

La incidencia de las reformas operadas por el Real Decreto-ley 5/2023, el Real Decreto-ley 6/2023 y la Ley Orgánica 1/2025 en el recurso de casación contencioso-administrativo

DIEGO FIERRO RODRÍGUEZ

Letrado de la Administración de Justicia

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN A LA EVOLUCIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN EN UN CONTEXTO DE REFORMAS. 2. EL REAL DECRETO-LEY 5/2023: AGILIDAD PROCESAL Y AJUSTES EN EL INTERÉS CASACIONAL. 3. EL REAL DECRETO-LEY 6/2023: RECONFIGURACIÓN DE LAS VÍAS DE IMPUGNACIÓN. 4. LA LEY ORGÁNICA 1/2025: TRANSFORMACIÓN DE LA LEGITIMACIÓN Y EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO Y SUS ECOS EN EL RECURSO DE CASACIÓN. 5. REFLEXIONES FINALES SOBRE UN SISTEMA CASACIONAL QUE HA DE ASENTARSE.

1. INTRODUCCIÓN A LA EVOLUCIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN EN UN CONTEXTO DE REFORMAS

La jurisdicción contencioso-administrativa en España, concebida como un mecanismo para resolver los conflictos entre los ciudadanos y la Administración pública, ha sido históricamente un terreno de constante evolución, moldeado por las tensiones entre la necesidad de garantizar una tutela judicial efectiva y la presión de responder a las demandas de un sistema judicial cada vez más sobrecargado. En este contexto, el recurso de casación, regulado por los artículos 85 a 90 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), se erige como una institución clave, no solo por su función correctora de errores jurídicos en las instancias inferiores, sino también

por su papel esencial en la unificación de la interpretación del Derecho administrativo, un ordenamiento cuya complejidad ha crecido en paralelo a la expansión del Estado moderno. Las reformas introducidas por el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, y la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, representan un capítulo significativo en esta narrativa, al intentar adaptar el recurso de casación y el sistema que lo sostiene a un entorno caracterizado por la urgencia de la eficiencia, la digitalización y la reducción de los retrasos judiciales.

Entiendo que estas normas, promulgadas en el marco de la recuperación económica postpandemia y respaldadas por los fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, no son meros ajustes técnicos, sino que reflejan un proyecto más ambicioso de reconfiguración del sistema judicial español en lo que concierne al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. El Real Decreto-ley 5/2023, por ejemplo, se centra en optimizar los plazos procesales intermedios y en clarificar los criterios de admisibilidad del recurso de casación, buscando agilizar su tramitación sin comprometer —al menos en apariencia— su esencia como instrumento de control jurídico. Por su parte, el Real Decreto-ley 6/2023 introduce una reforma estructural al eliminar el recurso de casación contra ciertas sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, trasladando su revisión a la apelación, lo que plantea interrogantes sobre el papel del Tribunal Supremo como garante de la uniformidad doctrinal. Finalmente, la Ley Orgánica 1/2025, con su énfasis en la eficiencia del procedimiento abreviado y la reducción de la oralidad, afecta indirectamente al recurso de casación al modificar la cualidad de las resoluciones que este debe examinar. Lo anterior me sugiere que estas reformas, aunque no alteran de manera frontal los artículos 85 a 90 de la LJCA, podrían tener un impacto profundo en la dinámica operativa del recurso de casación, tanto en su acceso como en su finalidad.

El recurso de casación contencioso-administrativo no es un instrumento procesal ordinario, sino una herramienta extraordinaria diseñada para asegurar la coherencia del ordenamiento jurídico en un ámbito donde las decisiones administrativas afectan derechos fundamentales y el equilibrio entre el poder público y los particulares. Su carácter extraordinario, limitado a cuestiones de legalidad y no de hecho, lo convierte en un filtro esencial para evitar la fragmentación interpretativa que podría derivarse

de la diversidad de criterios entre los diferentes órganos jurisdiccionales dispersos por el territorio nacional en el seno del orden contencioso-administrativo. En relación con esta cuestión, el Auto del Tribunal Supremo (Sala III) de 27 de abril de 2022 afirma lo siguiente:

«La exclusión de los recursos de casación que únicamente pretenden someter a discusión la valoración de la prueba efectuada en la instancia responde a la lógica jurídica de la nueva regulación de este recurso extraordinario, introducida por la Ley Orgánica 7/2015, en cuya virtud resultan ajenas a la finalidad del recurso de casación las controversias que se reducen a cuestiones puramente casuísticas y singularizadas, carentes como tales de una dimensión hermenéutica del Ordenamiento que permita apreciar su proyección o repercusión, al menos potencial, sobre otros posibles asuntos; como son, por principio, las impugnaciones circunscritas a la discusión sobre la apreciación por el órgano judicial de instancia de los hechos subyacentes en el pleito».

