

## **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ASTURIAS**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Pleno**

### **ACUERDO, DE 15 DE JULIO DE 2021, DE UNIFICACIÓN DE CRITERIOS SOBRE EL RECURSO DE CASACIÓN AUTONÓMICA**

Ante el impacto de los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la aplicación del recurso de casación autonómico previsto en el art. 86.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, tras la vigencia de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, y velando por la seguridad jurídica procesal se hace preciso adoptar criterios y soluciones para los trámites propios del mismo, a la vista de la parquedad regulatoria de dicha modalidad impugnatoria y del resultado de su aplicación práctica en la Sala asturiana y en las de otros Tribunales Superiores de Justicia.

Así pues, en aplicación del art. 264 LOPJ, procede celebrar Pleno jurisdiccional (diferenciado de los acuerdos adoptados al amparo del art. 197 LOPJ), con la finalidad de “unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales” referidos a la generalidad de asuntos que puedan ser sometidos al recurso de casación autonómico establecido en el art. 86.3 de la Ley Reguladora de lo Contencioso-administrativo.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. Magistrado don José Ramón Chaves García.

#### **I. ELEMENTO NORMATIVO**

El art. 86.3 LJCA dispone: *«Cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma será competente una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia compuesta por el Presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el Presidente o Presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-administrativo y, en su caso, de las Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los Magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros.»*

*Si la Sala o Salas de lo Contencioso-administrativo tuviesen más de una Sección, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia establecerá para cada año judicial el turno con arreglo al cual los Presidentes de Sección ocuparán los puestos de la regulada en este apartado. También lo establecerá entre todos los Magistrados que presten servicio en la Sala o Salas».*

## **II. CRITERIOS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

Se alzan en obligado parámetro de decisión los criterios sentados por el Tribunal Constitucional, por fuerza del art.5 LOPJ, que ofrecen pautas claras para salvaguardar la funcionalidad del recurso de casación autonómico.

2.1 El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, lisa y llanamente, no admitía este recurso, ni ante sentencias de la Sala ni ante las de los juzgados. El de La Rioja descartaba la posibilidad de interponer recurso frente a sentencias de la sala pues su reducida composición hacía absurdo admitirlo.

El Auto 41/2018 desestimó el recurso de amparo interpuesto frente a la inadmisión de un recurso de casación por la Sala de Extremadura —que rechazaba la casación autonómica frente a sentencias dictadas por la propia sala—. El Tribunal Constitucional considera que la interpretación de que la casación autonómica «está pensad[a] para los casos de un Tribunal Superior de Justicia que dispone de varias salas de lo Contencioso-Administrativo o de varias secciones dentro de la misma sala» es «una exégesis racional de los preceptos legales aplicables», que es lo que exige el artículo 24 de la Constitución española, sin perjuicio de que «otras interpretaciones judiciales [...] puedan a su vez ser perfectamente razonables».

Ciertamente, siendo la finalidad del recurso de casación, como dice el auto, la de «asegurar la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico autonómico», carece de sentido que del recurso conozca la misma sala y sección que dictó la sentencia recurrida (que estará compuesta por los mismos magistrados que dictaron la sentencia).

2.2 En cambio, la reciente STC 99/2020 estima el recurso de amparo formulado contra el auto de inadmisión por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura del

recurso de casación interpuesto por la Administración frente a una sentencia de un juzgado de lo Contencioso-Administrativo por entender que no cabe que sean recurridas mediante la casación autonómica las sentencias de los juzgados de lo Contencioso-Administrativo. El Tribunal Constitucional considera infundada y contraria al derecho a la tutela judicial efectiva esta interpretación, por lo que debe admitirse el recurso de casación autonómico contra las sentencias de los Juzgados cuando se cumpla el requisito exigido por la ley de que contengan doctrina gravemente dañosa para los intereses generales y que admitan extensión de efectos. O sea, el recurso de casación autonómico limitaría su funcionalidad a la unificación por la Sala de la doctrina procedente de los Juzgados.

