

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9786 *Pleno. Sentencia 98/2020, de 22 de julio de 2020. Recurso de amparo 4834-2018. Promovido por el ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès respecto de las resoluciones dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que acordaron tener por no preparado recurso de casación por infracción de normativa autonómica en procedimiento ordinario sobre modificación de planeamiento urbanístico. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): resoluciones judiciales que interpretan la regulación legal del recurso de casación basado en infracción de normas autonómicas en sentido no coincidente con la STC 128/2018, de 29 de noviembre. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2020:98

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el Magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, y los Magistrados, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 4834-2018, promovido por el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès contra los autos de 30 de enero y de 29 de marzo de 2018, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recaídos en el procedimiento ordinario núm. 50-2014, así como contra el posterior auto núm. 25/2018, de 28 de junio, de la sección de casación de la misma sala y tribunal, recaído en el recurso de queja núm. 8-2018, que, en la vía judicial, han decidido tener por no preparado el recurso de casación que la citada corporación municipal pretendía interponer contra la precedente sentencia núm. 743/2017, de 9 de noviembre, de la indicada sección tercera de aquella sala y tribunal superior. Han comparecido y formulado alegaciones la mercantil Josel, S.L.U., y la Generalitat de Cataluña. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 18 de septiembre de 2018, el Procurador de los tribunales don Felipe Segundo Juanas Blanco, en nombre y representación del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès, asistido por el Letrado don Agustín Eugenio de Asis Roig, interpuso recurso de amparo contra los autos de 30 de enero y de 29 de marzo de 2018, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recaídos en el procedimiento ordinario núm. 50-2014, así como contra el posterior auto núm. 25/2018, de 28 de junio, de la sección de casación de la misma sala y tribunal, recaído en el recurso de queja núm. 8-2018, que, en la vía judicial, han decidido tener por no preparado el recurso de casación que la citada corporación municipal pretendía

interponer contra la precedente sentencia núm. 743/2017, de 9 de noviembre, de la indicada sección tercera de aquella sala y tribunal superior.

2. La demanda trae causa de los siguientes hechos:

a) En fecha 9 de noviembre de 2017, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó la sentencia núm. 743/2017, recaída en el procedimiento ordinario núm. 50-2014, que estimaba parcialmente el recurso contencioso-administrativo formalizado por la representación de la mercantil Josel, S.L.U., contra una resolución de la Conselleria de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Cataluña de 9 de diciembre de 2013, aprobatoria de una modificación puntual del plan especial de asignación de usos a diversos equipamientos de diferentes avenidas del municipio de Sant Cugat del Vallès. La sentencia anuló y dejó sin efecto el citado plan.

En el pie de la citada resolución se indicaba que, contra la misma, podía interponerse recurso de casación «ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo», siempre que pretendiera «fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea, que sea relevante y determinante del fallo impugnado y que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por esta sala sentenciadora».

Seguidamente, se informaba a las partes que «no cabrá contra esta resolución, por el contrario, recurso de casación ante la Sección de Casación de esta Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia a que se refiere el segundo inciso del artículo 86.3 de la ley jurisdiccional, por infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma, por equiparación en este caso de las sentencias de esta Sala a las dictadas por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su propio ámbito, tal como han declarado los autos de la sección de casación de esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de 10 de mayo de 2017 (recursos de casación 1-2017, 3-2017, 4-2017, 5-2017 y 8-2017)».

b) La representación del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès presentó escrito de preparación de recurso de casación contra la precitada sentencia, haciéndolo ante el órgano sentenciador para su remisión a la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. En el recurso, la parte hacía constar la infracción de determinados preceptos del Decreto Legislativo autonómico 1/2000, de 3 de agosto, aprobatorio del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña. Sin embargo, el auto de 30 de enero de 2018 de la Sección Tercera declaró no haber lugar a tener por preparado el recurso.

En el fundamento jurídico primero y único de la resolución se razonaba que, pese a que en el pie de la sentencia, ya se había informado a las partes de que no era procedente la interposición de un recurso de casación ante la sección correspondiente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, se volvía a insistir en que el segundo inciso del artículo 86.3 Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) no prevé esta modalidad impugnatoria, como, igualmente, ya lo había hecho constar en la sentencia que había resuelto el recurso contencioso-administrativo, mediante la cita de otras resoluciones anteriores de la sección de casación de la misma sala que vuelve a reproducir (1/2017, 3/2017, 4/2017, 5/2017 y 8/2017).

A continuación, el auto insiste en que la «interpretación sistemática de la nueva normativa reguladora del recurso de casación [en referencia a la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)] lleva a entender que las disposiciones orgánicas contenidas en los párrafos 2 y 3 del artículo 86.3 de la ley jurisdiccional se refieren al único recurso de casación del que puede conocer la sección que en dichos párrafos se regula», que es el recurso de casación contra las sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo que contengan doctrina que se repute gravemente dañosa para los intereses generales,

sean susceptibles de extensión de efectos y se funden en normas emanadas de la comunidad autónoma.

Por ello, concluye afirmando que no son susceptibles de esta modalidad de recurso de casación ante la sección correspondiente de la sala autonómica, las sentencias de las diferentes secciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, dictadas en trámite de apelación contra otras de los juzgados de la misma jurisdicción, dentro del territorio de la misma comunidad autónoma; ni tampoco las sentencias dictadas en única instancia por aquellas mismas secciones cuando funden su decisión en la denunciada infracción de normas autonómicas.

En el pie del auto se indicaba a las partes que esa resolución «únicamente» era «susceptible de recurso de queja, a interponer ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo», previo recurso de reposición que debería «prepararse» ante la propia Sección Tercera.

c) La representación del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès interpuso recurso de reposición contra la anterior resolución, que fue desestimada mediante nuevo auto de 29 de marzo de 2018 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

En el fundamento jurídico primero de su resolución, el órgano judicial reproduce los criterios interpretativos y las conclusiones a las que llega, sobre el recurso de casación autonómico del artículo 86.3 LJCA, la sección de casación de la sala catalana, recogidos en los autos que se citaban en la sentencia y en el precedente auto pronunciados.

En este sentido, la conclusión es que, de una interpretación sistemática de los párrafos segundo y tercero del artículo 86.3 LJCA, sólo cabe el entendimiento de que el recurso de casación autonómico únicamente procede contra las sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales, sean susceptibles de extensión de efectos y se funden en normas emanadas de la comunidad autónoma y, en consecuencia, suprimido el recurso de casación para unificación de doctrina, las sentencias dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia, en aplicación del derecho autonómico, no son susceptibles de recurso, al igual que sucede con las que dicta en única instancia el Tribunal Supremo, pues, en ambos casos, se parte de la posición institucional que ambos órganos judiciales tienen dentro de la organización judicial; los tribunales superiores de justicia culminan dicha organización dentro de las comunidades autónomas (art. 152.1 CE), al igual que el Tribunal Supremo en todo el Estado.

Para llegar a esta conclusión, se destacan los siguientes argumentos:

(i) La LOPJ «no atribuye competencia orgánica a las salas de los tribunales superiores de Justicia para conocer [d]el recurso de casación ordinario», pues el «rango de la reforma procesal de la casación introducida por la Ley Orgánica 7/2015 es de ley ordinaria» (disposición final quinta, apartado 1), «por lo que no existe competencia expresa contemplada en la legislación orgánica judicial». Añade que, en contraste con otras modalidades del recurso de casación [unificación de doctrina (suprimido por la reforma de 2015) e interés de ley, a las que se refiere el artículo 74, apartados 5 y 6 LOPJ], que tienen un ámbito limitado, «la casación ordinaria configurada en la Ley Orgánica 7/2015 es un recurso universal cuando se trata de sentencias dictadas por órganos colegiados, que determina la prevalencia funcional de la sección que resuelve el recurso, que no encuentra soporte en la legislación orgánica judicial en el caso de la casación autonómica contra sentencias dictadas por las propias salas de los tribunales superiores de justicia, lo cual es una exigencia del artículo 122 CE». Agrega a lo expuesto, que el artículo 10.5 LJCA únicamente atribuye a las salas de los tribunales superiores de justicia el conocimiento del recurso de casación para la unificación de doctrina previsto en el art. 99, pero no el de la casación ordinaria, mientras que, por el contrario, el artículo 12.2 LJCA, sí confiere a la sala del Tribunal Supremo el conocimiento del recurso de casación, en cualquier modalidad.

(ii) La Ley Orgánica 7/2015 suprimió el recurso de casación para unificación de doctrina, «eliminando la prevalencia funcional entre secciones de la misma sala y fijando la unificación en sede de pleno jurisdiccional como mecanismo para resolver discrepancias en una sala, de lo que asimismo resulta la incompatibilidad de la casación contra las sentencias dictadas dentro de la misma sala». Apoya tal afirmación en el texto modificado del artículo 264 LOPJ, que contempla el pleno jurisdiccional como medio para unificar criterios interpretativos en la aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales.

(iii) Admitir la existencia de un recurso de casación autonómico en el seno de las salas de los tribunales superiores de justicia «es contradictoria con la vigente regulación procesal del recurso de casación», pues este recurso «responde a la lógica de dos secciones: una de admisión (no especializada), que se limita a examinar si concurren los requisitos de admisión, y otra de resolución (especializada) que es la que forma jurisprudencia». Si se aceptara el recurso de casación autonómica, el diseño establecido por la reforma procesal sería antinómico de aquel, «pues la sección que dicta la resolución que se recurre (generalmente especializada), vería revisada su interpretación por la sección de casación del artículo 86.3 LJCA (no especializada y rotatoria), al tener esta competencia tanto para admitir como para resolver». Añade que esta interpretación sería incoherente con el sistema introducido en el artículo 264 LOPJ, reformado, puesto que el apartado 2 de dicho precepto exige que formen parte del pleno jurisdiccional para unificación de criterios «todos los magistrados de la sala correspondiente que por reparto conozcan de la materia en la que la discrepancia se hubiera puesto de manifiesto», «que son precisamente los que generalmente no forman parte de la sección de casación ex artículo 86.3 LJCA por haber dictado la sentencia que es objeto de recurso».