La STS (Sala III) de 29 de septiembre de 2014 ya descartó la posibilidad de retrotraer actuaciones para subsanar vicios sustantivos, razonando lo siguiente:

«[...] La retroacción de actuaciones no constituye un expediente apto para corregir los defectos sustantivos de la decisión, dando a la Administración la oportunidad de ajustarla al ordenamiento jurídico. Es decir, cabe que, ordenada y subsanada la falla procedimental, se adopte un nuevo acto de contenido distinto a la luz del nuevo acervo alegatorio y fáctico acopiado; precisamente, por ello, se acuerda dar "marcha atrás". Ahora bien, si no ha habido ninguna quiebra formal y la instrucción está completa (o no lo está por causas exclusivamente imputables a la Administración), no cabe retrotraer para que la Inspección rectifique, por ese cauce, la indebida fundamentación jurídica de su decisión».

En este sentido, cualquier cambio en las etapas previas del proceso contencioso-administrativo —ya sea en los plazos de tramitación, en las vías de impugnación o en la forma de dictar sentencias— merece un análisis exhaustivo, pues podría modificar los fundamentos sobre los que se construye el recurso de casación y, por extensión, la capacidad del Tribunal Supremo para cumplir su función unificadora. Considero que estas reformas, al priorizar la celeridad y la modernización, plantean un desafío estructural: ¿hasta qué punto es posible agilizar el sistema sin sacrificar la profundidad y el rigor que el recurso de casación exige?

La incidencia de estas tres normas en el recurso de casación no se limita a sus disposiciones explícitas, sino que abarca también las consecuencias implícitas de su implementación práctica. El Real Decreto-ley 5/2023, por ejemplo, podría facilitar el acceso al Tribunal Supremo al reducir los plazos intermedios, pero también podría generar tensiones en la preparación de los recursos si las partes no disponen del tiempo suficiente para articular sus argumentos. El Real Decreto-ley 6/2023, al reorientar ciertos casos hacia la apelación, podría aliviar la carga del Tribunal Supremo, pero también limitar su capacidad para intervenir directamente en asuntos de interés general. Por su parte, la Ley Orgánica 1/2025, al transformar el procedimiento abreviado, podría producir sentencias menos robustas, susceptibles de impugnación casacional por defectos en su motivación o en la valoración de la prueba. Ello me obliga a deducir que el análisis de estas reformas debe ir más allá de un examen normativo, abarcando las posibles repercusiones en la calidad de la justicia administrativa y en el equilibrio entre eficiencia y tutela judicial efectiva.

El presente trabajo se propone, por tanto, explorar en detalle la incidencia de estas reformas en el recurso de casación contencioso-administrativo, desglosando sus efectos directos e indirectos en cada una de las normas mencionadas. A lo largo de los siguientes apartados, se abordará cómo el Real Decreto-ley 5/2023 ajusta los plazos y criterios de admisibilidad, cómo el Real Decreto-ley 6/2023 redefine las vías de impugnación y cómo la Ley Orgánica 1/2025 transforma las resoluciones revisables en casación. Este análisis no solo busca comprender el impacto inmediato de estas modificaciones, sino también anticipar los retos que podrían surgir en la práctica judicial, especialmente en lo que respecta a la función del Tribunal Supremo como órgano decisorio último de la legalidad administrativa. En un sistema donde el recurso de casación es la culminación de un proceso diseñado para proteger los derechos fundamentales frente a la acción del Estado, cualquier reforma que afecte sus cimientos merece una reflexión profunda y rigurosa.

2. EL REAL DECRETO-LEY 5/2023: AGILIDAD PROCESAL Y AJUSTES EN EL INTERÉS CASACIONAL

El Real Decreto-ley 5/2023, publicado en el BOE el 28 de junio de 2023, emerge como una iniciativa legislativa destinada a imprimir mayor

agilidad al sistema judicial español, con un foco específico en el recurso de casación contencioso-administrativo, tal como se desprende de su preámbulo. Esta norma, que introduce un conjunto de reformas en la LJCA, no pretende revolucionar la estructura esencial del recurso regulado en los artículos 85 a 94, sino optimizar su funcionamiento mediante ajustes procesales que reduzcan plazos y redefinan los criterios de admisibilidad, particularmente el interés casacional objetivo. Estas modificaciones responden a una necesidad estructural: aliviar la sobrecarga de los tribunales y contrarrestar las críticas recurrentes sobre la lentitud de la justicia, un problema que ha erosionado la confianza ciudadana en la Administración de Justicia y que afecta directamente la tutela judicial efectiva. Sin embargo, los cambios plantean dilemas que exigen un análisis exhaustivo, pues sus implicaciones alcanzan tanto el acceso al Tribunal Supremo como la función unificadora del recurso de casación, un pilar esencial para la coherencia del ordenamiento jurídico.