2.3 La STC 128/2018 descarta la inconstitucionalidad del art.86.3 LJCA, planteada por la Sala de Castilla-La Mancha, debiendo optarse por interpretaciones ajustadas a la misma para colmar lagunas y resolver distorsiones: «En fin, la indeterminación del precepto legal cuestionado no conlleva una quiebra de la seguridad jurídica, pues una interpretación sistemática del mismo permite acotar su sentido y determinar las resoluciones que pueden ser objeto de este recurso y el órgano que ha de resolverlo. Las incertidumbres que, *prima facie*, pueda suscitar la disposición cuestionada pueden ser salvadas mediante una interpretación perfectamente razonable, aplicando los criterios ordinarios de interpretación de la ley y atendiendo, especialmente, a la configuración más objetivada del recurso de casación estatal, a cuyas normas se remite implícitamente el recurso de casación autonómico y que debe considerarse que integran también su regulación. En caso contrario, si las incertidumbres que pueda suscitar la disposición cuestionada fueran zanjadas con conclusiones voluntaristas, irracionales o extravagantes o en contravención del tenor literal de los preceptos aplicables, quien se considerase afectado por tales interpretaciones las podría combatir mediante el correspondiente recurso de amparo».

2.4 La STC 98/2020 (al igual que la STC 11/2021), estimará el recurso de amparo interpuesto contra diversas resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contrarias a la admisión del recurso de casación frente a sentencias de la propia sala (pese a la posibilidad de configurar una sección de casación diferente a la sentenciadora, a diferencia de Extremadura). La Sentencia del Tribunal Constitucional

considera que esta interpretación restrictiva resulta contraria a la finalidad del recurso de casación en cuanto «instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho», en este caso del Derecho autonómico.

### III. MAPA EMPÍRICO DE CRITERIOS ACOGIDOS POR LAS SALAS DE LOS TSJ

3.1 Admitida la parquedad regulatoria del recurso de casación autonómica y la independencia de los tribunales para salvar en derecho su funcionalidad (ante la renuncia tácita del Tribunal Constitucional para fijar un modelo único), resultaba lógico que aflorasen distintas soluciones interpretativas para colmar el modelo existente en cada ámbito territorial de cada Tribunal Superior de Justicia. Recordemos que el propio Tribunal Constitucional excluyó la negativa total a la puesta en marcha del recurso de casación autonómico propugnada por la Sala de Extremadura y la negativa parcial postulada por la Sala de Cataluña al excluir de la casación las sentencias de la propia Sala.

Dentro del marco constitucional existen varios modelos jurídicamente admisibles según la opción de las distintas Salas.

3.2 Se constata por un lado, la existencia de un *bloque minoritario*, formado por las Salas de Asturias (ATSJ de 31 de julio de 2017, rec.7/2017), Cantabria (ATSJ de 29 de noviembre de 2018, rec.163/2018) y Aragón (ATSJ de 27 de febrero de 2019, rec.14/2018), con interpretación universal y expansiva del recurso de casación autonómico. Hasta la fecha, estas Salas admiten el recurso de casación autonómico, cumpliendo los requisitos generales, no solo cuando existe doctrina contradictoria en la misma o distintas Secciones de la Sala, sino incluso cuando se aduce exclusivamente vulneración de “normas autonómicas” y se pretende por el recurrente obtener una nueva jurisprudencia por considerar que no es correcto el criterio que sustenta la sentencia recurrida.

3.3 Se constata por otro lado, que existe un *bloque mayoritario* que ha asumido, con naturales matices no sustanciales, la tesis defendida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid a partir de su Auto de 17 de mayo de 2017. Se trata de una interpretación contenida y pragmática del recurso de casación

autonómico. El citado auto, tras defender la constitucionalidad de la reforma, da por sentada la existencia del recurso de casación autonómica respecto a las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en los mismos supuestos establecidos en la regulación del recurso de casación estatal ante el Tribunal Supremo (párrafo segundo del artículo 86.1 LJCA) y, también, respecto a las Sentencias (y Autos) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo si bien, en este último caso, restringiendo la apreciación del interés casacional objetivo al caso en que (i) se observara contradicción entre el criterio sostenido por la sentencia impugnada, en interpretación de normas de Derecho Autonómico en que se fundamente el fallo, y el seguido por otra u otras sentencias de la misma Sala sobre cuestiones sustancialmente iguales –se exceptiona el supuesto de que la contradicción traiga causa de un razonado cambio de criterio del Tribunal– y al caso en el que (ii) la resolución recurrida se apartara deliberadamente de la jurisprudencia sobre Derecho Autonómico existente hasta entonces, salvo que el apartamiento lo fuera respecto del criterio sostenido con anterioridad por la misma sección en la medida en que *la jurisprudencia estaría formada por la propia sentencia que se pretende recurrir*.