(iv) Esta modalidad de casación autonómica contra las sentencias de las salas de los tribunales superiores de justicia «no cumple la finalidad esencial del recurso», esto es la formación de jurisprudencia, «pues la jurisprudencia sobre el derecho autonómico ya está formada por las resoluciones dictadas por las salas territoriales y secciones especializadas». Sostiene que «es indudable la falta de idoneidad de un sistema de formación de jurisprudencia que pivote sobre una sección de casación (no especializada y de composición rotatoria) que se pronuncie con carácter prevalente sobre la jurisprudencia ya formada por las secciones de la misma sala que por reparto conocen de la materia».

d) La representación del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès interpuso recurso de queja contra aquella última resolución de la Sección Tercera, si bien lo hizo en este caso ante la Sección de Casación de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, la que, en fecha 28 de junio de 2018, dictó el auto núm. 25/2018, que lo desestimó.

El auto comienza analizando el recurso de casación autonómico desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso al recurso. En este sentido, con cita de la STC 173/2016, de 17 de octubre, pone de relieve que esta manifestación de la tutela judicial no nace directamente de la Constitución sino que es de configuración legal, por lo que es el legislador el que decide, a excepción del proceso penal, los supuestos en que procede su ejercicio.

A la vista de esta doctrina, considera el órgano judicial que el auto impugnado ha razonado, desde el plano de la legalidad ordinaria, que no es procedente la admisión a trámite del recurso de casación en el supuesto que plantea la corporación recurrente. En este apartado, subraya que «el sistema de recursos se dirige a garantizar el acierto de la decisión final y no tanto a satisfacer el interés particular del recurrente que ha sufrido un gravamen con la decisión judicial que se recurre; por este motivo, el órgano que ostenta la competencia funcional prevalente debe tener una ascendencia jerárquica sobre el órgano que dicta la resolución recurrida, o al menos una cualificación superior, la cual no se aprecia genéricamente en secciones del mismo tribunal y menos cuando la sección que dicta la resolución recurrida es la que ostenta la especialización sobre la materia».

Ya en el plano interpretativo de la legalidad ordinaria y del texto que ofrece el artículo 86 LJCA, la sección de casación parte de la afirmación de que el artículo 86 LJCA «no define expresamente las resoluciones recurribles en casación autonómica» y, por ello, entiende que procede una interpretación de legalidad de este precepto para determinar si el legislador ha previsto esta modalidad de recurso para el supuesto que solicita la entidad local recurrente.

A este respecto, desarrolla los mismos argumentos que hemos recogido en la letra c) de este apartado de los antecedentes, al objeto de defender su parecer discrepante con el de otros tribunales superiores de justicia que sí admiten la posibilidad de la casación autonómica contra sentencias dictadas por la misma sala, subrayando, además, que «una interpretación del artículo 86.3 vigente de acuerdo a los antecedentes legislativos nos lleva a descartar que los párrafos segundo y tercero sean complementarios del primero, puesto que éste tiene como objeto delimitar el ámbito de la casación ante el Tribunal Supremo, en tanto que los párrafos segundo y tercero contienen una disposición de naturaleza orgánica, sin vocación definidora del ámbito del recurso de casación autonómico». El hecho de que sea necesario invocar la eventual infracción de la norma autonómica (artículo 86.3 párrafo primero LJCA), «en modo alguno nos lleva a deducir que exista una equiparación en cuanto a las resoluciones recurribles ante el Tribunal Supremo y ante la sección de casación de los tribunales superiores de justicia, singularmente las resoluciones de la propia sala de lo contencioso-administrativo».

El auto finaliza, en su parte dispositiva, desestimando el recurso de queja por entender que no procede el recurso de casación contra la sentencia recaída en los autos.

3. La demanda de amparo, después de hacer una detenida exposición de los antecedentes, alega vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho de acceso al recurso (artículo 24.1 CE) y hace un detallado desarrollo de la doctrina de este tribunal sobre este derecho. A continuación, destaca, en el apartado dedicado a los fundamentos jurídicos sustantivos, los diferentes aspectos esenciales de su argumentación, que son resumidos, a continuación:

a) Empieza poniendo de manifiesto que la tesis sostenida por la Sección de Casación del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña «es una opinión aislada en el panorama jurisprudencial, que se aparta del criterio que, en lo que al menos este Letrado ha podido comprobar, defienden en forma unánime el resto de salas de lo contencioso-administrativo de todos los tribunales superiores de justicia», que admiten «sin fisuras y sin ningún reparo el recurso de casación autonómica frente a las sentencias dictadas por las secciones [...] de las respectivas salas de lo contencioso-administrativo» y cita de modo expreso diversos autos de tribunales superiores de justicia en apoyo de esta afirmación. Agrega que, aunque esta circunstancia no es en sí misma determinante de la infracción constitucional del artículo 24.1 CE denunciada, «sí alerta de todas formas del carácter realmente extravagante, por singular, de la interpretación que defiende en solitario el órgano judicial *a quo*».

b) Al argumento ofrecido por el órgano judicial en el auto núm. 25/2018, resolutorio del recurso de queja, relativo a la falta de previsión en la LOPJ «de una sección de casación formada por magistrados de la misma sala que puedan actuar con prevalencia funcional sobre lo decidido por otras secciones», opone la corporación recurrente el argumento de que «el hecho de que la LOPJ no atribuya a las salas de lo contencioso-administrativo la competencia casacional discutida en el proceso *a quo* no es un argumento convincente» porque tampoco establece una previsión expresa a que, por esta vía casacional, el órgano judicial de Cataluña de referencia entienda que es posible interponer un recurso de casación contra las sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo, recaídas en única instancia, para los que sí considera que es posible este recurso de casación.

Más adelante, señala que «el alcance de la colaboración del legislador ordinario en la definición de las competencias de los distintos órganos jurisdiccionales es una cuestión

doctrinalmente discutida y discutible, según ese mismo Tribunal Constitucional ha reconocido» y cita, al respecto, la STC 254/1994, de 15 de septiembre, FJ 4. Por ello, entiende que cualquiera que sea la interpretación correcta del artículo 122.1 CE, «lo que desde luego no cabe y revela arbitrariedad es defender con todo vigor la intervención del legislador orgánico en esa operación, so pena de incurrir en inconstitucionalidad, como con notable exageración afirma el Auto 25/2018 recurrido (FJ 3, *in fine*)», para «olvidarse de esa misma exigencia y defender [...] que las sentencias de los juzgados sí son en cambio recurribles, no obstante faltar también al respecto cualquier previsión en la LOPJ».

c) Frente al argumento del órgano judicial de que, de aceptarse la procedencia del recurso de casación autonómico en los términos que postula la entidad recurrente, «obligaría a admitir[se] que un órgano judicial [...] podría corregir la interpretación del derecho autonómico defendida antes por un órgano de igual jerarquía», en referencia a las dos secciones de la sala del Tribunal Superior de justicia intervinientes (la de casación y la que haya dictado la sentencia que se recurre), sostiene la recurrente que es también «manifiestamente irrazonable», porque «en ninguna parte del ordenamiento, ni en la LOPJ ni desde luego en la LJCA, está dicho que el recurso de casación sea por definición un recurso de carácter siempre devolutivo. Ni menos aún que la sección de casación sea un órgano judicial no especializado y, en esa condición, inidóneo para revisar» la interpretación por la sección o sala del mismo Tribunal Superior de justicia y que «interesadamente se califica de órgano judicial especializado». También rechaza el letrado de la recurrente que la sección de casación deba tener una ascendencia jerárquica sobre el órgano que haya dictado la resolución recurrida, como ha destacado el auto núm. 25/2018 impugnado.

d) Frente al argumento, sostenido por el auto núm. 25/2018, de que es el pleno jurisdiccional de toda la sala el que debe resolver las controversias y resoluciones contradictorias que se adviertan en el seno de un tribunal de conformidad con el art. 264 LOPJ, en la nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015, la recurrente señala que el resto de salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia mantienen un «criterio unánime» de que «esa hipótesis de sentencias contradictorias» constituye «un ejemplo característico del supuesto de interés casacional autonómico del que habla el artículo 88.2 a) LJCA» y cita, al respecto, el auto de la sección de casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de mayo de 2017.

En el parecer de la recurrente, el sentido hermenéutico dado a aquel precepto por el auto núm. 25/2018 «es una interpretación tan equivocada que solo puede ser calificada, en el criterio más benévolo, de simple ocurrencia». A su entender, no hay en la Ley Orgánica 7/2015, como tampoco en la doctrina especializada y en la jurisprudencia, ningún indicio que apunte a semejante interpretación. Los plenos jurisdiccionales están previstos para unificar criterios interpretativos y para coordinar prácticas procesales, pero no para fijar propiamente jurisprudencia sobre preceptos sustantivos. «No son ningún mecanismo que funcione en el marco de los procesos judiciales ni son, en consecuencia, un medio impugnatorio al alcance de las partes procesales. Solo el presidente de la sala o tribunal, por propia iniciativa o a solicitud de la mayoría de sus miembros, pueden convocarlos. Por otra parte, materialmente sus acuerdos no son tampoco vinculantes, como es sin embargo característico de las sentencias dictadas en materia de unificación de doctrina, según lo certifica también ahora el art. 264 LOPJ cuando deja a salvo la independencia de las secciones para apartarse razonadamente del correspondiente criterio acordado en ese tipo de plenos».

Además, se trata de un precepto, el del artículo 264 LOPJ, de alcance general para todas las jurisdicciones y no en exclusiva para la contencioso-administrativa, pudiéndose dar como consecuencia de ello que tal circunstancia «habría determinado de modo congruente la derogación por vía interpretativa de los recursos de casación para unificación de doctrina», previstos en el resto de leyes procesales reguladoras de otras jurisdicciones.

e) Contestando a un último argumento del auto núm. 25/2018, referido a que, de los antecedentes legislativos que han precedido al vigente art. 86.3 LJCA, fruto de la adición de dos preceptos anteriores de este texto legal (el primer párrafo incorpora casi literalmente el texto del anterior 86.4 y los párrafos segundo y tercero transcriben el antiguo art. 99.3 LJCA de 1998), el auto impugnado llega a la conclusión de que los párrafos segundo y tercero del nuevo art. 86.3 LJCA descartan que estos sean complementarios del párrafo primero, que tiene como objeto delimitar el ámbito de la casación ante el Tribunal Supremo, la corporación recurrente aduce que tal interpretación «es ciertamente muy difícil de explicar y prueba el carácter constitucionalmente reprochable, por irrazonable de semejante interpretación». Entiende, al respecto, la parte que el sentido literal del art. 86.3 LJCA en su conjunto permite una interpretación totalmente contraria. El precepto «comienza precisamente por delimitar el objeto del recurso de casación con referencia única y precisamente a 'las sentencias dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia' para, a continuación, de modo congruente, atribuir la competencia para conocer del correspondiente recurso» a las salas de lo contencioso-administrativo, bien del Tribunal Supremo cuando se invoque la infracción de normas estatales o de la Unión Europea, bien a la de los tribunales superiores de justicia, cuando lo sea respecto de normas autonómicas.

