido contrario, JIMÉNEZ ASENSIO (2005: 93 y 112) propugna reforzar los TSJ como tribunales de casación, asimismo, en el campo del Derecho estatal.

La STC 31/2010 salva la constitucionalidad del precepto estatutario catalán, pero interpretando que la referencia a la unificación de doctrina no lo es a ninguna modalidad casacional específica, sino al papel del TS como garante último de la unidad en la interpretación del ordenamiento; y considerando que el Estatuto deja a salvo lo indicado en la LOPJ, única competente para determinar las funciones del TS.

Para el voto particular a la STS de 30-11-2007, el artículo 123.1 CE establece una garantía institucional, salvedad expresa además a la «culminación» de la organización judicial en el ámbito de la Comunidad y al agotamiento de las instancias procesales en el TSJ, a que alude el artículo 152. Y añade que esto «se formula en la norma con independencia de que la

Frente a estas normas constitucionales, no se puede esgrimir la literalidad de algunos Estatutos, como señala GÓMEZ-FERRER RINCÓN<sup>27</sup>. No es función de éstos determinar las competencias ni el papel de los TSJ, ni, por supuesto, restringir las competencias del TS; todo ello se reserva a la LOPJ.

Por lo demás, tal como indica este autor<sup>28</sup>, no puede ignorarse la conexión entre el papel constitucionalmente reservado al TS —por mucho que el régimen de los recursos contra resoluciones judiciales sea de configuración legal— y el principio constitucional de unidad<sup>29</sup>. En último término, las normas locales y los distintos ordenamientos autonómicos se integran en un solo ordenamiento, regido por principios comunes y culminado por la Constitución. Pues bien, ésta establece, además, un Poder Judicial *único* como salvaguarda del respeto a dicho ordenamiento asimismo único en su conjunto<sup>30</sup>.

Sin embargo, el TS interpreta demasiado restrictivamente su competencia sobre los recursos de casación; lo que plantea problemas, ante todo dado el carácter excluyente con que la LJCA parece concebir la casación ordinaria y para unificación de doctrina estatal, de una parte, y el recurso del artículo 99, de otra.

En efecto, el Derecho estatal y el autonómico no son compartimentos estancos; al revés, la imbricación entre uno y otro muchas veces re-

---

*controversia entablada en esas instancias procesales venga regida por normas del ordenamiento estatal o del autonómico.* Por tanto, no cabe pensar que el artículo 152.1... haya pretendido encomendar a los TSJ —con exclusión del TS— la interpretación y aplicación del derecho autonómico». Por ello, el voto critica también la STS de 15-10-2005.

<sup>27</sup> GÓMEZ-FERRER RINCÓN (2007: 624 y ss.).

<sup>28</sup> GÓMEZ-FERRER RINCÓN (2007: 629 y ss.). JIMÉNEZ ASENSIO (2005: 73 y ss.) pone, en cambio, el acento en la relevancia constitucional de los TSJ; afirma así que, dado el pluralismo ordinal, no tiene sentido que el Derecho autonómico se examine por un órgano situado fuera de la Comunidad respectiva, pese a la unidad jurisdiccional. Pero esto sólo tiene sentido si se alude a otros tribunales con competencias territorialmente restringidas o a aquellos, así la Audiencia Nacional, respecto de los que el artículo 152 CE no efectúa salvedad alguna; salvedad explícita en relación al TS. Vid. GARCÍA Y BERNALDO DE QUIRÓS (2005: 130). Para IBARRA ROBLES (2005: 233), el artículo 123 CE no establece una reserva absoluta de los recursos de casación al TS; invoca el ATC 3/2000, que inadmite el amparo en relación con un auto de inadmisión de la casación por entender que el recurso se basaba en normas autonómicas.

<sup>29</sup> Vid. J. TEJEDOR BIELSA, *La garantía constitucional de la unidad del Ordenamiento en el Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 2000, en su totalidad.

<sup>30</sup> En ello insiste el voto formulado a la STS de 30-11-2007, que alude a las diferencias de nuestro sistema judicial con el de los Estados federales: la unidad jurisdiccional «se configura así como un importante elemento de vertebración ante la pluralidad de ordenamientos; y, contemplado desde otra perspectiva, el fenómeno descrito permite... que los jueces y tribunales españoles actúen como jueces autonómicos y como jueces europeos, en la aplicación de uno u otro ordenamiento, sin dejar de ser todos ellos esencial y originariamente jueces estatales»; lo que es predicable de los TSJ y, por supuesto, del TS, de modo que éste puede interpretar el Derecho autonómico y aquéllos el estatal. La STC 114/1994 afirma que los TSJ pueden enjuiciar actos y disposiciones del Estado, aunque éstos extiendan su ámbito de aplicación a todo el territorio nacional; sin que el artículo 152 CE diga nada sobre las competencias objetivas de los TSJ. Esto es en realidad consecuencia de la pertenencia de los TSJ al Poder Judicial *único*.

sulta muy estrecha<sup>31</sup>. Esto es así, en primer lugar, porque a veces coinciden sobre un mismo espacio físico, o un mismo supuesto de hecho, varios títulos competenciales. En segundo lugar, por la elasticidad de lo básico<sup>32</sup>, cuyo ámbito depende en gran medida de cómo interprete el legislador estatal las exigencias del interés general; de ahí que este legislador tenga cierto margen de apreciación sobre el alcance de lo básico, como indicó la STC 1/1982. Y, además, el ámbito de lo básico, y su contenido, condicionan el de la legislación autonómica de desarrollo; de hecho, las SSTC 1/2003 y 66/2011 afirman que incurren sobrevenida en inconstitucionalidad las normas autonómicas contrarias a posteriores normas básicas<sup>33</sup>. Además, a veces las normas autonómicas se limitan a repetir el contenido de las estatales, aunque el TC entiende inconstitucional esta práctica salvo cuando, de otro modo, deje de ser comprensible o de tener sentido el precepto autonómico que reitera el contenido del estatal —SSTC 47/2004 y 341/ 2005—; y otras veces las normas autonómicas remiten a las estatales. Por lo demás, aunque sobre todo desde la STC 69/1988 se han incrementado las exigencias formales en la predeterminación de lo básico<sup>34</sup>, el hecho de que podamos considerar básicos no sólo los preceptos así calificados, sino también los que lo sean por su estructura y contenido, puede enturbiar más las cosas. Por último, podemos aludir a la jurisprudencia constitucional sobre el principio de supletoriedad; que lo ha relegado a una especie de regla de Derecho transitorio, y le ha privado de su función de integración del ordenamiento para la preservación del principio de unidad<sup>35</sup>.

Y no olvidemos que también puede haber solapamientos entre un recurso de casación autonómico y otro por infracción de normas procesales, competencia del TS.

El TS ha resuelto correctamente algunos de estos problemas, ha dejado otros en el aire y ha abordado otros de modo poco satisfactorio.

<sup>31</sup> Así, ORTELLS RAMOS (2007: 72), quien señala que un proceso no se articula para aplicar una norma, sino para resolver un caso.

<sup>32</sup> Vid., por ejemplo, J. GARCÍA MORILLO, «La versatilidad de lo básico», núm. 139 de esta REVISTA, 1996, págs. 135 y ss.

<sup>33</sup> Una crítica en mi trabajo «La prevalencia del Derecho del Estado y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas», núm. 161 de esta REVISTA, 2003, págs. 335 y ss.

<sup>34</sup> También, entre otras, en la STC 385/1993; un giro se observa, por ejemplo, en la STC 88/2001 en cuanto a las exigencias de rango normativo.

<sup>35</sup> Puede verse, entre otros, mi trabajo «El principio de supletoriedad», en *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, dir. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, Wolters-Kluwer, Madrid, 2010, págs. 601 y ss.; J. TAJADURA TEJADA, «La redefinición del modelo autonómico a partir de la STC 61/1997 y el nuevo concepto de supletoriedad», *REDC*, 78, 2006, págs. 167 y ss.; E. CARBONELL PORRAS, «La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional», núm. 143 de esta REVISTA, 1997, págs. 189 y ss.; J. L. REQUEJO PAGES, «El Estado autonómico: ¿un modelo transitorio?», *Cuadernos de Derecho Público*, 1, 1997, págs. 157 y ss.; J. BARNES VÁZQUEZ, «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE a la luz de la STC 118/1996», *REDA*, 93, 1997, págs. 83 y ss.

Quizá en el fondo subyaga no sólo una deferencia excesiva hacia los TSJ, sino también la sobrecarga del TS, que viene propiciando la aplicación de unos criterios muy restrictivos para la admisión de los recursos de casación. Pues bien, aunque el régimen de recursos es de configuración legal y aunque el TC utiliza exclusivamente el parámetro de la arbitrariedad, para las SSTEDH *Sáez Maeso* y *Salt Hiper* resulta contrario al artículo sexto del Convenio de Roma inadmitir la casación después de largo tiempo cuando previamente ha existido una resolución inicial de admisión —incluso, en el segundo de los casos, a consecuencia de la estimación de una queja—, y teniendo en cuenta, además, que con la Ley 10/1992 no existía trámite de alegaciones frente a la oposición a la admisión del recurso de casación<sup>36</sup>. El TEDH apela, en suma, al principio de proporcionalidad. En el caso *Barrenechea Atucha*, de 22-7-2008, las conclusiones son similares: al igual que en el asunto *Salt Hiper*, además, el TS se había basado para inadmitir la casación en que el escrito de preparación no justificaba suficientemente la relevancia y carácter determinante del Derecho estatal o comunitario. Si bien la STEDH *Barrenechea* indica que el carácter formalista de la casación puede implicar unas condiciones de admisión más severas que en apelación, con la exigencia de argumentar la infracción denunciada, añade que sí se había invocado Derecho estatal en el escrito de preparación, que además inicialmente se había admitido a trámite; y años después, *inaudita parte*, se dictó resolución de inadmisibilidad<sup>37</sup>.

Y, asimismo, la STEDH *Llavador Carretero*, de 2009, estima la demanda planteada contra la inadmisión de una casación basada en la supuesta falta de fundamentación del escrito de preparación. También en este caso, años antes del auto de inadmisión ese escrito se había ad-

<sup>36</sup> Vid. R. M. MARTÍN-ROMO CAPILLA, «El recurso de casación contencioso administrativo: su admisión en sentencia y la previa audiencia a las partes», *REDA*, 125, 2005, págs. 164 y ss.

La STEDH de 28-10-2003 apreció infracción del artículo 6 CEDH en la interpretación del TS sobre el cómputo del plazo para recurrir en casación: vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La STEDH de 28-10-03, Stone Court Shipping Company, S.A. c/España, y las prácticas judiciales españolas para inadmitir recursos», núm. 163 de esta REVISTA, 2004, págs. 169 y ss. Para ALONSO FURELOS, *op. cit.*, pág. 174, una interpretación en exceso formalista del artículo 86.4 atenta también a las finalidades objetivas de la casación, que no se cumplen si no se entra en el fondo; el autor, *op. cit.*, pág. 218, aboga por suprimir el control del TS cuando el TSJ ha tenido por bien preparado el recurso de casación a efectos del juicio de relevancia.

<sup>37</sup> «El Tribunal considera razonable exigir que quien recurre en casación relate en su recurso los hechos pertinentes, así como las normas legales invocadas. En caso contrario, el TS no podrá ejercer su control sobre la sentencia recurrida. Por tanto, esta obligación, aplicada en este caso, es conforme con la especificidad del rol jugado por el Tribunal de casación.

Sin embargo, en la presente demanda, resultaría difícil señalar que la forma en la que el recurso de casación del demandante fue interpuesto impediría al TS ejercer su control judicial. En efecto, en su escrito de preparación del recurso de casación, el demandante expuso que la sentencia a quo se había basado en la aplicabilidad en este caso de dos reglas con carácter estatal... y se quejaba de una mala aplicación de estas normas, en la medida en que, en su opinión, no permitían la suspensión de la explotación de la cantera...».



mitido a trámite; sin que el demandante, conforme a la Ley 10/1992, hubiera podido alegar sobre las objeciones a la admisibilidad del recurso. El TEDH recuerda que aunque ya en el asunto *Ipamark* indicó que las condiciones de admisión de la casación deben apreciarse por los tribunales internos, en este caso la conclusión del TS, y del TC al rechazar el amparo, había sido excesivamente formalista. También puede citarse la STEDH *Golf Extremadura*, de 8-9-2009: el demandante aducía Derecho estatal en el escrito de preparación, inicialmente admitido; pero años después, y asimismo sin posibilidad de hacer alegaciones, se inadmitió la casación por falta de invocación de normas comunitarias o estatales relevantes y determinantes del fallo. El TEDH afirma que esas normas se habían aducido en el escrito de preparación; no da importancia a que no se hubieran citado en la sentencia recurrida<sup>38</sup>. De hecho, el artículo 89.2 LJCA, relativo a este requisito del escrito de preparación, exige que las normas se hayan invocado en el proceso o considerado en la sentencia recurrida, alternativamente. Pensemos que la infracción puede provenir de la inaplicación de esas normas estatales.

Aunque estas sentencias aprecian la vulneración del derecho de acceso a los recursos esencialmente por no haberse dado trámite de alegaciones y por la inadmisión de la casación años después de la inicial declaración de admisibilidad, todas ellas ponen de relieve que el TEDH opera con parámetros distintos de los utilizados habitualmente por el TS —y avalados por el TC— en relación con el acceso al recurso de casación<sup>39</sup>. No sólo eso; la sentencia *Barrenechea* llega a decir que «*el Derecho estatal se había invocado en el escrito de preparación; esto es, el TEDH considera que, a efectos de dicho escrito, basta con la cita. Y, además, aunque hace hincapié en que la Ley 10/92 permitía la inadmisión sin oír a la contraparte, de poco serviría esa audiencia si no se permitiera argumentar ex post, en la misma, sobre la admisibilidad; y, en concreto, sobre la relevancia del Derecho estatal o Comunitario. Pero, sobre esa rele-*

---

<sup>38</sup> «Difícilmente podría sostenerse que la forma en que la demandante interpuso el recurso de casación impedía al TS ejercer su control judicial. En efecto, en su escrito de preparación del recurso de casación, la demandante expuso que la Sentencia a quo se había basado en la aplicación, en este caso, de varias normas con carácter estatal...».