Así lo afirma con claridad el citado auto: *«La interpretación sistemática de los diferentes supuestos de interés casacional objetivo, enunciados en el artículo 88, junto a la propia significación de ese concepto jurídico indeterminado, por un lado, y el hecho innegable de que la "jurisprudencia" sobre Derecho autonómico se forma por las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, por otro lado, conducen a la conclusión de que en la medida que sobre la cuestión litigiosa exista un criterio jurisprudencial establecido por la propia Sala o cualquiera de sus Secciones, en principio, el recurso de casación no tendrá sentido desde la perspectiva del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, justamente, porque la "jurisprudencia" ya estaría formada»*.

3.4 La postura de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid, mantenida de forma constante hasta la fecha (así, el reciente ATSJ Madrid 108/2021, de 19 de febrero de 2021, rec.31/2020) será la asumida, no solo por Cataluña, sino por el TSJ del País Vasco (Auto 100/2021, de 10 de marzo de 2021, rec. 45/2020); TSJ de

la Comunidad Valenciana (ATSJ 142/2020, de 12 de marzo de 2020, rec. 85/2020); TSJ de Galicia (ATSJ 94/2021, de 15 de abril de 2021, rec. 4005/2021); TSJ de Castilla y León (ATSJ 18/2018, de 7 de marzo de 2018. rec. 144/2017); TSJ de Navarra (ATSJ 17/2021, de 26 de febrero de 2021, rec. 437/2020); TSJ de Castilla-La Mancha (ATSJ 121/2019. de 20 de diciembre de 2019, rec. 4/2019); TSJ de las Islas Baleares (ATSJ 4/2019, de 14 de noviembre de 2019, rec. 2/2019); TSJ de Canarias (ATSJ de 14 de mayo de 2019, rec.1/2019);y TSJ de Andalucía (ATSJ de 5 de febrero de 2018, rec. 13/2017).

3.5 Es preciso ofrecer el mosaico de razones convergentes en este último bloque mayoritario que admite la revisión de sus sentencias por medio del recurso casacional autonómico, pero únicamente cuando se hubieran fijado ante cuestiones sustancialmente iguales interpretaciones contradictorias de las normas autonómicas o se apartasen deliberadamente de la jurisprudencia sobre el Derecho autonómico seguida hasta entonces (excluido que el apartamiento fuera respecto del criterio sostenido con anterioridad precisamente por la misma Sección).

Así el ATSJ Madrid de 15 de marzo de 2021 (rec.25/2020) precisa *«Desde la perspectiva funcional del recurso de casación autonómica que venimos destacando, no suscita duda alguna la recurribilidad de las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en los mismos supuestos y con los mismos requisitos previstos para el recurso de casación ante el Tribunal Supremo, como hemos anticipado, pues resulta necesaria para posibilitar la formación de jurisprudencia sobre Derecho autonómico que persigue esta modalidad del recurso de casación.*

*Igualmente, por las razones expuestas y con igual perspectiva, debe aceptarse la procedencia del recurso de casación autonómica contra las sentencias y autos de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. La mera eventualidad de que diversas resoluciones judiciales, dictadas por la misma o diferentes Salas de lo Contencioso-Administrativo que integren un mismo Tribunal Superior de Justicia, puedan fijar ante cuestiones sustancialmente iguales una interpretación de las normas de Derecho autonómico contradictoria justifica su recurribilidad mediante este recurso de casación, ante la necesidad de que tales*

*contradicciones sean reducidas a la unidad, a fin de salvaguardar el interés general en la interpretación y aplicación del Ordenamiento, conforme a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica».*

3.6 En esta línea resulta elocuente y asumimos lo dicho por el ATSJ Valencia de 12 de marzo de 2020 (rec.85/2020):*«A este respecto, comenzamos señalando que las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo no conforman, en puridad, "jurisprudencia" dado que, conforme al apartado 6 del art.1 del Código Civil, ésta es únicamente la que establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.*

*Y, si bien podemos adaptar tal concepto -"jurisprudencia"- en el contorno autonómico a lo que podríamos denominar "doctrina judicial" de las Salas de los TSJ, lo cierto es que tal doctrina judicial quedaría conformada igualmente por la propia sentencia recurrida en casación -autonómica-. Esto viene a representar un hecho diferencial relevante en relación con la casación estatal, ya que -de un lado- en ésta las sentencias recurridas en casación nunca pueden considerarse como "jurisprudencia" (en cuanto que no emanan del Tribunal Supremo) y -de otro- no cabe recurso de casación contra las propias sentencias del Tribunal Supremo.*