Según defiende el recurso, esa interpretación «es la que *ictu oculi* apunta el tenor literal del citado artículo 86.3 LJCA, y que es siempre, como ese mismo Tribunal Constitucional tiene dicho 'un punto de partida imprescindible' en cualquier labor de interpretación de la legalidad», citando, al respecto, la STC 84/2014, de 29 de mayo. Afirma que este es el criterio que siguen «el resto de las salas de todos los demás tribunales superiores de justicia» y que lo que resulta «extravagante y revela una vez más arbitrariedad es conectar las citadas previsiones orgánicas de los apartados segundo y tercero del artículo 86.3 LJCA, no con lo dispuesto en el primer párrafo del propio artículo 86.3 LJCA, sino con lo dispuesto en el artículo 86.1 LJCA y, por tanto, en otro precepto distinto y concluir en consecuencia que las citadas previsiones orgánicas del artículo 86.3 LJCA sobre la sección de casación» de los tribunales superiores de justicia se refieren de modo exclusivo a las sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo del correspondiente territorio, en los términos que vienen recogidos en el artículo 6.1 LJCA.

Termina su argumentación la demandante sosteniendo que, de haber tenido dudas el órgano judicial sobre la inconstitucionalidad del artículo 86.3 LJCA, por su eventual contradicción con el artículo 122 CE, debería haber promovido una cuestión de inconstitucionalidad ante este tribunal, como lo han hecho otras salas de lo contencioso-administrativo de otros tribunales superiores de justicia, en referencia concreta, que cita, a la de Castilla-La Mancha que la planteó por medio de auto de 3 de mayo de 2018 (cuestión de inconstitucionalidad núm. 2860-2018, que ha sido resuelta mediante STC 128/2018, de 29 de noviembre, por el Pleno de este tribunal).

La demanda justifica la especial transcendencia constitucional del recurso citando expresamente el supuesto previsto en el apartado g) del FJ 2 de la STC 155/2009, porque, a su juicio, el recurso plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a los recursos (artículo 24.1 CE). Considera que la decisión que pueda adoptar este tribunal, no sólo se refiere a la admisión del recurso de casación intentado por la parte en el proceso judicial *a quo*, sino también «de modo principal, la procedencia misma del recurso de casación por infracción del derecho autonómico contra sentencias dictadas en única instancia por una de las secciones en que comúnmente se divide, con contadas excepciones y como testimonio el presente asunto, la sala de lo contencioso-administrativo del correspondiente tribunal superior de justicia».

4. Por medio de providencia de 16 de septiembre de 2019, la Sección Cuarta de este tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo apreciando que en el mismo concurre «una especial transcendencia constitucional (artículo 50.1 LOTC) porque el

recurso puede dar ocasión al tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)], y de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental [STC 155/2009, FJ 2 b)]».

En la misma providencia se acordaba dirigir comunicación a la sección de casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a fin de que en el plazo de diez días, remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso ordinario núm. 50-2014 y emplazara a los que hubieran sido parte en el procedimiento para que pudieran comparecer en el recurso de amparo, excepto la parte demandante.

5. Mediante escrito, que tuvo su entrada el día 9 de octubre de 2019 en el registro de este tribunal, compareció el Procurador de los tribunales don Antonio Sorribes Calle, en representación de la mercantil Josel, S.L.U., asistida por el Letrado don Alfonso López López, solicitando su personación en autos y que se le diera vista de las actuaciones para formulación de alegaciones.

6. En virtud de escrito, presentado el día 15 de octubre de 2019 en el registro de este tribunal, la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de dicha institución, solicitó que se le tuviera por personada y parte en las actuaciones, con el fin de formular, en su día, las alegaciones que estimara procedentes en defensa de su derecho.

7. La secretaría de justicia de la Sala Segunda (Sección Cuarta) de este tribunal dictó diligencia de ordenación el día 24 de octubre de 2019, acordando tener por personados y partes, respectivamente, a don Antonio Sorribes Calle, en representación de la entidad Josel, S.L.U., y a la Letrada de la Generalitat de Cataluña, acordándose entender con ellos las sucesivas actuaciones.

En la misma diligencia se acordó, igualmente, dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo de veinte días, con el fin de poder formular alegaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 52.1 LOTC.

8. En fecha 26 de noviembre de 2019, presentó sus alegaciones la mercantil Josel, S.L.U., en las que ha solicitado la desestimación del recurso de amparo, con apoyo en los siguientes razonamientos:

a) Comienza el escrito haciendo unas consideraciones generales sobre la doctrina de este tribunal relativa al derecho de acceso al recurso, como diferenciado en su tratamiento constitucional del derecho de acceso a la jurisdicción, pues, con cita del ATC 41/2018, de 16 de abril, que, a su vez, recoge la doctrina de la STC 7/2015, de 22 de enero, señala que, a diferencia de este último, que goza de una protección constitucional en el artículo 24.1 CE, el ahora invocado de acceso al recurso, es de configuración legal, de tal manera que el control de este tribunal sobre las resoluciones judiciales, dictadas en relación con los presupuestos o requisitos de admisión de los recursos, tiene carácter externo, sin que le corresponda revisar la aplicación judicial de las normas sobre admisión de recursos, salvo en los casos de inadmisión declarada con base en una causa legalmente inexistente o mediante un juicio arbitrario, irrazonable o fundado en error fáctico patente.

Añade que, tratándose de la admisión de un recurso extraordinario como es el de casación, son aún más limitadas estas posibilidades de control y, con extensa cita del ATC 41/2018, concluye afirmando que, tratándose de una cuestión de legalidad ordinaria y, además, en referencia a un recurso extraordinario de casación, aunque lo sea en este caso autonómico, la actuación de este tribunal, respecto de la alegada vulneración del derecho al recurso, debe limitarse a un control externo de la razonabilidad de los argumentos sostenidos por la resolución impugnada y verificar si han incurrido en arbitrariedad, manifiesta irracionalidad o se hallan incursos en un error patente, lo que, a su parecer, no se ha dado en este caso.

b) Seguidamente, sostiene el escrito de alegaciones que, aun cuando se admitiera que el objeto de esta modalidad de recurso de casación fuera la de unificar doctrina y criterios interpretativos por la decisión contradictoria de otras salas del mismo tribunal o de otras secciones de la misma sala, el recurso de casación que se ha pretendido preparar en el caso de autos no responde a este supuesto porque no se alega supuesta contradicción con otras sentencias del mismo tribunal. Señala que «la concreta cuestión a dilucidar en el presente recurso de amparo es si cabe o no recurso de casación autonómico contra una sentencia dictada en única instancia por la sala de lo contencioso-administrativo de un tribunal superior de justicia, cuando además dicho recurso no se pretende fundar en la contradicción con otras sentencias de otra sala o sección del mismo tribunal». Añade que, si de lo que se trata es de fijar jurisprudencia sobre una determinada cuestión en la aplicación de una norma autonómica, esta función ya la llevan a efecto «las propias sentencias dictadas por las secciones del tribunal superior de justicia, que en consecuencia no pueden estar sujetas, a su vez, a recurso de casación». Para fortalecer este planteamiento, el escrito recoge una cita del auto núm. 25/2018 impugnado, que alude a esta cuestión, así como otro pasaje del ATC 41/2018.

Concluye su argumentación sosteniendo que «cuando son las propias sentencias del tribunal superior de justicia las que crean la jurisprudencia sobre derecho autonómico ningún sentido tiene que dichas sentencias puedan someterse a un nuevo recurso de casación ante otra sección del mismo tribunal que ni siquiera está especializada». Por ello, no aprecia que la resolución haya incurrido en «irrazonabilidad».

9. El día 27 de noviembre de 2019 tuvieron entrada en el registro de este tribunal las alegaciones del Ministerio Fiscal en las que concluye solicitando la estimación del recurso, la declaración de haber sido vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la corporación recurrente, la nulidad de las resoluciones impugnadas y la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al auto de 28 de junio de 2018, para que sea dictada una resolución que sea respetuosa con el derecho fundamental que entiende vulnerado.

Los argumentos que recoge la pormenorizada exposición del fiscal pueden ser resumidos en los siguientes apartados:

a) Después de una extensa como detallada descripción de los antecedentes del caso, comienza el fiscal el apartado de sus «consideraciones jurídicas» recogiendo la doctrina general de este tribunal sobre el derecho de acceso al recurso, con cita de la STC 7/2015, de 22 de enero, el ATC 41/2018, de 16 de abril y diferentes resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTEDH de 8 de noviembre de 2007, asunto *De la Fuente Ariza c. España* y de 23 de octubre de 2018, asunto *Arróspide Sarasola y otros c. España*), destacando que se trata de un derecho que, salvo en el caso de la jurisdicción penal, solo surge de las leyes procesales que regulan los medios de impugnación, teniendo, en consecuencia, libertad el legislador para establecer su procedencia, los supuestos en que puede ejercitarse y los requisitos de admisibilidad. Y corresponde a este tribunal un control externo de la resolución judicial, de tal manera que únicamente cuando la decisión de inadmitir sea arbitraria, manifiestamente irracional o incurra en error patente, podrá este tribunal apreciar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la parte.

b) Seguidamente, hace una detallada exposición sobre el nuevo recurso de casación introducido por la Ley Orgánica 7/2015, recogiendo diferentes pasajes de la STC 128/2018 y del ATC 41/2018, para referirse después al supuesto de autos del que, apoyándose en la cita de la precitada STC 128/2018 [FJ 4, letras a) y b)], concluye afirmando que «debemos descartar la objeción de la resolución recurrida en cuanto a la necesidad de establecimiento de ley orgánica para regular las funciones de la sección de casación del art. 86.3 LJCA y, consecuentemente, admitir que ésta puede desplegar las competencias y atribuciones que le reconoce el citado precepto que la regula».