Tengamos en cuenta, por otra parte, el artículo 47 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y la frecuencia con que el TJUE acude a la jurisprudencia del TEDH en esta materia; si bien, conforme a su artículo 51, la misma sólo obliga a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario, respecto al cual la competencia del TS es clara.

<sup>39</sup> Desde otro punto de vista, M. A. RUIZ LÓPEZ, «La inadmisión del recurso de casación por competencia de los juzgados: ¿hacia una doble instancia contencioso administrativa?», *REDA*, 141, 2009, págs. 167 y ss., se inclina porque exista siempre recurso contra las sentencias arbitrarias, irrazonables o no motivadas; y cuestiona, a la vista de la jurisprudencia del TEDH, el alcance que el TS y el TC otorgan al derecho de acceso a los recursos como derecho de configuración legal.

vancia, lo lógico es que ya se haya argumentado profusamente en el escrito de interposición».

En suma, la jurisprudencia del TEDH podría incluso conducir al replanteamiento del carácter insubsanable del requisito del artículo 86.4. El TEDH, además, no utiliza sólo el parámetro de la arbitrariedad, sino también el de la desproporción; y es desproporcionado inadmitir motivos casacionales de Derecho autonómico cuando confluyen con otros de Derecho estatal, sin que exista otro cauce procesal que canalice esos motivos.

## 2. *Concurrencia de casación estatal por infracción de norma procesal y normas autonómicas reguladoras del fondo*

El Derecho procesal, artículo 149.1.16 CE, es competencia exclusiva del Estado. El TC, con buen criterio, interpreta restrictivamente las competencias autonómicas sobre cuestiones procesales; así, en SSTC 47/2004 y 21/2012. Resulta, por tanto, muy difícil que la casación autonómica se pudiera formular al amparo de una norma procesal.

Así, como veíamos, puede que contra la misma sentencia pretendan aducirse motivos casacionales de índole procesal, a enjuiciar por el TS; y otros de Derecho autonómico, que en principio deberían ser objeto de casación autonómica. Veíamos, además, que el problema se agudiza cuando se trata de litigantes en posiciones procesales opuestas, ya que uno de ellos podría presentar el recurso, abusivamente, para bloquear el que pretenda emplear el otro; dado que, en la literalidad de la LJCA, son recursos excluyentes.

La STS del Pleno de la Sala Tercera de 30-11-2007 se pronuncia sobre un fallo de inadmisión por falta de legitimación; los temas de fondo del pleito atañían al Derecho autonómico<sup>40</sup>. Para el TS existía legitimación. La estimación de la casación implicaba entrar en el fondo, porque el defecto se había producido en la sentencia y, por tanto, no procedía retrotraer actuaciones; de hecho, el motivo se planteó y estimó al amparo de la letra d) del artículo 88.1. Pero en vez de actuar conforme al artículo 95, resolviendo el objeto del debate, el TS entendió que,

<sup>40</sup> Para F. LEDESMA BARTRET, «Tribunal Supremo y jurisdicción contencioso administrativa», en *Diagnóstico de la jurisdicción contencioso administrativa: Perspectivas de futuro*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2006, ponente de esta sentencia, el TS debe contar con mecanismos que aseguren la interpretación uniforme del Derecho estatal. Pero ni esta sentencia ni la jurisprudencia posterior que la matiza son suficientes; como veremos, dejan fuera las normas estatales supletorias coincidentes con otras autonómicas y sobre las que no haya jurisprudencia del TS. Además, no basta garantizar la unidad de la interpretación del Derecho estatal: muchas normas autonómicas se limitan a copiar los mecanismos previstos en las de otras CC.AA.

como la normativa de fondo era autonómica, el asunto debía de nuevo remitirse al TSJ. Es decir, se consideró incompetente para juzgar el fondo de un asunto en que se ventilaba la interpretación del Derecho autonómico<sup>41</sup>.

La sentencia se aparta expresamente del criterio seguido por otra dictada días atrás, el 24-10-2007; y donde, rechazada la causa de inadmisibilidad apreciada en la instancia, el TS resuelve sin problemas el objeto del debate, aun cuando ello se regía por el Derecho autonómico. La sentencia afirma que de otro modo se infringiría el *jus litigatoris* y se ignoraría la función institucional del TS; frente a cuya doctrina no puede prevalecer la de los TSJ, ni aun cuando resuelven los recursos de los artículos 99 y 101 LJCA. En suma, la función del TS como órgano judicial superior en todos los órdenes se extiende sin problemas al Derecho autonómico; e implícitamente se niega a los TSJ la condición de supremos intérpretes de éste. Para la STS de 24-10-07, las objeciones de los recurridos

*«implican un auténtico ataque a la posición institucional y a la naturaleza constitucional del TS, como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, al que, como tal, corresponde proclamar el ius constitutionis y, al mismo tiempo, velar por el ius litigatoris de acuerdo con las normas de competencia y procedimiento que las leyes establecen, entre las que está el artículo 95.2..., según el cual, estimados los motivos de casación alegados por vulneración de las normas reguladoras de la sentencia o por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, esta Sala del TS deberá resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparece planteado el debate...».*

La sentencia añade que los artículos 86.4 y 89.2 simplemente establecen reglas para determinar las sentencias recurribles; sin que ello afecte a la posición que al TS confiere el artículo 123 CE. Devolver las actuaciones al TSJ habría lesionado la tutela judicial<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> La sentencia, con base en los artículos 86.4 y 89.2, indica que *«de estos preceptos, interpretados en conexión con lo establecido en los arts. 152.1... CE y 70 de la LOPJ se desprende el propósito legislativo de encomendar... a las Salas correspondientes de los TSJ... la determinación de la interpretación última del derecho de procedencia autonómica»*; en coherencia con ello, añade, se configuran la casación autonómica del artículo 99 y el recurso en interés de ley del artículo 101.

<sup>42</sup> Además, de ese modo habría quedado *«imprejuzgada la cuestión de fondo con la eventualidad de que, una vez resuelta por aquél, volviese a deducirse contra su sentencia un nue-*

Los votos particulares a la sentencia de 30-11-2007 afirman que el TS también puede actuar como supremo intérprete del Derecho autonómico, conforme al artículo 123 CE; habida cuenta, además, que su artículo 152 se entiende sin perjuicio de la competencia de aquél; e indican que debería haberse resuelto el recurso contencioso. La sentencia cita otras, como las de 24-10-2007 y 22-11-2006, que afirman que en estos casos el TS debe actuar conforme al artículo 95 y resolver el debate<sup>43</sup>.

Efectivamente, el TS incurrió en incongruencia omisiva; ya que el artículo 95 LJCA le exigía resolver el recurso contencioso-administrativo. Y no atendió debidamente al *jus litigatoris*, considerando los retrasos que supone devolver las actuaciones al TSJ<sup>44</sup>; además de que, señala el voto, el fallo que en su día se vuelva a dictar podría ser a su vez recurrible ante el TS<sup>45</sup>. Ni se preserva la interpretación uniforme de las normas; ante todo porque muchas veces las de las distintas CC.AA. son muy semejantes y teniendo en cuenta que el ordenamiento es único y que la unidad jurisdiccional se halla a su servicio.

Y aunque el régimen de recursos contra sentencias es de configuración legal, si ésta *exige sin excepción* resolver el recurso contencioso si el motivo casacional estimado atañe a la misma sentencia —incongruencia o motivo d)—, infringir esa configuración legal atenta a la tutela judicial; como afirma el voto particular, el artículo 95 no distingue los casos en que se aplique el Derecho estatal y aquellos en que se aplique el autonómico.

---

vo recurso de casación basado en cualesquiera de los motivos previstos legalmente, para lo que bastará con cumplir las exigencias establecidas por el artículo 86.4..., y así sucesivamente, dinámica que resulta incompatible con el derecho amparado por el artículo 24 CE y con el significado constitucional que esta Sala del TS tiene de órgano jurisdiccional superior en el orden contencioso-administrativo en toda España».

<sup>43</sup> La sentencia cita las SSTs de 16-3-2000, 10-12-2001, 27-5-2002, 28-10-2002, 30-1-2003, 20-7-2004, 15-10-2004, 24-5-2005, 25-5-2005, 9-5-2006, 17-1-2007 y 28-5-2007.

<sup>44</sup> No obstante, el TS entendió que el retraso sería mínimo. Ello depende de lo que entendamos como tal. Será «mínimo» con los parámetros de duración del proceso contencioso en España —imputable, ante todo, al legislador, que no deroga cosas tan absurdas como la rehabilitación de plazos; y a las distintas Administraciones, que no proveen los medios adecuados—; pero no lo es si comparamos con la duración media en otros Estados de nuestro entorno, o con la de la primera instancia de los procesos civiles en España. En efecto, tras la notificación de la sentencia del TS hay que devolver las actuaciones a la sala de instancia; y en ocasiones ello se demora varios meses. En la sala de instancia hay que señalar de nuevo para votación y fallo; y normalmente a estos efectos existe un turno de muchos meses. De todos modos, el TS insistió en que las normas sobre competencia jurisdiccional son de orden público.

<sup>45</sup> En efecto, este caso es distinto del antes examinado, relativo a sentencia en unificación de doctrina del artículo 99, que, además, resuelve por primera vez sobre el fondo una de las pretensiones suscitadas en la instancia. En el que ahora tratamos, la sentencia dictada por el TSJ sí estaría dictada en única instancia, aunque haya tenido que pasar un primer filtro casacional ante el TS.

¿Habría reaccionado igual el TS si la inadmisión —luego revocada en casación— hubiera sido parcial, de modo que el TSJ hubiera entrado en el fondo de cuestiones de Derecho autonómico en la sentencia recurrida en casación? Pensemos en dos recurrentes en la instancia, a uno de los cuales se hubiera dictado sentencia de inadmisibilidad y, respecto del otro, sentencia de fondo desestimatoria sobre la base del Derecho autonómico<sup>46</sup>. O pensemos en un mismo recurrente a quien se hubiera negado legitimación en la instancia en relación con una de sus pretensiones y desestimado la otra con base en el Derecho autonómico. Lo lógico, en coherencia con la STS de 30-11-2007, sería que el TS se abstuviera de enjuiciar la interpretación del Derecho autonómico realizada por el TSJ; si se considera radicalmente incompetente para enjuiciar el asunto de fondo *ab initio*, con mayor motivo lo hará para revisar lo que el TSJ ya ha fallado. No obstante, pensemos que en el caso resuelto por la sentencia de 30-11-2007 al recurrente todavía le quedaba la opción de la sentencia de fondo que dictara el TSJ a continuación de la del TS; y después de ello, si se dieran los requisitos del artículo 99, podría recurrir esa sentencia conforme a dicho precepto. Es decir, en este caso ambos recursos no serían incompatibles; ya que frente a la primera sentencia del TSJ procedía casación ordinaria, y frente a la segunda, dictada a consecuencia del fallo casacional, podría haber sido viable la casación del artículo 99. En cambio, si la inadmisibilidad acordada en la instancia hubiera sido parcial, el carácter excluyente de ambos recursos —aunque esto es controvertido— exigiría entender que, habiéndose formulado casación ordinaria en relación con el problema procesal, quedaría excluida la aplicabilidad del artículo 99 en relación con las cuestiones de fondo resueltas en su día por el TSJ.

Y esta conclusión es problemática. Una cosa es que el régimen de recursos contra resoluciones judiciales sea de configuración legal y otra que dicha configuración legal —y mucho más su interpretación— conduzca a resultados irrazonables. Si bien puede tener sentido establecer dos recursos como excluyentes, de modo que el interesado deba decantarse por uno o por otro, esto sólo tiene sentido si ambos tienen una funcionalidad parecida. Si, por el contrario, ambos desempeñan una función distinta, aunque lo sea en relación con la misma resolución judicial, no tiene sentido considerarlos excluyentes; porque entonces la opción por uno de ellos priva al recurrente de las posibilidades que podría tener con el otro. Además, esa interpretación podría conducir a

---

<sup>46</sup> Cuando hay varios recurrentes, destaca XIOL (2005: 407) que la LEC sólo permite la acumulación en la primera instancia; no obstante, considera que se trata de una laguna legal y que cuando existan varios recursos contra una misma sentencia los mismos deberán acumularse.

resultados no acordes con el principio de igualdad: por el hecho de que en una resolución judicial concurren tanto vicios procesales como sustantivos atinentes al Derecho autonómico, ¿puede el perjudicado por ella quedar en peor situación, de cara a las posibilidades de recurrir, que el afectado por otra que, por hipótesis, sólo tiene vicios de una clase? A mi juicio, no existen elementos que permitan diferenciar el tratamiento jurídico de ambas situaciones, ya que los vicios de la resolución no son imputables al recurrente. Pero la respuesta es clara: si los dos recursos son excluyentes, en casos así el TS debe enjuiciar también las supuestas infracciones del Derecho autonómico.