*Por ello, la única manera razonable de encajar las piezas del sistema en lo que hace a la órbita autonómica en el aspecto que ahora tratamos es la de entender que, en principio, sólo concurrirá "interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia" cuando el criterio jurídico de la sentencia recurrida en casación autonómica fuera diferente o discordante (esto es, total o parcialmente incompatible) con el aplicado por otra u otras sentencias de la misma Sala recaídas en supuestos con plena identidad de razón y siempre - naturalmente- que se trate de la interpretación de normas de Derecho autonómico; esto es, el "interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia" sólo sería apreciable en los casos de sentencias contradictorias de la misma Sala (sean de la misma o diferente Sección).*

*Ello es lógico porque, fuera de tales supuestos, no puede decirse que exista interés en la formación de "jurisprudencia" ("doctrina judicial" de los TSJ), habida*

*cuenta que precisamente la sentencia que se recurriese en casación autonómica ya estaría formando tal "jurisprudencia" ("doctrina judicial").*

*Abunda a lo anterior el hecho del carácter funcional -y no orgánico- de las Secciones de las Salas de los TSJ (a diferencia de lo que sucede en la Audiencia Nacional y Audiencias Provinciales), que es el que lleva de suyo que las sentencias de cualquiera de sus Secciones son -propiamente y sin diferencia- sentencias de la Sala, sin que pueda hablarse de división o separación orgánica de Secciones, sino meramente funcional.»*

En idéntica línea, el ATSJ de Andalucía, Granada, de 5 de febrero de 2018 (rec.13/2017): «No obstante, esa regla de exigibilidad de al menos dos sentencias para que exista jurisprudencia se ha relativizado a veces, tal y como expresa la STS 14.19.11 (rec.5853/2007), en relación con el recurso de casación estatal, donde tras reconocer que ese era el criterio seguido tradicionalmente por el Tribunal Supremo, pone de relieve que tal regla parece haberse atemperado. Además, en un modelo de casación en el que habrá con toda probabilidad menos sentencias pero con una mayor *auctoritas*, una sentencia que resuelva de forma cuidada y reflexiva un problema hermenéutico concreto podría ser suficiente para afirmar que ya existe jurisprudencia sobre el particular».

De hecho, bajo el novedoso recurso de casación, ya sea estatal o autonómico, el concepto mismo de jurisprudencia se ha reconvertido, puesto que una sola sentencia dictada en tales recursos cumple la función de crear jurisprudencia en cuanto sienta doctrina con sensible fuerza persuasiva y vinculante, y funcionalidad equivalente a la marcada por el viejo art.1.6 del Código Civil pues “complementará el ordenamiento jurídico”.

3.7 E igualmente claro resulta el ATSJ de Galicia de 15 de abril de 2021(rec.4005/2021): «*Dado que los preceptos reguladores de la casación estatal son aplicables a la casación autonómica, pero han de adaptarse a la naturaleza y finalidad de este último, ha de advertirse que cuando, como en esta Sala gallega sucede, la Sala está dividida en Secciones y cada una de ellas tiene encomendada, según las normas de reparto, la atribución de una materia, cada una de ellas*

*conforma el criterio jurisprudencial de la propia Sala. Por tanto, en ese caso existirá jurisprudencia y no es apreciable el supuesto de interés casacional objetivo del artículo 88.3.a LJ. Quedan a salvo de la anterior apreciación y se permitirá el acceso a la casación autonómica en los siguientes casos: 1º Que sea necesario matizarla, precisarla o concretarla para realidades jurídicas diferentes a las ya contempladas en esa jurisprudencia ya declarada (véanse los AATS de 15 de marzo de 2017, Rec. 91/2017, de 29 de marzo de 2017, Rec. 302/2016, y de 3 de abril de 2017, Rec. 124/2016), 2º Que esa jurisprudencia debiera ser reafirmada o corregida por haberse apartado la resolución impugnada de la previamente existente, y 3º Que, ante cuestiones sustancialmente iguales, se hubieran seguido en su seno, por la misma o diferentes Secciones, interpretaciones del Ordenamiento jurídico autonómico contradictorias entre sí, que resulten injustificadas o no deriven de un cambio en el ordenamiento jurídico o de las normas aplicables, pues solo en tal caso se haría necesario un pronunciamiento de la Sección especial de casación que unificara la jurisprudencia, lo cual podría ocurrir debido a que, en ocasiones, se modifican las normas de reparto y una misma materia es conocida por dos Secciones distintas en tiempos sucesivos.»*

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que la existencia de Secciones funcionales no elimina la consideración jurídica de Sección Única, lo que impide el resultado absurdo de que una Sección funcional en atención a su especialización pueda ser revisada, ni formal ni materialmente, por otra Sección funcional que no está especializada y de composición rotaria, integrada por los miembros de ésta y con ausencia de aquéllos.