A continuación, analiza el supuesto de hecho enjuiciado por el ATC 41/2018 (recurso de amparo núm. 4644-2017), que acordó la inadmisión a trámite del recurso de amparo, señalando, al respecto, que esta resolución «contempla un presupuesto de hecho totalmente distinto [al de autos], en cuanto en el caso que ahora nos ocupa no existe una sección única de lo contencioso-administrativo, sino varias secciones que se integran en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña».

c) En el apartado III de sus «consideraciones jurídicas», el fiscal despliega una detallada exposición sobre el nuevo texto del art. 86 LJCA, tanto en lo relativo al recurso de casación que se sustancia y resuelve por el Tribunal Supremo, como el que, fundamentado en el derecho autonómico, corresponde en su conocimiento y decisión a las salas de los tribunales superiores de justicia. Concluye señalando que «el tribunal superior de justicia está configurado por la LOPJ como órgano revisor de los actos y legislación autonómicas, así como de las resoluciones de los juzgados de lo contencioso [...]».

Asimismo, destaca que «no resultaría así coherente con esta función de máximo órgano judicial territorial de las comunidades autónomas», que, teniendo atribuida la competencia para el conocimiento de los actos y resoluciones de carácter autonómico (artículo 74.1 LOPJ y 10.1 LJCA) y para los recursos de apelación y revisión de los juzgados de lo contencioso-administrativo, «se excluyeran del recurso de casación las sentencias de las secciones de las salas de lo contencioso-administrativo. De esta, pues, manera, sería inviable dar cumplimiento a esa función unificadora propia del recurso de casación y del órgano —tribunal superior de justicia— llamado a resolverlo».

El fiscal señala que, si bien, esta modalidad de recurso de casación no está prevista expresamente en el texto legal, ha de tenerse en cuenta «la regulación precedente, la finalidad unificadora del recurso y el paralelismo existente entre los recursos de casación ante el Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia, [por lo que] nada se opone a una interpretación integradora que lo regule a imagen del existente ante el Tribunal Supremo, pues ninguna norma, desde luego, lo prohíbe».

Añade a lo expuesto, que «[n]o se produciría así la contradicción, carente de justificación, que en el marco de [la] regulación expuesta, fuera posible que las sentencias de los juzgados y secciones de las salas accedan al recurso de casación ante el Tribunal Supremo por infracción de derecho estatal y europeo y, sin embargo, resulten excluidas y marginadas aquellas otras por infracción del derecho autonómico, que no tienen acceso a la casación del Tribunal Supremo, quedando vetado su revisión y acceso al único órgano con facultades de unificación en la normativa autonómica, que es precisamente el Tribunal Superior de Justicia».

Más adelante, alega el fiscal que «la finalidad unificadora del recurso de casación no puede dissociarse del nuevo concepto de ‘interés casacional objetivo’, como técnica de unificación para la formación de jurisprudencia y que, por tanto, se proyecta sobre la función que están llamados a ejercer, dentro de sus ámbitos respectivos, tanto el Tribunal Supremo, como [...] los tribunales superiores de justicia». Existe, pues, a juicio del fiscal, «un paralelismo interpretativo entre los recursos estatal y autonómico» y cita, al respecto, el texto del artículo 88 LJCA, así como diferentes resoluciones de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (AATS de 19 de junio de 2017, FJ 6, y de 23 de mayo de 2018, FJ 2), así como del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Auto 1/2017, de 17 de mayo, FJ 5).

Del texto de las indicadas resoluciones extrae, a modo de conclusión, que, «de la regulación del nuevo recurso de casación aparece que este tiene atribuida la función de unificación y, precisamente, el interés casacional objetivo surge, principalmente, aunque entre otros supuestos, de la existencia de posibles interpretaciones contradictorias de los órganos judiciales —inherentes a la propia independencia de la función judicial y que sin duda aflora en las resoluciones de las diferentes salas/secciones de los tribunales superiores de justicia que —en la nueva regulación— [...] están llamados a resolver los órganos a que se refiere, en cada caso, el artículo 86 LJCA».

En referencia a la nueva regulación introducida en el artículo 264 LOPJ por la Ley Orgánica 7/2015 y la función de unificación de criterios asumida por los plenos jurisdiccionales, que sostiene el auto núm. 25/2018 impugnado, afirma el fiscal que dichos plenos «no pueden sustituir a la función jurisdiccional propia del recurso de casación como instrumentos de unificación, sino que ambos coexisten en su ámbito propio», en primer lugar, porque las partes no pueden impugnar una resolución adversa, sino que la constitución de tales plenos es una atribución del presidente de la sala o tribunal respectivo, por sí o a petición mayoritaria de sus miembros; y, en segundo término, porque, según prescribe el artículo 264 LOPJ, carecen de fuerza vinculante. En esa misma línea argumental, el fiscal defiende que la atribución del conocimiento del recurso de casación autonómico a una sección de la sala de lo contencioso-administrativo del tribunal superior de justicia «puede considerarse como una especificación de la división funcional por la que el legislador determina las materias y recursos atribuidos a la competencia de esa sección especial» de las salas de los tribunales superiores de justicia.

Según señala, la «interpretación que admite la recurribilidad en casación por infracción de normativa autonómica» de las resoluciones de referencia «se encuentra generalizada», aunque se trata de decisiones que no son unánimes dentro de los tribunales superiores de justicia. A este respecto, hace una detallada cita de resoluciones de diferentes tribunales superiores de justicia (Madrid, Castilla y León, Valencia, Galicia, País Vasco, Navarra y Aragón), poniendo de manifiesto, no obstante, que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña mantiene un criterio opuesto, que es el que ahora ha establecido el auto núm. 25/2018.

En la relación de argumentos que ofrece el Ministerio Fiscal para propugnar la procedencia del recurso de casación autonómico estudiado, el escrito de alegaciones agrega el de la coexistencia o simultaneidad que ha admitido el Tribunal Supremo «de la interposición de recurso de casación estatal y autonómico, lo que viene a admitir implícitamente la viabilidad de este último». Aunque el Tribunal Supremo no es competente para su conocimiento, sin embargo el Tribunal Supremo (autos de 21 de diciembre de 2017 y de 29 de abril de 2019, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) han admitido esta coexistencia.

A la vista de todas estas consideraciones, el fiscal concluye afirmando que la interpretación del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, excluyendo esta modalidad de recurso de casación «elimina la posibilidad de esta perspectiva de unificación de la aplicación de la normativa autonómica atribuida al tribunal superior de justicia, produciendo, desde esta óptica, un vacío respecto de esta legislación, incoherente con el sistema establecido para la normativa estatal y europea atribuida al Tribunal Supremo», de cuyo acceso el tribunal superior de justicia excluye aquella labor unificadora respecto de la interpretación de la normativa autonómica. Sostiene que la «ausencia o deficiencias de regulación [...] no comporta necesariamente la inexistencia del recurso como se desprende [de] la interpretación de las resoluciones cuestionadas. Ello equivale a una expulsión del recurso de casación respecto de las sentencias de los tribunal superior de justicia que no parece responder, a tenor de la regulación expuesta, al deseo del legislador ni al contenido del derecho positivo que, cierto es, insuficientemente lo regula».

El fiscal termina su escrito apreciando la vulneración del derecho de acceso al recurso porque «estamos en presencia de una resolución judicial que, al determinar la supresión del recurso de casación autonómico contra sentencias dictadas en única instancia por los órganos colegiados —secciones— de la sala de lo contencioso-administrativo, aplica *de facto* una causa de inadmisión irrazonable desde el plano constitucional», al no realizar una interpretación acomodada al derecho fundamental de referencia y efectuar «una interpretación carente de suficiente cobertura legal».

10. El día 2 de diciembre de 2019 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones de la Letrada de la Generalitat de Cataluña, que propugna la estimación del recurso de amparo, que declare vulnerado el derecho

fundamental a la tutela judicial efectiva de la corporación local recurrente y que anule los tres autos impugnados.

De modo resumido, los argumentos que sostiene en apoyo de tales conclusiones son los siguientes:

a) Después de hacer una detenida exposición de los antecedentes, comienza alegando que la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso al recurso, por el planteamiento que, de modo reiterado, ha venido sosteniendo el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación a la inadmisibilidad del recurso de casación en supuestos como el de autos, obedece a la negativa «pura y simple» de este órgano judicial, que afecta también, a la Generalitat, que interviene en este proceso como coadyuvante, y que también resulta extensivo a otros en los que ha sido parte y en los que, asimismo, ha formulado las correspondientes impugnaciones contra otras resoluciones de aquel órgano judicial, que han declarado no tener por preparado este recurso de casación.

b) Con cita de la STC 128/2018, entiende la Letrada de la Generalitat que dicha resolución de este tribunal ha «disipado todas las dudas que la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña pudiera tener sobre la constitucionalidad, la interpretación y el alcance del artículo 86.3, párrafos 2 y 3 LJCA, en la versión otorgada por la disposición final tercera de la LO 7/2015» y sostiene que esta sentencia constitucional ha interpretado «que, efectivamente el artículo 86 LJCA prevé la existencia de un recurso de casación por infracción de normativa autonómica que se puede interponer contra las sentencias dictadas por las secciones de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia».

Haciendo referencia a los fundamentos jurídicos 1, 3 y 4 de la STC 128/2018, esta representación rechaza la tesis del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de que la atribución del recurso de casación a la sección correspondiente de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia carezca del carácter de ley orgánica y, en consecuencia, contravenga lo dispuesto en el artículo 122 CE, porque diseñe una modalidad de sección que no está prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial y no ha sido incorporada al ordenamiento jurídico con el correspondiente rango de ley orgánica. Por el contrario, sostiene esta parte que el Tribunal Constitucional «ha evitado una interpretación rígida del significado y alcance de la reserva de ley orgánica que deriva del artículo 122.1 CE, aceptando ‘un sistema en el que la Ley Orgánica del Poder Judicial establece los criterios generales de atribución y las leyes ordinarias concretan esos criterios en cada ámbito específico’ (STC 121/2011, FJ 3), de forma que el control que ejerce este tribunal sobre la relación de la legislación procesal de rango ordinario sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial se ha centrado en preservar la coherencia del diseño establecido en esta última».