3. *Recursos contra sentencias de las Salas de lo contencioso de los TSJ que declaran la nulidad o validez de una disposición general y, además, se pronuncian sobre alguno de sus actos de aplicación*

Puede que el TSJ declare la nulidad o validez de una disposición general, en cuyo caso su sentencia es recurrible en casación conforme al artículo 86.3 LJCA<sup>47</sup>; y que, además, se pronuncie sobre uno de sus actos de aplicación, al ser competente para el enjuiciamiento directo de una y otros; como cuando la norma emana de la Administración autonómica o local —aunque en el segundo caso la competencia de la Sala sobre el acto de aplicación normalmente existirá en apelación—. Así se desprende del artículo 27 LJCA.

Es posible que en ese caso se formule casación ordinaria. Por lo pronto, el artículo 86.4 va «detrás» del artículo 86.3; con lo que parece que el condicionamiento que a la recurribilidad de las sentencias de los TSJ establece el precepto será, asimismo, de aplicación al artículo 86.3 LJCA<sup>48</sup>. Esto conecta con que, como veremos, el TS entiende que no basta la mera invocación de normas genéricas o principios, como la jerarquía normativa: es decir, la casación contra una sentencia de un TSJ que declara nula o conforme a Derecho una disposición general sólo será viable si se aduce que la disposición general es contraria *en su contenido* a alguna norma estatal o comunitaria; pensemos también en un reglamento autonómico que invada competencias estatales. En

<sup>47</sup> Una crítica a la restrictiva interpretación que el TS efectúa del artículo 86.3 LJCA en M. CARLÓN RUIZ, «Casación y cuestión de ilegalidad: una propuesta *de lege ferenda*», núm. 168 de esta REVISTA, 2005, págs. 131 y ss.

<sup>48</sup> Para la STS de 30-11-2007, «la expresión “en todo caso” del art. 86.3... no enerva lo dispuesto en el apartado 4..., que expresamente parte de la premisa de “las sentencias que, siendo susceptibles de casación por aplicación de los apartados precedentes...” para a continuación disponer que “sólo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo”». En el mismo sentido, JIMÉNEZ ASENSIO (2005: 103).

cambio, no bastaría aducir la jerarquía normativa o la sujeción del reglamento a la ley en cuanto a la contradicción entre la norma reglamentaria recurrida y la ley autonómica.

Hecha esta aclaración, puede que se haya recurrido indirectamente, por supuesta infracción del Derecho estatal o comunitario en su contenido, una norma reglamentaria autonómica o local. Ciertamente, si se recurre contra un acto de aplicación de la norma reglamentaria, sólo se debe enjuiciar el «recurso indirecto» cuando ello sea la única posible vía de estimación del recurso contra el acto de aplicación; es decir, cuando no haya ningún otro motivo impugnatorio o cuando todos los demás sean rechazables —STSJCV de 21-2-2005 y STS de 19-6-2012, entre otras—. Desde esta perspectiva, podría ser difícil que en estos casos se produjeran problemas de articulación de las distintas modalidades casacionales: si el motivo de impugnación del reglamento fuera su contradicción con el Derecho estatal y comunitario, y su posible ilegalidad fuera además el único motivo admisible de impugnación de los actos de aplicación, en éstos asimismo se daría esa infracción del Derecho estatal o comunitario.

Pero las cosas pueden no ser tan simples. Puede que para el TSJ el único motivo plausible de impugnación del acto de aplicación sea la infracción del Derecho estatal o europeo por el reglamento, y que haya estimado el recurso por ello. Sin embargo, recurrida la sentencia, la beneficiada por el fallo podría aducir que si, finalmente, el reglamento se declarara válido por el TS se invocaron en la demanda otros motivos de impugnación del acto de aplicación, basados en la norma autonómica; o que el reglamento es contrario al Derecho estatal o europeo y, además, a la ley autonómica.

En este caso, si el TS estimara la casación por entender que el reglamento no infringe el Derecho estatal ni el comunitario, el problema estribaría en el resto de motivos alegados por el recurrente en la instancia, y basados en el Derecho autonómico. Hay que plantear si para que el TS pudiera conocerlos sería preciso que dicho demandante hubiera aducido incongruencia omisiva, si la sentencia sólo hubiera abordado el motivo relativo a la ilegalidad del reglamento —dejando ahora aparte la dialéctica Derecho autonómico-estatal—. En efecto, aunque en principio los motivos impugnatorios no deberían individualizar la pretensión en el contencioso-administrativo, dado lo que disponen los artículos 33.2 y 65.2 LJCA, es exigible que las sentencias se pronuncien sobre todos esos motivos impugnatorios —no sólo sobre uno, aunque con ello se estime el recurso— para evitar que, recurrida la sentencia, quien haya aducido todos esos motivos pueda resultar perjudicado. En las apelaciones, el TC afirma que, aunque no se haya producido

formalmente la apelación adhesiva —por no tener el beneficiado por la sentencia la carga procesal de recurrir—, en casos así la sentencia de apelación se debe pronunciar sobre el resto de motivos aducidos en la instancia; y no limitarse a estimar la apelación y desestimar el recurso contencioso —SSTC 103/2005 y 67/2009—. Pero es difícil extrapolar esta doctrina a la casación, teniendo en cuenta su carácter eminentemente formalista y, asimismo, dados los términos en que está redactado el artículo 95<sup>49</sup>. De todos modos, siempre podría entenderse que, como se ha estimado la casación conforme al motivo d), se deben resolver *todas las cuestiones objeto del debate; y por tanto también esos otros motivos impugnatorios*. Ello es más congruente con el hecho de que nadie tiene la carga de recurrir una resolución que le ha sido favorable —STC 158/2006—.

En cualquier caso, suponiendo que se hubiera formulado también casación por incongruencia omisiva, o si entendiéramos extrapolable a la casación esta doctrina constitucional sobre la apelación, la cuestión sería si el TS puede entrar en las cuestiones de Derecho autonómico, que apoyarían la impugnación del acto recurrido. A mi juicio, ésta es la respuesta adecuada. La remisión de actuaciones al TSJ para enjuiciar esos motivos de fondo infringiría el artículo 95 LJCA, que no distingue a este efecto entre los temas de Derecho autonómico y estatal; recordemos los inconvenientes de la STS de 30-11-2007. Además, en casos así, quizá los motivos impugnatorios contra el reglamento afectaran tanto al Derecho estatal como al autonómico. Suponiendo que el TS rechazara los motivos relativos al Derecho estatal, ¿tendría sentido dejar imprejuicados los atinentes al Derecho autonómico? ¿Tendría sentido la remisión de las actuaciones a la Sala de instancia para que ésta se pronunciara conforme al artículo 99?<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> MONTROYA MARTÍN (1997: 52 y ss.) resalta la inviabilidad de la adhesión a la casación; asimismo, XIOL (2005: 412).

<sup>50</sup> Supongamos que el TSJ desestima los motivos de Derecho autonómico, pero estima el recurso por la contradicción del reglamento con el Derecho estatal o europeo. Si contra la sentencia caben el recurso ante el TS y el del artículo 99 y ambos son excluyentes, en caso de que el demandado formule casación ordinaria, ¿queda cerrada toda vía de recurso al demandante en la instancia?



#### 4. *Acumulación procesal de pretensiones, unas fundamentadas en Derecho estatal y otras en Derecho autonómico*

##### A) *Pretensión principal y pretensión aneja de responsabilidad patrimonial*

Podemos aludir al caso, ya apuntado, de una pretensión principal a que se anuda otra de responsabilidad; así, una pretensión anulatoria de un acto, basada en el Derecho autonómico, a la que se liga otra de responsabilidad por los daños causados por ese acto.

Si la pretensión anulatoria se ligara exclusivamente al Derecho autonómico, ¿tendría sentido que la sentencia se recurriera conforme al artículo 99? En principio, la respuesta parece adecuada; pero si este recurso se estimara y se anulara el acto sería preciso otro pronunciamiento sobre la responsabilidad patrimonial. Este pronunciamiento, en caso de superación de la *summa gravaminis*, ¿podría a su vez ser objeto de casación ordinaria, o de casación estatal para unificación de doctrina? El obstáculo estribaría en que la sentencia no se habría dictado en única instancia —salvo que se entendiera que la «única instancia» es un requisito no de la sentencia, sino de cada pronunciamiento—<sup>51</sup>.

La consecuencia sería así que, por haber errado la sentencia inicial en la interpretación del Derecho autonómico aplicable al acto administrativo, las partes quedarían privadas de recurrir ante el TS un pronunciamiento que, en otro caso, podría ser perfectamente objeto de recurso. Pensemos que no se hubieran acumulado esas pretensiones, sino que la indemnizatoria hubiera sido subsiguiente a la estimación del recurso. En este caso, una decisión del demandante —la de acumulación—, sumada a la errónea interpretación del ordenamiento autonómico por la primera sentencia, podrían estar privando a la demandada de la posibilidad de recurrir ante el TS un pronunciamiento sobre responsabilidad patrimonial que le perjudicara. Por tanto, esta solución, que es la que en principio se deduce de la LJCA, conduce a resultados irrazonables; porque priva sin suficiente justificación del acceso a un recurso a quienes, en otra circunstancia distinta, podrían utilizarlo. Aunque, aparentemente, las situaciones sean diferentes, no existe razón para darles un tratamiento distinto a estos efectos. *Lege ferenda*, una so-

---

<sup>51</sup> Pensemos ahora en una sentencia estimatoria del recurso y la reclamación de responsabilidad. ¿Debe el demandado acudir al artículo 99 para pedir la desestimación de la pretensión principal y por tanto la de la accesoria? ¿Y si no tiene éxito? ¿Por qué obligarle a optar entre la casación ordinaria en relación con la pretensión accesoria y la del artículo 99, a consecuencia de la acumulación provocada por la otra parte? ¿No es más lógico que el TS enjuicie todos los motivos, incluidos los relativos a la pretensión principal?

lución estribaría en modificar la LJCA, de modo que la estimación del recurso del artículo 99 no implicara, además, la resolución de las cuestiones objeto del debate; de ese modo, la responsabilidad patrimonial se dilucidaría de nuevo por el TSJ en primera instancia. Esta solución, empero, retrasaría injustificadamente la resolución de un asunto que ha sido fallado ya en la instancia y en el recurso del artículo 99<sup>52</sup>.

Otra posible solución sería la siguiente: la sentencia de instancia, al desestimar el recurso con base en el Derecho autonómico, no se pronuncia sobre la responsabilidad patrimonial. En este caso, en apariencia, no existe incongruencia omisiva, al haberse desestimado la pretensión principal; pero esa incongruencia afloraría si se entendiera contrario a Derecho el pronunciamiento desestimatorio. Desde tal perspectiva, quizá sería más plausible considerar que, en estos casos, el demandante en la instancia puede presentar ante el TS casación, tanto por motivos de fondo —aun de Derecho autonómico— como por incongruencia omisiva, al no haberse pronunciado la sentencia sobre la responsabilidad patrimonial. Esto sería coherente con el papel del TS como garante de la unidad del ordenamiento, pero sobre todo con el *jus litigatoris*<sup>53</sup>; pero, paradójicamente, la incongruencia omisiva se debería enjuiciar tras la estimación —en su caso— del motivo referente a la infracción del Derecho autonómico. Esto pone de relieve que dicha solución supone forzar en exceso la figura de la incongruencia.

Una última posibilidad pasaría por entender que la sentencia dictada conforme al artículo 99 resuelve en primera instancia sobre la responsabilidad patrimonial, de forma que este pronunciamiento sería susceptible de casación ante el TS. Pero, aparte de que esta interpretación es dudosa, esta sucesión de recursos dilataría en exceso la solución final.

En suma, hay tantas paradojas que la única solución razonable es el enjuiciamiento en casación ordinaria tanto de los motivos relativos a la pretensión principal como de los referentes a la accesoria. Las SSTs de 11-5-2010 y 24-2-2010 afirman que, ante pretensiones de responsabilidad en cuya viabilidad incida el Derecho autonómico, el TS es competente para conocer también las cuestiones de Derecho

---

<sup>52</sup> Además, la solución no sirve si el TSJ ha estimado ambas pretensiones, ya que el éxito de la casación del artículo 99 contra la estimación de la pretensión principal comporta automáticamente desestimar la pretensión indemnizatoria.

<sup>53</sup> Resalta la función del TS desde la unidad del ordenamiento GÓMEZ-FERRER RINCÓN (2007: 618 y ss.), para quien, aunque el régimen de recursos contra resoluciones judiciales es de configuración legal, su regulación podría ir contra el principio de unidad, que conforma un límite negativo a la configuración legal del sistema de recursos. De ahí que considere inconstitucional el decaído proyecto de 2006-2007, que pretendía suprimir la casación ordinaria ante el TS frente a las sentencias de los TSJ.

autonómico. Empero, no se trataba de pretensiones de responsabilidad anudadas a otra de anulación de un acto, sino de la disminución de aprovechamiento urbanístico debida a un decreto autonómico; un caso, pues, de entrecruzamiento ordinamental relativo a la misma pretensión.

### B) *Acumulación de pretensiones con carácter no excluyente*

Puede que se ejerciten dos pretensiones, una basada en el Derecho estatal y otra en el autonómico; pero sin que se formulen alternativamente ni una subordinada a la otra, sino de forma acumulativa. Si se desestimaran ambas por el TSJ —o las dos se estimaran— el perjudicado sólo podría presentar uno de los dos recursos, a la vista de su carácter excluyente; de modo que si en casación estatal no se pudieran analizar los temas de Derecho autonómico, dicho perjudicado se vería privado del acceso al recurso en relación con una de sus dos pretensiones, frente a lo que sucedería si todas las infracciones versaran sobre Derecho estatal o todas sobre Derecho autonómico.

Y si se ha estimado una pretensión y desestimado la otra, el carácter excluyente de ambos recursos podría implicar el bloqueo de uno de ellos por la otra parte, salvo que entendamos que ese carácter excluyente no juega si uno y otro se han formulado por partes distintas.