3.8 Asimismo, resulta didáctico el ATSJ Navarra de 26 de febrero de 2021 (rec. 437/2020): *“La existencia de "doctrina" de esta Sala sobre la cuestión controvertida, representada por la propia Sentencia que se pretende recurrir, hace innecesario un nuevo pronunciamiento de la Sala sobre el particular puesto que la parte no ha aportado argumentación relevante a los efectos de que este Tribunal se pronuncie al respecto por existir y así apreciarse un interés casacional para la formación de Jurisprudencia. a) Y es que, en este sentido, hay que subrayar que el recurso de casación autonómico no puede convertirse en un recurso de reposición, siendo carga*

*de la parte justificar la necesidad del nuevo pronunciamiento más allá de discrepar de la valoración e interpretación que hace la Sentencia recurrida.”*

3.9 E igualmente precisa la excepción de la excepción, el ATSJ de Baleares de 14 de noviembre de 2019 (rec.2/2019): *“Incluso este supuesto excepcional que permite el acceso a la casación de Derecho autonómico -la existencia de sentencias con interpretación contradictoria sobre la misma norma- contaría a su vez con una excepción de no acceso a la casación: el supuesto en que la sentencia del TSJIB que se pretende recurrir en casación haya sido dictada con la composición prevista en el art.197 LOPJ, precisamente con el objeto de fijar la doctrina interpretativa correcta poniendo fin a las contradicciones anteriores.”*

En conclusión, solamente resultará admisible el recurso de casación autonómico frente a sentencias que interpreten normas autonómicas cuando exista contradicción con el criterio interpretativo de otra Sección, pero no si se trata de la misma Sección. Ello se debe a que si cada Sección tiene su ámbito material repartido, existirá espacio para unificar el criterio de la jurisprudencia de la Sala cuando apliquen las mismas normas, o sea, normas de desarrollo estatutario autonómico, troncales o comunes al procedimiento que den lugar a actos administrativos sobre materias competencia de distintas secciones, pero sin poder convertir la supuesta vulneración de una norma autonómica por una sección, ni los sucesivos criterios de la misma Sección, en justificación para que pueda enjuiciarse por la Sección especial, tanto por estar formada por componentes de otra Sección ajena a las competencias de enjuiciamiento en esa materia como porque la última palabra ha sido fijada por la Sección competente. Así por ejemplo, será campo abonado para la unificación de doctrina la relativa a normas secantes para ambas secciones, como por ejemplo, la Ley 8/91 de organización de la Administración, la Ley 2/95 de Régimen jurídico de la Administración del Principado, la Ley 1/85 de publicación de normas, disposiciones y actos, Ley de patrimonio, Ley 3/86 de comarcas, etcétera

De ahí que debe ser exigible para la admisión de un recurso casacional autonómico frente a la sentencia de una Sección, la identificación de la sentencia o sentencias de la otra Sección del TSJ de Asturias, que se ofrecen en su examen

comparado como contradictorias o bien porque se aparten deliberadamente de la jurisprudencia sobre derecho autonómico preexistente.

#### **IV. EXPOSICIÓN RAZONADA DEL CRITERIO RAZONABLE PARA LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DEL TSJ DE ASTURIAS**

A la vista de la expuesta doctrina del Tribunal Constitucional, el dato empírico y fundamentos del criterio seguido por las restantes Salas, y la experiencia propia acumulada, se aprecian varias perspectivas argumentales, todas convergentes en una única dirección interpretativa adecuada a la configuración de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia. Son las siguientes:

4.1 *Irrenunciabilidad.* El recurso de casación autonómico se ha implantado con fuerza de ley y por tanto su vigencia y aplicación ante las Salas de los TSJ es incuestionable e incontrovertida tras la STC 128/2018 y la STC 98/2020.

4.2 *Flexibilidad.*- La parquedad de su regulación no autoriza a excluir su aplicación sino que impone colmar las lagunas con la técnica de la analogía del art. 4.1 CC, en relación con la regulación de la casación estatal. Así, la STC 128/2018 señala que “Las incertidumbres que, *prima facie*, pueda suscitar la disposición cuestionada pueden ser salvadas mediante una interpretación perfectamente razonable, aplicando los criterios ordinarios de interpretación de la ley y atendiendo, especialmente, a la configuración más objetivada del recurso de casación estatal, a cuyas normas se remite implícitamente el recurso de casación autonómico y que debe considerarse que integran también su regulación”.