Uno de los ejes centrales de esta reforma se encuentra en la modificación del artículo 89.5 de la LJCA, que establece un plazo fijo de quince días para el emplazamiento de las partes una vez preparado el recurso de casación. Antes de esta reforma, dicho trámite podía prolongarse en función de las particularidades del caso, lo que permitía cierta flexibilidad pero también generaba demoras significativas. Ahora, en este breve período, las partes deben comparecer ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y remitir los autos originales junto con el expediente administrativo. Entiendo que esta medida responde a una urgencia evidente: acelerar un proceso judicial que, históricamente, ha sido objeto de reproches por su dilación, afectando no solo la percepción pública de la justicia sino también la efectividad de los derechos protegidos por el sistema contencioso-administrativo. Sin embargo, esta reducción drástica del plazo plantea serias interrogantes sobre su viabilidad práctica y sus consecuencias para las garantías procesales.

Considero que, en un contexto de casos complejos —como aquellos que implican interpretaciones novedosas del Derecho administrativo, controversias sobre la legalidad de disposiciones generales o conflictos relacionados con derechos fundamentales—, quince días podrían resultar insuficientes para que las partes elaboren una defensa adecuada. La preparación de un recurso de casación exige un análisis minucioso del expe-

diente, la identificación precisa del interés casacional y la redacción de argumentos sólidos que justifiquen su admisibilidad. En asuntos de alta densidad técnica o jurídica, como los que versan sobre urbanismo, tributación o protección ambiental, este plazo comprimido podría forzar a las partes a presentar escritos apresurados, lo que inevitablemente repercutiría en la calidad de los planteamientos sometidos al Tribunal Supremo. Lo anterior me sugiere que esta restricción temporal podría incrementar el riesgo de inadmisiones por defectos formales, especialmente si las partes no logran fundamentar de manera convincente el interés casacional objetivo exigido por el artículo 88 de la LJCA. Ello, a su vez, limitaría el acceso al Tribunal Supremo y podría debilitar su capacidad para unificar la jurisprudencia, un objetivo que trasciende la resolución de casos individuales y se proyecta sobre la estabilidad del sistema jurídico.

Otro ajuste significativo se localiza en el artículo 90.1 de la LJCA, que reduce de treinta a veinte días el plazo común en el que la Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo puede acordar oír a las partes para determinar si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Esta fase de admisión constituye un momento crítico en el procedimiento, pues actúa como un filtro que define si el asunto merece ser elevado al pleno de la Sala para sentar doctrina, una función que no solo resuelve el conflicto particular sino que moldea el marco interpretativo del Derecho administrativo español. Asumo que esta reducción busca alinearse con el propósito general de agilizar el proceso, pero sus implicaciones son particularmente inquietantes en casos de elevada complejidad. Por ejemplo, en controversias sobre la legalidad de actos administrativos de alcance general, la delimitación de competencias entre administraciones públicas o la protección de derechos fundamentales frente a la actuación del Estado, veinte días podrían no bastar para que las partes expongan con detalle la relevancia casacional del recurso.

Ello me obliga a deducir que esta limitación temporal podría restringir la profundidad del debate en esta etapa inicial, afectando la capacidad del Tribunal Supremo para identificar asuntos de verdadero interés doctrinal. Si las partes no disponen de tiempo suficiente para articular argumentos sólidos, el riesgo es que el filtro de admisión se vuelva más formalista que sustantivo, priorizando la celeridad sobre la calidad jurídica. Este desequilibrio podría tener consecuencias a largo plazo, especialmente en un

sistema donde el recurso de casación no solo busca justicia individual, sino también la uniformidad en la aplicación del derecho. Además, la reducción del plazo plantea una asimetría procesal: mientras el recurrente dispone de treinta días para preparar el recurso a tenor del artículo 87 de la LJCA, la parte recurrida debe responder en quince días dentro del emplazamiento, lo que podría comprometer el principio de igualdad de armas, un fundamento esencial del proceso contencioso-administrativo.

La reforma del artículo 88.3.b) de la LJCA introduce una precisión en la presunción de interés casacional, estableciendo que este se presume «cuando dicha resolución se aparte de la jurisprudencia existente de modo deliberado por considerarla errónea o de modo inmotivado pese a haber sido citada en el debate o ser doctrina asentada». Este cambio clarifica los supuestos en los que un asunto puede considerarse relevante para la formación de jurisprudencia, otorgando al Tribunal Supremo un marco más definido para evaluar la admisibilidad. Entiendo que la intención es evitar la proliferación de recursos carentes de trascendencia, reforzando el carácter extraordinario del recurso de casación como instrumento de unificación doctrinal. Sin embargo, la ambigüedad inherente a términos como «deliberado» o «inmotivado» abre un campo de interpretación que podría generar tensiones en la práctica judicial.