### C) *Pretensiones alternativas*

Pensemos en la formulación alternativa de dos pretensiones, una fundada en el Derecho estatal y la otra en el autonómico, y que una se estimara; por ejemplo, la basada en normas autonómicas. En tal caso, la demandada podría formular el recurso del artículo 99; pero si éste se estimara se debería resolver también sobre la pretensión alternativa, basada en el Derecho estatal, si la sentencia recurrida no se hubiera pronunciado sobre ella por haber estimado la alternativa. Esa sentencia resolutoria tanto de la casación autonómica como de la pretensión alternativa inicialmente formulada, ¿sería recurrible en casación ordinaria? No es una sentencia dictada «en única instancia»; pero se ha pronunciado por primera vez sobre una pretensión basada en Derecho estatal —al igual que hemos visto que pasa en el caso de la pretensión aneja de responsabilidad—.

Si, en el mismo caso, se hubiera estimado en principio la pretensión basada en Derecho estatal, la demandada podría formular casación,

ordinaria o para unificación de doctrina, ante el TS. Si dicho recurso fuera estimado y la sentencia de instancia no se hubiera pronunciado sobre la pretensión alternativa por haber estimado la otra, la estimación de la casación, si comportara además la desestimación de la pretensión inicialmente estimada, exigiría entrar en la otra, conforme al artículo 95 LJCA. Con los parámetros que utiliza el TS, el asunto debería ser remitido de nuevo al TSJ para que enjuiciara la segunda pretensión, basada en el Derecho autonómico; con lo que se pueden hacer las mismas críticas que ya he formulado a la sentencia de 30-11-2007<sup>54</sup>.

Pensemos ahora en que el TSJ se hubiera pronunciado expresamente sobre ambas pretensiones alternativas, rechazando una y aceptando la otra. En este caso se habría estimado el recurso íntegramente, dada la formulación de ambas pretensiones como alternativas. Supongamos que se hubiera estimado la basada en el Derecho autonómico, y que la contraparte formulara la casación del artículo 99. En tal caso, la demandante en la instancia no podría aducir, ante el TSJ, la infracción de normas estatales en relación con la pretensión rechazada, que ya ha sido enjuiciada. ¿Podría formular casación ordinaria —o en su caso para unificación de doctrina— ante el TS en relación con la misma? En principio, ello sería complicado ya que su recurso ha sido estimado en su totalidad, dada la formulación alternativa de las pretensiones; si bien hay que tener en cuenta la STC 158/2006, antes citada. Pero si el TSJ estimara la casación del artículo 99 presentada por el demandado, el demandante vería desestimadas sus dos pretensiones y, sin embargo, el plazo para formular casación ante el TS ya habría transcurrido de sobra.

En un caso así, ¿no es más razonable formular un único recurso de casación ante el TS, donde se sustancien todas las pretensiones de ambas partes, basadas tanto en el Derecho autonómico como en el estatal?

##### 5. *Entrecruzamiento entre el Derecho autonómico y el estatal o comunitario*

Algunos de estos problemas se han resuelto por el TS algo más atinadamente<sup>55</sup>. Pero la cantidad de supuestos posibles aconseja ofrecer

<sup>54</sup> Pensemos también en la desestimación expresa de la pretensión basada en el Derecho autonómico y la estimación de la basada en el estatal; presentada casación por el demandado ante el TS, se podría bloquear el recurso formulado por el demandante en relación con su pretensión alternativa.

<sup>55</sup> La STS de 30-11-2007 afirma que, ante ese entrecruzamiento, hay que verificar si la controversia se somete «a preceptos no sólo autonómicos y cuál sea el grado de incidencia que en la resolución del supuesto tengan preceptos de procedencia no autonómica, que no sean mani-

una solución general; que pasa por atribuir a aquél la competencia sobre todas las cuestiones suscitadas en estos casos<sup>56</sup>.

Dados los complejos entrecruzamientos entre el Derecho estatal o Comunitario y el autonómico, casi siempre será falaz identificar como relevantes y determinantes para el fallo exclusivamente normas autonómicas o normas estatales<sup>57</sup>. Muchas veces tan determinantes serán unas como otras. Por otra parte, si bien la LEC es supletoria de la LJCA, si ésta no ha asumido expresamente la posición de la LEC sobre la articulación de la casación autonómica y la estatal es porque ha querido rechazarla. En efecto, la LEC, artículo 478, viene a decir que en caso de concurrencia normativa es de aplicación la casación foral ante el TSJ y no la casación ante el TS; de forma que el TSJ debe examinar conjuntamente las infracciones a las normas forales y estatales. Aparte de que esta solución no es la más adecuada<sup>58</sup>, una cosa es el ámbito del Derecho civil foral<sup>59</sup> y otra el mucho más amplio del Derecho ad-

*fiestamente invocados con la exclusiva voluntad de frustrar el propósito que inspira la exigencia de justificación contenida en el art. 89.2...».*

<sup>56</sup> Sobre este entrecruzamiento, M. F. CLAVERO ARÉVALO, «Un Derecho degradado (ordenamiento autonómico y recurso de casación)», en *Homenaje a Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 2184 y ss. En el voto particular de Rodríguez-Zapata a la STS de 24-1-1996 ya se apunta esa «imbricación profunda» de ambos ordenamientos, y que debería comportar, afirma el voto, una interpretación muy matizada del artículo 93.4 LJCA de 1956, antecedente del artículo 86.4 LJCA.

De hecho, el voto a la STS de 30-11-2007 afirma que las matizaciones que efectúa el TS a su supuesta incompetencia para enjuiciar temas de Derecho autonómico son insuficientes; alude a los autos de medidas cautelares basados en el *fumus*, fundamentado en el Derecho autonómico; a los que ejecutan sentencias que aplican Derecho autonómico y cuyo alcance debe interpretarse a la luz del mismo; o a la impugnación de normas autonómicas por contradecir el Derecho estatal. Y añade que la devolución de las actuaciones al TSJ es particularmente problemática en los casos de entrecruzamiento competencial.

<sup>57</sup> Vid. JIMÉNEZ ASENSIO (2005: 70 y ss.), quien, *op. cit.*, págs. 94 y 117, añade que no hay compartimentos estancos, y que el entrecruzamiento comportará normalmente la inexorable presencia y relevancia del Derecho estatal o comunitario. Vid. también DE LA HUERGA (2005: 277 ss.).

Se aprecia el carácter determinante del Derecho autonómico, aunque también eran de aplicación normas estatales, en la STS de 24-1-1996; la exención fiscal dependía de requisitos regulados por normas estatales, pero también de otro establecido por el Derecho autonómico, que no se cumplía según el TSJ. Pero si el requisito de Derecho autonómico se hubiera cumplido y el TSJ hubiera entendido procedente la exención, sí podría haber prosperado la casación formulada por interpretación errónea de los requisitos exigidos por la norma estatal. De todos modos, es raro encontrar casos en que realmente el Derecho autonómico, con total exclusión del estatal, haya sido el determinante del fallo.

<sup>58</sup> Para la STC 56/1990, «la intervención del TS mediante el recurso de casación cuando se funda en infracción de normas estatales supone que se elaborará una interpretación y jurisprudencia unitaria sobre tales normas en todo el territorio nacional, por un órgano judicial de ese alcance... El precepto orgánico viene de hecho a interpretar extensivamente las disposiciones estatutarias, al excluir de la casación ante el TS las sentencias de los TSJ en relación con actos y disposiciones de las Comunidades que se funden en infracción de normas emanadas de órganos de aquéllas, no sólo en materias en que les corresponde la legislación exclusiva sino también en las que son de competencia compartida o concurrente».

<sup>59</sup> La STC 56/1990 afirma que la casación foral es adecuada a los principios de unidad y diversidad del Derecho privado; y que la supremacía del TS se salvaguarda «por los recursos

ministrativo autonómico. Además, las normas civiles cambian más lentamente y es relativamente sencillo formar una jurisprudencia uniforme; mientras que en el contencioso-administrativo la motorización normativa hace más perentorio unificar criterios jurisprudenciales. Por lo demás, en este punto existe norma aplicable, que excluye la supletoriedad de la LEC<sup>60</sup>: el artículo 86.4 LJCA, que sólo exige invocar normas estatales o comunitarias, pero sin excluir de modo expreso las autonómicas; y el artículo 99, que exige que el recurso se fundamente *de modo exclusivo* en normas autonómicas. A la vista del artículo 99 sólo hay dos opciones: o ambos recursos no son excluyentes o el TS debe enjuiciar también los supuestos errores relativos a la interpretación del Derecho autonómico que se acumulan a infracciones del Derecho estatal.

#### A) *Leyes autonómicas que reiteran el contenido de preceptos estatales*

Aparte que el TC entiende muy restrictivamente la viabilidad de que normas de las CC.AA. reiteren, sin competencia material, preceptos estatales, el TS afirma con acierto que si la norma autonómica cuya infracción se alega es mera reiteración de preceptos dictados por el Estado dentro de su competencia, el asunto entrará dentro de la casación estatal<sup>61</sup>; ello, entiendo, aun en los casos en que la ley autonómica repetitiva sea válida, bien por haberse dictado dentro de la competencia autonómica —lo que resulta posible, dada la asimetría de los

---

previstos en las materias que le son propias; es decir, aquellas en las que resulta imprescindible unificar la jurisprudencia, circunstancia que no se da cuando se trata exclusivamente de Derecho civil autonómico».

<sup>60</sup> Así, ORTELLS RAMOS (2007: 72 y ss.), quien señala que la única norma clara para los casos de doble infracción es el artículo 5.4 LOPJ, que confiere la competencia al TS ante infracciones de la CE; su constitucionalidad se avaló por SSTC 56 y 62/1990. Esto puede ser especialmente importante en los procedimientos de derechos fundamentales.

<sup>61</sup> Vid. M. LÓPEZ BENÍTEZ, «¿Interdicción de las *leges repetitae*?», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 6, 1991, págs. 131 y ss.

El TC suele entender que, en estos casos, la ley autonómica es inconstitucional por invadir competencias estatales. Así, SSTC 162/1996, 150/1998, 146 y 147/1993, que afirman que la razón radica en los principios de certeza y seguridad jurídica, máxime dado que el precepto estatal reproducido por el autonómico podría derogarse o modificarse, y que las CC.AA. no pueden legislar sin competencia. No obstante, esta doctrina tiene matices; en ciertos casos, la norma autonómica que reitera un precepto estatal no será inconstitucional. Así, SSTC 341/2005 y 47/2004; de acuerdo con ambas, la norma autonómica no es inconstitucional si se limita a reproducir un precepto estatal cuando ello sea imprescindible para conferir inteligibilidad a la norma autonómica. La segunda puntualización que efectúa la STC 341/2005 es que la inconstitucionalidad se produce cuando la Comunidad carece de competencias, pero no cuando tanto ésta como el Estado ostentan títulos competenciales en la materia —asimismo, STC 135/2006—. En este supuesto afirma la STC 341/2005 que, aun cuando esa técnica legislativa se pueda considerar deficiente, eso no comporta automáticamente la inconstitucionalidad de la norma autonómica, sino que habrá que estar a los efectos de la reproducción del precepto estatal en cada caso.

Estatutos de Autonomía—, bien por ser preciso reiterar el precepto estatal para dar sentido a la ley autonómica. En efecto, en este caso debe prevalecer la función objetiva de los recursos de casación ante el TS, consistente en salvaguardar la voluntad de la ley y su interpretación uniforme en todo el Estado<sup>62</sup>.

De todos modos, el TS suele circunscribir su enjuiciamiento a los casos en que la «repetición normativa» se produce en relación con preceptos estatales básicos —y, entiendo, también con los correspondientes a competencias exclusivas del Estado que en algún caso se solapan con competencias autonómicas— y no con normas supletorias<sup>63</sup>. Esto, como veremos, resulta insuficiente; como también el otro correctivo que analizaremos —la infracción de la jurisprudencia del TS relativa a preceptos estatales—.

#### B) *Concurrencia de normas básicas estatales o de normas comunitarias y de normas autonómicas*

Este caso es muy frecuente; así, cuando la norma básica concurre con la de desarrollo, o si la norma básica —o, eventualmente, la dictada dentro de la competencia exclusiva estatal— es aplicable junto con otra dictada por las CC.AA. en ejercicio de una competencia exclusiva; lo que es posible, dada la ambigüedad del concepto de competencia exclusiva<sup>64</sup>. Problema similar tenemos si se entrecruzan competencias

<sup>62</sup> A conclusión parecida llega el TJUE, desde su sentencia *Beentjes*, cuando la norma interna remite a la comunitaria, aun sin resultar ésta de directa aplicación; casos en que procede la cuestión prejudicial. La STS de 23-5-2012, por su parte, indica que procede la casación cuando el TJUE, mediante un recurso por incumplimiento, ha afirmado que la ley autonómica no se ajusta al Derecho comunitario.

Las SSTS de 6 y 18-6-2012, invocando las de 23-5-2012, 30-1-2008, 19-7-2002, 4 y 9-3-2009, 3-7-2009 y 3-5-2010, y los AATS de 8-7-2004 y de 22-3-2007 señalan que procede entrar en el motivo casacional cuando el Derecho autonómico reproduzca normas básicas estatales; y ello aunque, cuando no concurre ese carácter básico, la solución debe ser la contraria según SSTS de 10-2 y 27-6-2001. A mi juicio, la afirmación contenida en las sentencias de 10-2 y 27-6-2001, si no se matiza, no resulta coherente con la doctrina posterior.

<sup>63</sup> Esta perspectiva es insuficiente, ya que la coincidencia se puede producir con preceptos estatales no básicos; dejando aparte los entrecruzamientos entre normas básicas y de desarrollo a que hemos aludido.