Por ello, señala, en referencia a la precitada STC 128/2018, que «las secciones de casación a las que se refiere el artículo 86.3 LJCA son una variedad de las secciones funcionales que contempla [la] Ley Orgánica del Poder Judicial y por tanto no constituyen [un] órgano judicial diferente a los efectos de la reserva de ley orgánica que deriva del artículo 122 LOPJ».

c) El escrito de la Generalitat de Cataluña descarta, también, que el artículo 264 LOPJ haya establecido un mecanismo de unificación de criterios y de que la nueva regulación del recurso de casación establecida en el artículo 86.3 LJCA infrinja el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), por la incertidumbre que pueda provocar las deficiencias técnicas en la redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015. Para ello, vuelve a citar la STC 128/2018 y señala que, «si bien el Tribunal Constitucional admite importantes carencias del precepto impugnado, seguidamente argumenta que una interpretación sistemática del mismo y la aplicación de la configuración más objetivada del recurso de casación estatal, a las normas de la cual se remite implícitamente el recurso de casación autonómico, permite a los tribunales que han de

aplicar la norma, determinar cuáles son las resoluciones que pueden ser objeto del recurso, así como el órgano que ha de resolver».

d) Sobre la infracción del principio de igualdad, que vendría determinado por el distinto trato otorgado a los ciudadanos, «derivado de la aplicación de criterios aplicativos dispares en los distintos tribunales superiores de justicia», alega que este tribunal «lo descarta, en atención a que el origen de la desigualdad no reside en la propia norma sino en su aplicación».

e) En el mismo sentido, haciéndose eco de la repetidamente citada STC 128/2018 (según refiere, sentó doctrina y fue directamente aplicada en las SSTC 18/2019, de 11 de febrero, y 26/2019, de 25 de febrero), la letrada del gobierno catalán también recoge que este tribunal no ha apreciado vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, pese a la deficiente técnica legislativa con que aparece redactado el artículo 86.3 LJCA, pues su texto permite una interpretación lógica y coherente «que proporcione un sentido útil a la casación autonómica, ya que la unificación del derecho autonómico corresponde a los tribunales superiores de justicia mediante un recurso de casación paralelo al establecido en el Tribunal Supremo para el Derecho estatal o de la Unión Europea, a cuya regulación se remite implícitamente el recurso de casación autonómico». Tampoco entiende que la norma infrinja el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, pues el artículo 86.3 LJCA «contiene los criterios necesarios para determinar la composición de las secciones de casación, tanto en el supuesto de las salas que no tengan sección como en el caso de que tengan más de una sección, así como su ámbito competencial».

f) Pasando ya al análisis del auto núm. 25/2018 impugnado, entiende esta parte que no nos hallamos ante un supuesto en que el órgano judicial se haya limitado a la verificación de los requisitos materiales y procesales que la ley impone a este recurso, sino que afecta a la propia admisibilidad del recurso en un supuesto como el de autos. Destaca que la sección de casación del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña «sencillamente niega que quepa interponer el recurso de casación por infracción del derecho autonómico contra las sentencias» de otras secciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Sin embargo, entiende la letrada de la Generalitat que, contrariamente a lo que ha decidido el órgano judicial catalán, de la argumentación de las SSTC 128/2018, 18/2019 y 26/2019, «queda acreditado» que el artículo 86.3 LJCA prevé la posibilidad de interponer recurso de casación autonómico contra las sentencias de diferentes secciones de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia y que «su regulación es plenamente constitucional y, en todo caso, las posibles lagunas o vacíos normativos [de] que adolezca, pueden ser suplidos mediante una interpretación sistemática por la que se aplique la configuración más objetivada del recurso de casación estatal a las normas del cual se remite implícitamente el recurso de casación autonómico».

g) En otro apartado, continúa sosteniendo que el recurso de casación por infracción de normativa autonómica es el instrumento idóneo para garantizar en Cataluña la función nomofiláctica respecto de aquel ordenamiento.

A este respecto, después de detallar la composición en cinco secciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de describir sus atribuciones que, pese a ello, pueden «establecer criterios interpretativos divergentes en relación con el derecho autonómico aplicable a cada una de ellas», sostiene que el recurso de casación por infracción de normativa autonómica de Cataluña, «es el único instrumento idóneo para cumplir la función nomofiláctica, inherente a su naturaleza y esta interpretación encaja con la expresada en el ATC 41/2018, FJ 5», que reproduce, a continuación.

El escrito de alegaciones de la Generalitat concluye con la afirmación de que «queda demostrado que la sección de casación, en el presente caso, ha limitado el acceso al recurso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès contradiciendo directamente el artículo 86.3 LJCA, por tanto sin fundamento legal o con patente error, y le ha causado

otra lesión del artículo 24.1 CE, ya que la decisión de inadmisión se ha basado en una causa que tiene que considerarse legalmente inexistente».

11. Por medio de providencia de 18 de junio de 2020, el Pleno del tribunal, a propuesta de la Sala Segunda, acordó «recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo», de conformidad con lo que dispone el artículo 10.1. n) LOTC.

12. Por providencia de 21 de julio de 2020, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Pretensiones de las partes y delimitación del objeto del recurso.

El presente recurso de amparo se dirige contra los autos de 30 de enero y de 29 de marzo de 2018, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recaídos en el procedimiento ordinario núm. 50-2014, así como contra el posterior auto núm. 25/2018, de 28 de junio, de la Sección de Casación de la misma sala y tribunal, pronunciado en el recurso de queja núm. 8-2018, que, en la vía judicial, han decidido tener por no preparado el recurso de casación que el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès (Barcelona) pretendía interponer contra la precedente sentencia núm. 743/2017, de 9 de noviembre, de la indicada Sección Tercera de aquella sala y tribunal superior, por denunciada infracción de la normativa legal catalana en materia de urbanismo.

La corporación municipal demandante invoca la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso al recurso y, más concretamente, al recurso de casación, por cuanto entiende que procede esta impugnación extraordinaria frente a la declaración de inadmisibilidad del recurso que han decidido las resoluciones impugnadas. A este respecto, la recurrente sostiene de contrario que la interpretación del artículo 86.3 LJCA, efectuada por los órganos judiciales catalanes, ha incurrido en manifiesta irracionalidad o bien en error patente, toda vez que, a su parecer y, por las razones que se recogen en los antecedentes, el precitado artículo 86.3 LJCA prevé aquel recurso contra sentencias dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia, con alegada infracción del derecho autonómico y su sustanciación y resolución por la sección de casación de aquellas.

El Ministerio Fiscal y la Generalitat de Cataluña propugnan, también, la estimación del recurso de amparo, por las razones que se detallan en los antecedentes. Por el contrario, la mercantil Josel, S.L.U, solicita la desestimación del recurso, por los argumentos igualmente recogidos en los antecedentes.

A la vista, pues, de las pretensiones deducidas en los correspondientes escritos de alegaciones de las partes personadas y del Ministerio Fiscal, el presente recurso de amparo limita su objeto al enjuiciamiento de la invocada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su manifestación del derecho de acceso al recurso y, de modo más concreto, al recurso extraordinario de casación, por eventual infracción de normativa autonómica, en el bien entendido caso y así se adelanta, que el ámbito de esta jurisdicción constitucional se refiere al amparo y protección de los derechos fundamentales que los artículos 161.1 b) CE y 41 LOTC atribuyen a este tribunal, sin que su conocimiento pueda extenderse a otras cuestiones que no rebasarían los límites de la legalidad ordinaria, para cuya interpretación, enjuiciamiento y aplicación el texto constitucional atribuye potestad exclusiva a los órganos de la jurisdicción ordinaria (artículo 117.3 CE).

2. Doctrina constitucional sobre el derecho de acceso al recurso de casación.

Para un correcto entendimiento de las cuestiones que se suscitan en este proceso conviene antes realizar una resumida exposición de la doctrina de este tribunal sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho de acceso al recurso, que

comenzará por el ámbito más general de este derecho, para descender, posteriormente, al más restringido del acceso al recurso extraordinario de casación y culminar, dentro de esa modalidad impugnativa, en el recurso de casación por denunciada infracción de la normativa autonómica.

A) Derecho al recurso:

Este tribunal, ya desde su inicial STC 37/1995, de 7 de febrero, ha venido apreciando, de modo reiterado (por todas, las SSTC 149/2016, de 19 de septiembre, FJ 3, y 173/2016, de 17 de octubre, FJ 2), una clara diferencia entre: (i) el derecho de acceso a la jurisdicción, que tiene su fundamento directo en el derecho a la tutela judicial (artículo 24.1 CE), en donde el principio *pro actione* opera con la máxima intensidad para obtener del órgano judicial una resolución sobre el fondo de las pretensiones, aunque también pueda ser esta satisfecha con una decisión de inadmisión, por razones formales o materiales, siempre que sea motivada y se funde en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente; y (ii) el derecho de acceso al recurso, en el que, recaída ya la primera respuesta judicial, es el legislador quien, en todo tipo de procesos, a excepción del penal, dispone de un amplio margen de libertad para establecer la procedencia del recurso, delimitar los supuestos y motivos de impugnación, así como determinar, también, su naturaleza y alcance.

Además, el control constitucional que este tribunal debe realizar de las resoluciones judiciales dictadas sobre los presupuestos o requisitos de admisión de los recursos tiene carácter externo, pues no le corresponde revisar la aplicación judicial de las normas sobre admisión de recursos, «evitando toda ponderación acerca de la corrección jurídica de las mismas» (STC 173/2016, FJ 2), sino, tan sólo, entender que debe ser apreciada la vulneración del derecho de acceso al recurso cuando (i) la resolución judicial deniegue la admisibilidad de un medio impugnatorio que se apoye en una causa inexistente; o (ii) cuando aquella declaración de inadmisibilidad se fundamente en un juicio manifiestamente irracional, arbitrario o sustentado en un error fáctico patente.