¿Qué criterios empleará el Tribunal Supremo para determinar si un apartamiento es deliberado? ¿Cómo valorará la falta de motivación frente a una doctrina asentada que no haya sido invocada explícitamente por las partes?

Estas preguntas sugieren que la aplicación de esta norma podría dar lugar a una nueva línea jurisprudencial que refine los contornos del interés casacional. Por ejemplo, en casos donde una resolución ignore jurisprudencia citada sin justificar su desvío, la presunción debería operar automáticamente, obligando a la Sección de Admisión a admitir el recurso mediante auto. Sin embargo, si el órgano judicial *a quo* motiva su apartamiento argumentando peculiaridades del caso, el recurrente podría intentar justificar el interés casacional por otras vías, como la existencia de jurisprudencia contradictoria por el artículo 88.2.a) de la LJCA o la necesidad de aclarar doctrina existente a la luz del artículo 88.3.a) de la LJCA. Este escenario evidencia que, aunque la reforma busca certeza, su imple-

mentación podría complicar la labor de las partes y los tribunales, exigiendo un equilibrio entre rigor formal y flexibilidad interpretativa.

El artículo 94 de la LJCA, por su parte, aborda un fenómeno creciente en la jurisdicción contencioso-administrativa: el volumen elevado de recursos con cuestiones jurídicas sustancialmente idénticas, común en materias como tributación, urbanismo o empleo público. La nueva redacción permite a la Sección de Admisión seleccionar uno o varios recursos como testigos, suspendiendo los demás hasta dictar sentencia. Una vez resuelto el caso testigo, las partes afectadas tienen diez días para solicitar la continuación o el desistimiento; si optan por continuar, la Sala evaluará la incidencia de la sentencia: si la resolución impugnada coincide con esta, el recurso será inadmitido por providencia; si diverge, se admitirá mediante auto y se tramitará ordinariamente o se resolverá remitiéndose a la doctrina previa. La disposición transitoria décima extiende esta regla a recursos ya preparados pero pendientes de admisión al entrar en vigor la norma, permitiendo suspensiones de oficio o a instancia de parte frente a un recurso admitido de tramitación preferente.

Lo anterior me sugiere que esta reforma persigue una gestión más eficiente de la litigiosidad masiva, reduciendo la carga del Tribunal Supremo y evitando pronunciamientos redundantes. Sin embargo, su éxito depende de la correcta apreciación de la «identidad jurídica sustancial», un concepto indeterminado que plantea desafíos prácticos. La Sección de Admisión debe constatar un «gran número» de recursos pendientes con cuestiones idénticas y seleccionar como testigo aquellos con interés casacional objetivo, pero discrepancias entre esta sección y la de enjuiciamiento podrían generar disfunciones. Por ejemplo, si la Sección de Admisión identifica erróneamente el interés casacional, la sentencia del recurso testigo podría no resolver adecuadamente los casos suspendidos, afectando su efectividad. Además, en supuestos de identidad parcial —donde el recurso testigo aborde más cuestiones casacionales que el suspendido—, la parte recurrida podría alegar diferencias para justificar la inadmisión o la desestimación del recurso, lo que exige una selección cuidadosa del caso representativo.

Tras la sentencia del recurso testigo, las partes suspendidas deben valorar su incidencia, un trámite que incluye a los recurrentes y, poten-

cialmente, a las partes recurridas, aunque el precepto no lo aclara del todo. Si se solicita la continuación, deben explicar cómo la sentencia afecta su caso; si no, el desistimiento es una opción viable. En casos donde la sentencia testigo desestima la casación, pero el recurrente insiste en continuar, podría argumentar que la identidad sustancial fue mal apreciada o que existen matices diferenciadores. Por el contrario, si la casación se estima, la parte recurrida podría alegar que la resolución no se basó en las cuestiones comunes, justificando la inadmisión. Estas dinámicas revelan la complejidad de un mecanismo que, aunque bienintencionado, podría generar tensiones en términos de equidad procesal, especialmente si las partes suspendidas consideran que sus casos no han sido suficientemente individualizados.

En términos más amplios, el Real Decreto-ley 5/2023 introduce una filosofía de celeridad que permea todas sus reformas, pero que no está exenta de riesgos. La reducción de plazos, como los quince días del emplazamiento o los veinte días para alegar sobre el interés casacional, podría acelerar los procesos, pero a costa de limitar la capacidad de las partes para preparar argumentos sólidos. La gestión de recursos masivos mediante el pleito testigo optimiza los recursos judiciales, pero podría sacrificar la atención a las particularidades de cada caso. Ello me obliga a deducir que el Tribunal Supremo desempeñará un papel crucial en la interpretación de estas normas, asegurando que la eficiencia no menoscabe la función esencial del recurso de casación como garante de la uniformidad jurídica. La historia reciente del sistema judicial español muestra que las reformas procesales, aunque necesarias, requieren una aplicación equilibrada para no comprometer derechos fundamentales como la defensa efectiva o el acceso a la justicia.