Y por ello, serán constitucionalmente admisibles varias interpretaciones o modelos según recuerda la STC 98/2020:«(iv) *La constatación de criterios aplicativos dispares del art. 86.3 LJCA por parte de las salas de lo contencioso-administrativo de los distintos tribunales superiores de justicia no vulneran el principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), pues “la independencia judicial ampara la capacidad de cada juez y tribunal de seleccionar, interpretar y aplicar las normas que consideran relevantes para resolver el asunto de que conocen, siendo la razonabilidad*

*el único parámetro de constitucionalidad que podría proyectarse sobre tales operaciones” (STC 128/2018, FJ 6).»*

4.3 *Analogía.*- La analogía ha de detenerse allí donde existan singularidades de la configuración de la casación estatal que no admitan su semejanza o identidad de razón para su proyección a la casación autonómica (art.4.1 CC). En este sentido, la STC 98/2020 impone *«una interpretación lógica y coherente que proporcione un sentido útil a la casación autonómica»*, que *a contrario sensu* excluye las interpretaciones ilógicas o inútiles.

4.4 *Suplencia.*- La STC 8/2000 precisa que *«la finalidad perseguida por el legislador y reconocida por este tribunal, de constituir esta modalidad de impugnación el “instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho”»*. E insiste la STC 128/2018 en que *«[e]l nuevo recurso de casación basado en la infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma sustituyó a los dos recursos de casación anteriormente previstos para garantizar la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas de la comunidad autónoma, el recurso de casación de unificación de doctrina regulado hasta entonces en el artículo 99 LJCA y el recurso de casación en interés de ley regulado hasta entonces en el artículo 101 LJCA” [FJ 2 b)]»*.

Recordemos que el recurso de casación en unificación de doctrina se refería a *«1. Son susceptibles de recurso de casación para la unificación de doctrina las sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, si existen varias de estas Salas o la Sala o Salas tienen varias Secciones, cuando, respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos. Este recurso sólo podrá fundarse en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma»(art. 99.1)* y que el recurso de casación en interés de la ley se refería a *«Las sentencias dictadas en única instancia por los Jueces de lo Contencioso-administrativo contra las que no se puede interponer el recurso previsto en el artículo anterior podrán ser impugnadas por la Administración pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto y por las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter*

general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto, por el Ministerio Fiscal y por la Administración de la Comunidad Autónoma, en interés de la Ley, mediante un recurso de casación, cuando estimen gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada».

Pues bien, en ambas modalidades de recursos a los que “sustituye” la casación autonómica no cabían: a) ni el recurso de casación por vulneración simple de ley autonómica (pues la casación era para unificación de doctrina jurisprudencial); b) ni el recurso de casación en interés de ley frente a sentencias de la propia Sala (pues se refería exclusivamente a sentencias de los juzgados).

Por tanto, es patente la voluntad constitucional y legal de que el nuevo recurso de casación autonómica no incluya la revisión de sentencias dictadas por sus propias Secciones invocando la vulneración de normas legales ya que en todo caso deberá justificarse la existencia de pronunciamientos judiciales contradictorios procedentes de distintas Secciones.

4.5 *Simetría.*- Subraya la STC 98/2020 que el recurso de casación autonómica se configura como “paralelo” al de casación por infracción de normativa estatal o de la Unión Europea, “a cuya regulación implícitamente se remite”. Así pues, si de paralelismo se trata, basta constatar que el recurso de casación ante el Tribunal Supremo no cabe frente a las sentencias de una de sus Secciones por vulneración legal (art.86 y 87 LJCA).

Por tanto, contraviene esta voluntad de “paralelismo” que se incluya la impugnación a través del recurso de casación autonómico de las sentencias de la propia Sala o Sección cuando no se sustente en contradicción de pronunciamientos entre las mismas. LJCA 86 y 87.

4.6 *Unicidad.*- La propia STC 18/2019 admite que las Sección especial que conoce de los recursos de casación autonómica, como las llamadas Secciones funcionales, no actúan «como órganos judiciales con una composición y un ámbito competencial singularizados con respecto a los de dichas Salas», de manera que en el caso de Asturias la Sala está configurada como Sección Única, lo que impide que pueda predicarse distinta voluntad (o más bien, juicio) de creación jurisprudencial a

sus órganos meramente funcionales, pues todas las sentencias se imputan a la única Sala, por carecer las secciones funcionales de transcendencia orgánica ni relevancia externa, y por tanto sin poder hablarse de dos voces de una única Sala, que puedan ser revisadas por la tercera palabra de otra sección igualmente funcional, salvo cuando se trata de asegurar precisamente la unidad de criterio entre ambas Secciones.

