

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2830 *Sala Segunda. Sentencia 11/2021, de 25 de enero de 2021. Recurso de amparo 248-2020. Promovido por la Generalitat de Cataluña respecto de las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que inadmitieron su recurso de casación por infracción de la normativa autonómica. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): resoluciones judiciales que inadmiten, sin causa legal para ello, un recurso de casación basado en infracción de normas autonómicas (SSTC 128/2018 y 98/2020). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2021:11

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Encarnación Roca Trías, presidenta, y los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 248-2020, promovido por la Generalitat de Cataluña, contra el auto de la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 24-2019, de 25 de noviembre de 2019, por el que se desestima el recurso de queja núm. 9-2019, interpuesto contra el auto de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 13 de junio de 2019, por el que se deniega tener por preparado el recurso de casación por infracción de la normativa autonómica contra la sentencia núm. 967-2017, de 28 de diciembre de 2017, pronunciados en el recurso ordinario núm. 195-2015. Ha sido parte el Abogado del Estado y el Ayuntamiento de Sabadell, representado por el procurador de los tribunales don Ángel Quemada Cuatrecasas, bajo la dirección del letrado don Marcel Galofre Esteve. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

I. Antecedentes

1. La Generalitat de Cataluña interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se mencionan en el encabezamiento de esta sentencia mediante escrito registrado en este tribunal el 16 de enero de 2020.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 967-2017, de 28 de diciembre de 2017, pronunciada en el recurso ordinario núm. 195-2015, estimó parcialmente el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Sabadell contra la resolución de la Consejería de Enseñanza de la Generalidad de Cataluña de 3 de julio de 2015.

b) La Generalitat de Cataluña, mediante escrito de 13 de abril de 2018, anunció la intención de interponer recurso de casación por infracción de normativa autonómica al

amparo del art. 86.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

c) La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por auto de 13 de junio de 2019, acordó denegar la preparación del recurso de casación al no ser la resolución susceptible de dicha impugnación argumentando, con cita de su auto de 11 de marzo de 2019, pronunciado en el procedimiento ordinario núm. 452-2015, que el recurso de casación por infracción de la normativa autonómica no cabe contra las sentencias de las salas de los tribunales superiores de justicia, cuando tienen un reparto especializado, por ser contradictoria con la vigente regulación procesal del recurso de casación estatal que 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.

d) La Generalitat de Cataluña interpuso recurso de queja, que fue tramitado con el núm. 9-2019 por la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en que se invocaba la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso al recurso.

e) El recurso fue desestimado por auto núm. 24-2019, de 25 de noviembre de 2019, con fundamento en autos previos de esa misma Sección de 28 de noviembre de 2017 y de 18 de mayo de 2018, pronunciados en los recursos de queja núms. 8-2017 y 20-2017, respectivamente. El auto, que cuenta con el voto particular disidente de una de sus magistradas, argumenta que una interpretación sistemática de los párrafos segundo y tercero del art. 86.3 LJCA determina que el recurso de casación autonómico solo 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, pero no contra las sentencias dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas.

A esos efectos, se afirma que la reforma legal operada en el recurso de casación en el orden contencioso-administrativo por la Ley Orgánica 7/2015 se dirige especialmente a la casación estatal y se estructura orgánicamente en dos fases referidas a la admisión, que se decide por una sección no especializada y rotatoria, y a la decisión, que se sigue en una sección especializada o ante el Pleno y cuya función es la creación de jurisprudencia. Esta configuración legal resultaría contradictoria en el ámbito de la casación autonómica si se estimaran recurribles las resoluciones de la propia Sala, que en la generalidad de los casos se reparten los asuntos por secciones especializadas, ya que en tal caso serían las sentencias de estas secciones especializadas las que podrían revisarse por una sección de casación que es rotatoria y no especializada y que, por tanto, no tiene una ascendencia jerárquica ni una cualificación superior. Por otra parte, se destaca que la problemática planteada con la casación autonómica se deriva de la deficiente regulación legal establecida en la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, que no contiene una identificación de las resoluciones recurribles en casación por infracción de la normativa autonómica ni tampoco una regulación concreta del procedimiento de este tipo de recursos o la existencia misma de una sección de casación que pueda actuar con prevalencia funcional respecto del resto de secciones, siendo contraria a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) una sección con tales atribuciones dentro del mismo tribunal.

El auto concluye que (i) la prevalencia funcional de la sección de casación requeriría, desde la perspectiva constitucional del art. 122 CE, una atribución orgánica expresa en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que no está recogida en el vigente art. 74 LOPJ; (ii) la existencia de una sección de estas características, incluso para los casos de resolución de contradicción en la interpretación de la normativa autonómica, es contraria a la previsión del art. 264 LOPJ, que ya establece como vía de unificación de criterio el pleno jurisdiccional; (iii) la formación de jurisprudencia sobre la normativa autonómica ya aparece debidamente cumplida por medio de las resoluciones de las secciones territoriales y salas de los tribunales superiores de justicia; y

(iv) los antecedentes legislativos tampoco permiten una extensión del ámbito de las resoluciones recurribles en casación por infracción de la normativa autonómica, no pudiendo existir una equiparación de las resoluciones recurribles en sendos recursos de casación estatal y autonómico cuando ello conlleva la recurribilidad de las decisiones del propio tribunal ante él mismo.