<sup>64</sup> El problema de la relación entre las normas básicas y las autonómicas de desarrollo se agudizó con los nuevos Estatutos, en particular el catalán, que pretendió establecer condicionamientos abstractos a las normas básicas en su artículo 111, finalmente declarado inconstitucional por STC 31/2010. Vid. M. MONTILLA MARTOS, «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *REDC*, 78, 2006, págs. 105 y ss.; T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, «La reforma de los Estatutos de autonomía y sus límites constitucionales: la imposibilidad de blindar las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria», *Cuadernos de Derecho Público*, 24, 2005, págs. 185 y ss.; J. M. BAÑO LEÓN, «El ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico», en *Comentario al Estatuto...*, cit., págs. 53 y ss.

La STC 132/2012, que parece permitir de modo bastante general las llamadas «excepciones a las normas básicas» a través de los Estatutos, también es buena muestra de los problemas que se plantean.

autonómicas con las transversales del Estado, como las del artículo 149.1.1 CE<sup>65</sup>; o STC 77/1984, ante la superposición de competencias sobre un mismo espacio físico.

Pensemos en el urbanismo. Tras la STC 61/1997, el Estado ha seguido dictando, en gran parte con el aval de la STC 164/2001, normas que inciden sobre la materia. Lo normal es que las sentencias sobre urbanismo apliquen, y que las partes hayan invocado, preceptos estatales y autonómicos; sin que muchas veces sea factible el deslinde argumental. Es decir, tanto en la demanda y contestación como en la sentencia se habrán utilizado de modo inextricable preceptos estatales y autonómicos; de modo que un mismo argumento, muchas veces, estará apoyado indisolublemente tanto en unos como en otros. ¿Qué sentido tiene que, en estos casos, el TS sólo se pueda pronunciar en casación sobre los preceptos estatales? Ninguno; no sólo por el carácter excluyente de la casación del artículo 99 y la casación estatal, y no sólo porque tampoco tendría sentido exigir la formulación de dos recursos distintos, sino porque además muchas veces la invocación de la norma estatal no se entenderá sin la apoyatura del precepto autonómico que complementa su contenido<sup>66</sup>. O pensemos en que el TSJ rechace plan-

<sup>65</sup> Por más que la STC 61/1997 haya acotado notablemente su alcance —también, STC 1/2011—.

<sup>66</sup> La STS de 7-6-2012 resuelve un caso en que se entrecruzaban los preceptos estatales sobre la forma de producción y efectos del silencio con normas autonómicas sobre la aprobación definitiva de planes urbanísticos en procedimientos bifásicos. Para el TS, la invocación del Derecho estatal fue artificiosa, ya que la sentencia recurrida se había basado sólo en el Derecho autonómico: en concreto, en la exigencia de la Ley andaluza 7/2002 de que el expediente esté completo para proceder a la aprobación definitiva, así como en su regulación de los requerimientos de subsanación; el TSJ había apreciado que el expediente estaba incompleto. Quizá en este supuesto la posición del TS estaba justificada, ya que el encuadramiento adecuado del silencio en estos procedimientos bifásicos es el de las relaciones interadministrativas; perspectiva ajena a la contemplada en la Ley 30/1992. Para el TS, no puede invocarse el artículo 43 de la Ley 30/1992 porque ni siquiera se había producido el silencio, al no estar completo el expediente.

La STSJCIV de 3-5-2005 resuelve un caso parecido. Para la misma, el recurso del artículo 99 es procedente cuando se discute si con la licencia de obras era preciso presentar proyecto de ejecución para la producción del silencio positivo o si basta el proyecto básico. Más tarde, sin embargo, la sentencia de la misma Sala de 25-5-2006 entiende que la cuestión atañía sólo a normas estatales; en concreto, que lo invocado era en esencia el artículo 43 de la Ley 30/1992 y su artículo 62.1.f), ya que se trataba de si se había o no producido el silencio positivo en un caso de licencia supuestamente *contra legem*. A esta sentencia, no obstante, se formuló un voto particular que afirma que la cuestión era, asimismo, atinente a normas autonómicas porque lo que estaba en juego era el sentido del silencio y no su régimen jurídico.

El asunto estriba en el alcance de la Ley 30/1992 y en el margen que le ha concedido a la legislación autonómica. La Ley 30/1992 regula la forma de producción del silencio; sus efectos se regulan por las CC.AA. en las materias de su competencia. Así, cuando se discute si los efectos del silencio son negativos o positivos, en principio el juicio de relevancia será negativo y cabrá la casación del artículo 99; por el contrario, si se discute la producción misma del silencio, la cuestión atañerá a la normativa estatal, salvo quizá en casos muy puntuales, como la suspensión del otorgamiento de licencias regulada en la legislación autonómica. Sobre el problema del *silencio contra legem* —felizmente superado con el artículo 23 del De-



tear cuestión de inconstitucionalidad contra la ley autonómica por supuesta contradicción con las bases estatales; y que en casación se pretendiera reproducir tal pretensión.

De hecho, muchas veces el TS ha enjuiciado instrumentos urbanísticos regidos por normas autonómicas; por ejemplo, SSTs de 29-11 y 27-6-2006. En la de 22-11-2006, le basta al TS para entrar en el fondo de las cuestiones suscitadas la invocación de normas estatales y de jurisprudencia europea; pese a afirmar que el núcleo argumental de la sentencia recurrida estribaba en la interpretación del artículo 46.4 de la Ley valenciana 6/1994<sup>67</sup>. En todo caso, el TS también afirma, de acuerdo con el TSJ, que la LRAU debía interpretarse a la luz de la normativa europea y básica sobre contratación pública<sup>68</sup>. En la STS de 29-11-2006, la recurrida se había basado en el Derecho autonómico, pero se entra en el fondo porque el escrito de preparación había mencionado la posible incongruencia y, en relación con el apartado d) del artículo 88.1 LJCA, infracción de la jurisprudencia sobre la discrecionalidad del planeamiento. Pero además, como se estimó la casación, el TS enjuició el fondo, aplicando normas autonómicas<sup>69</sup>. La de 28-12-2006 utiliza conjuntamente normas autonómicas, estatales y comunitarias; todas ellas consideradas infringidas por el TSJ, y que sirven al TS para desestimar el recurso contencioso.

creto-Ley 8/2011—, M. J. ALONSO MAS y E. NARBÓN LAINEZ, *El silencio administrativo y su problemática procesal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, donde asimismo se aborda la temática expuesta.

<sup>67</sup> El TS señala que el TSJ se había basado en el artículo 46.4 de la —ya derogada— Ley valenciana 6/1994, al fundamentarse en la intempestiva admisión de alternativas sustancialmente distintas a la original; si bien también alude al principio de publicidad, libre concurrencia, igualdad y transparencia en la contratación. El TS entra sin problemas en los motivos casacionales, aunque era prácticamente imposible deslindar la argumentación relativa al Derecho estatal y comunitario de la basada en Derecho autonómico.

Y la STS de 30-6-2011 aplica directamente normas urbanísticas autonómicas, relativas al coeficiente de canje para el pago en terrenos de la retribución al urbanizador, entrando incluso en la naturaleza de dicho pago en terrenos. Finalmente, la sentencia anula ese coeficiente de canje, al considerarlo no motivado y al entender que dicho coeficiente no se puede determinar hasta conocer la cuantía de las indemnizaciones por demoliciones y extinción de derechos incompatibles con el planeamiento. La de 15-12-2011, por su parte, entra de lleno en la interpretación del derogado Reglamento de planeamiento de la Comunidad Valenciana, en relación a la reserva de plazas de aparcamiento en suelo terciario. Y la de 21-4-2010 afirma que un proyecto de actuación específica, de los regulados en la normativa catalana sobre urbanismo, envolvía un sistema general; y concluye que, por tanto, era preciso el respaldo del plan general de acuerdo con la Ley 2/2002, de urbanismo de Cataluña.

<sup>68</sup> La STJUE de 26-5-2011, que afirma que no se había demostrado que los PAIS de la legislación valenciana entraran dentro del contrato público de obras, es muy posterior.

<sup>69</sup> Indica así que una cosa es el juicio de relevancia como requisito de admisión de la casación, inviable si sólo se aduce Derecho autonómico, y otra que, cumplido el requisito, el TS «carezca de potestad jurisdiccional para interpretar y aplicar normas del ordenamiento jurídico autonómico, dada su naturaleza de órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes...»; alude asimismo a la función de complementar el ordenamiento que el artículo 1.6 CC confiere a la jurisprudencia del TS. Para ALONSO FURELOS (2007:161 y ss.), el juicio de relevancia no tiene sentido en los recursos contencioso-administrativos basados íntegramente en el Derecho estatal.

Y la STS de 4-1-2007, relativa a si un terreno tenía o no la condición de suelo urbano consolidado, afirma que «*es tarea nuestra llevar a cabo una exégesis de los preceptos legales y reglamentarios autonómicos en armonía con la legislación estatal básica*». Es decir, reconoce que como en tales casos la normativa autonómica se debe interpretar a la luz de la estatal básica, ambas deben utilizarse conjuntamente para resolver la casación y, caso de ser estimada, el recurso contencioso-administrativo. La de 5-2-2007 llega a la misma conclusión; se enjuiciaba una relación de puestos de trabajo regida por normas forales que, sin embargo, a juicio del TS, no pueden interpretarse de modo contrario a la normativa básica<sup>70</sup>. Y la de 22-10-2007 entiende que la indebida inaplicación del precepto autonómico había, además, lesionado la autonomía local.

Tal exigencia de interpretar las normas autonómicas a la luz de las estatales, como dice la STS de 26-7-2007, es también aplicable a la casación contra autos dictados en ejecución de sentencias que aplican Derecho autonómico<sup>71</sup>; aunque en este caso no tiene sentido hablar de límites a la competencia del TS, ya que el artículo 86.4 atañe sólo a la recurribilidad de las sentencias de los TSJ, y no a la de los autos<sup>72</sup>.

En suma, en estos casos el TS debe enjuiciar los motivos de Derecho autonómico; no sólo en los de normas repetidas o de infracción de su jurisprudencia sobre el Derecho estatal: tal matización es insuficiente, ya que puede que sobre esos preceptos estatales no haya jurisprudencia del TS; lo que conecta con el interés casacional y la función objetiva de la casación. Justamente, si no existe jurisprudencia del TS en relación con esos preceptos estatales entrecruzados con los autonómicos será más necesaria su actuación.

Las SSTS de 6 y 18-6-2012 muestran la insuficiencia de los criterios que usa el TS para delimitar su ámbito de enjuiciamiento ante entrecruzamientos ordinamentales. Afirma el TS que sólo puede conocer casos de «leyes repetidas» o de infracción de jurisprudencia sobre nor-

<sup>70</sup> «No resulta aceptable que mediante una determinada interpretación de la norma autonómica —que no es, desde luego, la única interpretación posible— se llegue a una conclusión que resulta incompatible con el contenido de la norma estatal de carácter básico».

<sup>71</sup> Tras invocar la STS de 29-11-2006, añade: «*Tanto en la citada sentencia como en las de fechas 22-11-06, 28-12-06 y 4-1-07, esta Sala ha corregido la interpretación de normas urbanísticas autonómicas realizada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ, habiendo declarado en esta última que es tarea de la Sala de Casación llevar a cabo una exégesis de los preceptos legales y reglamentarios autonómicos en armonía con la legislación estatal básica*». Así, rechaza que la ejecución de sentencias urbanísticas deba ser resuelta en todo caso por los TSJ.

<sup>72</sup> Para ALONSO FURELOS (2007: 204 y ss.), en casación contra un auto del artículo 77 LJCA sería preciso el juicio de relevancia; en el resto de autos, lo entiende improcedente porque considera que el motivo casacional será una infracción procesal. Pero pensemos en autos de medidas cautelares basados en el *fumus* cuando la apariencia de buen Derecho se suscita en relación con el Derecho autonómico.

mas estatales, aunque sean supletorias. Aunque reconoce que muchas veces la norma estatal o comunitaria es imprescindible para interpretar la autonómica, afirma que sólo en caso de infracción «directa» del Derecho estatal o comunitario o de la jurisprudencia del TS será viable el motivo casacional<sup>73</sup>; cuando son más problemáticos los casos de ausencia de jurisprudencia del TS relativa al Derecho estatal supletorio<sup>74</sup>.

Parecidas consideraciones haremos en relación con las normas comunitarias y las autonómicas. Las SSTC 236/1991, 79/1992, 115/1991 y 134/2011, entre otras, afirman que la entrada de España en la Unión Europea no afecta al reparto interno de competencias; aunque corresponde al Estado la condición de responsable del cumplimiento del Derecho comunitario. Así, muchas normas autonómicas desarrollan directivas; y también muchas veces éstas se desarrollan conjuntamente por normas autonómicas y por las básicas estatales; como sucede en el campo del medio ambiente<sup>75</sup>. Desde esta perspectiva, en ocasiones será muy difícil determinar dónde termina la infracción de la norma comunitaria y dónde empieza la infracción de la autonómica; aunque en estas ocasiones el planteamiento de la cuestión prejudicial al TJUE puede resultar de ayuda.

### C) *Normas autonómicas que remiten a normas estatales*

No es raro que una norma autonómica remita al Derecho estatal. A veces, la remisión se efectúa a normas básicas; en otras, en bloque al

<sup>73</sup> «Todas las referidas normas de ámbito estatal o supraestatal se citan en relación con las disposiciones que se contienen en el Decreto autonómico, de forma que dichas referencias lo son como medio interpretativo del tenor último del precepto de que se trata y no como normas que contienen idéntica previsión a la incluida en el ya citado Decreto.