B) Recurso de casación:

Como ha declarado este tribunal, el control constitucional de la aplicación de las normas sobre admisibilidad del recurso «es, si cabe, más limitado en lo referido al recurso de casación. Por una parte, porque la resolución judicial que se enjuicia es del Tribunal Supremo, a quien le está conferida la función de interpretar la ley —también, evidentemente, la procesal—, con el valor complementario que atribuye a su jurisprudencia el Código civil. La STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 4, declara que ‘toda jurisprudencia del Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123.1 CE), complementa el ordenamiento jurídico, conforme señala el artículo 1.6 del Código civil, y tiene, por ello, vocación de ser observada por los jueces y tribunales’. Por otra parte, porque el recurso de casación tiene la naturaleza de recurso especial o extraordinario, lo que determina que debe fundarse en motivos tasados —*numerus clausus*— y que está sometido no solo a requisitos extrínsecos de tiempo y forma y a los presupuestos comunes exigibles para los recursos ordinarios, sino a otros intrínsecos, sustantivos, relacionados con el contenido y la viabilidad de la pretensión; de donde se sigue que su régimen procesal es más estricto por su naturaleza de recurso extraordinario (SSTC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 5; 248/2005, de 10 de octubre, FJ 2; 100/2009, de 27 de abril, FJ 4, y 35/2011, de 28 de marzo, FJ 3)» [STC 7/2015, de 22 de enero, FJ 2 A) d)].

Además, este tribunal tiene declarado que ‘corresponde al Tribunal Supremo la última palabra sobre la admisibilidad de los recursos de casación ante él interpuestos, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123 CE)’ (STC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 6)» [STC 7/2015, FJ 2 A) d)].

C) Recurso de casación por infracción de normativa autonómica:

La disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, de modificación de la LOPJ, dio nueva redacción a la sección tercera del capítulo III, título IV, artículos 86 a 93, de la LJCA, introduciendo importantes novedades en el recurso de casación, particularmente, en lo que ahora es de interés, estableciendo el acceso a la modalidad casacional de la alegada infracción de la normativa autonómica.

Este nuevo recurso de casación por invocada infracción de la normativa autonómica, regulado en el artículo 86.3 LJCA, ha sido objeto de enjuiciamiento de constitucionalidad por este tribunal en su STC 128/2018, de 29 de noviembre y en otras dos posteriores, las SSTC 18/2019, de 11 de febrero, y 26/2019, de 25 de febrero, de aplicación de la doctrina establecida en aquella.

Por otra parte, en sede de recurso de amparo y por invocada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho de acceso al recurso, esta nueva modalidad impugnatoria ha sido también objeto de otro pronunciamiento de este tribunal. En su ATC 41/2018, de 16 de abril, el tribunal inadmitió a trámite la demanda de amparo, pero incluyó una serie de argumentos que destacaremos, a continuación, de modo resumido.

a) Constitucionalidad del artículo 86.3 LJCA:

Este tribunal ha declarado [STC 128/2018, FJ 2 a)], en una aproximación general y con referencia expresa al preámbulo de la Ley Orgánica 7/2015, que las novedades introducidas en esta modalidad impugnatoria están encaminadas a «reforzar el recurso de casación como instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho» exigiendo, a tal fin, que el recurso presente «interés casacional objetivo».

Además, la citada STC 128/2018 ha añadido que «[c]on este nuevo recurso se amplió el ámbito de aplicación a la generalidad de las resoluciones judiciales finales de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículos 86.1 y 87.1 LJCA) y, mediante la técnica de selección fundada en el llamado interés casacional objetivo (artículo 88 LJCA), se buscó que cumpliera ‘estrictamente su función nomofiláctica’ (exposición de motivos). Como afirmó el ATC 41/2018, de 16 de abril, FJ 4, esta última consideración ‘resulta enteramente trasladable al recurso de casación autonómico que nos ocupa, con la matización de que dicha función nomofiláctica se circunscribe a la interpretación y aplicación de las normas emanadas de la comunidad autónoma en cuyo territorio se halla el respectivo Tribunal Superior de Justicia’» [FJ 2 a)].

Continúa, además, la STC 128/2018 señalando 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)].

Por tanto, como así lo ha reconocido expresamente este tribunal, el nuevo recurso de casación por infracción de normativa autonómica «sustituye» a los medios impugnatorios que anteriormente venían regulados en la LOPJ (artículo 74, apartados 5 y 6, que no han sido expresamente derogados) y la LJCA (artículos 16.4, todavía en vigor, y los precedentes artículos 99 y 101, dejados sin contenido por la Ley Orgánica 7/2015).

De modo más concreto, en el enjuiciamiento de la constitucionalidad del artículo 86.3 LJCA cuestionado, el tribunal ha declarado lo siguiente:

(i) La falta de rango orgánico de la disposición final tercera de la L.O. 7/2015, que dio nueva redacción al artículo 86.3 LJCA, no contraviene lo dispuesto en el artículo 22.1 CE, por cuanto la reserva de ley orgánica establecida en el citado precepto constitucional «atiende únicamente a si la legislación procesal de rango ordinario preserva la

coherencia del diseño establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y no va más allá [...]. La submateria «constitución [...] de los jueces y tribunales», que establece el artículo 122.1 CE, hace referencia al «diseño básico de la organización judicial» y a la «definición genérica del ámbito de conocimiento litigioso» de los diversos órdenes jurisdiccionales», pero «nuestra jurisprudencia nunca ha incluido aspectos tales como las modalidades de recursos disponibles, las resoluciones en su caso recurribles, los órganos competentes para su resolución o los procedimientos que a tal fin deban seguirse, con independencia de que las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial hayan procedido en ocasiones en el pasado a precisar, en mayor o menor grado, algunos de esos aspectos, pues el contenido mínimo indispensable no es un límite para el legislador orgánico y sí para el legislador ordinario» [STC 128/2018, FJ 4 a)].

(ii) Las secciones de casación a que se refiere el artículo 86.3 LJCA «se configuran y actúan básicamente como divisiones funcionales de las salas de lo contencioso-administrativo y no como órganos judiciales con una composición y un ámbito competencial singularizados con respecto a los de dichas salas», por lo que «no constituyen órganos judiciales distintos a los efectos de nuestra doctrina constitucional sobre el alcance de la reserva de ley orgánica que deriva del artículo 122.1 CE y que, en consecuencia, no necesariamente deben ser reguladas por disposiciones de rango orgánico» [STC 128/2018, FJ 4 b)].

(iii) Respecto de la alegada infracción del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), este tribunal ha declarado que «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». (STC 128/2018, FJ 5).

(iv) La constatación de criterios aplicativos dispares del artículo 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).

(v) Frente a la alegada vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y al juez ordinario predeterminado por la ley, debido a la denunciada falta de desarrollo legislativo del recurso de casación por infracción de normativa autonómica, opone la doctrina de este tribunal, en relación a la primera que «la regulación contenida en los preceptos cuestionados [...] no impide una interpretación lógica y coherente que proporcione un sentido útil a la casación autonómica, ya que la unificación del Derecho autonómico corresponde a los tribunales superiores de justicia mediante un recurso de casación paralelo al establecido en el Tribunal Supremo para el Derecho estatal o de la Unión Europea, a cuya regulación se remite implícitamente el recurso de casación autonómico» [STC 128/2018, FJ 7 a)]. Y, respecto de la segunda, que «no cabe duda de que el párrafo tercero del artículo 86.3 LJCA tiene rango legal y que contiene los criterios necesarios para determinar la composición de las secciones de casación, tanto en el supuesto de las salas que no tengan sección como en el caso de que tengan más de una sección, así como su ámbito competencial» [STC 128/2018, FJ 7 b)].

En consecuencia, la doctrina de este tribunal, reiterada después en las también citadas SSTC 18/2019, de 11 de febrero y 26/2019, de 25 de febrero, es la de entender que el artículo 86.3, párrafos segundo y tercero LJCA es conforme a la Constitución, por

cuanto que las tachas de inconstitucionalidad que le fueron opuestas por los órganos judiciales cuestionantes, han sido desestimadas.

b) Denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva:

Por su parte, el ATC 41/2018, de 16 de abril, hasta ahora el único pronunciamiento de este tribunal que, en sede de amparo, ha abordado la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su manifestación del derecho de acceso al recurso de casación por infracción de normativa autonómica, acordó en aquel caso la inadmisión del recurso promovido por la Junta de Extremadura contra dos resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de aquella comunidad autónoma que, a su vez, habían tenido por no preparado el recurso de casación por infracción de normativa autonómica que aquel órgano de gobierno había pretendido interponer contra otra previa sentencia del pleno de la misma sala.

En el auto citado, este tribunal hizo unas consideraciones generales acerca de este recurso de casación específico y señaló, al respecto, que «[c]on este nuevo recurso se amplía el ámbito de aplicación a la generalidad de las resoluciones judiciales finales de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículos 86.1 y 87.1 LJCA) y, mediante la técnica de selección fundada en el llamado interés casacional objetivo (artículo 88 LJCA), se busca que ‘cumpla estrictamente su función nomofiláctica’ (exposición de motivos). Esta última consideración sí resulta enteramente trasladable al recurso de casación autonómico que nos ocupa, con la matización de que dicha función nomofiláctica se circunscribe a la interpretación y aplicación de las normas emanadas de la comunidad autónoma en cuyo territorio se halla el respectivo Tribunal Superior de Justicia» [FJ 4 b)].

Descendiendo al enjuiciamiento y resolución de la queja invocada, señaló después:

«Con independencia del mayor o menor acierto de cada uno de los argumentos empleados en la resolución impugnada, valoración que nos está vedada en esta sede constitucional, la sala de lo contencioso-administrativo toma como puntos de partida unos presupuestos certeros y llega a la solución que ofrece mediante una argumentación lógica y coherente. Parte este discurso de la literalidad de los preceptos legales referidos al recurso de que se trata en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y la Ley Orgánica del Poder Judicial; toma en consideración, a continuación, la composición y posición institucional de la sala sentenciadora y del órgano que estaría llamado a resolver el recurso; y constata, derivado de ello, que la finalidad a que estaría llamado este eventual recurso de casación, cual es la de asegurar la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico autonómico, en las circunstancias expresadas, quedó ya satisfecha en la sentencia dictada por el pleno de esa sala de lo contencioso-administrativo. En este razonamiento mantenido por el auto impugnado no se apela a razones organizativas para justificar la inadmisión del recurso, sino que se considera que el recurso de casación autonómico, en el caso, al no resultar idóneo para cumplir la función inherente a su naturaleza, carece de razón de ser. A partir de aquí, la sala obtiene la conclusión, que se apoya también en el tenor literal del artículo 86.3 LJCA, de que este recurso ‘está pensado 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’. Y dicha conclusión, que lleva a estimar inadmisibles el recurso de casación preparado, se valora como producto de una exégesis racional de los preceptos legales aplicables. Esto es lo que demanda el artículo 24.1 CE, lo que no obsta a que, en el marco de las incertidumbres que ha ocasionado la regulación de la casación autonómica tras la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, otras interpretaciones judiciales dirigidas a darles respuesta puedan a su vez ser perfectamente razonables» (FJ 5).