3. La parte demandante solicita que se estime el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), declarándose la nulidad de las resoluciones dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña referidas a la inadmisibilidad de recurso de casación por infracción de la normativa autonómica.

La parte demandante invoca el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), con cita de las SSTC 128/2018, de 29 de noviembre; 18/2019, de 11 de febrero, y 26/2019, de 25 de febrero, argumentando que la decisión judicial de negar la recurribilidad en casación por infracción de la normativa autonómica de la sentencia que se pretendía impugnar carece de fundamento legal y resulta arbitraria al cerrar la posibilidad de acceder a un recurso que está legalmente previsto.

La parte demandante afirma que el recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional, conforme a lo establecido en la STC 155/2009, de 25 de junio, ya que se trata de un incumplimiento reiterado de la jurisprudencia constitucional en la materia y porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social, en la medida en que no se trata de la inadmisión de un recurso en particular, sino la denegación con carácter general de la posibilidad de aplicación en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de un recurso regulado en la ley.

4. La Sección Tercera de este tribunal, por providencia de 17 de septiembre de 2020, acordó la admisión a trámite del presente recurso, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] 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 aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental [STC 155/2009, FJ 2 b)]; dirigir atenta comunicación al órgano judicial para que remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones y emplazamiento para que puedan comparecer en los recursos de amparo quienes hubieran sido parte en el procedimiento.

5. La secretaría de justicia de la Sala Segunda de este tribunal, por diligencia de ordenación de 10 de noviembre de 2020, acordó tener por personados al abogado del Estado y al Ayuntamiento de Sabadell, representado por el procurador de los tribunales don Ángel Quemada Cuatrecasas, y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTIC.

6. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado en este tribunal el 21 de diciembre de 2020, interesa que se estime el recurso por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su concreta dimensión de derecho de acceso al recurso, anulándose las resoluciones impugnadas con retroacción de actuaciones para que se pronuncie otra respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

El Ministerio Fiscal expone la identidad del objeto de este recurso con el resuelto en la STC 98/2020, de 22 de julio, en que ya se concluye que una interpretación del art. 86 LJCA conforme al cual 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 la normativa autonómica vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso al recurso, ya que es una conclusión que no se corresponde con la jurisprudencia 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 –estatal y autonómica– y a la remisión implícita del procedente por infracción de normativa autonómica al previsto para la denuncia de la infracción de norma estatal o de la Unión Europea.

7. El Ayuntamiento de Sabadell presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 19 de noviembre de 2020 señalando que la cuestión debatida trasciende el ámbito de esa administración local quedando a la espera de lo que se decida sobre el particular.

8. El abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 22 de enero de 2021 señalando que, en atención a lo resuelto en la STC 128/2018, debe estimarse el presente recurso de amparo.

9. La parte demandante presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 24 de noviembre de 2020 ratificándose en las formuladas en su recurso de amparo.

10. Por providencia de 21 de enero de 2021 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Remisión a la jurisprudencia constitucional establecida en las SSTC 128/2018, de 29 de noviembre, y 98/2020, de 22 de julio. El objeto de este recurso es determinar si vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso al recurso, la decisión judicial impugnada, en que se acuerda que, de conformidad con lo establecido en el art. 86.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), tras la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, no cabe interponer el recurso de casación por infracción de la normativa autonómica contra las resoluciones dictadas por las secciones del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

El objeto de este recurso fue resuelto por el Pleno del tribunal en la STC 98/2020, de 22 de julio. En dicha sentencia, con remisión a lo resuelto en la STC 128/2018, de 29 de noviembre, se declara que «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 art. 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» [fundamento jurídico 3 f)]. A partir de ello, se concluye que «las resoluciones judiciales impugnadas han efectuado, pues, una interpretación y aplicación del art. 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 procedente por infracción de normativa autonómica al previsto para la denuncia de infracción de norma estatal o de la Unión Europea» [fundamento jurídico 3 f)] y, por tanto, que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su manifestación del derecho de acceso al recurso.

En el presente caso, en coherencia con aquellos pronunciamientos, también debe otorgarse el amparo por el mismo motivo. La estimación del recurso lleva consigo acordar la nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas y ordenar que se

retrotraigan las actuaciones para que se pronuncie una nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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 la Generalidad de Cataluña y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de la demandante de amparo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso al recurso.

2.º Restablecerla en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad del auto de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 13 de junio de 2019, pronunciado en el recurso ordinario núm. 195-2015; y del auto de la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 24-2019, de 25 de noviembre de 2019, pronunciado en el recurso de queja núm. 9-2019.

3.º Disponer que se retrotraigan las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la primera de las resoluciones anuladas para que el órgano judicial dicte una nueva respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de enero de dos mil veintiuno.—Encarnación Roca Trías.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la sentencia pronunciada en el recurso de amparo núm. 248-2020

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Sala 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 veinticinco de enero de dos mil veintiuno.—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. 248-2020

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. 248-2020, que ha conducido a la estimación de la demanda.

Las razones de mi discrepancia son idénticas a las expresadas en el voto particular que suscribí a la STC 98/2020, de 22 de julio, en la que se resolvió el recurso de amparo cabecera de esta misma serie, por lo que me remito a lo expuesto entonces.

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

Madrid, a veinticinco de enero de dos mil veintiuno.—Ricardo Enríquez Sancho.—
Firmado y rubricado.