Se trata, como decíamos en nuestra sentencia de fecha 19-12-11, de que lo realmente trascendente en este caso es la normativa autonómica, que es lo que fundamenta el fallo de la sentencia impugnada y no la cita de distintos preceptos, que no han tenido traslación directa en la sentencia recurrida». Pero, muchas veces, las normas autonómicas se deben interpretar a la luz de las estatales.

La STS de 30-11-2007 señala que ello no es contradictorio con que se enjuicien en casación las infracciones al Derecho autonómico que reproduce el estatal básico o a la jurisprudencia sobre el Derecho estatal reproducido por el autonómico, ni impide «que se pueda afirmar... que “no resulta aceptable que mediante una determinada interpretación de la norma autonómica —que no es, desde luego, la única interpretación posible— se llegue a una conclusión que resulta incompatible con el contenido de la norma estatal de carácter básico”, argumento que sirve de fundamento a la estimación del recurso de casación y al examen del fondo del asunto regido por el Derecho autonómico». Lo mismo dice la de 6-6-2012.

<sup>74</sup> De hecho, para la STS de 19-9-2011, cuando no exista jurisprudencia no puede hablarse de ausencia de interés casacional, sino todo lo contrario; si bien el caso se refería a Derecho estatal.

<sup>75</sup> Trata esta problemática, en relación con el recurso de casación, JIMÉNEZ ASENSIO (2005: 96 y ss.).

Derecho estatal que regula una materia, sin distinguir lo básico y lo que no lo es.

La STC 90/2012 aborda un problema de este tipo; la normativa de Castilla y León remitía, para la tipificación de infracciones, a las «normas básicas» del Estatuto de la Viña y el Vino, pero se habían sancionado conductas tipificadas en normas estatales supletorias. Cuando la ley autonómica remita a normas básicas no habrá excesivo problema, a mi juicio; ya que esas normas básicas vinculan a la Comunidad Autónoma, lo diga el Derecho autonómico o no lo diga. Pero más problemas puede haber cuando la remisión se hace a normas supletorias<sup>76</sup>. En tal caso, la norma autonómica remite a la estatal voluntariamente. Pese a ello, entiendo que también en estos casos la aplicación de esa normativa estatal debe abrir la casación ante el TS; porque sólo de este modo se preservará la unidad en su interpretación<sup>77</sup>. Esas normas, además, aunque supletorias en prácticamente todo el Estado, serán directamente aplicables en Ceuta y Melilla.

De hecho, el TS enjuicia con normalidad los motivos casacionales ligados a su doctrina relativa a la interpretación de normas estatales no básicas, reproducidas por la autonómica<sup>78</sup>. Y la STS de 6-6-2012 resuelve un caso en que se invocaba, como motivo de inadmisión de la casación, que la normativa andaluza sobre consumo remitía en ciertos aspectos a la Ley 26/1984, entonces vigente, que carecía de carácter básico. La sentencia, tras invocar la doctrina contenida en la de 30-11-2007, afirma que nos encontramos ante

<sup>76</sup> Pensemos en la Ley cántabra 1/1997, que, tras la STC 61/1997, declaró transitoriamente vigente el TRLS de 1992 en su totalidad; o en la STC 195/1998, que declaró inconstitucional, por incompetencia, una ley estatal pero demoró su nulidad al momento en que la Comunidad Autónoma aprobara la correspondiente regulación. Este caso, sin embargo, es diferente porque aquí la aplicación de la normativa estatal no es voluntaria para la Comunidad Autónoma, sino que le viene impuesta hasta que dicte su propia regulación. Vid. J. C. TEJEDOR BIELSA, «Inconstitucionalidad y nulidad demorada: ¿paliativo a la nueva jurisprudencia sobre la supletoriedad?», *REDA*, 101, 1999, págs. 117 y ss.; P. BIGLINO CAMPOS, «Principio de competencia, inconstitucionalidad y nulidad a la luz de la STC 208/1999», *REDC*, 59, 2000, págs. 303 y ss.

<sup>77</sup> Problema distinto —vid. JIMÉNEZ ASENSIO (2005: 97)— es la cobertura de lagunas del Derecho autonómico con normas supletorias estatales; a cuyo efecto hay que partir de la interpretación del Derecho autonómico para detectar esa laguna —STC 147/1991— y verificar si la norma supletoria es compatible con el Derecho autonómico. En cambio, para ORTELLS RAMOS (2007: 66), si se aplica la supletoriedad cuando no existe laguna de la norma autonómica se infringirá también, por indebida aplicación, la regla de la supletoriedad. Pero por el mismo juego de ésta —que sólo puede entrar si la normativa autonómica tiene lagunas; lo que significa que dicha entrada en juego debe partir de la interpretación del Derecho autonómico—, en un caso así, hablar de incorrecta aplicación de la cláusula de supletoriedad comportaría su invocación puramente instrumental.

<sup>78</sup> La STS de 18-6-2012 afirma que la casación es viable cuando se invoca infracción de la jurisprudencia recaída en relación con preceptos estatales, reproducidos por el Derecho autonómico, aunque aquéllos no sean básicos, dado que el artículo 1.6 CC no tiene excepciones en esa línea. Lo mismo dice la de 6-6-2012, que cita las de 12-5-2011 y de 24-5-2004.

«uno de los supuestos allí definidos para la viabilidad del recurso de casación, que... supone que se analiza la vulneración de la jurisprudencia creada por el TC y esta Sala del TS al albur del artículo 25 CE —garantía de tipicidad de las infracciones— y artículo 127 de la Ley 30/92..., respecto a la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y su extensión y alcance».

Pero esta sentencia se queda corta, ya que puede que el problema no se plantee sobre preceptos constitucionales ni básicos, sino sobre el Derecho supletorio estatal al que la norma autonómica remite; y sobre ese Derecho supletorio puede no existir jurisprudencia del TS. Justamente, uno de los casos en que estaría justificado, *lege ferenda*, objetivar el interés casacional como criterio de admisión —no de inadmisión— de la casación ordinaria sería precisamente la ausencia de jurisprudencia del TS sobre el asunto controvertido —así, STS de 19-6-2011—; de hecho, éste es uno de los criterios de admisibilidad del amparo empleados por la STC 155/2009<sup>79</sup>. De hecho, la STS de 6-6-2012 también afirma la posibilidad de acceso a la casación por infracción de la jurisprudencia del TS que interpreta normas estatales supletorias; aun cuando no alude al caso en que no exista jurisprudencia.

También las SSTC 56 y 62/1990 aluden al caso en que la Comunidad Autónoma no haya legislado sobre una materia de su competencia y sea de aplicación el Derecho estatal supletorio. La primera afirma que, como éste no deja de ser Derecho estatal, hay que mantener la uniformidad de su interpretación. Es cierto que la sentencia es anterior al vuelco dado a la cláusula de supletoriedad sobre todo desde las SSTC 118/1996 y 61/1997; pero la doctrina de éstas —que convierte la cláusula de supletoriedad prácticamente en una norma transitoria— no obsta a lo indicado por la primera de las sentencias citadas.

#### D) *Invocación de normas estatales de carácter general, reguladoras del sistema de fuentes o de la validez de los actos*

En este punto, y dejando aparte lo que se dirá, el TS está más atinado. Viene a decir que para abrir la casación estatal se deben invocar preceptos estatales o comunitarios que regulen el asunto; y no los que se limitan a ordenar el sistema de fuentes o a establecer los requisitos de validez de los actos administrativos, aun cuando ambas cosas —art. 149.1.8 y 18 CE y STC 227/1988— sean competencia del Estado.

<sup>79</sup> Máxime si se afirma que la supletoriedad del Derecho estatal, más allá de una mera regla transitoria —en lo que la ha pretendido convertir el TC—, constituye una cláusula de cierre del ordenamiento, destinada a preservar su unidad.

Por ejemplo, no basta para abrir la casación ante el TS afirmar la infracción de la jerarquía normativa por contravenir el reglamento una ley autonómica; o invocar el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 para justificar la nulidad de pleno derecho del acto por incompetencia manifiesta cuando las reglas reguladoras de la competencia del órgano son autonómicas<sup>80</sup>. Ahora bien, no se debe equiparar el vicio de forma regulado en una norma estatal con la invocación puramente instrumental del Derecho del Estado; si se ha omitido el trámite de audiencia contra lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 30/1992 y se ha causado con ello indefensión, la alegación del Derecho estatal será relevante y no meramente instrumental. En suma, *lo esencial es que la infracción de la norma estatal haya sido inmediata, y no consecuencia de la previa infracción de la norma autonómica*. Y no basta invocar normas estatales si las alegadas ni se adujeron en la instancia por el recurrente en casación ni se tuvieron en cuenta por la sentencia; así, SSTs de 15-6-2012 y 15-11-2011, que resaltan que ni siquiera se aduce la infracción por inaplicación de las normas estatales.

La de 12-6-2012, por su parte, afirma que si bien no cabe invocar mandatos generales previstos en normas estatales y proyectados sobre las autonómicas, en ese caso el juicio de relevancia era positivo por dos razones: el respeto por el reglamento autonómico de la seguridad jurídica y la confianza legítima en relación con la irretroactividad de las normas; y la normativa estatal en materia de silencio. Y añade que *«tales normas y Jurisprudencia fueron oportunamente deducidas en la demanda rectora del proceso a los efectos que fuera tenida en cuenta por el Tribunal de instancia, también en el escrito de preparación y de interposición del recurso de casación»*. Esta STS pone sus justos límites a la invocación «instrumental o auxiliar» del Derecho estatal o comunitario; en el sentido de que es viable, para abrir la competencia casacional del TS, invocar principios generales, como la seguridad jurídica; o preceptos estatales reguladores de la aplicación de las normas en el tiempo y el espacio —así, STS de 19-7-2012, relativa a la publicación de un plan urbanístico, que aduce que las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas son competencia exclusiva del Estado, con-

---

<sup>80</sup> Así, la STS de 18-6-2012 indica que determinar si un reglamento autonómico vulnera otros dictados por la propia Comunidad es un tema exclusivamente de Derecho autonómico y no enjuiciable por el TS; sin que —STS de 24-4-2012— sea viable la cita meramente instrumental de preceptos estatales, como el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, o la jerarquía normativa, cuando no sean relevantes ni determinantes del fallo. La sentencia invoca, además, las SSTs de 28-11-2001, 30-1-2002, 16-5-2003, 25-5-2004 y 1-3-2005.

Y la de 30-11-2007 se pronuncia del mismo modo, en relación con la invocación aislada del artículo 62 de la Ley 30/1992 cuando la controversia versa sobre la infracción de normas autonómicas.

forme al artículo 149.1.8 CE—<sup>81</sup>. Por ejemplo, sería admisible aducir ante el TS el principio de territorialidad de las normas autonómicas — con los matices contenidos, entre otras, en la STC 37/1981— frente a una sentencia que lo hubiera ignorado; pero no se pueden invocar preceptos estatales sin contenido material, como la jerarquía normativa<sup>82</sup>. Pero sí subraya el TS que las normas estatales o europeas deben haberse invocado por el recurrente en el momento procesal oportuno o aplicado por la sentencia recurrida.

En todo caso, aunque del artículo 99 se deduce que es lógico rechazar la invocación meramente instrumental del Derecho autonómico, tal criterio debe aplicarse *sólo si no se alega en otros motivos Derecho estatal ni comunitario relevante y determinante del fallo; o si su invocación se efectúa en motivos casacionales inadmisibles*.

#### 4. CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE REINTERPRETAR LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN RELACIÓN CON EL DERECHO AUTONÓMICO EN LA RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE CASACIÓN ORDINARIOS Y PARA LA UNIFICACIÓN DE DOCTRINA

El voto particular formulado a la sentencia de 30-11-2007 indica que no se debe olvidar el papel que al TS confiere el artículo 123 CE; sin que a ello obste lo indicado en el artículo 86.4 LJCA. Para el voto, este precepto simplemente establece un requisito adicional para el acceso a la casación de las sentencias de los TSJ; y consistente en que se haya invocado Derecho estatal o comunitario que sea o haya podido ser determinante para el fallo, o invocado oportunamente en el proceso. Es decir, se pretende que en casación no se alegue *exclusivamente* Derecho autonómico. Con este límite, cualquier sentencia de los TSJ recurrible conforme al artículo 86.1 deberá tener acceso, sin más, a la casación<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> La STS de 30-11-2007 no matiza adecuadamente la invocación «auxiliar o instrumental» del Derecho autonómico. Se invocaban normas sustantivas, como los artículos 23 y 103.3 CE. El TS afirma que no eran aplicables; pero ello no es causa para «inadmitir» el motivo casacional, sino a lo sumo para desestimarlo. Lo que pasa es que esas normas no se alegaban como motivos de casación, sino para resolver el objeto del debate, una vez estimada la casación contra la sentencia de inadmisibilidad.

<sup>82</sup> En cambio, aducir la nulidad absoluta de un acto constitutivo de infracción penal o lesivo de derechos fundamentales debe abrir la casación estatal; porque es Derecho estatal el que tipifica las infracciones penales y es la CE la que recoge los derechos fundamentales. Es decir, lo esencial es que la norma estatal invocada regule la relación jurídica en liza; que no sea una mera remisión al Derecho autonómico.