Ciertamente, las reformas del Real Decreto-ley 5/2023 reflejan un esfuerzo por modernizar el recurso de casación contencioso-administrativo, adaptándolo a las exigencias de un sistema judicial saturado. Sin embargo, su implementación plantea un delicado equilibrio entre agilidad y calidad, entre uniformidad y equidad. El Tribunal Supremo, como órgano decisorio final, deberá vigilar que la celeridad no se convierta en un obstáculo para la tutela judicial efectiva en sentido amplio, preservando el rol del recurso como instrumento de cohesión jurídica. Solo el tiempo y la

práctica jurisprudencial revelarán si estas medidas logran su objetivo sin sacrificar los principios que sustentan el Estado de Derecho.

3. EL REAL DECRETO-LEY 6/2023: RECONFIGURACIÓN DE LAS VÍAS DE IMPUGNACIÓN

El Real Decreto-ley 6/2023, aprobado el 19 de diciembre de 2023, se inscribe en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia como una norma destinada a modernizar el servicio público de justicia, introduciendo medidas que afectan directamente al recurso de casación contencioso-administrativo. Entre sus disposiciones más relevantes destaca la supresión del recurso de casación contra las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo susceptibles de extensión de efectos, un cambio estructural que ha sido objeto de aclaración por el Auto del Tribunal Supremo (Sala III) de 19 de junio de 2024, en el recurso de queja 324/2024. En términos prácticos, el Auto del Tribunal Supremo (Sala III) de 19 de junio de 2024 subraya lo siguiente:

«Esta Sala comparte la interpretación a la que llega el Juez de instancia en el sentido de considerar que lo dispuesto en el artículo 81.2.e) LJCA ha vaciado de contenido la disposición del artículo 86 LJCA en lo referente a la posibilidad de interponer recurso de casación contra las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, pues todos los supuestos en los que ello era posible ahora son susceptibles de recurso de apelación, al que ordinariamente han de quedar sujetas las sentencias de primera instancia. Por ello, ciertamente, no podrán ser objeto de admisión ulteriores casaciones contra sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo directamente, una vez entre en vigor la modificación legal, y siempre que ésta resulte aplicable racione temporis; esto es, que, de conformidad con las normas de derecho transitorio, la modificación legal sea aplicable al procedimiento de que se trate».

Esta reforma, que reorienta tales casos hacia la apelación ante los Tribunales Superiores de Justicia, tiene implicaciones profundas para la arquitectura del sistema de recursos y para la función del Tribunal Supremo como garante de la coherencia doctrinal en la jurisdicción contencioso-administrativa.

La reforma pivota sobre la modificación del artículo 81.2 de la LJCA, al que se añade una letra e) que establece que serán susceptibles de ape-

lación «las sentencias que, con independencia de la cuantía del procedimiento, sean susceptibles de extensión de efectos». Este cambio contrasta con el segundo párrafo del artículo 86.1 de la LJCA, que previamente permitía el recurso de casación contra estas sentencias cuando contuvieran «doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos». La ausencia de una supresión explícita de este precepto generó una ambigüedad jurídica que el Auto del Tribunal Supremo (Sala III) de 19 de junio de 2024 resuelve de manera definitiva, afirmando que la nueva letra e) del artículo 81.2 de la LJCA ha vaciado de contenido la posibilidad de casación directa en estos casos, trasladando su revisión al ámbito de la apelación. Entiendo que esta reconfiguración representa un cambio de paradigma en el sistema de impugnaciones, alejándose de la intervención inmediata del Tribunal Supremo en favor de una revisión escalonada que confía en los Tribunales Superiores de Justicia como filtro inicial.

Considero que esta decisión legislativa tiene implicaciones estructurales para el recurso de casación y su función unificadora. Históricamente, la posibilidad de recurrir en casación las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo susceptibles de extensión de efectos permitía al Tribunal Supremo intervenir directamente en asuntos de relevancia general, como aquellos relacionados con la legalidad de disposiciones reglamentarias o la protección de derechos fundamentales frente a actos administrativos de alcance colectivo. Esta vía directa garantizaba una respuesta rápida y uniforme a cuestiones que, por su naturaleza, podían afectar a un número significativo de ciudadanos, evitando la fragmentación interpretativa que podría surgir de las decisiones de los juzgados de primera instancia. Al sustituir el recurso de casación por la apelación, el Real Decreto-ley 6/2023 introduce una etapa intermedia que, aunque podría agilizar la resolución de casos individuales al descargar al Tribunal Supremo de una revisión inicial, plantea riesgos para la coherencia doctrinal en el ámbito contencioso-administrativo.