4.7 *Efecto útil.*- La integración de sus condiciones de preparación y admisión debe tener en cuenta la fisonomía y configuración de las Salas como órgano jurisdiccional integrado en el Tribunal Superior de Justicia, «que culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma» (art.152 CE), y han de evitarse resultados lesivos de la tutela judicial efectiva o generadores de dilaciones indebidas. Ello teniendo en cuenta la naturalidad con que el propio Pleno del Tribunal Supremo ha interpretado en otras ocasiones la Ley Orgánica del Poder Judicial haciendo prevalecer sobre interpretaciones literales inadecuadas, «una interpretación finalista-artículo 3.1 del Título Preliminar del Código Civil-perfectamente correcta» (STS, Pleno, de 24 de enero de 1989).

4.8 *Congruencia.*- El auto de la Sala contencioso-administrativo del TSJ de Madrid de 17 de marzo de 2017 ofrece unos criterios razonables, razonados y congruentes con la funcionalidad de la casación autonómica allí donde existan varias Secciones, sean orgánicas o funcionales. Sustancialmente, en lo que aquí interesa, solamente cobra sentido un recurso de casación autonómico para establecer jurisprudencia cuando la misma, en sentido amplio, no se haya fijado por sentencia o sentencias de la propia Sala, salvo que exista contradicción de dichas resoluciones con otras de distinta Sección.

Finalmente, recordaremos que no cabe objetar la desigualdad de soluciones entre distintos Tribunales Superiores de Justicia pues la STC 128/2018 dejó claro que «Además, de acuerdo con la doctrina constitucional, la desigualdad o la discriminación que se prohíbe mediante el artículo 14 CE es la que se origina en la función jurisdiccional de un mismo órgano judicial, al interpretar o aplicar de forma diversa una misma norma ante supuestos de hecho similares, no la que se produce por el hecho de que distintos órganos judiciales realicen una interpretación o aplicación distintas de la misma norma jurídica, pues la independencia judicial ampara la capacidad de cada

Juez y Tribunal de seleccionar, interpretar y aplicar las normas que consideran relevantes para resolver el asunto de que conocen, siendo la razonabilidad el único parámetro de constitucionalidad que podría proyectarse sobre tales operaciones».

## V. CRITERIOS DE APLICACIÓN EN EL ÁMBITO DEL TSJ DE ASTURIAS

Por lo expuesto, el Pleno Jurisdiccional de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, previo debate sobre alternativas e implicaciones, fija los siguientes criterios de aplicación del llamado recurso de casación autonómica contemplado en el art.86.3 LJCA:

**PRIMERO.**-Partir de la naturaleza del recurso de casación autonómica que se establece para cumplir la formación de jurisprudencia sobre normativa autonómica, evitando desajustes de criterio o contradicciones, procedentes de los Juzgados o bien entre las Secciones de la Sala, pero no para someter a revisión la «jurisprudencia» sentada por la propia Sala o por cada Sección, si la finalidad o queja se centra en la simple vulneración de legislación autonómica ( y no de necesidad de unificación jurisprudencial).

**SEGUNDO.**- Sentada la naturaleza y funcionalidad del recurso de casación autonómica, en congruencia con la posición institucional de los TSJ (art.152.1 CE) tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica (art.9.1 CE), la igualdad en la aplicación de la ley (arts.9.3 y 14 CE) y evitar dilaciones indebidas (art.24 CE), además de armonizar el sistema de garantías con la mayoría de las Salas de los TSJ de España, se dispone:

A) Serán recurribles las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en los mismos supuestos y con los mismos requisitos previstos para el recurso de casación ante el Tribunal Supremo (arts. 86 y 87 LJCA) aunque fundado en infracción de normas autonómicas, con el fin de facilitar la formación de jurisprudencia sobre Derecho autonómico allí donde existe, como en el caso de Asturias, o bien pluralidad de Juzgados contencioso-administrativos (los siete de Asturias) o criterios fluctuantes de un mismo Juzgado.