<sup>83</sup> El voto añade, citando el ATS de 19-5-2005, que son los tres primeros apartados del artículo 86 los que determinan las resoluciones recurribles, y no el artículo 86.4, que sólo establece «un requisito de acceso a la casación, condicionando la impugnabilidad de las sentencias de los TSJ. Y el mismo auto... se encarga de destacar que “lo que caracteriza la recurribilidad

En suma, considera el voto que las resoluciones recurribles se hallan en el artículo 86.1; el artículo 86.4 establece un requisito adicional *de acceso a la casación, afectante a las exigencias de su preparación*, que, una vez superado, *no impone límites adicionales a los motivos casacionales*<sup>84</sup>. Esta interpretación elimina —o al menos palía— los problemas derivados tanto del carácter excluyente con que la LJCA parece concebir la casación ordinaria y la de unificación de doctrina ante el TS respecto del recurso del artículo 99, como los derivados de la división de la continencia de la causa si ambos recursos fueran compatibles<sup>85</sup>. En efecto, el carácter excluyente de estos recursos, a la vista de la actual posición del TS, aboca a resultados no conformes con la tutela ju-

---

*de las sentencias... no es la naturaleza estatal o autonómica de las normas aplicadas en el proceso sino, en relación con la fundamentación jurídica de la sentencia, el carácter estatal de las normas en que el recurrente pretenda basar su derecho*».

<sup>84</sup> «La inobservancia de esa condición de recurribilidad determinará que el recurso no se tenga por preparado... o que sea inadmitido... siendo posible... la inadmisión del motivo en el que se advierta el defecto con admisión de los restantes... Pero de tales reglas de índole procesal... no cabe extraer consecuencias de mayor calado sobre el ámbito de competencias del TS».

Sobre los escritos de preparación e interposición de la casación, J. ORTIZ RÍOS, «El recurso de casación en el proceso contencioso administrativo: los escritos de preparación e interposición», *REDA*, 81, 1994, págs. 105 y ss.; M. FUERTES LÓPEZ, «El escrito de preparación del recurso de casación», *Poder Judicial*, 32, 1993; J. R. RODRÍGUEZ CARBAJO, «El estado actual de la nueva doctrina del TS sobre el escrito de preparación de la casación ordinaria», *Actualidad Administrativa*, 15, 2011. M. A. RUIZ LÓPEZ, «La intensificación de las exigencias formales del recurso de casación», *REDA*, 150, 2011, págs. 471 y ss., resalta que desde el ATS de 10-2-2011 se exige también que en el escrito de preparación se anuncien los motivos del recurso, incluyendo los de las letras a) a c) del artículo 88, aun en sentencias de la Audiencia Nacional; y se exige que ese escrito cite las normas y jurisprudencia infringidas. Esto pone de relieve que la interpretación que el TS efectúa del artículo 86.4 no sólo se debe a la «deferencia» a los TSJ, sino además a la sobrecarga de trabajo. Pero la solución estriba en configurar adecuadamente el interés casacional como criterio de *admisión*. Sobre ese auto, también C. CHINCHILLA MARÍN, «La admisión del recurso de casación contra sentencias y autos de la Audiencia Nacional», *Justicia Administrativa*, 52, 2011, págs. 27 y ss.

ALONSO FURELOS (2007: 171 y ss.) critica el formalismo con que el TS entiende el artículo 86.4 LJCA y también, *op. cit.*, págs. 184 y ss., el carácter insubsanable que el TS y el TC confieren a tal requisito. Asimismo, RUIZ LÓPEZ (2011: 481).

<sup>85</sup> Para DE LA HUERGA (2005: 284 y ss.), las soluciones, dados esos entrecruzamientos, pueden ser o conferir el enjuiciamiento de una casación mixta al TS o al TSJ —lo que prefiere, por la dificultad de que el TS domine todo el Derecho autonómico— o dividir el enjuiciamiento del asunto, de modo que primero resuelva el TS la casación estatal y, a continuación, el TSJ aborde la autonómica, pese a la demora que ello implicaría. Pero será en algunos casos tal la imbricación de ordenamientos que resultará muy difícil deslindar los respectivos ámbitos, si *lege ferenda* se optara por dicha solución.

También XIOL (2005: 397) afirma que, aunque la letra de la LJCA conduce a la incompatibilidad de ambos recursos, podría entenderse viable su admisión simultánea, resolviéndose primero el tramitado ante el TS; tal como la Ley 10/1992 estableció en el orden civil, aunque la LEC 1/2000 establece la competencia del TSJ cuando se invoquen normas estatales y forales. No obstante, parece entender que sólo se devolverían los autos al TSJ si la casación ante el TS se inadmitiera o desestimara. Pero puede que se estimara un motivo casacional concreto pero los invocados ante el TSJ afectaran a pretensiones distintas, o lo hicieran de modo diverso; incluso a veces la estimación de la casación no altera el sentido del fallo recurrido al resolver el TS las cuestiones objeto de debate.



dicial; ya que exige optar entre dos recursos con funcionalidad diferente. Simultanear ambos puede ocasionar resoluciones contradictorias; exigir que el TSJ espere, para resolver el recurso del artículo 99, la previa respuesta del TS dará lugar a una excesiva dilación.

La posición sostenida tampoco contraviene la configuración legal de la casación; el artículo 86.4 sólo exige que se invoquen normas de Derecho estatal o comunitario relevantes y determinantes del fallo, pero sin que *en modo alguno excluya ese precepto, como tampoco el artículo 89.2, que además se puedan invocar en el escrito de interposición normas autonómicas además de esas otras normas estatales o europeas.*

Esta interpretación es más coherente con la jurisprudencia del TEDH sobre el acceso a la casación. En efecto, sabemos que el TEDH considera contrario al artículo sexto del Convenio de Roma inadmitir en sentencia la casación previamente admitida, cuando dicha inadmisión se verifica largo tiempo después —si bien, en todos los casos, los recurrentes tampoco habían sido oídos sobre la inadmisión de la casación—. En tal sentido, si la misma se ha admitido inicialmente, ¿por qué va a rechazar la sentencia, años después, entrar en el motivo? De todos modos, entiendo que tampoco en trámite de admisión podría rechazarse un motivo casacional por estar basado en el Derecho autonómico si otros motivos aducidos y admisibles se fundamentan en el estatal.

Aún más: no me parece razonable, ni proporcionado, que la parte perjudicada por la sentencia tenga que optar, en la práctica, por un recurso o por otro, si ambos pueden satisfacer sus pretensiones de modo distinto; o más aún cuando uno de ellos puede servirle en relación con una pretensión y el otro recurso en relación con la otra<sup>86</sup>.

Insistimos: afirmar que cuando se alega Derecho estatal o comunitario conjuntamente con Derecho autonómico el TS está obligado a examinar la casación desde ambos puntos de vista, es coherente con su función institucional y evita que, frente a la misma resolución, se deban presentar dos recursos. Si la LJCA permitiera simultanear ambos

<sup>86</sup> D. VALLESPÍN PÉREZ, «El papel de los Tribunales Superiores ante la casación civil», en *El Tribunal Supremo...*, cit., pág. 544, cuestiona que en la LEC se deba optar entre casación y recurso por infracción procesal. Pensemos que si bien la estimación del recurso por infracción procesal puede en algún caso hacer innecesaria la casación —así, en caso de retroacción de actuaciones por infracción del derecho a la prueba, o de incompetencia o de exceso de jurisdicción—, en otros no es así, como en los supuestos de incongruencia omisiva sobre una de las pretensiones, si además se pretende aducir en casación error *in indicando* respecto de otra, aunque en tal caso el artículo 467 LEC afirma que, estimado el recurso por infracción procesal, es admisible la casación contra la subsiguiente sentencia si se funda en cuestiones e infracciones distintas de las que fueron objeto del primer recurso de casación, si hubo una previa casación inadmitida por haberse presentado simultáneamente el recurso por infracción procesal —art. 466—. Y no digamos nada si este recurso fuera finalmente desestimado.

se podría llegar a resoluciones contradictorias. Y si se entendiera que el TSJ debe esperar, antes de resolver la casación del artículo 99, a que el TS resolviera el recurso presentado ante el mismo se produciría una dilación excesiva, y agravada por el atasco que sufre el TS.

Además, tal interpretación no contradice el artículo 86.4, como indica el voto particular a la STS de 30-11-2007. En efecto, la norma exige que el escrito de preparación señale la relevancia del Derecho estatal o europeo; lo que atañe simplemente a la viabilidad del escrito de interposición, que es donde deben aparecer los *motivos* del recurso. Pues bien, el artículo 88.1.d) alude a la infracción de las normas o jurisprudencia aplicables al objeto del debate; *pero no exige en modo alguno que todas las normas infringidas sean estatales o comunitarias. Éstas deben ser relevantes para la casación; pero no necesariamente las únicas*<sup>87</sup>. Sólo así puede entenderse el carácter excluyente con que la LJCA concibe estos recursos respecto al del artículo 99; que es lógico porque evita la división de la contienda de la causa, como admite el voto mencionado<sup>88</sup>.

Y tal interpretación es la correcta si concurren motivos de Derecho autonómico junto con otros que justifican el *acceso* a la casación estatal, tanto si el TSJ ha resuelto cuestiones de Derecho autonómico como cuando, por un problema procesal, no haya llegado a hacerlo; es decir, tanto si el Derecho autonómico debe utilizarse por el TS para resolver algún motivo casacional como cuando se emplee para resolver el objeto del debate, conforme al artículo 95. La STS de 21-6-2012 —que sigue a la de 6-6 y a la de 13-2-2012— afirma que la finalidad del artículo 86.4 es preservar que el TS

«calificado por el artículo 123 CE de órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes... pueda asumir en monopolio la función de intérprete supremo del ordenamiento jurídico estatal, asegurando que a los TSJ, que culminan la organización judicial en el territorio de cada Comunidad Autónoma... se les reserve el núcleo de atri-

<sup>87</sup> Así, para el voto, aunque es lógico inadmitir la casación si sólo se aduce Derecho autonómico, es distinto si no se trata de admitir el recurso sino de uno «ya admitido y en el que se constata la procedencia de estimar el motivo de casación aducido. En tal caso carece de sustento... una vez estimado el recurso de casación, devolver las actuaciones a la Sala de instancia para que resuelva lo que proceda según las normas de derecho autonómico».

<sup>88</sup> El voto añade que frente a tal criterio no cabe aludir a los artículos 99 y 101: «*el recurso... regulado en el artículo 101 LJCA sólo se admite contra sentencias dictadas en instancia única por los Juzgados..., quedando fuera de su ámbito las de las Salas de los TSJ; y que el recurso... del artículo 99 LJCA se excluye expresamente respecto de sentencias contra las que quepa recurso de casación ante el TS, quedando descartada, por tanto, la tramitación simultánea o sucesiva de ambos recursos*».

buciones jurisdiccionales necesarias para asumir la posición institucional de intérprete supremo del Derecho autonómico».

En esta ocasión la posición del TS tenía sentido, ya que se habían declarado inadmisibles todos los motivos casacionales basados en el Derecho estatal. Es decir, en ese caso se debería haber formulado casación para unificación de doctrina autonómica y no casación estatal. Cuando, por el contrario, los motivos basados en el Derecho estatal o comunitario sean admisibles, el TS debería enjuiciar asimismo los fundamentados en el Derecho autonómico. Por ello, no me parece acertada la declaración general que efectúa la sentencia, de acuerdo con la cual hay que preservar la función de los TSJ como intérpretes supremos del Derecho autonómico —sólo le falta decir «a toda costa»—. *Inadmitir esos motivos casacionales confluyentes con otros de Derecho estatal, sin que exista otra vía para canalizarlos, difícilmente se puede considerar una conclusión proporcionada, porque de hecho impide el análisis de esos motivos si la sentencia recurrida incurre en la doble infracción —que no es achacable al recurrente, sino a la propia sentencia—; y la jurisprudencia del TEDH utiliza el test de proporcionalidad en el acceso a los recursos contra resoluciones judiciales.*

Otra cuestión es si, a la vista de los problemas que plantea el artículo 99, sería conveniente su supresión. En efecto, cuando se plantean diversas pretensiones, unas basadas en el Derecho estatal y otras en el autonómico, la articulación entre las competencias del TS y el recurso del artículo 99 puede ser muy problemática, como sabemos. La configuración de ambos recursos como excluyentes evita resoluciones contradictorias; pero ese carácter excluyente no solventa todos los problemas, aunque éstos quedarían paliados si el TS cambiara su criterio en el sentido aquí defendido<sup>89</sup>. Esos problemas, empero, no terminarían de solventarse, entre otras cosas por la configuración de la casación autonómica como recurso para unificación de doctrina: cuando confluyeran preceptos autonómicos y estatales, el TS no debería actuar como mero órgano de unificación de la doctrina de cada concreto TSJ en relación con el Derecho autonómico, en los casos en que el recurso presentado sea la casación ordinaria; y cuando el asunto se enjuicie por el TSJ, ya hemos visto que la unificación de doctrina es una vía demasiado

---

<sup>89</sup> La prueba pueden ser los pies de recursos que ofrecen las sentencias del TSJ de Cataluña dictadas en única instancia, que alternativamente ofrecen la casación estatal o bien la autonómica según cuáles sean las normas que se consideren infringidas. En todo caso, ORTELLS RAMOS (2007: 74 y ss.) considera que el sistema no tendría fisuras si el TS interpretara adecuadamente el artículo 86.4.

estrecha, quedando fuera de ella además las sentencias de los juzgados y, según algunas interpretaciones, también las dictadas en apelación. Por otra parte, se plantean problemas si cada parte pretende presentar un recurso distinto —¿resolución sucesiva de ambos, con la consiguiente dilación; o atribución directa al TS del recurso del artículo 99, acumulado a la casación estatal presentada por la otra parte?—; y muchas veces lo que parece un tema de Derecho autonómico trascenderá de éste, dada la unidad del ordenamiento y el frecuente mimetismo, incluso literal, entre las normas autonómicas.

Además, el artículo 99 puede en ocasiones inducir a error dada la dificultad, a priori, de verificar si el Derecho autonómico ha sido o no el único determinante del fallo recurrido.