3. Aplicación de esta doctrina al caso: Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

A) Consideraciones previas.

Antes de dar comienzo al análisis del supuesto de autos es preciso hacer algunas consideraciones previas en relación con el objeto y alcance de nuestro enjuiciamiento y de la resolución que hemos de adoptar en relación con la queja presentada por la corporación local recurrente:

a) En primer lugar, hay que señalar que este tribunal, en el seno de un procedimiento de amparo, resuelve por vez primera en sentencia la queja consistente en la invocada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por eventual vulneración del derecho de acceso al recurso de casación por infracción de normativa autonómica.

b) En segundo término, que el supuesto ahora enjuiciado es distinto del precedente del recurso de amparo resuelto por el ATC 41/2018, pues, a diferencia de la argumentación sostenida entonces por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que admitía, con carácter general, la procedencia del recurso de casación por infracción de normativa autonómica, a formalizar contra sentencias dictadas por otras secciones o salas de lo contencioso-administrativo del mismo Tribunal Superior de Justicia, en cuanto que aceptaba la posibilidad de que la sección de casación, constituida en aplicación de lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 86.3 LJCA, pudiera revisar en casación aquellas sentencias, pero que entendía no procedente en aquel supuesto porque, al tratarse de una sala única, no era posible la sustanciación de este recurso en la comunidad extremeña, pero sí en aquellas otras comunidades autónomas en que hubiera varias salas de lo contencioso-administrativo o secciones dentro de la misma sala, pertenecientes al mismo Tribunal Superior de Justicia, ahora la tesis sostenida por los autos impugnados es diferente y atiende a una cuestión distinta.

En efecto, el planteamiento argumentativo de los autos impugnados tiene otra dimensión que no es la sostenida por el Tribunal Superior de Justicia extremeño, pues lo que ahora entienden los órganos judiciales de Cataluña es que, por una interpretación sistemática de lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 86 LJCA, el recurso de casación por infracción de normativa autonómica únicamente procede contra sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo que tengan su sede en la demarcación territorial del mismo Tribunal Superior de Justicia y siempre «que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos» (artículo 86.1 último párrafo LJCA).

Por tanto, a diferencia del precedente resuelto por el ATC 41/2018, en que las resoluciones judiciales impugnadas habían atendido a razones subjetivas de organización para limitar el ámbito de este recurso de casación, señalando que, en el supuesto de autos, el recurso de casación no resultaba idóneo para cumplir la función inherente a su naturaleza, en el caso que es ahora objeto de nuestro enjuiciamiento se ofrecen otros argumentos, localizados en la denunciada falta de competencia objetiva de la sección de casación prevista en el artículo 86.3 LJCA, para conocer del recurso de casación por infracción de normativa autonómica contra sentencias dictadas por otras secciones o salas de lo contencioso-administrativo del mismo Tribunal Superior de Justicia.

c) Y, finalmente, que no corresponde al Tribunal Constitucional la interpretación del artículo 86 LJCA y mucho menos determinar la delimitación y alcance del nuevo recurso de casación por infracción de la normativa autonómica que introdujo la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio. Esta labor compete en exclusiva a los órganos judiciales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos (artículo 117.3 CE). Únicamente a ellos les corresponde la función hermenéutica y de aplicación de aquella norma a los supuestos que le sean planteados.

Como se ha anticipado, el Tribunal Constitucional puede realizar un control externo de razonabilidad de los argumentos sostenidos por las resoluciones judiciales impugnadas, para así enjuiciar la invocada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho al recurso, con las limitaciones, mucho más rigurosas, que ha establecido nuestra doctrina respecto del recurso de casación, de tal manera que, únicamente, cuando la decisión judicial haya incurrido en un error fáctico patente, resulte manifiestamente irracional o arbitraria, podrá revisar aquella decisión judicial de inadmisibilidad del recurso.

Hemos de partir, pues, de los argumentos recogidos en los autos impugnados y determinar si aquellos son o no irrazonables, arbitrarios o se hallan inmersos en un error fáctico patente y manifiesto.

B) Enjuiciamiento del caso.

a) El análisis de la alegada vulneración del derecho de acceso al recurso de casación por infracción de norma autonómica debe partir de la finalidad de unificación del Derecho autonómico que aquel persigue y que así ha sido reconocida, tanto por el legislador en el preámbulo de la Ley Orgánica 7/2015, como, también, por este tribunal en la STC 128/2018. En el fundamento jurídico anterior hemos destacado que el nuevo recurso está encaminado a «sustituir» a los anteriores recursos de casación para unificación de doctrina y de casación en interés de la ley, que venían atribuidos anteriormente a las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia y que han sido suprimidos por la Ley Orgánica 7/2015, por lo que esa finalidad unificadora de la interpretación y aplicación del derecho autonómico debe ser asumida por los tribunales superiores de justicia, a través de aquella modalidad impugnatoria.

Este tribunal [STC 128/2018, FJ 7 a)] también ha declarado que el nuevo recurso de casación por infracción de normativa autonómica: (i) ha sido creado con una configuración «paralela» al que ya existía por alegada infracción de la normativa estatal o de la Unión Europea; y (ii) que, a la regulación de dicho recurso ante el Tribunal Supremo, se «remite implícitamente» el de casación autonómico.

A partir del señalado objetivo y de los dos presupuestos configuradores establecidos en el art. 86.3 LJCA que ha reconocido este tribunal, se impone ahora, utilizando el canon de la razonabilidad, el análisis de los argumentos esgrimidos por los autos impugnados de 30 de enero y 29 de marzo de 2018, de la Sección Tercera, así como del núm. 25/2018, de 28 de junio, de la Sección de Casación, ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, para acordar la inadmisibilidad del recurso de casación por infracción de normativa autonómica que el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès pretendía formalizar contra una anterior sentencia de 9 de noviembre de 2017, dictada por la primera de las secciones enunciadas.

b) Debemos descartar *ab initio* el argumento de la recurrente, al que también se adhiere en apoyo de su pretensión el Ministerio Fiscal, de que la tesis sostenida por la Sección de Casación del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de que no procede el recurso de casación por infracción de normativa autonómica contra sentencias dictadas por las secciones o salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia sea una interpretación y aplicación del artículo 86.3 LJCA que es única de este órgano judicial frente al criterio sostenido por otras salas de la misma jurisdicción de otros tribunales superiores de justicia, que sí admiten su procedencia. Este tribunal, en su STC 128/2018, también ha rechazado, desde la perspectiva del principio de igualdad en la aplicación de la ley, que la distinta interpretación o aplicación de la norma jurídica resulta amparada por la «independencia judicial» y «por 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» (FJ 6).

Además, el ATC 41/2018, aunque en referencia al derecho a la tutela judicial efectiva, ha declarado también que «en el marco de las incertidumbres que ha

ocasionado la regulación de la casación autonómica tras la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, otras interpretaciones judiciales dirigidas a darles respuestas puedan a su vez ser perfectamente razonables» (FJ 5 *in fine*).

c) Asimismo, hemos de descartar *a limine*: (i) el argumento, sostenido en los autos impugnados, que se apoya en la carencia de rango de ley orgánica de la normativa legal que introduce el nuevo recurso de casación por infracción de norma autonómica; (ii) que tal exigencia de rango normativo orgánico sea precisa para la configuración del órgano judicial competente para su enjuiciamiento y resolución; y (iii) que la Ley Orgánica del Poder Judicial debería haber establecido un órgano judicial específico, con un rango jerárquico superior al de la sección o sala que hubo dictado la sentencia a impugnar, para asignarle la competencia sobre este recurso.

Estos tres argumentos han sido ya objeto de análisis y rechazados por este tribunal al enjuiciar la constitucionalidad del artículo 86.3 LJCA. Como hemos destacado en el fundamento jurídico anterior, la STC 128/2018, FFJJ 3 y 4, y las posteriores SSTC 18/2019 y 26/2019, que son de aplicación de la doctrina establecida en la anterior, han hecho una detallada exposición de los razonamientos que le llevaron a descartar las tesis sostenidas sobre aquellos aspectos por los órganos judiciales promotores de las cuestiones de inconstitucionalidad, por lo que ahora nos remitimos a las consideraciones jurídicas allí efectuadas para desestimarlas.

El Pleno de este tribunal ha entendido que la regulación contenida en el nuevo artículo 86.3 LJCA no contraviene, ni el rango de ley orgánica, ni tampoco el artículo 122.1 CE; además, la composición de las secciones de casación deben ser conceptuadas como secciones «funcionales» y «no orgánicas», de tal manera que «no constituyen órganos judiciales distintos a los efectos de nuestra doctrina constitucional sobre el alcance de la reserva de ley orgánica que deriva del artículo 122.1 LOPJ» [STC 128/2018, FJ 4 b)]. Por otro lado, como igualmente ha tenido ocasión de señalar este tribunal, no se trata de una novedad en la normativa procesal, pues la composición de las secciones de casación del art. 86.3 LJCA sigue siendo la misma que la que el artículo 16.4 LJCA, que continúa en vigor, preveía para los desaparecidos recursos de casación en interés de la ley y para la unificación de la doctrina [STC 128/2018, FJ 4 b)].

d) Hemos de rechazar, también, el argumento de que la unificación de criterios en la aplicación de la norma autonómica la suplan los plenos jurisdiccionales previstos en el artículo 264 LOPJ. Sin necesidad de descender al plano de la interpretación de esta norma, hay que señalar que dichos plenos cumplen una función de unificación de criterios y de coordinación de prácticas procesales (artículo 264.1 LOPJ), pero no adoptan decisiones jurisdiccionales en sentido estricto. Además de apartarse de lo que es la naturaleza, contenido y efectos jurídicos propios del instituto procesal del recurso, aquella tesis contraviene, también, la finalidad legislativa de extender la figura del recurso de casación a la función unificadora de la interpretación y aplicación del derecho autonómico, como sustitutivo de los desaparecidos recursos de casación de unificación de la doctrina y de interés de la ley, tal y como ha reconocido *supra* este tribunal en la STC 128/2018.

e) Este tribunal, en la tantas veces citada STC 128/2018, ha declarado que «la regulación contenida en los preceptos cuestionados [...] [artículo 86.3, párrafos segundo y tercero LJCA] no impide una interpretación lógica y coherente que proporcione un sentido útil a la casación autonómica» [STC 128/2018, FJ 7 a) *in fine*]. Y, también, como hemos señalado *supra*, cumple una función nomofiláctica y unificadora del derecho autonómico, pues, a esta finalidad, responde la nueva configuración de esta modalidad impugnatoria extraordinaria. Igualmente, hemos destacado que el recurso de casación por infracción de normativa autonómica se conforma como «un recurso de casación paralelo» al establecido en el Tribunal Supremo respecto de la denunciada infracción del derecho estatal o de la Unión Europea, además de afirmar que a su «regulación se remite implícitamente».