La transitoriedad de esta reforma, regulada en la Disposición Transitoria Segunda y la Disposición Final Novena del Real Decreto-ley 6/2023, añade una dimensión adicional de complejidad. Según el ya citado Auto del Tribunal Supremo (Sala III) de 19 de junio de 2024, el nuevo régimen de recursos entró en vigor el 20 de marzo de 2024, tres meses después

de la publicación de la norma, y su aplicación depende de la fecha de incoación de cada procedimiento. Así, afirma lo siguiente:

«El sentido de la norma nos ha de llevar a declarar que la aplicación del nuevo régimen de recursos contra las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo susceptibles de extensión de efectos debe producirse, caso por caso, teniendo en cuenta la fecha de incoación de cada procedimiento, ex disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 6/2023, y sólo a partir del 20 de marzo de 2024 será de aplicación el nuevo régimen. No resulta de aplicación, ni es preciso acudir, al acuerdo de esta Sección de 22 de julio de 2016, en relación con la entrada en vigor de una norma que no tenía una regulación transitoria que se asemejara a la que ahora se está considerando. La regulación transitoria que hemos transcrito no distingue entre las diferentes partes del procedimiento, ni entre la primera instancia y los recursos, aplicándose pues a la totalidad del mismo la fecha de su incoación como factor determinante de la aplicación de la reforma, cualquiera, se reitera, que sea la fase en la que se encuentre».

Ello implica que los procedimientos iniciados antes de dicha fecha conservan la posibilidad de recurrir en casación directamente, mientras que los posteriores quedan sujetos a la apelación. Lo anterior me sugiere que esta dualidad temporal podría generar confusión procesal, especialmente en casos cercanos al corte del 20 de marzo de 2024, donde las partes podrían cuestionar la aplicabilidad de la norma transitoria invocando principios como la seguridad jurídica o la igualdad ante la ley. Esta coexistencia de regímenes podría complicar la gestión de los recursos por parte de los tribunales y aumentar la litigiosidad en torno a cuestiones formales, un efecto colateral que el legislador no parece haber anticipado plenamente.

El impacto de esta reforma en el recurso de casación trasciende la mera reasignación de competencias entre instancias judiciales. Al reducir el número de casos que llegan directamente al Tribunal Supremo, el Real Decreto-ley 6/2023 podría limitar su capacidad para establecer jurisprudencia en materias de interés general, relegándolo a un papel más reactivo que proactivo en la resolución de controversias administrativas. Ello me obliga a deducir que, aunque la medida persigue descongestionar la Sala de lo Contencioso-Administrativo, podría tener el efecto no deseado de fragmentar la interpretación del Derecho administrativo en las instancias intermedias, dejando al Tribunal Supremo la tarea de corregir discrepancias solo en una fase posterior, tras el agotamiento de la apelación. Esta

descentralización de la revisión inicial podría, en teoría, aliviar la carga del Tribunal Supremo, pero también podría diluir su autoridad como órgano decisor último de la legalidad administrativa en asuntos que se caractericen por su alcance colectivo.

Ello implica una reorientación del sistema hacia un modelo de revisión más escalonada. Sin embargo, esta transición plantea riesgos significativos. Los Tribunales Superiores de Justicia, al asumir esta nueva competencia, podrían enfrentarse a un incremento sustancial en su carga de trabajo, especialmente en materias propensas a la litigiosidad masiva, como las relativas a la extensión de efectos en procedimientos con objetos vinculados a cuestiones de empleo público o de tributos. En cualquier caso, la falta de intervención directa del Tribunal Supremo en estos casos ha llegado a generar igualmente la posibilidad de divergencias interpretativas entre los Tribunales Superiores de Justicia, lo que, eventualmente, puede haber obligado al Tribunal Supremo a intervenir para unificar criterios, pero con un retraso que podría haber sido evitado bajo el régimen anterior.

En este sentido, el Real Decreto-ley 6/2023 marca un punto de inflexión en la arquitectura de los recursos de casación contencioso-administrativos, redefiniendo el papel del recurso de casación en relación con las sentencias susceptibles de extensión de efectos. Aunque la reforma busca optimizar el sistema judicial, su impacto a largo plazo dependerá de la capacidad de los Tribunales Superiores de Justicia para asumir esta nueva función sin comprometer la celeridad y la calidad de las resoluciones, así como de la habilidad del Tribunal Supremo para adaptar su jurisprudencia a un modelo en el que su intervención directa se ve reducida. Esta reconfiguración plantea un desafío estructural para el recurso de casación, cuya efectividad como instrumento de unificación doctrinal podría verse condicionada por las dinámicas de las instancias inferiores en este nuevo marco normativo.