La supresión del artículo 99 y la asunción por el TS, sin excepción, de la competencia sobre todos los recursos de casación en que se plantearan cuestiones de Derecho autonómico tampoco contravendrían el artículo 152 CE, que deja a salvo lo indicado en el artículo 123. Una cosa es que sea constitucional atribuir a los TSJ la casación relativa al Derecho autonómico —STC 56/1990— y otra que sea constitucionalmente necesario<sup>90</sup>; a la vista del principio de unidad jurisdiccional, que distingue nuestro sistema del propio de los Estados federales. Además, así también ganaría la seguridad jurídica y la coherencia y unidad del ordenamiento; teniendo en cuenta la frecuencia con que las leyes de las CC.AA. copian, incluso literalmente, las aprobadas por otras<sup>91</sup>.

La salvedad que respecto del TS se contiene en el artículo 152 CE es consecuencia ineludible de la unidad jurisdiccional y de la unidad del ordenamiento, al que aquélla sirve; de hecho, el precepto deja a salvo la unidad del Poder Judicial. Por ello, no comparto en absoluto la afirmación jurisprudencial de la condición de los TSJ como «supremos intérpretes del Derecho Autonómico»; simplemente, con ello se intenta hacer decir al artículo 152 de la CE algo que *no dice*<sup>92</sup>. La única exi-

<sup>90</sup> La sentencia insiste, además, en la distinción entre instancias y grados jurisdiccionales.

<sup>91</sup> Vid. MONTOYA MARTÍN (1997: 198), quien resalta además, *op. cit.*, págs. 202 y ss., que cuando se aduce infracción de la CE, conforme al artículo 5.4 LOPJ, debe abrirse la casación ante el TS.

<sup>92</sup> GÓMEZ-FERRER RINCÓN (2007: 624 y ss.) resalta que la condición del TS como órgano jurisdiccional superior es consecuencia de la unidad del Poder Judicial. Y ORTELLS RAMOS (2007: 64) señala que el «sin perjuicio» de la competencia del TS que establece el artículo 152 CE se convierte en un «notable perjuicio de su condición de órgano jurisdiccional superior», dado el régimen legal y la práctica del propio TS. El autor, *op. cit.*, págs. 90 y ss., insiste en la necesidad de preservar al TS como garante de la interpretación uniforme del ordenamiento. Alude a la solución indicada por su Sala de Gobierno, consistente en formular cuestión prejudicial ante el mismo por los TSJ; pero añade que el establecimiento de criterios vinculantes por el TS podría ser problemático desde la independencia judicial y el artículo 117.3. También PECES MORATE (2007: 419 y ss.) considera la propuesta contraria a la independencia judicial.

gencia clara del precepto constitucional es que ningún órgano ubicado fuera de la Comunidad Autónoma, *salvo el Tribunal Supremo*, pueda conocer en segunda o sucesivas instancias las resoluciones judiciales dictadas por órganos radicados en esa Comunidad. Ni se exige que toda resolución judicial dictada en ese territorio pueda ser recurrida ante el TSJ; ni tampoco se erige a éste en «supremo intérprete» del Derecho autonómico en perjuicio de la condición de órgano jurisdiccional *superior* que, explícitamente, sí ostenta el TS. De hecho, la STC 56/1990 acota adecuadamente la exigencia constitucional:

«la culminación en el TSJ de la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad... no comporta que el agotamiento de las instancias procesales se haya de producir necesariamente y en todos los órdenes jurisdiccionales ante dicho órgano, sino tan sólo la inexistencia de ningún otro órgano jurisdiccional jerárquicamente superior, con independencia de la salvedad que, respecto al TS, resulta del art. 123... La única exigencia constitucionalmente impuesta por dichos preceptos en orden a las instancias procesales es que su preclusión se produzca ante órganos radicados en el propio territorio de la Comunidad Autónoma si en ella lo está el órgano competente de la primera instancia».

La STS de 24-10-2007 es muy clara, al decir que frente a la doctrina del TS ni siquiera prevalece la de los TSJ dictada en los recursos de los artículos 99 y 101; en cuanto a los conflictos sobre Derecho autonómico, afirma que

*«ninguna limitación tenemos, por tanto, en cuanto a su conocimiento, interpretación y aplicación, dada la naturaleza de esta Sala... de órgano superior en este orden ju-*

---

Para RAMOS MÉNDEZ (2007: 124), la tendencia a que los casos terminen en el TSJ desnaturaliza la casación y el papel del TS. PECES MORATE (2007: 439 y ss.) insiste en que no se puede sustraer al TS la interpretación del Derecho autonómico; sin que los TSJ sean sus intérpretes supremos. Afirma que una cosa son los límites para acceder a la casación, como los derivados de la cuantía o el artículo 86.4, y otra desnaturalizar la función constitucional del TS. A mi juicio, en la medida en que se pretenda vedarle el conocimiento del Derecho autonómico se infringirá dicha función. Para VALLESPÍN PÉREZ (2007: 545 y ss.), en relación con la atribución a los TSJ del recurso por infracción procesal de la LEC, no es lógico que un TSJ ostente potestades jurisdiccionales no reconocidas al TS, dado el artículo 123 CE; y aboga por reservar al TS el conocimiento de los recursos de casación cuando el asunto tenga gran trascendencia social o elevada cuantía. J. MONTERO AROCA, «La reforma de las Salas de lo civil y penal», *Poder Judicial*, 24, 1991, págs. 119 y ss., apunta la posible inconstitucionalidad de ese reparto de competencias.

*risdiccional en toda España, que no queda desvirtuada por lo dispuesto en el artículo 152.1..., pues no existen dudas acerca del significado procesal de instancia, mientras que resulta rotunda y categórica la reiterada alusión que el mismo precepto contiene acerca del carácter jurisdiccional del TS en todo el territorio español».*

En suma, la posición aquí sostenida, tanto *lege data* como *lege ferenda*, es la más coherente con la función institucional del TS, con las exigencias de interpretación uniforme del ordenamiento jurídico ínsitas en ella<sup>93</sup>, e incluso con la tutela judicial de quienes pretenden acceder a los recursos frente a las resoluciones de los TSJ.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2004): *Balance de cinco años de aplicación de la Ley jurisdiccional. Procedimientos administrativos y proceso contencioso administrativo*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid.
- (2005): *Los Tribunales Superiores de Justicia como tribunales de casación en el orden contencioso administrativo*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid.
- AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A. (1996): *El recurso de casación contencioso administrativo*, Comares, Granada.
- ALONSO IBÁÑEZ, M. R. (1996): *Las causas de inadmisibilidad en el proceso contencioso administrativo*, Civitas, Madrid.
- ALONSO MAS, M. J. (2003): «La prevalencia del Derecho del Estado y la inaplicación judicial del Derecho de las Comunidades Autónomas. El caso de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano», núm. 161 de esta REVISTA.
- (2010): «El principio de supletoriedad», en *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, dir. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, Wolters-Kluwer, Madrid.
- ALONSO MAS, M. J., y NARBÓN LAINEZ, E. (2009): *El silencio administrativo y su problemática procesal*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- BAÑO LEÓN, J. M. (2007): «El ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico», en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson-Civitas, Pamplona.

<sup>93</sup> Para el voto particular de Mendizábal Allende y Jiménez de Parga a la STC 105/2000, «el modelo virtual del sistema judicial... diseñado en la CE, fue respetado en la primera LOGPJ... cuya natural evolución hubiera conducido a puertos muy distintos... desde los Jueces de Paz hasta el TS, que se minimizó, o los Tribunales Superiores, que se hipertrofiaron, el diseño ha sido gradualmente deformado. La posición respectiva de éstos y aquél se ha subvertido ya que el Supremo ha sido gradualmente degradado a Tribunal Superior del Estado *stricto sensu* mientras que los territoriales muestran una clara vocación de convertirse en los Supremos de las CCAA, con una inversión radical del art. 123 CE». Y la STC 17/1995 señala: «El TS... ha sido configurado en principio, por exigencias constitucionales, recogidas luego en la LOPJ, como Juez de casación, que es su característica identificadora, su razón de ser y la que da sentido a su existencia, sin la cual carecería de significado propio, aun cuando excepcionalmente pueda juzgar ciertos casos en única instancia, como otros Tribunales Supremos...».

- BARNES VÁZQUEZ, J. (1997): «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE a la luz de la STC 118/1996», *REDA*, 93.
- BIGLINO CAMPOS, P. (2000): «Principio de competencia, inconstitucionalidad y nulidad a la luz de la STC 208/1999», *REDC*, 59.
- BOCANEGRA SIERRA, R. (2003): «Algunas consideraciones sobre la planta en la jurisdicción contencioso administrativa», núm. 161 de esta REVISTA.
- CABAÑAS GARCÍA, J. C. (1989): «El Derecho autonómico como objeto del recurso de casación ante los TSJ de las Comunidades Autónomas», *Poder Judicial*, 14.
- CARBONELL PORRAS, E. (1997): «La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional», núm. 143 de esta REVISTA.
- CARLÓN RUIZ, M. (2005): «Casación y cuestión de ilegalidad. Una propuesta *de lege ferenda*», núm. 168 de esta REVISTA.
- CHINCHILLA MARÍN, C. (2011): «La admisión del recurso de casación contra sentencias y autos de la Audiencia Nacional», *Justicia Administrativa*, 52.
- CLAVERO ARÉVALO, M. F. (2000): «Un Derecho degradado (ordenamiento autonómico y recurso de casación)», en *Homenaje a Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2005): «La reforma de los Estatutos de autonomía y sus límites constitucionales: la imposibilidad de blindar las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria», *Cuadernos de Derecho Público*, 24.
- DOMÍNGUEZ LUIS, J. A. (1999): *Los recursos de apelación y casación en la nueva Ley de la jurisdicción contencioso administrativa*, Madrid.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1986): «La unidad del Ordenamiento estatal en el anteproyecto de Ley del proceso contencioso administrativo», *Documentación Jurídica*, 51.
- (1993): «La Sentencia constitucional de 1 de julio de 1993: punto final a un viejo problema creado por la incuria del legislador», núm. 132 de esta REVISTA.
- FUERTE LÓPEZ, M. (1993): «El escrito de preparación del recurso de casación», *Poder Judicial*, 32.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2004): «La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de octubre de 2003, Stone Court Shipping Company, S.A. c/España, y las prácticas judiciales españolas para inadmitir recursos: una censura expresa a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva. Necesidad de una rectificación radical de las posiciones restrictivas del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en cuanto al ámbito del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva», núm. 163 de esta REVISTA.
- GARCÍA MORILLO, J. (1996): «La versatilidad de lo básico», núm. 139 de esta REVISTA.
- GERPE LANDIN, M., y otros (2008): *La posición del Tribunal Supremo en el Estado Autonómico*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.
- GIMENO SENDRA, V. (dir.) (2007): *El Tribunal Supremo, su doctrina legal y el recurso de casación. Homenaje al prof. Almagro Nosete*, Iustel, Madrid.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (1987): «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», núm. 113 de esta REVISTA.
- (2007): «Los principios de unidad y autonomía en el EACV», en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, dir. J. M. BAÑO LEÓN, Civitas-Thomson, Pamplona.
- GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R. (2007): «Recurso de casación y unidad del ordenamiento jurídico», núm. 174 de esta REVISTA.
- GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (1996): *El recurso de casación en la jurisdicción contencioso administrativa*, Aranzadi, Pamplona.
- IGLESIAS CONDE, I. C. (2000): *El recurso de casación contencioso administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia.

- LEDESMA BARTRET, F. (2006): «Tribunal Supremo y jurisdicción contencioso administrativa», en *Diagnosis de la jurisdicción contencioso administrativa: Perspectivas de futuro*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1994): *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M. (1991): «¿Interdicción de las *leges repetitae*?: comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 62/1991 de 22 de marzo», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 6.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1992): «Los recursos de casación y revisión en la jurisprudencia contencioso administrativa tras la Ley 10/1992, de medidas urgentes de reforma procesal», *REDA*, 75.
- MARTÍN-ROMO CAPILLA, R. M. (2005): «El recurso de casación contencioso administrativo: su inadmisión en sentencia y la previa audiencia a las partes», *REDA*, 125.
- MONTERO AROCA, J. (1991): «La reforma de las Salas de lo civil y penal», *Poder Judicial*, 24.
- MONTILLA MARTOS, M. (2006): «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *REDC*, 78.
- MONTOYA MARTÍN, E. (1997): *El recurso de casación contencioso administrativo: en especial, las causas de inadmisibilidad*, MacGraw Hill, Madrid.
- ORTIZ RÍOS, J. (1994): «El recurso de casación en el proceso contencioso administrativo: los escritos de preparación e interposición», *REDA*, 81.
- REQUEJO PAGES, J. L. (1997): «El Estado autonómico: ¿un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad tras la STC 61/1997», *Cuadernos de Derecho Público*, 1.
- RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R. (2011): «El estado actual de la nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre el escrito de preparación de la casación ordinaria», *Actualidad Administrativa*, 15.
- RUIZ LÓPEZ, M. A. (2009): «La inadmisión del recurso de casación por competencia de los juzgados: ¿hacia una doble instancia contencioso administrativa?», *REDA*, 141.
- (2011): «La intensificación de las exigencias formales del recurso de casación», *REDA*, 150.
- TAJADURA TEJADA, J. (2006): «La redefinición del modelo autonómico a partir de la STC 61/1997 y el nuevo concepto de supletoriedad», *REDC*, 78.
- TEJEDOR BIELSA, J. C. (1999): «Inconstitucionalidad y nulidad demorada: ¿paliativo a la nueva jurisprudencia sobre la supletoriedad?», *REDA*, 101.
- (2000): *La garantía constitucional de la unidad del Ordenamiento en el Estado autonómico*, Civitas, Madrid.
- TOVAR MORAIS, A. (1993): *El recurso de casación civil y el contencioso administrativo*, Aranzadi, Pamplona.