Se trata, pues, de la necesidad de cumplir un determinado fin y de satisfacer la observancia de dos presupuestos, aspectos todos ellos reconocidos por este tribunal

que, en el análisis de la argumentación sostenida por los autos impugnados, resultan relevantes para el control constitucional de la racionalidad de los mismos. El cumplimiento de aquella finalidad y de los dos citados presupuestos exige que toda interpretación efectuada por los órganos judiciales, en relación con el recurso de casación por infracción de normativa autonómica, parta de la debida observancia de los mismos, de tal manera que, *a sensu contrario*, adolecerá de falta de racionalidad aquella interpretación y aplicación de la legalidad que contravenga esta doctrina constitucional.

A partir de estas consideraciones, son relevantes los siguientes aspectos en nuestro análisis:

(i) La procedencia o no del recurso de casación por infracción de norma autonómica frente a una resolución dictada por un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa y la correspondiente interpretación y aplicación de la norma legal que lo regula (artículos 86 y ss. LJCA) es función propia de la sección de casación de la sala de lo contencioso-administrativo del tribunal superior de justicia correspondiente, en este caso del de Cataluña, pero aquella interpretación y aplicación habrá de respetar la finalidad unificadora de doctrina, propia de este recurso, y que el mismo se configura como «paralelo» al de casación por infracción de normativa estatal o de la Unión Europea, «a cuya regulación implícitamente se remite».

(ii) En el recurso de casación por infracción de normativa estatal o de la Unión Europea, que se sigue ante el Tribunal Supremo, el artículo 86.1 LJCA dispone la procedencia de este recurso contra sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo, con los requisitos exigidos en el párrafo segundo de este apartado, pero también contra las recaídas en única instancia o en apelación, dictadas por las salas de aquella jurisdicción de los tribunales superiores de justicia. En consecuencia, una interpretación del artículo 86.3, párrafo segundo Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa que excluya la procedencia de este recurso respecto de las sentencias dictadas por alguno/os de aquellos órganos judiciales, contraviene la exigencia de «paralelismo» que este tribunal ha reconocido a esta modalidad impugnativa, respecto de la casación «estatal o de la Unión Europea», en contradicción con la literalidad de la norma contenida en el artículo 86.1 LJCA, que sí incluye las sentencias de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia. No se da cumplimiento a esta exigencia de configuración «paralela» del recurso de casación por infracción de norma autonómica respecto del de casación por vulneración de norma estatal o de la Unión Europea si se acoge el planteamiento de los autos, de que el primero de los recursos sólo proceda respecto de unos (los órganos unipersonales) y no respecto de otros (los órganos colegiados).

Por otro lado, la «remisión implícita» a la normativa reguladora del recurso de casación por infracción de normativa estatal o de la Unión Europea, que este tribunal ha reconocido también a la casación por infracción de norma autonómica, no puede conciliarse con una interpretación de la legalidad procesal que rechace que aquella remisión solo lo sea a una parte y no a su integridad, como defienden los autos impugnados, que limitan la remisión a la regulación del procedimiento de tramitación y resolución del recurso de casación por infracción de normativa estatal o de la Unión Europea, pero no *in toto* a su procedencia contra las resoluciones susceptibles de dicho medio impugnativo. Tal planteamiento contraviene la doctrina constitucional sobre este punto, pues la STC 128/2018 alude a una «remisión implícita», sin establecer ningún tipo de condicionamiento o limitación a aquella.

En efecto, la STC 128/2018, aun reconociendo las deficiencias de técnica legislativa que se observan en el nuevo artículo 86 LJCA, además de haber declarado que dicho precepto no contraviene el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), ni tampoco vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ha afirmado que este recurso de casación por infracción de normativa autonómica tiene una configuración paralela y, por tanto, semejante al de casación por infracción de normativa estatal o de la Unión Europea, que ya existía antes de la vigencia de la Ley Orgánica 7/2015. La «remisión implícita» a la normativa de esta última, lo ha reconocido así este tribunal, sin

límites ni condicionamientos, por lo que cualquier interpretación o aplicación del artículo 86 LJCA que, desde la jurisdicción ordinaria, se aparte de tales presupuestos, incurrirá, en expresión de este tribunal, «en conclusiones voluntaristas, irracionales o extravagantes o en contravención del tenor literal de los preceptos aplicables»; además de poner de relieve que «quien se considerase afectado por tales interpretaciones las podría combatir mediante el correspondiente recurso de amparo» [STC 128/2018, FJ 5 *in fine*].

f) La conclusión a la que han llegado los tres autos impugnados es contraria, pues, al derecho a la tutela judicial efectiva, en su manifestación del derecho de acceso al recurso, cuya vulneración ha defendido la corporación local demandante. Sostener que las sentencias dictadas por las secciones o las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia no son susceptibles de recurso de casación por infracción de normativa autonómica, constituye el resultado de un acto de interpretación y aplicación del artículo 86 LJCA que se sustenta en un conjunto de argumentos que no responden a 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», en este caso del derecho autonómico. Pero es que, además, aquella interpretación tampoco cumple las dos exigencias de configuración paralela y de remisión implícita que este tribunal ha reconocido, en términos de equiparación normativa, a esta modalidad de recurso respecto del de casación por infracción de la normativa estatal o de la Unión Europea.

Las resoluciones judiciales impugnadas han efectuado, pues, una interpretación y aplicación del artículo 86 LJCA, que ha llegado a una conclusión que no se corresponde con la doctrina de este tribunal establecida en la STC 128/2018, en referencia al sentido y finalidad de aquella norma, a las exigencias de configuración «paralela» de ambas modalidades de recurso de casación y a la «remisión implícita» del precedente por infracción de normativa autonómica al previsto para la denuncia de infracción de norma estatal o de la Unión Europea.

En consecuencia, debemos estimar la queja del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès y apreciar, por tanto, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso al recurso, que aquella reclama.

4. Alcance del amparo.

La estimación del recurso de amparo debe extenderse a los autos de 30 de enero y de 29 de marzo de 2018, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recaídos en el procedimiento ordinario núm. 50-2014, así como al posterior auto núm. 25/2018, de 28 de junio, de la sección de casación de la misma sala y tribunal, dictado en el recurso de queja núm. 8-2018, que, en la vía judicial, han decidido tener por no preparado el recurso de casación que la citada corporación municipal pretendía interponer contra la precedente sentencia núm. 743/2017, de 9 de noviembre, de la indicada sección tercera de aquella sala y tribunal superior.

En consecuencia, tal como se solicita en el suplico de la demanda de amparo, procede declarar la nulidad de los tres autos impugnados y retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al del auto núm. 25/2018, de 28 de junio, para que la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dicte una resolución que sea respetuosa con el derecho a la

tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso al recurso de casación, de la corporación local demandante de amparo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès y, en consecuencia:

1.º Declarar vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la corporación recurrente, en su vertiente del derecho de acceso al recurso (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los Autos de 30 de enero y de 29 de marzo de 2018, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recaídos en el procedimiento ordinario núm. 50-2014, así como del posterior auto núm. 25/2018, de 28 de junio, de la sección de casación de la misma sala y tribunal, dictado en el recurso de queja núm. 8/2018, que decidieron tener por no preparado el recurso de casación que la citada corporación municipal pretendía interponer contra la precedente sentencia núm. 743/2017, de 9 de noviembre, de la indicada sección tercera de aquella sala y tribunal superior.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al del auto núm. 25/2018, de 28 de junio, para que por la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se dicte nueva resolución que sea respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de julio de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos respecto de la sentencia pronunciada en el recurso de amparo avocado núm. 4834-2018

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la sentencia, he de reiterar mi discrepancia con la parte de la fundamentación jurídica que toma como presupuesto la declaración de constitucionalidad del art. 86.3 LJCA establecida en la STC 128/2018, de 29 de noviembre. Los motivos de mi disenso con esta posición de partida ya los hice expuestos en el voto particular que formulé a la citada STC 128/2018, al que me remito.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil veinte.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 4834-2018

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulo el presente voto particular por discrepar de una parte de la fundamentación de la sentencia recaída en el recurso de amparo núm. 4834-2018, que ha conducido a la estimación de la demanda.

Las razones de mi discrepancia se fundan en el acogimiento que hace la sentencia aprobada tanto en su fundamento jurídico 2 C), a), apartados (i), (ii) y (v); como en el fundamento jurídico 3 B), c), a los razonamientos favorables a la constitucionalidad del precepto aplicado por las resoluciones judiciales impugnadas (el artículo 86.3, párrafos segundo y tercero LJCA, según la dicción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio), en concreto desde la perspectiva del principio de reserva de ley orgánica del art. 122 de nuestra Constitución, que se contienen en la STC 128/2018, de 29 de noviembre, FFJJ 3 y 4; y a la que se remiten *in toto* las posteriores SSTC 18/2019, de 11 de febrero, FJ 2; y 26/2019, de 25 de febrero, FJ 2, igualmente traídas a colación en la sentencia de amparo.

En el caso de las SSTC 128/2018, del Pleno; y 18/2019, de la Sala Segunda y de la que fui ponente, emití voto particular en ejercicio de la potestad del ya citado artículo 90.2 LOTC (el segundo de ellos, de remisión al anterior), dando las razones por las que considero que el precepto cuestionado, precisamente, incurre en inconstitucionalidad por conculcar el mandato del artículo 122 CE. Con arreglo a esas razones debo discrepar ahora de su invocación para estimar la demanda de amparo que se resuelve, a cuyo efecto me remito a los votos particulares ya expresados.

Y en tal sentido emito mi voto particular al presente recurso.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil veinte.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.