4. LA LEY ORGÁNICA 1/2025: TRANSFORMACIÓN DE LA LEGITIMACIÓN Y EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO Y SUS ECOS EN EL RECURSO DE CASACIÓN

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, publicada como una reforma integral de la LJCA, introduce modificaciones sustanciales en el procedimiento contencioso-administrativo que, aunque no afectan directamente

los artículos 85 a 90 reguladores del recurso de casación, tienen un impacto significativo en las resoluciones que este mecanismo está llamado a revisar. Esta norma se centra en optimizar el sistema judicial mediante la reconfiguración del procedimiento abreviado, la introducción de la sentencia oral y ajustes en la legitimación procesal, todo ello en un contexto de sobrecarga judicial y creciente complejidad de los litigios administrativos. Estos cambios, al alterar las dinámicas de las instancias inferiores, plantean retos indirectos para el recurso de casación, cuya función depende en gran medida de la calidad y solidez de las sentencias que revisa.

El núcleo de esta reforma reside en la modificación del procedimiento abreviado sin vista, regulada en los apartados 3, 4, 18, 20 y 22 del artículo 78 de la LJCA. Este procedimiento, introducido originalmente por la Ley 37/2011 para simplificar y agilizar los procesos de menor cuantía o complejidad, no logró erradicar las dilaciones derivadas de la práctica habitual de celebrar vistas a pesar de la renuncia expresa de las partes. La Ley Orgánica 1/2025 aborda esta disfunción exigiendo que la solicitud de vista por la parte demandada esté suficientemente justificada, otorgando al juez la potestad de rechazarla si no se aportan razones procesales convincentes. Entiendo que esta medida persigue reducir los tiempos de espera y optimizar los recursos judiciales, respondiendo a la sobrecarga de los juzgados que a menudo retrasa los señalamientos durante meses. Sin embargo, este cambio refleja una crisis profunda en el principio de oralidad, tradicionalmente considerado una garantía de transparencia, inmediatez y dinamismo en el proceso judicial, lo que podría tener repercusiones significativas en el recurso de casación.

Considero que la limitación de la oralidad en el procedimiento abreviado afecta indirectamente al recurso de casación al modificar la calidad de las sentencias que este debe examinar. La oralidad, al permitir la confrontación directa de argumentos y la clarificación inmediata de los hechos controvertidos, contribuye a la elaboración de resoluciones más robustas y fundamentadas, un aspecto crucial para el Tribunal Supremo al evaluar posibles infracciones de normas jurídicas o defectos en la motivación. Al restringir las vistas a casos excepcionales, la Ley Orgánica 1/2025 desplaza el peso del proceso hacia los escritos de las partes, lo que podría resultar en sentencias menos detalladas o con una fundamentación más

superficial. Si una sentencia carece de la profundidad argumentativa que proporciona el debate oral, podría ser impugnada en casación por infracción del artículo 120 de la Constitución Española, que exige que todas las resoluciones judiciales estén motivadas. Esta posibilidad plantea un riesgo para el Tribunal Supremo, que podría verse abocado a corregir con mayor frecuencia defectos en la motivación derivados de esta reforma, incrementando su carga de trabajo en lugar de reducirla.

Otro aspecto clave de la Ley Orgánica 1/2025 es la introducción de la sentencia oral en el procedimiento abreviado, una medida que permite al juez dictar resolución de manera inmediata en casos sencillos o de escasa complejidad probatoria. Esta innovación, alineada con los principios de agilidad y accesibilidad, se inspira en experiencias previas como el procedimiento para la garantía de la unidad de mercado y se refuerza con la reforma del artículo 210 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que exige que las sentencias orales incluyan pretensiones, pruebas, hechos probados y fundamentos jurídicos. Asumo que esta herramienta busca humanizar el proceso y acelerar la resolución de disputas menores, ofreciendo a las partes una respuesta judicial más inmediata y directa. Sin embargo, la inmediatez de la sentencia oral plantea riesgos evidentes para el recurso de casación: la falta de tiempo para una reflexión jurídica exhaustiva podría generar fallos menos detallados, susceptibles de impugnación por defectos en su motivación o en la valoración de la prueba. En un sistema donde el recurso de casación se limita a cuestiones de legalidad, la calidad de la fundamentación de las sentencias de instancia es un requisito esencial para su revisión, y cualquier merma en este aspecto podría aumentar la litigiosidad en la fase casacional.

La Ley Orgánica 1/2025 también introduce modificaciones en los artículos 11, 19 y 45 de la LJCA, ampliando las competencias de los órganos jurisdiccionales, otorgando legitimación procesal a los sindicatos para defender derechos individuales de empleados públicos y exigiendo la acreditación de la afiliación sindical para tales actuaciones. Estas reformas, aunque no afectan directamente al recurso de casación, podrían incrementar el volumen de litigios en materia de personal administrativo, algunos de los cuales podrían llegar al Tribunal Supremo si plantean cuestiones de interés casacional, como la interpretación de normas sobre la carrera en el empleo público o los derechos de los trabajadores del sector

público. Además, el artículo 74 se ajusta formalmente para facilitar el desistimiento de recursos de apelación o casación, actualizando la denominación del «secretario judicial» a «letrado de la Administración de Justicia», un cambio menor pero indicativo de tareas pendientes en el sistema desde la Ley Orgánica 7/2015, que ya cambió el *nomen iuris* de los antiguos secretarios judiciales. Lo anterior me sugiere que, aunque estas disposiciones no modifican el núcleo normativo del recurso de casación, podrían influir en su dinámica al generar un mayor número de casos potencialmente susceptibles de ser estudiados o al simplificar los procedimientos de desistimiento, afectando la cantidad de recursos que llegan al Tribunal Supremo.