B) Serán recurribles las sentencias dictadas por la propia Sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia cuando, ante cuestiones sustancialmente iguales, se hubieran seguido en su seno, por diferentes Secciones, interpretaciones del Ordenamiento jurídico autonómico contradictorias entre sí. No procederá tal recurso de casación autonómica frente a sentencias de la propia Sala, ya se hayan dictado por el pleno o bien por cada una de sus Secciones funcionales, cuando esas mismas sentencias hayan fijado su propio criterio sobre interpretación y aplicación de normas autonómicas sobre la cuestión litigiosa, pues la misma ya expresa el criterio de la Sala y resultaría inútil, redundante y retardatario someterlo a ratificación o revisión por órganos de idéntico rango.

C) En consecuencia, ha de admitirse la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en el recurso de casación autonómica frente a sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia cuando: (a) se observase contradicción entre el criterio sostenido por la sentencia impugnada, en interpretación de normas de Derecho autonómico en que se fundamenta el fallo, y el seguido por otra u otras sentencias de la misma Sala (distinta Sección) sobre cuestiones sustancialmente iguales -incardinable en el supuesto del apartado a) de art. 88.2 LJCA-, y (b) la resolución recurrida se apartara deliberadamente de la «jurisprudencia» sobre Derecho autonómico existente hasta entonces -subsumible en el apartado b) del art. 88.3 LJCA; se excluye que tal contradicción o apartamiento se debieran a un legítimo y razonado cambio de criterio de la misma Sección que sostenía el anterior.

No hay por tanto una suerte de “recurso de reposición” bajo el manto del recurso de casación autonómico mediante la sola invocación de la lesión de normativa autonómica ni por invocación de contradicción de criterio por la misma Sección, sino que ha de invocarse la lesión de jurisprudencia autonómica en sentido amplio (bastando la existencia de discrepancia entre dos sentencias y no exigiéndose el apartamiento de doctrina “reiterada” del art. 1.6 Código Civil), y focalizando la contradicción entre pronunciamientos de distintas Secciones.

**TERCERO.-** La preparación, admisión y condiciones de existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia serán las indicadas en los arts. 88 y 89.2 LJCA, con lógica referencia a la normativa autonómica.

A) *Preparación.* Para tener por preparado el recurso de casación autonómico por la Sección que dictó la sentencia recurrida, deberá el recurrente cumplir con los siguientes requisitos de cumplimiento formal, además de los analógicamente procedentes del recurso de casación estatal, y salvo que la propia sentencia de forma deliberada y expresa declare en sus fundamentos que se aparta de la jurisprudencia precedente: a) Que efectúe la cita precisa y detallada, que habilite sin mayor esfuerzo, la identificación de las sentencias de la Sala del TSJ de Asturias eventualmente contradictorias con la recurrida, procedentes de distinta Sección; b) Que incorpore un análisis que permita apreciar la “sustancial igualdad” de las cuestiones resueltas en unas y otra, entendiendo que la “cuestión” cuya igualdad se predica viene determinada tanto por la norma aplicada como por la realidad a que se aplica.

B) *Admisión.* Una vez tenido por preparado el recurso, tras haberse verificado el cumplimiento formal de la identificación de la sentencia o sentencias de la Sala que son contradictorias con la recurrida y un mínimo análisis de tal igualdad de las cuestiones de fondo, quedará reservada para el trámite de admisión la verificación de la existencia material o no de tal contradicción, así como el interés casacional autonómico, pues ambas condiciones sustantivas podrán abrir la posibilidad de resolver sobre el fondo el recurso de casación autonómica.

**CUARTO.-** En los supuestos de interposición simultánea de recurso de casación estatal y autonómico, de acuerdo con el ATS de 17 de julio de 2017 (rec. 1271/2017) se otorgará preferencia al que se disponga por la Sección que tenga atribuida la preparación (ponderando la influencia que podría tener cada recurso sobre el fondo) y quedando en suspenso el recurso no preferente, pues en caso de estimarse aquél, éste quedaría sin objeto.

**QUINTO.-** Los criterios expuestos serán de aplicación desde el día siguiente a la fecha de adopción del presente acuerdo, en relación con los recursos de casación autonómico que hubiesen sido preparados con anterioridad o en trámite de preparación y sobre los que no se hubiese dictado resolución sobre su admisión. En consecuencia,



no tendrá eficacia retroactiva el presente acuerdo, por elemental confianza legítima, sobre aquéllos recursos de casación autonómica en que hubiese recaído auto sobre su admisión.

**SEXTO.-** El presente Acuerdo deja sin efecto los anteriores acuerdos del pleno de la Sala sobre la materia en aquello que resulte incompatible con los criterios aquí adoptados.

Notifíquese a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