Lo anterior me obliga a deducir que la Ley Orgánica 1/2025, al transformar las dinámicas de las instancias inferiores, tiene un impacto indirecto pero significativo en el recurso de casación. La reducción de la oralidad y la introducción de la sentencia oral podrían producir resoluciones de menor calidad argumentativa, aumentando las impugnaciones casacionales por defectos formales o sustantivos. Al mismo tiempo, el fortalecimiento de la legitimación sindical podría elevar la litigiosidad en ciertas materias, ampliando el espectro de asuntos que el Tribunal Supremo debe abordar. Esta reforma, con su énfasis en la eficiencia, plantea un desafío estructural para el recurso de casación, cuya efectividad depende de la solidez de las sentencias que revisa. El Tribunal Supremo, en este nuevo contexto, deberá ejercer una vigilancia rigurosa para garantizar que la celeridad no comprometa la profundidad jurídica, preservando su función como órgano decisorio último de la legalidad administrativa en un sistema en transformación.

5. REFLEXIONES FINALES SOBRE UN SISTEMA CASACIONAL QUE HA DE ASENTARSE

Las recientes reformas introducidas por el Real Decreto-ley 5/2023, el Real Decreto-ley 6/2023 y la Ley Orgánica 1/2025 han generado un escenario de profunda transformación dentro del sistema contencioso-administrativo en España. Estas modificaciones responden a una necesidad de modernización y eficiencia en la Administración de Justicia, buscando agilizar los procedimientos y optimizar los recursos disponibles. Sin embargo, esta transición no está exenta de desafíos, ya que la implemen-

tación de estas reformas podría poner en riesgo ciertos principios fundamentales del proceso judicial, entre ellos la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa. La coexistencia de estos objetivos, en ocasiones contrapuestos, configura un sistema en el que la adaptación de los operadores jurídicos será clave para garantizar un equilibrio adecuado entre eficiencia y respeto a las garantías procesales.

Uno de los aspectos que mayor impacto ha recibido en este nuevo contexto es el recurso de casación. Aunque sus normas rectoras no han sido objeto de una transformación estructural, sí se han producido modificaciones relevantes en elementos esenciales como los plazos procesales, los mecanismos de impugnación disponibles y la determinación de qué resoluciones pueden ser objeto de revisión. Estos cambios pueden generar un impacto significativo en la labor del Tribunal Supremo, órgano encargado de garantizar la unidad de doctrina y la correcta interpretación del ordenamiento jurídico en esta materia. La necesidad de que este alto tribunal asuma un papel más activo en la unificación de criterios se vuelve aún más evidente en un escenario de reformas constantes, en el que la jurisprudencia juega un papel fundamental para dotar de estabilidad y coherencia al sistema.

Otro aspecto para considerar es que la efectividad de estas reformas no dependerá únicamente de su redacción normativa, sino, sobre todo, de su aplicación práctica. En este sentido, la capacidad del sistema judicial para incorporar estas modificaciones sin afectar la esencia de la justicia administrativa será determinante para evaluar su éxito. La formación de jueces, magistrados, letrados de la Administración de Justicia y demás profesionales del derecho resultará crucial para interpretar y aplicar las nuevas disposiciones de manera adecuada, evitando que la búsqueda de eficiencia derive en una merma de los derechos de los ciudadanos. Además, será imprescindible realizar un seguimiento detallado de los efectos que estas modificaciones generan en la práctica, con el fin de corregir posibles disfunciones y garantizar que el nuevo modelo procesal cumpla con sus objetivos sin comprometer la equidad y la transparencia del procedimiento.

En definitiva, las reformas operadas por estas normativas han impulsado una evolución significativa en el ámbito contencioso-administrativo,

cuya plena consolidación dependerá de diversos factores, tanto normativos como organizativos. Si bien la intención de modernizar el sistema es loable y responde a una necesidad real de adaptación a los nuevos tiempos, es fundamental que su implementación se realice con cautela, asegurando que los cambios introducidos no perjudiquen los principios esenciales que rigen la Administración de Justicia. El reto principal radicará en encontrar el punto de equilibrio entre la celeridad procesal y la protección de los derechos de los ciudadanos, un desafío que requerirá un esfuerzo conjunto de todos los actores implicados en la Administración de Justicia, incluyendo a los magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.